

Vergaderjaar 2011–2012

32 600

Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector)

Nr. 27

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2011

Op 11 en 12 oktober heeft het debat in eerste termijn met de Kamer over het wetsvoorstel Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector) (32 600) plaatsgevonden. Dit heeft mij duidelijk gemaakt dat de Kamer en het kabinet dicht bij elkaar staan in de wens de normering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector thans bij wet te regelen. Mijn inzet daarbij is om dit te doen met een wet, die de wens van de Kamer weerspiegelt, de juridische toets der kritiek kan doorstaan en ook praktisch uitgevoerd en gehandhaafd kan worden. Het gaat om een unieke wet, die een gebalanceerd resultaat is van een aantal jaren onderzoek, advies, overleg en zorgvuldige regelgeving. Daarbij is de Kamer intensief betrokken geweest. Van belang is daarbij dat we met het huidige voorstel niet aan het eind van een ontwikkeling staan, maar aan het begin. Het voorgestelde adviescollege normeringbeleid kan van dienst zijn om de ontwikkelingen te volgen, te evalueren en ons van voorstellen voor aanpassingen te voorzien. Het college krijgt tevens opdracht te rapporteren over (gebruik van) ontduikings- en ontwijkingmogelijkheden.

Met het oog op spoedige afhandeling van dit wetsvoorstel in de Kamer is besloten de nog openstaande vragen zo spoedig mogelijk schriftelijk te beantwoorden, iets waar ik graag aan meewerk. Daarnaast zal ik ingaan op enkele specifieke vragen en waar mogelijk de door mij gedane toezeggingen alvast invullen.

Beantwoording van nog openstaande vragen

Van der Burg (VVD)

In antwoord op de vraag van mevrouw Van der Burg of de beperking van de ontslagvergoeding standhoudt bij de rechter nu deze alleen is

vastgelegd voor topfunctionarissen, kan ik het volgende antwoorden. Het voorstel wijkt voor de ontslagvergoeding niet af van de normering van de bezoldiging in het algemeen, die eveneens alleen geldt voor topfunctionarissen en niet voor overige medewerkers. Een dergelijk onderscheid is juridisch toegestaan, indien hiervoor een rechtvaardiging is. Die rechtvaardiging is te vinden in de keuze om de bezoldiging van topfunctionarissen terug te brengen tot een maatschappelijk aanvaardbaar niveau. De gedachte is dat ingrijpen aan de top op termijn zijn uitwerking heeft in de bezoldiging van lagere echelons. Voor de ontslagvergoeding geldt hetzelfde.

Overigens kan een in de wet opgenomen ontslagvergoeding door de rechter alleen worden getoetst aan internationale verdragen. Nu het overgangsrecht in beginsel van toepassing is, blijven bestaande afspraken die hoger zijn dan € 75 000 in stand, zodat de invoering van de grens van € 75 000 geen strijd oplevert met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM.

In het voorbeeld dat mevrouw Van der Burg aanhaalt van de leraar met twintig dienstjaren die directeur wordt, geldt dat voor die directeur de regels gelden voor topfunctionarissen, met de voordelen en de nadelen van dien. Een topfunctionaris in het onderwijs zal overigens wel aanspraak kunnen maken op de in de toepasselijke cao opgenomen zogenoemde «bovenwettelijke WW» die buiten de definitie van ontslaguitkering valt (artikel 1.1, onderdeel i, van het wetsvoorstel). In dat geval zal de onderwijsinstelling aan de directeur in de meeste gevallen geen ontslaguitkering meer verstrekken. Alleen een eventuele in de cao voorziene, niet in een financiële aanspraak uitgewerkte, eenmalige uitkering (zoals bijvoorbeeld artikel 99, tweede lid, ARAR) kan na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor een topfunctionaris slechts ten hoogste € 75 000 bedragen.

In antwoord op de vraag van mevrouw Van der Burg waarom Stichting Sanquin Bloedvoorziening¹ onder het regime van de sectorale bezoldigingsnorm is ingedeeld kan ik het volgende antwoorden.

Voor Sanquin heeft het kabinet gekeken hoe de scores uitvallen op de criteria die de commissie-Dijkstal heeft aangedragen en die in het wetsvoorstel zijn verwerkt. Dat leidde tot de conclusie dat een kwalificatie als semipubliek verantwoord was.

Vervolgens was de vraag aan de orde welke van de drie regimes op Sanquin toegepast moest worden. De overwegingen om voor de sectorale bezoldigingsnorm te kiezen zijn dezelfde overwegingen geweest als die golden voor de overige instellingen in de zorg. Die zijn uitgebreid aan de orde geweest in mijn eerste termijn (o.a. er is sprake van private instellingen die verder van de publieke sector afstaan dan de instellingen op bijlage 1).

De sectorale beloningsnorm die met de BBZ (beloningscode voor bestuurders in de zorg) is ontwikkeld door de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ) en de vereniging van bestuurders in de gezondheidszorg (NVZD). Deze code geeft een consistent loongebouw dat – in aanvulling op het cao-loongebouw in de zorgsectoren – passend en evenwichtig maatwerk levert voor alle functiezuurtes van alle banen in de zorg, of dat nu bestuurlijke functies zijn of functies van het overig personeel dat in loondienst is.

Die BBZ is mede ontwikkeld op basis van de motie-De Pater (Kamerstukken II 30 111, nr. 40). Er bestaat geen aanleiding om één instelling in de zorg, i.c. Sanquin, uit te zonderen van toepassing van het regime van de sectorale bezoldigingsnorm.

Deze beoogde normering van Sanquin is overigens aan de Kamer aangekondigd in de brief van de toenmalige minister van VWS van 19 november 2008 (Kamerstukken II, 29 447, nr. 7). De minister van VWS

¹ Sanquin is op grond van de Wet inzake bloedvoorziening als enige organisatie in Nederland aangewezen om zorg te dragen voor onze behoefte aan bloed en bloedproducten.

heeft de Kamer in antwoorden op schriftelijke vragen uiteengezet hoe zij aankijkt tegen de discussie over de topinkomens bij Sanquin (zie Handelingen II 2010/11, Aanhangsel nr. 3537 en Handelingen II 2011/12, Aanhangsel nr. 81).

Mevrouw Van der Burg heeft gevraagd of er een onderbouwing kan worden gegeven van de voorgestelde overgangstermijn van vijf jaar met een afbouw van nog eens drie jaar.

Een wet zoals onderhavig wetsvoorstel is nog niet eerder gemaakt. Bij de totstandkoming is gekeken naar de grenzen die het internationaal recht stelt. Aan de Universiteit van Leiden is advies gevraagd over de werking van artikel 1 Eerste Protocol EVRM, dat het recht op eigendom beschermt. Dit advies is als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd.¹

Bij de ontneming van eigendom in de zin van het EVRM dient sprake te zijn van een wettelijke basis, het dienen van het algemeen belang en dient er sprake te zijn van een «fair balance». De termijnen zijn zo gekozen teneinde te kunnen voldoen aan die fair balance. Een dergelijke zaak is nog nooit getoetst door het Hof in Straatsburg, dus het is een inschatting die wordt gemaakt.

Bestaande rechten moeten enige tijd gegarandeerd worden. Daarom heeft het kabinet voor vijf jaar gekozen, mede gelet op de duur van de meeste benoemingen van topfunctionarissen, die rond de vier jaar ligt.

De fair balance zou daarnaast verstoord kunnen zijn als bij wijze van spreken een bezoldiging na vijf jaar in één keer wordt gehalveerd. Ik acht het daarom aangewezen om na vijf jaar een vorm van afbouw in te voeren ter voorkoming van strijd met artikel 1 Eerste protocol EVRM.

Mevrouw Van der Burg vroeg zich af of werknemers zoals tv-presentatoren of medisch specialisten niet ook onder de norm zouden moeten vallen. Zij vraagt tevens of naar deze twee beroepsgroepen in de evaluatie van de wet zal worden gekeken.

In antwoord op de eerste vraag wijs ik erop dat het wetsvoorstel zich beperkt tot topfunctionarissen en dat tv-presentatoren en medisch specialisten geen topfunctionarissen in de zin van het wetsvoorstel zijn. Vooral nog is het aan de vakminister om voor dergelijke categorieën maatregelen te treffen, mocht hiertoe aanleiding bestaan. Wel is het zo dat de gegevens over dergelijke functies openbaar zijn als de bezoldiging meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum en de betrokkenen een dienstverband hebben in de zin van artikel 1.1, onderdeel d, van het wetsvoorstel. Dat betekent dat onder deze wet bij een tv-presentator die zich via zijn BV laat inhuren, de omroep de aan die BV betaalde vergoeding openbaar moet maken als die meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum (artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c). Ik zeg graag toe dat de gegevens die met de openbaarmaking bekend worden, bij de evaluatie van de wet zullen worden betrokken.

Mevrouw Van der Burg vroeg verder of is nagegaan welke gesubsidieerde instellingen er zijn en of voor deze instellingen het regime van het bezoldigingsmaximum volstaat, dan wel een lagere norm wordt vastgesteld, overeenkomstig de zogenoemde DG-norm van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Daarop kan ik antwoorden dat alle departementen hebben geïnventariseerd welke instellingen in aanmerking kwamen voor opname op de bijlage bij het wetsvoorstel. Daarbij zijn de gesubsidieerde instellingen betrokken, gezien het criterium publieke bekostiging. Een andere vraag is de toepassing van de DG-norm. De DG-norm is een subsidievoorwaarde, die niet in alle gevallen kan worden gesteld. Met het hanteren van subsidievoorwaarden kan de bezoldiging niet rechtstreeks worden aangepast. Slechts de verstrekte subsidie kan – bij wijze van sanctie – worden verminderd of ingetrokken. Het kunnen stellen van subsidievoor-

¹ Anders dan ik in mijn eerste termijn heb gezegd, had dit onderzoek geen betrekking op de toepassing van het wetsvoorstel op de zorgsector.

waarden in de bezoldigings sfeer kan overigens niet in alle gevallen. Die mogelijkheid is afhankelijk van de subsidieomvang, het verband met de te subsidiëren activiteit en van de weging van de betrokken sector. Wel kan met onderhavig wetsvoorstel een verlaagd plafond worden gesteld, bijvoorbeeld op de DG-norm. De bedoeling van de bevoegdheid om een verlaagd plafond in te stellen, is gecreëerd om te kunnen ingrijpen als er sprake is van een onevenredig hoge bezoldiging die op zichzelf beneden het bezoldigingsmaximum blijft, maar er wel naar toe groeit. Voor sectoren die zich daar niet schuldig aan maken, wordt geen verlaagd plafond overwogen. In die zin verwacht ik niet dat vakministers op voorhand op grote schaal gebruik van deze bevoegdheid behoeven te gaan maken.

Mevrouw Van der Burg vroeg hoe misbruik van de uitzonderingsmogelijkheid van het zwaarste regime valt te voorkomen. Om een kwistig gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid te voorkomen is bepaald dat voor een uitzondering op het regime van de maximumbezoldiging toestemming van de vakminister en de minister van BZK gezamenlijk nodig is. In geval van een publiekrechtelijke rechtspersoon of een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan is daarbij zelfs de instemming van de ministerraad nodig (zie artikel 2.3 van het wetsvoorstel). De betrokken ministers zullen een dergelijke toestemming niet geven (of deze voorstellen aan de ministerraad voorleggen) als zij menen dat een dergelijke uitzondering niet gerechtvaardigd is. De uitzonderingen worden tot slot gepubliceerd in de Staatscourant en zijn daarmee openbaar. Bij de evaluatie van de wet zal de toepassing van artikel 2.3 zeker een aspect zijn dat wordt meegenomen.

Ten slotte vroeg mevrouw Van der Burg of de minister zicht heeft op de samenhang tussen de verschillende regimes als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om binnen sectoren lagere normen vast te stellen. Deze vraag kan met «ja» worden beantwoord. In artikel 2.5 is geregeld dat de vakminister overleg heeft met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties over de invoering van een «verlaagd plafond». Ook over de normen die gelden voor de op grond van artikel 2.6 in te stellen klassen voert de vakminister overleg met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.

Hiermee hangt samen een vraag die mevrouw Van der Burg bij interruptie heeft gesteld. Mevrouw Van der Burg vroeg of de instrumenten «verlaagd plafond» en indeling in klassen op ieder moment kunnen worden ingezet. Ik heb toegezegd hier in tweede termijn op terug te komen, maar ik kan deze vraag ook nu beantwoorden. Aangezien de normen in onderhavig wetsvoorstel, zowel het bezoldigingsmaximum, de sectorale bezoldigingsnormen, als de «verlaagde plafonds» en de normen per klasse, normen zijn per kalenderjaar, dienen deze normen vast te staan voor de aanvang van het kalenderjaar. In het wetsvoorstel wordt uitgegaan van november voorafgaand aan het betreffende kalenderjaar. Dat geldt voor de jaarlijkse indexeringsnormen, maar dat zal ook moeten gelden voor de invoering van een «verlaagd plafond» of een indeling in klassen.

Van der Staaij (SGP)

De heer Van der Staaij vroeg waarom het wetsvoorstel niet van toepassing is op Tennet en de GasUnie. Deze instellingen zijn in bijlage 1 bij het wetsvoorstel, waarin de netwerken tot de semipublieke sector worden gerekend, uitgezonderd, omdat het hier staatsdeelnemingen betreft. Hoewel een veilige energielevering kan worden beschouwd als een publiek belang, is het kabinet van oordeel dat met de bevoegdheden die de staat als aandeelhouder van staatsdeelnemingen heeft, beter maatwerk kan worden geleverd. Het wetsvoorstel ziet daarom niet op staatsdeelnemingen.

Ook in het bezoldigingsbeleid bij Tennet en GasUnie als staatsdeelname is een bezoldigingsmaximum opgenomen. Het beloningsbeleid van alle staatsdeelnames heeft – onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën – reeds tot matigingen geleid.

Het kabinet is van mening dat de verhoudingen tussen de organen van een vennootschap, ook bij Tennet en GasUnie, afdoende worden geregeld door het ondernemingsrecht en dat publiekrechtelijke borging van deze aandeelhoudersbevoegdheden onnodig en zelfs ongewenst is.

Ook ten aanzien van de taken die Tennet en GasUnie uitoefenen is het oordeel dat deze het beste op afstand van de overheid en op een bedrijfsmatige en zelfstandige wijze kunnen worden uitgevoerd. Dit geldt overigens ook voor de andere staatsdeelnames.

Het antwoord op de vraag van de heer Van der Staaij waarom bij woningcorporaties gekozen is voor het regime van het bezoldigingsmaximum, is dat bij deze keuze de publieke taak van de corporaties leidend is geweest. Hoewel hierbij, zoals ik in het debat in eerste termijn ook aangaf, onderkend wordt dat corporaties private instellingen zijn, heeft hun vermogen een expliciete maatschappelijke bestemming. Het is primair bedoeld voor het huisvesten van de zwakkeren in de samenleving, de huishoudens met de lagere inkomens. Deze maatschappelijke positie van corporaties is inmiddels benadrukt in het regeerakkoord, alsmede door de erkenning van hun sociale taak als zogenaamde Diensten van Algemeen Economisch Belang waarvoor staatssteun is toegestaan. Om ervoor te zorgen dat zij hun publieke taken naar behoren realiseren en het maatschappelijk bestemde vermogen op goede wijze wordt ingezet, zijn corporaties onderworpen aan een stelsel van regulering en toezicht door de overheid. De corporaties kunnen ook niet uit dat stelsel treden. De lopende herziening van dit stelsel, waarvoor uw Kamer eerder dit jaar voorstellen ontving, is er mede op gericht de primaire inzet van corporaties op de sociale taak verder te waarborgen. De toenemende maatschappelijke focus die aldus van corporaties wordt geëist, rechtvaardigt naar mijn oordeel tevens het onderbrengen in het strengste regime. Deze keuze is door een ruime meerderheid van uw Kamer eerder ook onderschreven door de ondersteuning van de motie van PvdA, CU en CDA van 18 december 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 30 111, nr. 45).

Koolmees (D66)

De heer Koolmees vroeg waarom de drie regimes niet differentiëren naar grootte van de betreffende instellingen.

Voor de indeling in de drie regimes is leidend de mate waarin de instellingen voldoen aan de criteria van de commissie-Dijkstal waarbij de afstand tot de publieke sector een voorname rol speelt. Die vier criteria heeft de regering als uitgangspunt genomen om te bepalen welke instellingen tot de semipublieke sector worden gerekend. De omvang van de instellingen speelt wel op andere wijze een rol. De vakminister kan namelijk deelsectoren indelen in klassen, ondermeer naar grootte, en per klasse een passende norm stellen.

Ook vroeg de heer Koolmees zich af waarom corporaties in het zwaarste regime vallen terwijl het volgens juridisch advies private ondernemingen zijn.

De heer Koolmees' constatering dat corporaties private instellingen zijn is juist, maar dat geldt voor alle op bijlage 1 opgenomen instellingen en rechtspersonen. Zoals ik hiervoor al aangaf zijn corporaties weliswaar private instellingen, maar zij verrichten een uitdrukkelijk publieke taak, de zogenaamde diensten van algemeen economisch belang. Zij moeten zich richten op het huisvesten van de mensen met lagere inkomens. Daar is hun vermogen ook voor bestemd. Het zijn maatschappelijke onderne-

mingen en daarbij passen geen hoge beloningen. Het voorgestelde regime acht ik daarom passend.

Tot slot stelde de heer Koolmees nog een vraag over de toekomstige ontwikkelingen, zoals uitbreiding van de bijlagen bij het wetsvoorstel. Gelet op de door de departementen verrichte inventarisatie, verwacht ik geen grote uitbreidingen van de bijlagen. Daarbij is mijn uitdrukkelijke voorkeur dat we nu eerst met deze unieke wet aan de slag gaan en ervaring opbouwen en dat op grond van de evaluatie nieuwe ontwikkelingen in gang worden gezet.

Gerbrands (PVV)

Mevrouw Gerbrands heeft verzocht om een reactie op haar amendement waarmee de zorgsector onder het regime van het bezoldigingsmaximum wordt gebracht, tenzij de minister alsnog de motie Wolbert zal uitvoeren. Ik verwijs naar paragraaf 4 hieronder voor een meer uitvoerige analyse. Ik heb verder met mijn collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport afgesproken dat zij de Kamer separaat zal informeren over de effecten van de invoering van de BBZ, de beloningscode voor bestuurders in de zorg.

Mevrouw Gerbrands vroeg voorts naar de noodzaak van de overgangstermijn van vijf jaar en in aansluiting daarop nog een afbouwperiode van drie jaar. Ik wil graag wijzen op hetgeen ik hierboven antwoord op de vraag van mevrouw Van der Burg, namelijk dat er nog geen ervaring is opgedaan met een wet als onderhavig wetsvoorstel en dat ons doel is problemen bij de rechter te voorkomen.

Specifieke punten en toezeggingen

1. Duur overgangsrecht

Naar aanleiding van het debat over de termijn van het overgangsrecht hebben verschillende fracties aangegeven moeite te hebben met de lengte van die termijn. De PvdA heeft op dat punt een amendement ingediend, waarmee de afbouwperiode zou komen te vervallen. Ik heb in mijn eerste termijn en hierboven bij de beantwoording van mevrouw Van der Burg, aangegeven dat de termijnen zijn gebaseerd op een risico-inschatting. De wetgever dient af te wegen bij welke termijnen de in het internationaal recht gewaarborgde rechten van burgers voldoende zijn beschermd. Ik heb toegezegd na te denken over andere termijnen, met name suggereerde de Kamer daarbij de variant drie jaar met een afbouw van drie jaar. Ik acht een termijn van drie jaar aan de te korte kant. Het gaat om de mate waarin de normering in onderhavig wetsvoorstel bij het maken van de bezoldigingsafspraken voorzienbaar was. Dat is in de meeste gevallen niet het geval. Gegeven het feit dat de meeste benoemingen een looptijd hebben van vier jaar, zou het overgangsrecht toch ook een looptijd moeten hebben van in ieder geval vier jaar.

2. Jurisprudentie overgangsrecht

In mijn eerste termijn heb ik de Kamer toegezegd de relevante jurisprudentie te zenden, waarop het overgangsrecht is gebaseerd. In het bij de memorie van toelichting gevoegde advies van de Universiteit Leiden is verwezen naar verschillende uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, waaruit blijkt hoe het recht op eigendom in de zin van artikel 1, Eerste Protocol moet worden uitgelegd. Een inbreuk op dat recht dient te voldoen aan drie eisen: zij is bij wet voorzien; dient een algemeen belang en er dient sprake te zijn van een «fair balance». Uit de in het advies aangehaalde jurisprudentie kan worden afgeleid dat van een «fair balance» geen sprake zal zijn zonder overgangsrecht. De betrokkenen dienen zich te kunnen instellen op de nieuwe situatie. Omdat onderhavig

wetsvoorstel geen precedent kent, bestaat er geen jurisprudentie waaruit kan worden afgeleid hoe het Hof precies over dit wetsvoorstel zal oordelen en wat dan de lengte van dat overgangsrecht dient te zijn.

3. Overgangsrecht en terugwerkende kracht

In aanvulling op het voorgaande ga ik graag nog in op een toezegging aan mevrouw Van Gent. Ik heb haar toegezegd in te zullen gaan op het aspect van de terugwerkende kracht, in het licht van de bij de derde nota van wijziging opgenomen conserverende bepaling van artikel 7.3, achtste lid. In die bepaling is bepaald dat het overgangsrecht buiten beschouwing blijft bij iedere wijziging in de bezoldiging of de duur van het dienstverband die wordt overeengekomen tussen het tijdstip van aanvaarding van deze wet door de Tweede Kamer van de Staten-Generaal en het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

Dat wil zeggen dat aanpassingen die aan bestaande overeenkomsten worden gedaan (zoals verlenging van het dienstverband, of wijzigen in een dienstverband voor onbepaalde tijd, verhoging van de bezoldiging of de pensioenbijdrage) niet leiden tot een langere werking van het overgangsrecht. Dat wil zeggen dat na inwerkingtreding van het wetsvoorstel voor het overgangsrecht bepalend is de duur van het dienstverband of de hoogte van de bezoldiging, zoals die gold vóór de aanvaarding in de Tweede Kamer. Een verhoging van de bezoldiging zal na inwerkingtreding en gerekend vanaf het moment van inwerkingtreding moeten worden teruggedraaid naar het niveau vóór aanvaarding in de Tweede Kamer. Het meerdere is onverschuldigd betaald en zal worden opgeëist als het niet wordt terugbetaald.

Na afloop van de looptijd van het dienstverband zoals dat gold voor aanvaarding in de Tweede Kamer zal, als het dienstverband wordt gecontinueerd, de geldende norm van toepassing zijn, zoals dat het geval zou zijn bij een herbenoeming. Er is in dat geval dus geen sprake van een afbouwtermijn.

Het Eerste Protocol van het EVRM vereist ondermeer dat een inbreuk op het eigendomsrecht voor betrokkenen kenbaar is. Een terugwerkende kracht bij inwerkingtreding moet daarmee rekening houden. Daarom is in het wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen. Aan het kenbaarheidvereiste wordt voldaan als op een zeker moment wetgeving wordt aangekondigd en erbij wordt gezegd dat de wetgeving terug zal werken tot uiterlijk het moment van aankondiging. Het thans voorgestelde artikel 7.3, achtste lid, voldoet hieraan. Een terugwerkende kracht tot de datum van indiening van het wetsvoorstel of een andere datum in het verleden is met het kenbaarheidvereiste in strijd, nu bij indiening van het wetsvoorstel of een andere datum niet is aangekondigd dat het wetsvoorstel terugwerkende kracht zou hebben. Een dergelijke terugwerkende kracht is bij indiening wel overwogen, maar hiervan is afgezien, omdat een dergelijke bepaling alleen werkt als het wetsvoorstel door de Tweede Kamer niet zou worden gewijzigd. Immers, die wijziging zou niet aan het kenbaarheidvereiste voldoen.

De aanvaarding van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer is het laatste tijdstip waarop wijzigingen kunnen worden aangebracht. Dat tijdstip is daarom het eerste geschikte moment voor het treffen van een conserverende bepaling.

4. De zorg en uitvoering van de motie-Wolbert

In het plenaire debat heeft de Kamer mij gevraagd naar de uitvoering van de motie Wolbert. De minister van VWS is op 2 februari 2011 ingegaan op de motie in antwoord op schriftelijke vragen (Handelingen II 2010/11, aanhangsel 1290). Daarin constateerde zij dat de aanleiding voor de motie

op een verkeerd beeld was gebaseerd. De veronderstelling van het lid Wolbert was dat een substantieel deel van de ziekenhuisbestuurders in het jaar 2009 meer verdiende dan de sectorale code, de BBZ. Die conclusie kan echter niet getrokken worden, zo legde zij in haar antwoord uit, omdat de BBZ pas sinds september 2009 van kracht is. Voor een discussie over de motie verwees de minister van VWS naar het debat over onderhavig wetsvoorstel. In de nota naar aanleiding van het verslag ben ik – mede namens haar – ingegaan op de motie Wolbert (Kamerstukken II, 32 600, nr. 8, pag. 17 e.v.).¹

Ik wil benadrukken dat na inwerkingtreding van de wet het regime van de sectorale bezoldigingsnorm niet vrijblijvend is. Met de zorg onder het regime van de sectorale bezoldigingsnorm wordt de BBZ dan namelijk omgezet in een ministeriële regeling binnen de kaders van onderhavig voorstel van wet. De minister toetst daarbij de hoogte van de bedragen. Te veel betaalde bezoldigingen zijn dan verboden en zullen worden teruggevorderd.

Een eerste analyse van de BBZ door de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders (NVTZ) laat zien dat de beloningen van vrijwel alle nieuwe contracten conform de code waren. De code zelf voldoet aan de eisen die daar in het recente verleden vanuit de politiek aan waren gesteld, zie de motie-De Pater, Kamerstukken II, 30 111, nr. 40. Slechts de hoogste van de tien schalen in de BBZ komt iets boven de 130%-norm uit en in de twee schalen daaronder kan men alleen met een gemotiveerde toeslag de 130%-norm enigszins overschrijden.

Dat bevestigt het kabinet in de mening dat toepassing op de zorg van de sectorale bezoldigingsnorm van onderhavig wetsvoorstel gepast beleid is om zowel een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau te realiseren als aan te sluiten bij het inmiddels daarvoor ontstane draagvlak in het veld zelf.

Ieder jaar breng ik mede namens de bewindslieden van VWS in december rapportage uit aan de Kamer van alle topsalarissen in de publieke en semipublieke sector in het voorgaande jaar. De zorg wordt daarin uitgebreid meegenomen. Zoals toegezegd in mijn eerste termijn, heb ik de minister van VWS verzocht een analyse van de inkomens van topfunctionarissen in de zorg bij nieuwe contracten voorafgaand aan deze rapportage zo spoedig mogelijk aan de Kamer te zenden. Deze brief heeft u inmiddels ontvangen.

Het opnemen van de zorg in het regime van de sectorale bezoldigingsnorm past niet alleen binnen de afwegingen die de commissie-Dijkstal daarover maakte met zijn daarvoor zelf ontworpen instrumentarium, maar ook in het VWS-beleid van maatwerk van functiezwaartes en een salarisgebouw voor bestuurders dat in verhouding staat met het salarisgebouw uit de sectorale cao's, een verantwoorde matiging ten opzichte van de eerder gebruikelijke inkomensregelingen voor bestuurders in de zorgsector; het kan (ook juist daarom) rekenen op draagvlak binnen de sector.

De uitvoering van de zorg is nu eenmaal van oudsher uitbesteed aan private instellingen. De inputfinanciering uit het verleden is steeds meer vervangen door budgettering en outputfinanciering en door vrije regels voor zorgverzekeraars bij hun inkoop van zorg. Daardoor kwamen de zorginstellingen op steeds grotere afstand van de overheid te staan.

De bewindslieden van VWS beogen met hun zorgbeleid een verantwoorde ontwikkeling van de financiën en het voorzieningenniveau in de zorg te realiseren, door de instellingen en de zorgverzekeraars een passende ruimte te geven, niet alleen financieel, maar ook bestuurlijk.

¹ Verder heeft de minister van VWS dit onjuiste beeld gecorrigeerd in beantwoording van Kamervragen van het lid Leijten (SP) (Handelingen II 2009/2010, aanhangsel 3147, 2010/11, aanhangsel 3617 en 2011/2012 aanhangsel 104) en het lid Gerbrands (Handelingen II 2010/11, aanhangsel 3197 en 3533).

Onmatige omzetgroei of schaalvergroting van instellingen wordt tegengegaan, zonder de sector «op slot» te gooien. Daarbij zijn diverse stappen gezet en zullen gezet worden. Daartoe horen bijvoorbeeld selectieve inkoop van zorg door verzekeraars, meer prestatiebekostiging en het gaan openstellen van de mogelijkheid van winst in de zorg.

De diversiteit van de zorgsector vraagt bovendien om maatwerk van beleidsmakers. Sommige zorgfuncties worden meer aan partijen in het veld overgelaten (bijvoorbeeld de mondzorg), waar andere juist expliciet benoemd worden als overheidsvoorziening (bijvoorbeeld de acute zorg). Hierbij past het dus niet om van buiten een dwingend beloningssysteem op te leggen, terwijl de sector – indachtig deze ontwikkelingen – een eigen honoreringssysteem voor bestuurders heeft gecreëerd dat voldoet aan de meegegeven eisen van een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau.

De mogelijkheden en de armslag van de bewindslieden van VWS om dat zorgbeleid verder in te vullen, respectievelijk het bestaande beleid te kunnen continueren, komen ernstig onder druk te staan wanneer voor de zorg nu – gelet op het voorafgaande – alsnog het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing wordt.

Samenvattend geef ik de Kamer met nadruk in overweging op dit vitale onderdeel van de normering van topinkomens thans steun te geven aan het wetsvoorstel.

Al in het advies «Normeren en waarderen», waarin de criteria voor de selectie van de onderdelen van de semipublieke sector en de daarbij passende regimes zijn benoemd, heeft de commissie Dijkstal geadviseerd de zorg in te delen in het regime van de sectorale bezoldigingsnorm. Dit is in diverse overleggen met de Kamer gewisseld. In dit vertrouwen heeft de sector desgevraagd door de minister een beloningscode opgesteld die voldoet aan de door de politiek gestelde kaders. Die code wordt, zo blijkt uit de meest recente cijfers, van begin af aan in de meerderheid van de gevallen al vrijwillig nageleefd.

De zorg bevindt zich binnen de semipublieke sector op de grootste afstand tot de publieke sector. Tal van sectorspecifieke factoren moeten worden gewogen voor de vraag of onderhavig wetsvoorstel, en zo ja met welk regime, op een sector van toepassing is. De commissie-Dijkstal heeft dat zorgvuldig gedaan voor de zorg, met het regime van de sectorale bezoldigingsnorm als resultaat. Dit ook op grond van het feit dat er sprake is van financiering door middel van premies aan de private zorginstellingen. Internationale overeenkomsten zoals het EVRM verplichten ons om zorgvuldig om te gaan met bestaande rechten. De commissie-Dijkstal wees daar ook al op. Dit uitgangspunt zou ik bij de zorg willen doortrekken naar de vereiste zorgvuldigheid als het gaat om de verwachting binnen de zorgsector dat de lijn die met Dijkstal is ingezet, nu wordt verankerd in de wet.

Op het punt van de juridische kwetsbaarheid realiseerde ik mij achteraf dat ik in de Kamer in de eerste termijn tot mijn spijt de indruk heb gewekt dat het ministerie van VWS over externe adviezen beschikt betreffende de toepassing van het wetsvoorstel op de zorg. Dit is niet juist. Het genoemde advies van de universiteit Leiden betrof de verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM. Daar ben ik bij de bespreking van het overgangsrecht al op ingegaan.

De code die de sector is overeengekomen, biedt een stevige mate van garantie dat vanuit de sector geen juridische procedures worden aangespannen die het debat over deze nieuwe wet belasten op een wijze die in de eerste fase na invoering niet gewenst is.

Het plaatsen van de zorg in het regime van de sectorale beloningsnorm lijkt me weloverwogen, is in lijn met het regeer- en gedoogakkoord, levert een maatschappelijk verantwoord beloningsniveau in de zorg op en heeft thans draagvlak in de sector. Met de wet in de hand kunnen we de ontwikkelingen nauwgezet volgen.

5. Gesubsidieerde instellingen

Ik heb in mijn eerste termijn aangegeven naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Koopmans terug te komen op de gesubsidieerde instellingen. Mevrouw Van der Burg heeft vergelijkbare opmerkingen gemaakt.

Waar in de Wopt is volstaan met enkele financiële criteria, is onderhavig wetsvoorstel gebaseerd op de criteria van de commissie-Dijkstal. Deze zijn zodanig abstract, dat de rechtszekerheid eraan in de weg staat om in de wet te volstaan met die criteria. Daarom is op basis van die criteria per departement een indeling gemaakt van rechtspersonen en instellingen die voldoen aan die criteria. Die inventarisatie is opgenomen in bijlage 1, 3 en 4 van het wetsvoorstel. Samen vormen deze bijlagen de semipublieke sector. Omdat één van de criteria van de commissie-Dijkstal betrekking had op de bekostiging uit publieke middelen, is ervan uitgegaan dat aan subsidies verder geen specifieke aandacht hoefde te worden besteed. Zoals ik al aangaf in mijn beantwoording, is de situatie voor de centrale overheid dus zo dat de instellingen die in aanzienlijke mate worden gesubsidieerd, om die reden voldoen aan de criteria van de commissie-Dijkstal en daarom zijn opgenomen in de bijlagen bij de wet.

Naar aanleiding van het debat maak ik hierbij de volgende opmerkingen. Het kan zijn dat instellingen door cumulatie van subsidie hun inkomsten voor een aanzienlijk deel uit subsidie halen. Dan zijn ze wellicht bij de weging door de afzonderlijke departementen niet meegenomen. Ten tweede zijn bij de inventarisatie de instellingen die door decentrale overheden worden gesubsidieerd, niet betrokken. Deze instellingen vallen tot nu toe niet onder het wetsvoorstel. Te denken valt aan gemeentelijke welzijnsinstellingen, waarop wel de Wopt van toepassing is. Gelet op de criteria van de commissie-Dijkstal bestaat geen enkel bezwaar tegen de invoering van een bezoldigingsmaximum voor instellingen die meer dan 50% van hun inkomsten uit subsidie ontvangen.

Ik sta daarom op dit punt welwillend tegenover aanvulling van het wetsvoorstel met een bepaling voor gesubsidieerde instellingen. Deze bepaling werkt dan als vangnet voor de gesubsidieerde instellingen die niet als zodanig op de bijlagen zijn opgenomen. Door de openbaarheidsbepalingen toe te passen, blijft tevens het regime van de Wopt op deze instellingen van toepassing.

6. De voorstellen voor uitbreiding van de bijlage

In mijn eerste termijn heb ik aangegeven dat het stelsel van het wetsvoorstel (de criteria van de commissie-Dijkstal) eraan in de weg staat om de goede-doelenorganisaties of ANBI's (Algemeen Nut Beogende Instellingen) en de instellingen voor kinderopvang op de bijlage bij het wetsvoorstel te plaatsten. Aan de heer Koopmans heb ik toegezegd na te gaan of er mogelijkheden zijn in een ander stelsel, nu de criteria van de commissie-Dijkstal in de weg staan aan toevoeging aan de bijlage bij onderhavig wetsvoorstel.

Goede-doelenorganisaties of ANBI's

De heer Koopmans gaf aan dat er een ministeriële regeling is waarin de voorwaarden staan op grond waarvan een instelling zich een ANBI mag noemen. Hij verzocht te onderzoeken bij het ministerie van Financiën of dit een mogelijkheid biedt om bij de goede doelen organisaties in een ander kader dan dit wetsvoorstel normerend op te treden. Na overleg met de betrokken departementen kan ik u meegeven dat uw Kamer zich momenteel buigt over het wetsvoorstel Geefwet, waarin de fiscale behandeling en status van goede-doelenorganisaties een prominente plaats innemen.¹ Vanuit verschillende fracties zijn in dat kader reeds wensen geuit voor meer regulering met betrekking tot goede doelen, onder meer over beloningen. Het kabinet, en in het bijzonder de Staatssecretaris van Financiën en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ondersteunen de roep om meer transparantie in deze sector. Het kabinet heeft de wens om te komen tot meer transparantie in deze sector ook uitgesproken in het convenant «Ruimte voor Geven»², dat is ondertekend door de minister-president.

Het onderhavige wetsvoorstel acht ik een minder geëigend traject, omdat het bij goede-doeleninstellingen niet gaat om de publieke of semipublieke sector. De parlementaire behandeling van de Geefwet lijkt mij de aangewezen plek om regulering van beloningen in de goede-doelensector aan de orde te stellen en naar ik begrepen heb vindt dat debat daar nu ook plaats.

Zoals ik in eerste termijn heb betoogd, voldoen de ANBI's niet aan de criteria van onderhavig wetsvoorstel om ze tot de semipublieke sector te rekenen. Dat ligt natuurlijk anders voor ANBI's die voor een aanzienlijk deel van subsidies afhankelijk zijn. Een voorziening als voorgesteld in de vorige paragraaf, waarmee voor instellingen die meer dan 50% van hun inkomsten uit subsidie ontvangen het bezoldigingsmaximum gaat gelden, zou tevens betrekking hebben op ANBI's die subsidie ontvangen. De rechtvaardiging om ANBI's die niet afhankelijk van subsidie zijn, onder het bereik van dit wetsvoorstel te brengen, neemt daarmee nog verder af.

Kinderopvang

De heer Heijnen (PvdA) heeft een amendement ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 13) waarin de regering wordt verzocht om ook de sector kinderopvang onder de reikwijdte van het wetsvoorstel te brengen. Daarnaast heeft de fractie van het CDA gevraagd om te bezien of nadere regels gesteld kunnen worden ten aanzien van transparantie in de financiën van de kinderopvangsector.

Het functioneren van de markt van kinderopvang in het algemeen en de transparantie van de sector in het bijzonder, is een onderwerp dat de volle aandacht heeft van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Hij heeft het Centraal Planbureau (CPB) in 2010 gevraagd om het functioneren van de kinderopvangmarkt in Nederland te onderzoeken en daarbij specifiek aandacht te besteden aan de vraag of de publieke belangen waar de overheid voor staat – kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid – voldoende verzekerd zijn. Eén dezer weken wordt het onderzoek van het CPB openbaar en zal de minister van SZW een uitgebreide brief naar uw Kamer sturen waarin hij in zal gaan op de bevindingen van het CPB en maatregelen aankondigt om het functioneren van de markt voor kinderopvang te versterken. Daarbij zal ook de mogelijkheid om nadere regels ten aanzien van de transparantie in de sector te stellen aan de orde komen.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 006.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 740, nr. 6.

Het amendement van de fractie van de PvdA wil ik ten stelligste ontraden. Zoals ik tijdens het overleg met uw Kamer heb toegelicht is de kinderopvangsector een marktsector. Er is namelijk concurrentie in de sector, hetgeen een contra-indicatie is om de kinderopvang tot de semipublieke sector te rekenen. Ook de overige criteria om instellingen tot de semipublieke sector te rekenen, publieke bekostiging, wettelijke taak en publiek belang geven geen aanleiding om de kinderopvang tot de semipublieke sector te rekenen. De overheid draagt via de kinderopvangtoeslag weliswaar bij in de kosten van kinderopvang, maar doet dat ter bevordering van de arbeidsparticipatie en heeft daarbij uitsluitend een financiële relatie met de ouders en niet met de aanbieders van kinderopvang. Er is daarmee geen sprake van publieke financiering van kinderopvanginstellingen in de zin van het wetsvoorstel. Overigens zal – los van het feit dat niet aan de criteria wordt voldaan om tot de semipublieke sector te worden gerekend – een eventueel wettelijk maximum aan het salaris van topfunctionarissen in de kinderopvang veelal niet effectief zijn. Veel kinderopvanginstellingen zijn juridisch vormgegeven als BV's of NV's, waardoor de winst – die niet in de vorm van bezoldiging aan de topfunctionaris wordt uitgekeerd – naar de eigenaar vloeit en niet in de organisatie blijft. Dat geldt nog sterker wanneer de directeur tevens eigenaar is. Onderhavig wetsvoorstel past ten principale dus niet bij de kinderopvangsector.

7. Interim-managers

De heer Koopmans en mevrouw Gerbrands hebben beiden amendementen ingediend over topfunctionarissen die op basis van interimcontracten bij de overheid werken. De betreffende bepaling heeft betrekking op iedereen die de functie van topfunctionaris uitoefent anders dan op grond van aanstelling of arbeidsovereenkomst. Daar valt onder: de interim-manager die wordt ingehuurd van een gespecialiseerd bedrijf, maar ook de management-bv waaraan een topfunctionaris soms om fiscale redenen de voorkeur geeft boven een arbeidsovereenkomst. Deze vorm van ontduiking, zo zeg ik in de richting van de heer Van Raak, is dus al afgesloten. Ik meen dat er rekening moet worden gehouden met de behoefte aan het tijdelijk aantrekken van speciale deskundigheid, bijvoorbeeld in situaties waarin een organisatie een intensief aanpassingstraject moet doormaken. Dus de behoefte aan interim-managers is aanwezig. In dat geval is sprake van een aparte markt, waarop het wetsvoorstel niet ziet en die daarom buiten het wetsvoorstel is gelaten. Indien de periode waarin het wetsvoorstel niet van toepassing is, wordt overschreden, is alsnog de norm van toepassing vanaf de eerste dag waarop de interim-manager zijn werkzaamheden heeft verricht. In het wetsvoorstel is die periode gesteld op twaalf maanden in een periode van achttien maanden, dit om draaideurconstructies tegen te gaan. Ik heb toegezegd dat als de Kamer meent dat het voorstel van het kabinet te ruim is, ik zou mee willen denken in de richting van het korter maken van de periode van twaalf maanden. Daarbij heb ik aangegeven dat ik een periode van drie maanden te kort vind en dat die niet beantwoordt aan de hierboven beschreven, mijns inziens reële behoefte.

Ik heb inlichtingen ingewonnen bij de Algemene Bestuursdienst (ABD), die ressorteert onder mijn ministerie, en bij het ministerie van VWS over de ervaringen in het zorgveld. Voor wat betreft ABD Interim (functionarissen op directorenniveau) geldt dat deze ambtenaren van de ene overheidsdienst inzet bij een andere overheidsdienst. Met betrekking tot deze inzet heb ik de volgende gegevens over de jaren 2004–2011 (peilmoment juni 2011):

- < 6 maanden 10%
- ongeveer 6 maanden 30%

- ongeveer 12 maanden 30%
- ongeveer 18 maanden 15%
- > 18 maanden 15%.

In het zorgveld geldt een maximale duur voor interim-bestuurders van twaalf maanden. Op grond van de ervaring opgedaan in het veld hebben de koepels in het zorgveld deze termijn vastgelegd in de BBZ. Indien een instelling de betreffende persoon langer wil contracteren zou dat alleen mogen in de vorm van een dienstverband.

Kijkende naar de praktijk lijkt de in het wetsvoorstel gekozen periode van twaalf maanden mij dus niet onredelijk. Een drastische verkorting van de termijn, sluit niet goed aan bij de in de praktijk gebleken behoefte.

8. Raden van toezicht

In de eerste termijn heb ik in reactie op het amendement van de heer Heijnen over de raden van toezicht aangegeven mee te willen denken over de wijze waarop de bezoldiging van leden van raden van toezicht kan worden genormeerd, als hiervoor aanleiding bestaat. Er is sprake van een zekere lacune in het wetsvoorstel, omdat het maximum bij deeltijdfuncties wordt omgerekend naar rato van de taakomvang. Met leden van raden van toezicht worden echter in het algemeen geen bezoldigingsafspraken gemaakt op basis van het aantal te werken uren of dagen. Er wordt voor de taak een bedrag afgesproken. In dat geval is het bezoldigingsmaximum of het voor de instelling geldende «verlaagde plafond» van toepassing. Dat is bij leden van raden van toezicht in het algemeen geen adequate norm. Ik ben echter van mening dat geen regeling nodig is, in die gevallen dat men pro Deo of tegen een bescheiden vacatievergoeding actief is. Anderzijds zijn er instellingen waar de leden van raden van toezicht meer dan 5% van een volledige werkweek actief zijn. In dat geval is de norm die de heer Heijnen voorstelt te beperkt. Er is derhalve maatwerk nodig en oprijvende werking moet worden voorkomen.

Een bepaling die de vakminister in staat stelt een maximum te bepalen voor leden van raden van toezicht op basis van het voor de instelling geldende maximum in verhouding tot de te leveren tijdsinspanning, lijkt mij daarom een betere oplossing of een regeling die met onderscheiden maxima werkt.

9. Onkostenvergoedingen

Mevrouw Van Gent heeft aangegeven dat zij in de veronderstelling leeft dat toen indertijd de Kamer met mijn ambtsvoorganger sprak over de 130%, dit «all inclusive» was. In de brieven van mijn ambtsvoorganger aan de Kamer is verwoord dat de norm is gebaseerd op:

«130% van het brutoloon van een minister» (peildatum 2009). Brutoloon is het salaris verhoogd met vakantiegeld, eindejaars-toeslag, bonussen enzovoort. Onkostenvergoedingen en uitgesteld loon (pensioen) maken geen deel uit van het bruto loon, vandaar dat deze apart genormeerd zullen worden om ontduiking te voorkomen. Er komen dus separate normen voor de onkostenvergoeding en de werkgeversbijdrage van het pensioen¹.»

Deze benadering is eerder met de Kamer besproken. Het werkgeversdeel van de sociale premies is hieraan nadien toegevoegd. Het werkgeversdeel van de sociale premies kan op voorhand niet met een bedrag genormeerd worden, omdat deze afhankelijk zijn van de wetgeving terzake en de persoonlijke omstandigheden van de betrokken functionaris. Om

¹ De brief van 23 juni 2009, Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 44.

inhoudelijke en uitvoeringstechnische redenen zou ik nadrukkelijk willen ontraden om af te stappen van deze aanpak. Een vergoeding van onkosten is een gebruikelijke rechtspositionele voorziening. Er is nooit sprake van geweest dat deze in de beloningsnorm is begrepen.

10. Bonussen

Ten aanzien van het amendement op stuk nr. 26 van de heer Heijnen (PvdA) heb ik in mijn eerste termijn reeds gemeld dat ik vrees dat het voorstel een opdrijvend effect zal hebben, omdat variabele delen van de bezoldiging zullen worden vervangen door vaste delen. Ik heb ook gemeld dat bonussen in de publieke en semipublieke sector worden gebruikt om prestatieafspraken te maken of om bijzondere prestaties te belonen, maar dat die niet de omvang hebben als die in sommige marktsectoren, waar het voorkomt dat de bonus gelijk of groter is dan het vaste deel. In de sector Rijk bedraagt voor de Topmanagementgroep de variabele beloning wegens een bijzondere prestatie ten hoogste een maandsalaris, waarbij jaarlijks ten hoogste 25% van de TMG-groep voor een dergelijke bonus in aanmerking komt.

Wat ik in mijn eerste termijn niet heb gemeld, is het volgende. Het amendement van de heer Heijnen levert een aantal uitvoeringsproblemen op.

Ten eerste ontbreekt het overgangsrecht. Voor zover er een variabele beloning is overeengekomen bij een afgesproken bijzondere prestatie, is sprake van een overeenkomst onder opschortende voorwaarde. Wanneer de overeengekomen prestatie wordt geleverd, is aan de opschortende voorwaarde voldaan en zal de bonus moeten worden uitbetaald. Op grond van het amendement Heijnen is dat verboden en dat levert strijd op met artikel 1 Eerste Protocol EVRM.

Ten tweede moet de term «winstdelingen en bonusbetalingen» worden uitgelegd op dezelfde wijze als in artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Die term is aanzienlijk breder dan wat in het spraakgebruik onder bonus wordt verstaan, te weten prestatieafhankelijke incidentele beloning. De Raad voor de Jaarverslaggeving geeft de volgende niet-uitputtende opsomming¹:

- winstdeling of bonusregeling
- tantièmes
- gratificaties
- stock appreciation rights (SAR's) of Phantom Stock Opties
- waarde van de toegekende rechten bij uitoefening (intrinsieke waarde)
- vergoedingen bij indiensttreding.

Deze posten zullen lang niet allemaal voorkomen in de publieke of semipublieke sector, maar de consequentie van het amendement Heijnen is dat een SG bij een ministerie niet langer een gratificatie bij zijn ambtsjubileum mag krijgen, of dat mobiliteitstoelagen of bindingspremies niet langer zijn toegestaan. In de systematiek van het wetsvoorstel is een dergelijke beperking in het geheel niet nodig. Voor zover met een gratificatie bij het ambtsjubileum, een mobiliteitstoelage of een bindingspremie het bezoldigingsmaximum of een sectornorm zou worden overschreden, is een dergelijke gratificatie, toeslag of premie op grond van het wetsvoorstel niet toegestaan. Maar men schiet zijn doel voorbij als dergelijke instrumenten ook worden verboden zonder dat de toepasselijke norm is overschreden. Hoewel ik respect heb voor de insteek van de heer Heijnen dat bonussen bij de top van de publieke en semipublieke sector niet goed op hun plaats zijn, ontbreekt naar mijn oordeel zo de nuance in het debat.

¹ Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, hoofdstuk 271, bijlage 3, p. 457.

11. Taakuitbreiding adviescollege

Met name de heer Van Raak heeft zijn zorgen geuit over de eventuele ontduikingsmogelijkheden in de wet. Ik heb geantwoord dat niet elke eventualiteit die zich voor kan doen kan worden voorzien, want dan zou ik daar al wat aan gedaan hebben. Gezamenlijk zijn wij tot de conclusie gekomen dat het in te stellen adviescollege tevens de opdracht krijgt te rapporteren over (gebruik) van ontduikings- en ontwijkingsmogelijkheden. Ik zal deze toezegging bij nota van wijziging vastleggen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. P. H. Donner