

## 5

### Normering bezoldiging topfunctionarissen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector) ( 32600 ).**

**De voorzitter:**

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik feliciteer hem nogmaals van harte met zijn benoeming. Ik wens hem veel succes en nog meer wijsheid toe.

De beraadslaging wordt geopend.



**Mevrouw Van Bijsterveld (CDA):**

Voorzitter. Het is mij een groot genoegen om vandaag als eerste het woord te mogen voeren over dit wetsvoorstel in aanwezigheid van deze nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Ik feliciteer hem hartelijk met zijn benoeming.

Met de indiening van dit wetsvoorstel is een nieuwe stap gezet in een maatschappelijke en politieke discussie die nu al vele jaren gevoerd wordt, namelijk de discussie over de beloningsstructuur voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De inhoudelijke positie van de CDA-fractie in deze discussie is dat zij het van groot belang vindt dat het beloningsbeleid in deze sectoren evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant is. Dat was in ieder geval ook de positie van de demissionaire regering.

Voor de vorm zijn uiteenlopende modellen denkbaar, namelijk zelfregulering al dan niet gecombineerd met openbaarheidsregimes, sectorale wetgeving, een generieke aanpak, wettelijke maximering of een combinatie van al deze vormen. Het wetsvoorstel dat nu ter behandeling voorligt, gaat uit van het laatste. Het is een combinatie-model. Over de voors en tegens van al deze opties zijn in het voortraject al de nodige argumenten gewisseld. De CDA-fractie kan zich goed vinden in het nu gekozen model. Overigens moet het ons van het hart dat het positief is dat de eerdere discussies en initiatieven in het kader van de topbezoldigingen ook hebben bijgedragen aan het door het CDA voorgestane maatschappelijke verantwoord beleid in deze sector.

Maar goed, nu het voorstel zelf. Het voorstel heeft al een uitvoerige behandeling gehad, zowel in de Tweede Kamer als ook in dit huis. Wij danken de (vorige) regering voor de beantwoording van onze vragen tijdens de eerdere schriftelijke rondes. Het voorstel behelst vrij veel. Er blijft een drietal onderwerpen over waarover wij vandaag met de regering van gedachten willen wisselen. Ten eerste gaat het om de categorisering van de uiteenlopende sectoren en de gevolgen daarvan. Ten tweede gaat het om het gekozen regime voor het overgangsrecht en ten derde om het aangekondigde reparatievoorstel in combinatie met de inwerkingtreding van dit voorstel. Tot slot maak ik graag nog enkele opmerkingen over dit voorstel

in het licht van de door de regering in het regeerakkoord aangekondigde nieuwe maatregelen.

Ik begin met het eerste punt: de categoriale indeling. Zorgverzekeraars hebben bezwaren tegen de categorie waarin zij zijn ingedeeld. Zij vallen niet slechts onder het openbaarverzekeringregime, maar ook in de categorie waarvoor een sectorale bezoldigingsnorm geldt. Dat wil zeggen dat er geen wettelijke maximering is en dat de minister een salarisplafond vaststelt na een voorstel daartoe vanuit de branche zelf. Het plafond is niet gekoppeld of gebonden aan het maximumsalaris van de minister. Hebben wij de regering goed begrepen dat zij de opschuiving van derde naar de tweede categorie als een graduele maar niet als een principiële verandering ziet en dat zij bij de typering van deze organisaties de wijze van bekostiging de doorslaggevende factor vindt?

Zorgverzekeraars stellen zich op het standpunt dat de zogenaamde Solvency II-richtlijn die ook de beloningsstructuur raakt, een maximumharmonisatie betreft en dat hun positie in het wetsvoorstel zich daarmee slecht verdraagt. Kan de minister nogmaals toelichten waarom die richtlijn wel de ruimte voor deze normering biedt? Van de kant van betrokkenen, ook in andere sectoren, is gesteld dat wettelijke normering het werkgeverschap zou doorkruisen, met name van de raden van toezicht. Daarmee wordt vooral bezwaar gemaakt tegen indeling in de eerste categorie. Kan de minister hierop reageren?

Dan het tweede punt: het overgangsrecht. Het wetsvoorstel gaat uit van een overgangstermijn van vier jaar met volledig eerbiedigende werking en vervolgens een afbouwtermijn van drie jaar. De regering heeft aangegeven dat de gemiddelde benoemingstermijn van functionarissen die onder het wetsvoorstel vallen vier jaar is. Dat betekent dat voor de afloop van die overgangstermijn praktisch altijd weer sprake zal zijn van een herbenoeming onder nieuwe voorwaarden van dit wetsvoorstel of van een nieuw contract. Daarvoor biedt de overgangsregeling dan ook soelaas. Mocht de periode van een lopende benoeming langer zijn, dan is er nog de afbouwtermijn van drie jaar. Kan de regering aangeven of er binnen de sectoren waarop het voorstel van toepassing is, ook benoemingstermijnen voorkomen die structureel langer zijn dan die periode van vier jaar? Met andere woorden: zijn er benoemingen die niet gedekt worden door de termijn van de eerbiedigende werking en waarvoor de afbouwtermijn aan de orde is? De regering heeft, mede onder verwijzing naar het Leidse juridisch advies over het overgangsrecht, beargumenteerd waarom de regeling van vier plus drie jaar de toets van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM kan doorstaan. Geldt dat ook voor individuele gevallen waarbij langere benoemingstermijnen dan vier jaar aan de orde zijn? Ik doel dan met name op de nu zittende functionarissen.

Dan het derde punt: de reparatiewetgeving. Eerder hebben wij al duidelijk gemaakt ons te kunnen vinden in het voornemen van de regering om deze reparatiewetgeving te initiëren. Anbi's als zodanig horen niet onder de werkingssfeer van het wetsvoorstel te vallen. Wij zijn het met de regering eens dat dit principiële niet juist is en dat hier bovendien de grenzen van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel worden bereikt. Natuurlijk kunnen zij op andere gronden onder de toepassingssfeer van het wetsvoorstel vallen. Dan is er niets aan de hand. Ook staat de CDA-fractie positief tegenover de nog aan te brengen beperking in de toepassing van de regeling op centraal of decentraal gesubsidieerde or-

## Van Bijsterveld

organisaties. Kan de regering inzicht geven in de drempelcriteria die voor die laatste organisaties worden gehanteerd? Wanneer dient de regering een reparatiewetsvoorstel in bij de Tweede Kamer en hoe stelt zij zich het tijdspad voor? De regering suggereerde bij eerdere inwerkingtreding van het voorstel van de WNT de bepalingen waarop het reparatievoorstel ziet niet te handhaven. Dat is natuurlijk niet zo fraai. Hoe ziet nou het inwerkingtredingsperspectief van dit voorstel eruit? Wordt bij de aanvaarding ervan in dit huis nog steeds uitgegaan van de inwerkingtreding van dit voorstel op 1 januari 2013 of verschuift die termijn? Hoe zit het dan met de inwerkingtreding van het reparatievoorstel? Wat betekent dat dan voor de bevoorzieningstermijn die onder de figuur van dit wetsvoorstel geldt sinds de aanvaarding van dit wetsvoorstel door de Tweede Kamer vorig jaar december? Dit zijn een aantal technische vragen, die voor ons echter heel erg van belang zijn. Daarom krijg ik graag een gedetailleerd antwoord van de minister op deze vragen.

Ik heb nog enkele slotopmerkingen over het nieuwe regeerakkoord. Daarin wordt het voornemen bekendgemaakt dat men de norm van 130% uit dit wetsvoorstel terug wil brengen tot 100% en die norm niet alleen van toepassing wil verklaren op topfunctionarissen, maar op de hele bezoldiging in de betreffende sectoren. Hoe ziet de regering deze aankondiging in relatie tot het huidige wetsvoorstel? De CDA-fractie hecht aan zorgvuldigheid in het wetgevingsproces. De kans bestaat dat er alweer een heel nieuwe norm aan zit te komen in het komende wetsvoorstel, voordat dit wetsvoorstel goed en wel in werking is getreden. Die norm gaat natuurlijk een stukje verder. Er is een monitoring van dit wetsvoorstel toegezegd. Maar als direct alweer een nieuw wetsvoorstel wordt aangekondigd, hoe serieus moeten wij die monitoring dan nemen? Wat betekent een en ander voor de contracten die straks onder de figuur van dit wetsvoorstel worden aangenomen? Wij zien met veel belangstelling uit naar de reactie van de minister.



De heer **Koole** (PvdA):

Voorzitter. Allereerst richt ik een hartelijk woord van welkom aan de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Nog voordat aan de overkant het debat over de regeringsverklaring heeft plaatsgevonden, is deze Kamer in de gelegenheid met de nieuwe minister te spreken. Ik heb grote waardering voor zijn bereidheid om op zo'n korte termijn met de Eerste Kamer van gedachten te wisselen over het belangrijke onderwerp van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Dat onderwerp is om verschillende redenen van groot belang, getuige ook het jarenlange maatschappelijke debat over topinkomens. De matiging van topsalarissen in welke sector dan ook is voor sociaaldemocraten van groot gewicht. Inkomensverschillen op basis van zwaarte, verantwoordelijkheid en omvang van functies zijn gerechtvaardigd, maar wij sociaaldemocraten willen die verschillen graag binnen het redelijke houden, zodat in de samenleving ook in financieel opzicht de boel bij elkaar wordt gehouden.

We spreken vandaag echter over de publieke en semipublieke sector. Daar geldt nog een belangrijk aanvullend argument: instellingen die direct of indirect, geheel of in belangrijke mate, door de overheid worden gefinancierd of een publiek belang dienen, moeten door hun interne

beloningsstructuur uitstralen dat zij op verantwoorde wijze met hun financiële middelen omgaan, zeker als die zijn opgebracht door het heffen van belastingen. Dat geldt des te meer in tijden waarin van de gehele bevolking extra offers worden gevraagd. Van instellingen in de publieke en semipublieke sector mag in dat opzicht een voorbeeldfunctie worden verwacht. Zij moeten een "Dreesiaanse" houding aannemen, die kwaliteit met zuinigheid verbindt. Dat betekent enerzijds dat die instellingen in staat moeten zijn kwalitatief goede mensen aan te trekken en anderzijds dat zij die mensen fatsoenlijk belonen, maar zonder exorbitante maximumsalarissen.

Het is een tamelijk ingewikkelde puzzel om daarbij het goede evenwicht te vinden. Het heeft dan ook enige jaren geduurd voordat voorliggend wetsvoorstel werd ingediend in de Tweede Kamer. De Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, de commissie-Dijkstal, heeft er destijds over geadviseerd. Er heeft een uitgebreide consultatieronde plaatsgehad. Op basis van al die adviezen is een wetsvoorstel opgesteld dat qua opzet en inhoud in het algemeen een evenwichtige indruk maakt. Op sommige punten is het wetsvoorstel door amendering in de Tweede Kamer nog verder aangescherpt. Naar aanleiding van het aldus gewijzigde wetsvoorstel is voorlichting door de Raad van State gevraagd en heeft dit huis vragen gesteld. Ik dank de vorige minister voor de adequate beantwoording van de vragen in het nader voorlopig verslag. Toch heeft mijn fractie nog enkele vragen.

Alvorens daarop in te gaan, heb ik nog een enkele opmerking en vraag over het zojuist gesloten regeerakkoord. Zoals al eerder is gememoreerd, wordt daarin gesproken over een verlaging van het maximum van de topinkomens van 130% van een ministersalaris naar 100%. Mijn fractie vindt het salaris van een minister een heel mooie bezoldiging voor dergelijke zware en verantwoordelijke functies. Ik neem aan dat de nieuwe minister het daarmee eens is. Het idee om de salarissen in de publieke en semipublieke sector niet hoger te laten zijn dan een ministersalaris, komt mijn fractie daarom sympathiek over. Die maximering van de salarissen is in het nieuwe regeerakkoord overigens niet beperkt tot de topfunctionarissen; zij geldt voor alle medewerkers. Kennelijk geldt volgens de nieuwe regering niet de uitspraak van de vorige regering in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 5 dat "toepassing van het wetsvoorstel op alle werknemers een onaanvaardbare inbreuk zou zijn op het overleg tussen sociale partners". In het regeerakkoord worden aldus, in afwijking van het advies van de commissie-Dijkstal, veranderingen voorgesteld die zowel de hoogte als de reikwijdte van de bezoldigingsmaximering betreffen.

In de Tweede Kamer is een SP-amendement om dat maximum terug te brengen tot 100% van het brutosalaris verworpen, mede door de fracties van de partijen die het regeerakkoord nu hebben omarmd. Het voorstel in het regeerakkoord kan dus moeilijk worden geïnterpreteerd als de uitkomst van een proces van "elkaar iets gunnen" van beide coalitiepartners. Kan de minister uitleggen waarom men in het regeerakkoord nu toch met dat voorstel is gekomen? En in het verlengde hiervan, hoe ziet de minister het traject van de omzetting van dit voornemen uit het regeerakkoord in een nieuw wetsvoorstel? Aan welke termijn denkt hij daarbij? Op welke wijze gaat hij de sector bij de voorbereiding van een eventueel nieuw wetsvoorstel betrekken?

## Koole

De PvdA-fractie is, zoals reeds opgemerkt, blij dat we vandaag het voorliggende wetsvoorstel bespreken. De passage in het regeerakkoord is nog slechts een voornemen. Wij moeten afwachten of, wanneer en in welke vorm dat voornemen als wetsvoorstel deze Kamer bereikt. Daar moeten wij bij de behandeling van dit wetsvoorstel niet op wachten. Het is immers vaker voorgekomen dat voornemens uit regeerakkoorden deze Kamer niet bereiken en het onderwerp is te belangrijk om nu te laten liggen. Het is "dringend gewenst", zoals in de nota naar aanleiding van het verslag staat.

Het omzetten van het voornemen uit het regeerakkoord in een nieuw wetsvoorstel kost tijd omdat het zorgvuldig dient te geschieden. De PvdA-fractie gaat er daarom van uit dat dat voornemen pas in een nieuw wetsvoorstel wordt gegoten nadat zorgvuldig overleg met de sector heeft plaatsgehad, juist omdat het afwijkt van het advies van de commissie-Dijkstal. Is de minister het met deze zienswijze eens?

Ik kom op het wetsvoorstel zelf. Zoals gezegd, heeft de vorige minister vele vragen van dit huis in twee rondes adequaat beantwoord. In die beantwoording heeft de minister al aangegeven met reparatiewetgeving te komen waardoor algemeen nut beogende instellingen (anbi's) uit de bijlage van het wetsvoorstel worden geschrapt. De PvdA-fractie heeft zich op dit punt door de argumentatie van de minister laten overtuigen. Datzelfde geldt voor het voornemen om in diezelfde aanpassingswet een drempelbedrag en een minimale duur van de subsidie op te nemen.

Minder overtuigd is mijn fractie door het antwoord op de vraag over de betrokkenheid van werknemersorganisaties bij het vaststellen van een sectorale bezoldigingsnorm. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat het wetsvoorstel zich richt op de werkgevers van de topfunctionarissen en dat het daarom logisch is dat de sectorale norm juist met hen wordt besproken. Wij zijn het ermee eens dat met de werkgevers moet worden gesproken, maar roepen de minister op om van tevoren ook de mening te peilen van de werknemersorganisaties in de desbetreffende sector. Immers, de minister heeft eerder in de memorie van antwoord gesteld dat verwacht mag worden dat van het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen een mitigerende werking zal uitgaan op het salaris van ondergeschikten, in de zin dat de salarissen van de topfunctionarissen de top zullen vormen van het inkomensgebouw. Omdat het maximum aldus effect heeft op het hele inkomensgebouw, ligt het voor de hand dat de minister, alvorens die sectorale norm vast te stellen, zich ook op de hoogte stelt van de opvattingen daaromtrent bij de werknemersorganisaties. Is de minister bereid toe te zeggen in voorkomende gevallen ook van tevoren de opvatting van de werknemersorganisaties in de sector te peilen?

Over de reikwijdte van de maximumnorm heeft de regering in de memorie van antwoord van juli dit jaar gezegd dat het mogelijk is dat ondergeschikten meer verdienen dan het maximum dat gesteld is voor de topfunctionarissen, ondanks de mitigerende werking. Afgezien van het voornemen in het nieuwe regeerakkoord om die mogelijkheid te schrappen – zoals gezegd zullen we de uitwerking daarvan te zijner tijd aan de hand van een mogelijk nieuw wetsvoorstel beoordelen – wil ik hier aandacht vragen voor de volgende casus. Die kwam mij pas onlangs onder ogen en kon ik daarom niet aan de orde stellen in de twee rondes van schriftelijke vragen. Het is wel-

iswaar een enigszins technische casus, maar ik wil hem toch even voorleggen.

Eind augustus heeft de kantonrechter in Utrecht een uitspraak gedaan in een zaak waarbij een functionaris direct onder het bestuursniveau ontslagen werd bij een corporatie na een langdurig werkverband. Zij was door een reorganisatie boventallig geworden. De raad van toezicht stelde de volgende ontslagregeling voor: als het betrokkene niet zou lukken om een andere baan te vinden, zou de volledige ontslagvergoeding, ongeveer 2 ton, conform de kantonrechtersformule worden uitgekeerd. Die vergoeding zou betaald worden in drie termijnen van een halfjaar vooruit. Als betrokkene binnen dat halfjaar werk zou vinden, zouden de resterende termijnen niet worden uitbetaald. De raad van toezicht van die corporatie vond dat een zeer redelijk voorstel in het licht van het wetsvoorstel dat wij vandaag bespreken, waarin een maximum uitkering van € 75.000 is voorzien.

De rechter beriep zich tijdens zijn uitspraak van eind augustus op de memorie van antwoord van 15 juli jongstleden. De casus is interessant omdat het hierbij gaat over de vraag wie er nu wel of niet onder dit wetsvoorstel vallen, juist bij vertrekregelingen. De rechter oordeelde op basis van artikel 7, lid 3 dat dit wetsvoorstel zijn schaduw reeds vooruitwierp en van toepassing was op de casus. De kantonrechter kon derhalve anticiperend interpreteren. Het maximum van € 75.000 zou daarom ook van toepassing kunnen zijn. Tegelijkertijd oordeelde hij echter dat de functie van betrokkene, directeur van een werkmaatschappij van de corporatie, volgens deze wet niet valt onder het begrip "topfunctionaris", omdat de minister in de memorie van antwoord van juli op een vraag uit deze Kamer had geantwoord dat een decaan op een universiteit geen topfunctionaris is in de zin van de wet, omdat hij niet mede leidinggeeft aan de gehele organisatie, maar slechts aan een onderdeel daarvan. Hoewel de betrokken werknemer directeur was van een van de belangrijkste werkmaatschappijen binnen de corporatie, was zij toch geen topfunctionaris in de zin van dit wetsvoorstel. De maximumontslagvergoeding van € 75.000 was derhalve niet van toepassing en dus kende de rechter het volledige bedrag van ongeveer 2 ton toe. Indien op hetzelfde moment een van de leden van de raad van bestuur zou zijn ontslagen, had deze genoeg moeten nemen met een maximumontslagvergoeding van € 75.000, terwijl voor zijn ondergeschikte dat maximum niet geldt. Acht de minister dit een wenselijke situatie? Zo nee, wat is hij voornemens hieraan te doen?

Tot slot heb ik nog enkele vragen ter verduidelijking van de doorwerking van de wet op het subnationale niveau. Lokale overheden geven immers soms ook subsidies aan instellingen die volgens deze wet als semipubliek zouden worden aangemerkt. Als er een dergelijke subsidierelatie aanwezig is, kan de betrokken lagere overheid dan nadere voorwaarden stellen over de maximumsalariering bij de betreffende instelling of is het zo dat hier het in de wet gestelde maximum of het volgens deze wet door de minister vastgestelde sectorale maximum geldt en dat hiervan niet door de lagere overheden kan worden afgeweken? Een vergelijkbare vraag geldt voor het idee van een zogenaamde "wethoudersnorm" waarvoor in sommige plaatsen wordt gepleit. Kan een gemeente bepalen dat voor gemeentelijke ambtenaren die vallen onder de definitie van "topfunctionaris" in de wet, een maximumsalariering geldt ter hoogte van het salaris van een wethouder in die gemeente? Het achterliggende idee bij

## Koole

deze vragen is of er hier sprake is van gemeentelijke autonomie en, zo ja, of de minister een ontwikkeling naar lokaal ingrijpen en lokale variatie wenselijk acht?

Mijnheer de voorzitter, ik rond af. Het doel van dit wetsvoorstel is het matigen en normeren van de bezoldiging van bestuurders en overige topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector door middel van een democratisch gelegitimeerd instrument. De PvdA-fractie onderschrijft dit doel zeer. Het is de hoogste tijd dit doel te realiseren. Niettemin verneemt de PvdA-fractie graag eerst de antwoorden van de minister.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Voor ik mijn betoog begin, feliciteer ik de minister namens mijn fractie van harte met zijn benoeming. Wij zien uit naar een goede samenwerking.

Er zijn weinig thema's die zo onderwerp zijn van publieke verontwaardiging als excessieve beloning van topfunctionarissen die leidinggeven aan instellingen in de publieke en semipublieke sector. Nog steeds bereiken ons geluiden over extreme beloningen van topfunctionarissen in de zorg, het onderwijs of de volkshuisvesting. Deze negatieve beeldvorming versterkt een gevoel van politiek cynisme en wantrouwen onder de bevolking. Verhalen in de media over een directeur van een woningcorporatie die op kosten van de zaak in een Maserati rijdt en over een directeur van een noodlijdende woningcorporatie die bij zijn gedwongen vertrek ruim 3,5 miljoen euro meekrijgt, zijn dodelijk voor de publieke zaak en de publieke bezieling. Financieel Zonnekoninggedrag is überhaupt laakbaar, maar zeker als het gaat om instellingen die geacht worden met gemeenschapsmiddelen publieke belangen te realiseren. Zelfverrijking in de publieke en semipublieke sector is uit den boze.

Gelukkig lijkt het in toenemende mate om uitzonderingen te gaan, maar het zelfreinigend vermogen van raden van bestuur en raden van toezicht behoeft blijvend onderhoud. Het feit dat we hier vandaag spreken over voorstellen tot normering en maximering van bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector onderstreept dit uitgangspunt. Het maatschappelijk middenveld – daar hebben we het toch in belangrijke mate over – heeft een aantal behoorlijke butsen opgelopen. Mijn fractie betreurt dit in hoge mate. Het gaat immers om de geloofwaardigheid van het sociaal weefsel van onze samenleving, om het vertrouwen in maatschappelijke organisaties. Het morele leiderschap van topfunctionarissen en bestuurders van publieke en semipublieke organisaties en instellingen moet kennelijk gereanimeerd worden. Er is blijkbaar geen vanzelfsprekende cultuur van zelfbeheersing en zelfbeperking. Dat is een pijnlijke vaststelling.

Mijn fractie hecht zeer aan een evenwichtig en maatschappelijk verantwoord loongebouw voor de publieke en semipublieke sector, zonder buitensporige beloningen aan de bovenkant. Werken voor de publieke zaak impliceert werken met publieke middelen en daarbij past terughoudendheid in bezoldiging. Voor de ChristenUnie en voor vele andere partijen is het werkzaam zijn voor de publieke zaak ook een kwestie van roeping en niet alleen van beroep. Het gaat om werkzaamheden die gericht zijn op het naderbij brengen van the good society. Dit principe verhoudt zich slecht met exorbitante beloning. Dit klinkt hoogdravend, maar dat is het niet. Het werken voor en in

de publieke sector is in zekere zin een keuze. Een keuze die voor velen niet primair wordt ingegeven door het najagen van geldelijk gewin, maar door een verantwoordelijkheidssethos, door niet-materiële waarden.

Topfunctionarissen die leidinggeven aan instellingen in de publieke en semipublieke sector zouden bij uitstek de dragers van dit ethos moeten zijn. Gelukkig zijn de meesten dat ook. En natuurlijk moeten we ervoor zorgen dat de beloning van onze topmensen in de publieke sector niet extreem uit de pas loopt met die in de private sector. Maar hier past ook een zekere nuchterheid: de bezoldiging – ook qua exitregelingen – tussen de publieke en private sector zal altijd verschil vertonen. Daar moeten we niet krampachtig over doen. Juist in een situatie waar Nederland drastisch moet bezuinigen in de publieke sector en er veel van de bevolking wordt gevraagd, moet het maatschappelijk debat hierover niet belast worden met een discussie over de onevenredig hoge salariëring van bestuurders.

Mijn fractie verwelkomt dan ook het huidige wetsvoorstel dat zoekt naar een transparante rationale voor normering en maximering van bezoldiging van topfunctionarissen, ook wat betreft ontslagregelingen. Dit wetsvoorstel kent een omstandige voorgeschiedenis, gezien het langjarige adviestraject van onder andere de commissie-Dijkstal, een commissie die maar liefst zeven adviezen uitbracht. De commissie liet zien dat er gemiddeld genomen geen sprake was van excessieve loonstijgingen in de publieke sector, maar dat er wel een jaarlijkse toename was van topfunctionarissen met een bezoldiging hoger dan die van een minister in ons land. Zelfregulering, zoals ook de minister concludeert in de toelichting op het wetsvoorstel, is geen schering en inslag. Uiteindelijk leidde dit traject tot een beleidslijn rond normering en maximering in het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV waarvoor ook mijn partij tekende.

Interessant is dat de lange discussie in ons land over de bezoldiging van topbestuurders een bijna spiegelbeeldig karakter kent. De discussie werd ingezet door de commissie-Van Rijn, die adviseerde om het arbeidsvoorwaardenbeleid voor het topmanagement in de publieke sector in ons land aanzienlijk te verbeteren. In dat advies domineerden het arbeidsmarktperspectief en de concurrentieverhouding met de private sector. Anno 2012 is de discussie gekanteld en gaat het om de vraag hoe we de topsalarissen in de publieke sector kunnen maximeren op basis van heldere normen. In dit perspectief overheerst de noodzaak van beteugeling.

Mijn fractie beseft terdege dat het hier om een complexe materie gaat die zich niet met vlotte politieke oneliners laat benaderen. De begrippen "publiek" en "privaat" laten zich makkelijk in de mond nemen, maar in de praktijk zijn er allerlei mengvormen ontstaan en kennen we ook een uitdijende semipublieke sector. Hierdoor is de regiemacht van de overheid over het loongebouw in de niet-private sector niet altijd evident. Sommige bestuursorganen zijn ook bewust op afstand geplaatst. Daarbij komt dat bestaande contractuele verhoudingen zich niet een-twee-drie laten wijzigen. En, laten we dat niet vergeten, loonvorming is uiteindelijk en in beginsel een zaak van sociale partners. Met de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) van een paar jaar geleden beschikken we over een instrument om de ontwikkeling van topinkomens in de publieke en semipublieke sector transparant te maken. Organisaties en instellingen die met publieke middelen worden gefi-

nancierd, zijn gehouden om in hun jaarrekening de belastbare lonen te vermelden die het jaarsalaris van een minister te boven gaan. Daarmee werd een stevige stap gezet in de richting van openbaarmaking van topinkomens. Het voorliggende wetsvoorstel regelt een verdergaande plicht tot openbaarmaking, begrenst de beloning van topbestuurders, maximeert de ontslagvergoeding en kent een sanctieregime. De WNT is, zoals een beloningsdeskundige eens opmerkte, een Wopt met tanden.

De WNT kent drie beloningsregimes. Regime 1 regelt het bezoldigingsmaximum voor een gespecificeerd aantal lichamen die krachtens publiek recht zijn ingesteld. Dit komt ruwweg overeen met de bekende balkenendernorm: 130% van een bruto ministersalaris. Regime 2 regelt het beloningsplafond voor de sector van zorgaanbieders. De branche kan hier voorstellen doen; de minister beslist. Voor de regimes 1 en 2 geldt een openbaarheidverplichting en een ontslagvergoeding van maximaal € 75.000. Tevens geldt een bonusverbod. Regime 3, ten slotte, schrijft een openbaarheidsverplichting voor de sector van zorgverzekeraars voor. Dat is de enige verplichting die voor deze sector geldt. Op basis van een aangenomen amendement in de Tweede Kamer is ook een wettelijk bezoldigingsmaximum opgenomen voor de toezichthouders van publiekrechtelijke instellingen.

Mijn fractie kan leven met de regimedifferentiatie, die spoort met respectievelijk de wettelijke taak van een instelling, de mate waarin een organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt, het publieke belang dat behartigd wordt en de mate waarin sprake is van commerciële concurrentie. Wel moet worden opgemerkt dat eigenlijk alleen het eerste regime echte slagkracht heeft. Hoe beoordeelt de minister de onderscheiden effectiviteit van de drie bezoldigingsregimes? Is er geen sprake van een sterk afnemende meeropbrengst? Daaraan koppelt mijn fractie de vraag of de minister op basis van vingeroefeningen die zijn departement ongetwijfeld gemaakt heeft, het idee heeft dat deze regimedifferentiatie in de praktijk goed zal werken en niet zal resulteren in een te groot grijs gebied. De genoemde criteria zullen immers niet altijd eenduidig uitvallen. Dit kan leiden tot ellenlange discussies met het veld. Voorkomen moet bovendien worden dat de regimegewijze maximumbedragen in de praktijk gaan werken als streefbedragen. Dat zou een pervers effect zijn. Graag een reactie op deze punten. Specifiek wat betreft regime 2 heeft mijn fractie de vraag welke criteria de minister zal gaan hanteren om te beoordelen of de voorstellen van de branche redelijk zijn. Kan hij deze criteria met de senaat delen? Wordt de sector in kennis gesteld van deze criteria en hoe operationeel zullen de maximumcriteria uitvallen?

Mijn fractie begrijpt dat het wetsvoorstel geen betrekking heeft op staatsdeelname en staatsgesteunde ondernemingen. Kan de minister nog eens uitleggen wat hiervan de achtergrond is? En hoe zich dit laat rijmen met het wetsvoorstel dat wij recent met algemene stemmen in de senaat aannamen rond een bonusverbod voor staatsgesteunde ondernemingen? Het gaat daarbij toch eigenlijk om hetzelfde achterliggende principe? En daaraan gekoppeld de vraag hoe zich dit verhoudt tot zbo's, diensten die bewust op afstand zijn geplaatst.

Dan nog een opmerking over de balkenendernorm. Mijn fractie onderschrijft dat maximering een normerend anker behoeft. De vraag is evenwel, waarom dit anker gelegd is bij 130% en niet bij 100% van een ministersalaris. Daar zijn ook in de Tweede Kamer uitgebreid vragen over gesteld, onder andere door mijn partij, maar het debat bleef

hier onbevredigend. Graag horen wij van deze minister wat de doorslaggevende inhoudelijke argumenten zijn om te kiezen voor de 130%-norm. Wij weten dat het vorige kabinet een fascinatie had met het getal 130, maar dat zal niet bepalend zijn geweest. Wat vindt de minister in dit verband van de zogeheten "Brabantnorm", die Provinciale Staten van Noord-Brabant onlangs unaniem heeft vastgesteld, waarbij het ministersalaris als maximumnorm gaat gelden voor topsalarissen bij gesubsidieerde instellingen in deze provincie?

Het wetsvoorstel zoals dat voorligt, kent een beperkte eerbiedigende werking. De begrenzing en mogelijkheid van terugvordering gaat in voor aanstellingscontracten nadat de wet van kracht is geworden. Dat is uiteraard redelijk. Dat geldt wat mijn fractie betreft ook voor de overgangsregeling waarin de wet voorziet. De plicht tot openbaarmaking van bestaande bezoldigingen van topfunctionarissen valt, zo begrijpen wij, niet onder deze eerbiedigende werking. Heeft de minister evidentie dat dit tussentijds tot verhoging van bestaande bezoldigingen heeft geleid of anticipeert de sector op de nieuwe regeling?

Dan het punt van de sanctiebepaling. Indien de bezoldigingsgrenzen worden overschreden, kan de minister het te veel betaalde teruggeisen. Dat gaat ongetwijfeld gepaard met de nodige publicitaire "naming-and-shaming". Deze betalingen zijn onverschuldigd betaald, zo begrijpen wij. De werkgever kan dus het te veel betaalde deel terugvorderen van de betreffende topfunctionaris. Mocht betaling niet plaatsvinden dan kan een dwangsom worden opgelegd. Mijn fractie, het moet gezegd, is niet erg onder de indruk van de sanctiebepaling en de handhavinginstrumenten. Gezien het maatschappelijk belang en de maatschappelijke discussie is het wetsvoorstel op dit punt een beetje slapjes. Nog onlangs namen we in dit huis een wet aan die zeer forse sancties zet op misbruik van sociale zekerheidsvoorzieningen en arbeidswetten. En terecht. Bij het onderhavige wetsvoorstel komt de minister niet veel verder dan een herstelsanctie die mild uitvalt. Waarom geen forse boete opgelegd aan de betreffende topfunctionaris en aan de raad van toezicht of de raad van commissarissen die de bezoldiging heeft geaccordeerd? Dit zou het rechtsgevoel veel meer bevredigen dan een terugbetalingsregeling. Kan de minister hier niet wat meer uit de kast halen? Dat zou toch goed sporen met het beleid van dit kabinet rond sancties en handhaving inzake wetsovertredingen in het algemeen? Het kan toch niet zo zijn dat een frauderende bijstandsmoeder harder wordt aangepakt dan een topfunctionaris die willens en wetens de bezoldigingswet overtreedt? In beide gevallen gaat het om misbruik van publieke middelen. Voor mijn fractie is dit een aangelegen punt. Ik zie uit naar de reactie van de minister.

Het wetsvoorstel regelt in artikel 6 het instellen van een permanent Adviescollege normeringsbeleid. Mijn fractie kan zich daar veel bij voorstellen. Maar wat direct opvalt, is de wel zeer algemene taakomschrijving. Kan de minister wat specifiek op dit punt zijn? Welke taken behoren wel en welke taken behoren niet tot de competentie van dit nieuw te vormen adviescollege? Het doet mijn fractie deugd dat artikel 7.2 voorziet in een periodieke rapportage over de werking van de wet. Wij dringen erop aan dat dit een brede evaluatie zal worden van alle relevante aspecten van de wet zowel in termen van doelbereik, maar ook wat betreft sancties, handhaafbaarheid, regimedifferentiatie, sectorale uitwerking en venefecten. Een dergelijke brede evaluatie is van belang, gezien de maatschappelijk

ke discussie over de salariëring van topbestuurders in de publieke sector en de gevoeligheden die daarbij in het geding zijn. Kan de minister dit aan mijn fractie toezeggen?

Mijn fractie kan leven met de strekking van dit wetsvoorstel. Dit oordeel delen wij met de Tweede Kamer: daar is het voorstel immers met algemene stemmen aangenomen. Het is een goede zaak dat we nu een stap zetten naar het normeren en maximeren van het salarisgebouw in de publieke en semipublieke sector in ons land. Met name de combinatie van beide principes brengt de discussie een belangrijke stap verder. Wij hopen dat dit de negatieve stereotypering rond bezoldigingsexcessen een halt kan toeroepen. Mijn fractie heeft nog wel een aantal vragen, waarvan de kern wordt gevormd door de rationale achter de 130%-norm en de wat slappe bepalingen rond sancties en handhaafbaarheid.

Nog een laatste, niet onbelangrijke opmerking over die 130%-norm. De minister kent het nieuwe regeerakkoord, dat al aan de orde kwam. In de paragraaf over bestuur wordt melding gemaakt van een intrigerend voorstel, namelijk om topinkomens te maximeren op 100% in plaats van 130% van een ministersalaris. Mijn fractie hoort graag welke consequenties dit naar de mening van de minister heeft voor het huidige wetsvoorstel. Kunnen wij een nieuw wetsvoorstel verwachten? Welk tijdpad heeft de minister daarbij voor ogen?

Wij zien de beantwoording van onze vragen door de minister met belangstelling tegemoet en zullen dan ons eindoordeel bepalen.



De heer **Engels** (D66):

Mijnheer de voorzitter. Ik wil graag namens de fractie van D66 de minister van harte gelukwensen met zijn benoeming en hem ook welkom heten in dit huis. Mijn fractie heeft grote verwachtingen van juist deze minister. Vandaag is de eerste vuurproef, maar de minister heeft zich ongetwijfeld heel goed op dit debat kunnen voorbereiden.

Voor het streven naar een regeling voor bijzondere normering van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector bestaat veel maatschappelijke en politieke steun, zoals al meermalen is gezegd. Wij spreken vandaag in dit huis over een wetsvoorstel dat teruggaat tot de adviezen van de commissie-Dijkstal vanaf 2004. Het sindsdien gevoerde debat illustreert het negatieve effect van niet zelden zeer substantiële beloningen voor bestuurders van organisaties met een publieke opdracht op het imago van diezelfde organisaties en zelfs de gehele sector. Te hoge inkomens in de publieke en semipublieke sector tasten het maatschappelijke draagvlak voor uit publieke middelen betaalde collectieve voorzieningen aan. De samenleving is terecht verontwaardigd over het betrekkelijke gemak waarmee riantе salarissen uit publieke middelen worden betaald, zeker als er geen enkele vorm van concurrentie is en de bestuurder risico-loos zijn taak kan uitvoeren tot hij zijn pensioen bereikt of ontslagen wordt met een substantiële vertrekvergoeding. Wij zien ook dat binnen deze sectoren de onvrede over bepaalde excessieve beloningen is gegroeid.

De fractie van D66 steunt de regering in beginsel in het streven meer greep te krijgen op de ontwikkeling van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector. De publieke inkomensontwikkeling in het topsegment behoort transparant en gematigd te zijn. Beloningen in de publieke sector moeten bovendien aansluiten bij het be-

lang en de verantwoordelijkheid van ambten en functies. Dit hangt samen met het feit dat deze beloningen worden bekostigd uit de collectieve middelen. Publieke verantwoording is om die reden dan ook noodzakelijk. Dit alles rechtvaardigt de vaststelling van een democratisch en rechtsstatelijk gelegitimeerde wettelijke regulering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector. Deze kan helderheid bieden over de begrenzing van de sector als geheel en over een specifieke normering van de verschillende geledingen daarbinnen. Het uitzicht op het terugdringen van bovenmatige publieke beloningen wordt daarmee ongetwijfeld vergroot.

Anders dan de Wet openbaarheid publieke topinkomens (Wopt) bevat dit wetsvoorstel instrumenten om publieke vergoedingen daadwerkelijk te normeren. Gebleken is immers dat van openbaarheid, politieke controle en publiek debat over publieke topinkomens niet alleen de beoogde matigende, maar in sommige gevallen helaas ook een opdrijvende werking is uitgegaan. Wij kennen de weinig fraaie voorbeelden uit de wereld van de thuiszorg, de woningbouwcorporaties en het onderwijs, en dan heb ik de automerken nog niet eens genoemd.

In zijn oorspronkelijke vorm zou het wetsvoorstel binnen mijn fractie dan ook weinig discussie opgeleverd hebben. Na de substantiële amendering door de Tweede Kamer, waarmee het voorstel vergaand is aangescherpt, moet echter de vraag worden gesteld in hoeverre nu nog van een evenwichtig voorstel kan worden gesproken. Door nadere aanscherpingen van de beloningsregels en diverse uitbreidingen van daaronder te begrijpen personen en organisaties is de reikwijdte van het voorstel significant vergroot. Niet voor niets heeft deze Kamer aan de Raad van State voorlichting gevraagd over de gevolgen van het door de regering gewijzigde en daarna verdere geamendeerde wetsvoorstel voor de consistentie, samenhang, rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid ervan.

De Raad van State heeft zich in de ogen van mijn fractie, zeker in het licht van eerdere voorlichting over de zwaar geamendeerde zogenaamde voetbalwet, op een wel zeer terughoudende wijze van zijn taak gekweten. In hoofdlijnen komt het erop neer dat de Raad van State meent dat het wetsvoorstel zich thans meer en indringender uitstrekt tot de private sfeer, waarmee de spanning in de afbakening van het publieke en semipublieke domein is toegenomen.

Opvallend is dat de minister daar in de nota naar aanleiding van het verslag met kennelijke instemming uit afleidt dat de Raad van State geen overtuigende bezwaren heeft tegen de aangenomen amendementen. Dat sluit in mijn beleving niet geheel aan bij de eerdere opmerking van de minister in de memorie van antwoord, dat op enkele onderdelen van de door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen andere afwegingen heel goed voorstelbaar waren geweest. Dat vindt mijn fractie ook.

Uiteindelijk heeft de regering besloten slechts een zeer beperkte reparatiewet voor te bereiden. Deze aanpassingswet zal alleen de onbedoelde effecten van twee amendementen met betrekking tot de algemeen nut beogende en de gesubsidieerde instellingen wegnemen. Mijn fractie zou deze lijn op zichzelf kunnen ondersteunen, als er geen verdere bedenkingen tegen het nu voorliggende wetsvoorstel zouden zijn. Dat is echter wel het geval. Hoewel over enkele andere onderdelen nog wel het nodige valt op te merken zal ik mijn betoog toespitsen op die aarzelingen. Wat betreft de overige in onze schriftelijke in-

## Engels

breng aangesneden kwesties kunnen wij met de antwoorden van de vorige minister, waarvoor wij haar nadrukkelijk danken, redelijk tot goed uit de voeten.

Met het amendement-Gerbrands/Brinkman (32600, nr. 24) zijn bestuurders van zorginstellingen onder het zwaarste bezoldigingsregime gebracht: zij mogen niet meer verdienen dan de balkenendernorm. En passant is bepaald dat bestuurders van zorgverzekeraars moeten vallen onder de sectorale bezoldigingsnorm: een bezoldigingsmaximum dat na overleg met de sector door de minister zal worden vastgesteld.

Mijn fractie begrijpt de politieke drijfveer achter de gemaakte keuze, maar vraagt zich ernstig af of wij hiermee de goede weg zijn ingeslagen. In de memorie van antwoord (pag. 1) bevestigt de minister onze waarneming dat het beeld over de mate van zelfregulering in de zorgsector genuanceerd is, anders dan bij de woningbouwcorporaties en in het onderwijsveld.

Laat ik voor de helderheid om te beginnen vaststellen dat zorgverleners en zorgverzekeraars een belangrijke rol spelen in de gezondheidszorg als publiek belang. In de zorg is bovendien sprake van directe dan wel indirecte inzet van overheidsmiddelen. Daarmee zijn het echter nog geen organisaties die behoren tot de publieke of semipublieke sector. Ook de Raad van State heeft in zijn voorlichting aangegeven dat zorginstellingen primair als private organisaties moeten worden aangemerkt. Het feit dat de verdeling van inkomensafhankelijke bijdragen – over de aard en omvang daarvan zal ik vandaag veiligheidshalve geen uitspraken doen – om de risico's te verevenen onderwerp is van publieke financiering, doet daar niet aan af.

De minister meent blijkbaar dat zorgverleners wel, maar zorgverzekeraars niet tot de publieke of semipublieke sector behoren. Op pag. 6 van de nota staat dat deze keuze is gebaseerd op een interpretatie van het begrip "marktwerking", in relatie tot de zogeheten Dijkstal-criteria. Als grondslag voor een zo scherp onderscheid acht mijn fractie dat nogal dun, zeker als daarbij het element "concurrentie" wordt betrokken. Net als de Raad van State heeft mijn fractie de neiging dit onderscheid gradueel te achten.

Zorgverzekeraars zijn particuliere ondernemingen die in het licht van vastgestelde publieke kaders werkzaam zijn binnen een vorm van gereguleerde marktwerking. Wij stellen vast dat de regering aanvankelijk eenzelfde opvatting koesterde, en om die reden voor deze sector het openbaar maken van bezoldigingen toereikend en adequaat achtte, zoals op pag. 19 staat. Blijkbaar conformeert het kabinet zich nu aan de nadere afweging van een meerderheid in de Tweede Kamer, die aan het element bekostiging een zwaarder accent heeft gegeven dan aan de overigens beperkte marktwerking.

De vraag rijst of dit een evenwichtige uitkomst is van een weging van de eerdergenoemde Dijkstal-criteria: (1) het verrichten van een wettelijke taak, (2) de omvang van publieke inkomsten, (3) de behartiging van een publiek belang en (4) de aanwezigheid van een contra-indicatie, dat wil zeggen van commerciële concurrentie. In dat licht vraag ik de minister de betekenis en onderlinge weging van de verschillende criteria voor de vaststelling van het al dan niet publieke karakter van zorgverleners en zorgverzekeraars nader te verduidelijken.

De heer **Vliegenthart** (SP):

De heer Engels vraagt hoe de regering het amendement van de Tweede Kamer weegt. Volgens mij hebben wij in de memorie van antwoord al een eerste doorblik kunnen krijgen. Hoe weegt de D66-fractie in dit huis de afweging van de Tweede Kamer? Hij stelt de vraag aan de regering, maar hij zal er zelf ook wel over nagedacht hebben.

De heer **Engels** (D66):

Ik heb al gezegd dat ik licht zie tussen hetgeen de regering heeft neergelegd in de memorie van antwoord en in de nota naar aanleiding van het verslag. Ik neem aan dat wij het daarover eens zijn. Ik heb gezegd dat mijn fractie op dit moment geneigd is, nu zij nog niet heeft gehoord hoe de regering nu in dit verhaal staat, zich aan te sluiten bij de waarneming van de Raad van State dat in de wereld van zorgverleners en zorginstellingen primair zou moeten worden gesproken van private organisaties. Dat is de stand op dit moment. In het licht van de verschillende uitspraken en de waarneming van de Raad van State heb ik daarom gevraagd om dit nog eens helder uiteen te zetten, opdat mijn fractie een aanknopingspunt heeft voor een definitief oordeel. De heer Vliegenthart zal begrijpen dat ik hierin nu iets terughoudend moet zijn.

Ik wilde nu iets zeggen over de juridische houdbaarheid. Tijdens de schriftelijke behandeling zijn door verschillende fracties belangrijke vragen gesteld over de mogelijke strijdigheid met artikel 1 van het Eerste Protocol. De Raad van State stelt in zijn voorlichting dat inmenging in privaatrechtelijke contracten en eigendomsrechten is toegestaan, indien hiermee een algemeen belang wordt gediend en de inmenging proportioneel is. Om dat te kunnen beoordelen is van belang op welke wijze de belangenafweging heeft plaatsgevonden. Mijn fractie vraagt zich af in hoeverre het algemeen belang gediend is met de in tweede instantie gemaakte keuze om ook in de zorgsector te kiezen voor een meer ingrijpende maatregel. In het verlengde daarvan vragen wij ons af of hiermee niet een disproportionele inbreuk wordt gemaakt op de autonomie en het eigendomsrecht van zorginstellingen.

Mijn fractie is er niet van overtuigd – op dit moment althans, om een nieuwe vraag voor te zijn – dat op dit punt kan worden gesproken van een "fair balance". In de eerste plaats kan men zich afvragen in hoeverre met het wettelijk vaststellen van een beloningsnorm voor de publieke en semipublieke sector, waarmee de wetgever dus tevens ingrijpt in de bedrijfsvoering van een private onderneming, het algemene, dat wil zeggen publieke belang wordt gediend. In de tweede plaats bestaat de indruk dat de in deze sector toepasselijke beloningscode voor bestuurders in de zorg bij nieuwe contracten effect heeft en dat het aantal overschrijdingen beperkt lijkt. De vraag is dan ook of hier nu gesproken kan worden van een dermate excessieve ontwikkeling dat een aangescherpt regime gerechtvaardigd is. Men zou ook kunnen vaststellen dat aan de maatschappelijke en politieke wens tot matiging van topinkomens in de zorgsector, zelf herkenbaar en zichtbaar gevolg wordt gegeven door bovenmatigheid via zelfregulering in te dammen. Graag vraag ik de minister een reactie op dit punt.

Met betrekking tot de juridische houdbaarheid is verder relevant de vraag naar de Europeesrechtelijke validiteit van het wetsvoorstel. Dat geldt in het bijzonder voor de verhouding tot de al eerder genoemde richtlijn Solvency II die betrekking heeft op het creëren van een level playing field voor de toegang tot en het uitoefenen van een verze-

## Engels

keringsbedrijf. Er ligt inmiddels een wetsvoorstel tot implementatie van de richtlijn bij de Tweede Kamer. De minister heeft aangegeven – in de memorie van antwoord op pagina 10 en in de nota naar aanleiding van het verslag op pagina 9 – dat deze regelgeving overheidsinterventie inzake het vaststellen van een bezoldigingsmaximum toelaat. De jurisprudentie zou indiceren dat met name het regime van een sectorale norm, met inbegrip van de mogelijkheid van ministerieel maatwerk, aansluit bij het uitgangspunt dat de overheid eisen mag stellen aan de besteding van publieke middelen, zoals in dit verband uit het risicovereveningsfonds, en in dat verband ook beperkingen aan bepaalde typen uitgaven kan opleggen. Ik vraag de minister nog eens uiteen te zetten of het nu voorliggende regime en wetsvoorstel passen binnen het in de Europese regelgeving neergelegde beginsel van een level playing field.

Een andere vraag in dit verband is nog of het generieke karakter van dit wetsvoorstel in aangescherpte vorm niet te strikt uitpakt. In dit licht vraag ik de minister of de voorgestelde bepalingen in 2.3 en 2.4 voldoende perspectief bieden op het maken van adequate en acceptabele uitzonderingen.

Het doet mijn fractie deugd dat er een Adviescollege normeringsbeleid topfunctionarissen wordt ingesteld dat eens in de vier jaar een advies zal uitbrengen aan het kabinet. De D66-fractie heeft in het voorlopig verslag aangedrongen op een gedegen evaluatie van deze wet. Tot mijn genoegen heb ik vastgesteld dat ook andere fracties dit hebben gedaan, met name de fractie van de ChristenUnie. Het gaat wat mijn fractie betreft dan voornamelijk om een evaluatie van de effecten van de aangenomen amendementen. Mijn fractie meent dat dit dient te gebeuren zodra de eerste effecten zichtbaar worden. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het adviescollege pas na vier jaar een eerste advies zal uitbrengen. Gelet op de substantiële wijzigingen die het wetsvoorstel tijdens het wetgevingstraject heeft ondergaan, dring ik er bij de minister op aan te bevorderen dat een eerste rapport al op een eerder moment, bijvoorbeeld na twee jaar kan worden aangeboden, en waarbij hoofdzakelijk de effecten van de aangenomen amendementen worden beschreven. Graag vraag ik de minister een toezegging op dit punt.

Nog een laatste punt vraagt bijzondere aandacht. In het regeerakkoord is opgenomen het voornemen om dit wetsvoorstel aan te passen in die zin dat de te hanteren norm zal worden gesteld op 100% in plaats van de nu nog voorgestelde 130% van een ministersalaris. Dit heeft niet alleen mijn aandacht getrokken, heb ik gemerkt. Mijn goede collega Koole heeft al terecht zijn verwondering over de bron van dit voornemen geuit. Wat betekent dit voornemen nu precies in politieke en staatsrechtelijke zin, zo vraag ik de minister, in het bijzonder voor de behandeling van het nu voorliggende wetsvoorstel. Ik nodig de minister nadrukkelijk uit om op het nu door hem te verdedigen wetsvoorstel te reflecteren tegen de achtergrond van het voornemen in het regeerakkoord om fundamentele wijzigingen door te voeren. Wij moeten wel weten waarover wij vandaag nu precies over debatteren en eventueel ook een besluit nemen.

Ter afronding wil ik graag nog het volgende opmerken. De fractie van D66 steunt het streven van de regering om exorbitante, zo niet exhibitionistische beloningen in de publieke en semipublieke sector terug te dringen. Mijn fractie is echter ongelukkig met een aantal van de door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen in het wetsvoor-

stel. Hier lijkt een meerderheid in sommige opzichten te zijn bevangen door een bovengemiddelde aandrang tot politieke flinkheid. Eenzelfde ijver ontwaart mijn fractie in het regeerakkoord, althans op dit punt. Wij vinden dat de regering zich te snel en te gemakkelijk van haar oorspronkelijke voorstellen heeft losgemaakt. De D66-fractie is met andere woorden op dit moment nog ver verwijderd van een aanvaarding van het wetsvoorstel zoals het er nu ligt. De reactie van de minister kan ons wellicht op weg helpen, een brug te slaan naar meer evenwichtige wetgeving.



Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Voorzitter. Allereerst natuurlijk ook van de zijde van de VVD-fractie hartelijke gelukwensen aan het adres van de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken. Gelet op de voornemens van het nieuwe kabinet op zijn beleidsterrein zullen wij, zo verwacht ik, de komende periode regelmatig in deze zaal met hem, ongetwijfeld interessante, debatten voeren, te beginnen vandaag.

In de schriftelijke voorbereiding van wetsvoorstel 32600 heeft de VVD-fractie niet onder stoelen of banken gestoken twijfels te hebben bij de houdbaarheid van dit voorstel. Een wetsvoorstel dat ingrijpt in de arbeidsvoorwaarden van velen en dat vervolgens ook effecten heeft op een niet in te schatten aantal gerelateerde overheids- en semioverheidsfunctionarissen vraagt om grote zorgvuldigheid. Zorgvuldigheid in afweging van belangen, zorgvuldigheid in het definiëren van die belangen, zorgvuldigheid in behandeling en zorgvuldigheid in procedure.

Hoewel de VVD-fractie ten principale van mening is dat, zoals de regering schrijft in de memorie van toelichting, "loonvorming in beginsel het primaat is van de sociale partners", kan zij het initiatief van de regering billijken om, gelet op die veranderde maatschappelijke omstandigheden, als wetgever regels te stellen voor de top-salarissen in de publieke en semipublieke sector.

Voor de VVD-fractie is het dan ook gedurende de schriftelijke behandeling niet de vraag geweest of zij dit voorstel wilde steunen, maar of zij dat ook in deze vorm zou kunnen doen. De fractie heeft met de vorige minister uitgebreid van gedachten gewisseld over de juridische balans tussen proportionaliteit en rechtszekerheid, de reikwijdte, de definitie van het algemeen belang, alternatieven, de juridische houdbaarheid en de procedure van de aanpassingswet. Namens mijn fractie dank ik de ministers voorganger voor haar uitgebreide en verhelderende beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag. Die heeft op hoofdlijnen de duidelijkheid van de kant van de regering gebracht die wij noodzakelijk achten en die wij zo node misten in de memorie van antwoord. Het voornemen tot reparatie op de punten van de ambi's en de kleine subsidies heeft daarin zeker een rolletje gespeeld.

Daarmee zijn de twijfels bij de VVD-fractie echter nog niet zodanig weggenomen dat zij dit voorstel con amore kan ondersteunen. Volgens de minister heeft de wetgever de vrijheid om in te grijpen in de bestaande loonstructuur en loonafspraken, maar de vraag blijft wat de rol van de overheid als werkgever in dezen is. Kan de minister vanuit die beide rollen – dus enerzijds die van wetgever en anderzijds die van werkgever – deze ingreep nog eens toelichten en legitimeren? Met name doel ik op een mogelijke spanning met de beginselen van rechtszeker-



## Huijbregts-Schiedon

heid en het verbod op willekeur. Hierover is vandaag al meermalen gesproken en ik zal dat niet herhalen. De heer Koole gaf een prachtig, illustratief voorbeeld van dat laatste.

Inmiddels hebben we kennis kunnen nemen van de voornemens in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher. Daarin staat dat het voorliggende wetsvoorstel zodanig zal worden aangepast dat in het gehele loongebouw van de publieke en semipublieke sector het maximumsalaris 100% van het ministersalaris zal zijn, voor de topfunctionarissen. De VVD-fractie heeft bij de behandeling van de WNT herhaaldelijk gewezen op de gevolgen voor de loongebouwen die onder de WNT vallen. Zij heeft daarop slechts oppervlakkig antwoord gekregen, evenals op vragen over de financiële consequenties. De VVD blijft van mening dat de beloning van topfunctionarissen geplaatst dient te worden in de context van de gehele beloningstructuur. Overigens neem ik hiermee allerminst een voorschot op een dergelijk voorstel. Integendeel, de VVD zal een dergelijk voorstel opnieuw en eigenstandig beoordelen op proportionaliteit, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. Kan de minister zich voorstellen dat ik deze week het gevoel kreeg dat ik mij in relatie tot dit plenaire debat voorbereide op een achterhoedegevecht en op een overbodige discussie omdat de volgende, overtreffende, stap al vaststaat?

De facto is de WNT door het voornemen van de regering slechts een voorzichtige opmaat geworden naar een ingrijpende, integrale aanpassing van het publieke en semipublieke beloningstelsel. De vraag rijst of dit wetsvoorstel niet een overbodige en bureaucratische stap vormt die zou moeten worden overgeslagen. Dat is de andere kant van het spectrum dat de heer Koole aangaf. Er zal veel moeten worden aangepast en geregeld terwijl de volgende stap alle aandacht vraagt. In dat licht biedt dit wetsvoorstel geen duidelijkheid maar leidt het de gedachten veel meer in de richting van het vervolg. Wat is de plaats van de aangekondigde monitoring in dat proces? Kan de minister de VVD-fractie uitleggen waarom behandeling van dit voorstel niet is aangehouden, of zelfs teruggetrokken, tot de nieuwe voorstellen zijn uitgewerkt? Die hadden samen met de aangekondigde reparatiewet kunnen worden ingediend.

Hoewel mijn fractie principiële bezwaren heeft tegen terugwerkende kracht lijkt in dit geval de peildatum van 6 november 2011 voor de overgangsregeling voldoende om nieuwe gevallen te voorkomen. Ook is de zorgvuldigheid gediend met een integrale aanpak van dit wetgevingstraject, waarbij veel persoonlijke belangen zijn betrokken, en met overleg met de sociale partners. Ik verwijs in dit verband voorts naar de initiatieven van provincies en gemeenten. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat Brabant daarin niet alleen staat. Ook in Limburg stellen een toenemend aantal lagere overheden bij subsidiëring en projectprogramma's regels op voor de beloningsstructuur van de betrokken organisaties en bedrijven. Dat kent zijn eigen dynamiek. Ik heb nog nooit gehoord van een relatie met het wethoudersalaris, maar ik hoop wel gemeenten van 100.000 inwoners – een ander voornemen van deze minister – meer invloed daarop zullen kunnen uitoefenen dan de kleinere gemeenten van nu.

Ik wacht namens de VVD-fractie met belangstelling de reactie van de minister af.



Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):

Voorzitter. Ook ik feliciteer de minister, namens de fractie van GroenLinks. Welkom. Zo aan het einde van de woordvoerders in dit debat constateer ik dat er veel is gezegd. Ik ben in die zin blij dat ik een korte inbreng had voorbereid. Ik had anders veel herhaald.

Na een wetgevingsproces van jaren heeft het wetsvoorstel Normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector eindelijk zijn laatste fase bereikt: het debat in de Eerste Kamer. Voor de GroenLinks-fractie spreekt het vanzelf dat de inkomens van degenen die werken voor de publieke zaak en geheel of gedeeltelijk worden betaald uit publieke middelen worden genormeerd. Een ministersalaris moet genoeg zijn voor eenieder die in de publieke of semipublieke sector werkt. Mijn fractie sluit zich wat dat betreft geheel aan bij de lijn die de commissie-Dijkstal, die aan de wieg stond van dit wetsvoorstel, inzette in het rapport Over dienen en verdienen. In beginsel moet het ministersalaris voortaan het maximumsalaris zijn voor de publieke sector.

Overigens adviseerde de commissie-Dijkstal daarbij om de ministersalarissen met 30% te verhogen. Dat is niet gebeurd. Wel is in het wetsvoorstel, zoals dat nu voorligt, een norm van 130% van een ministersalaris neergelegd als maximumsalaris in de publieke sector. In het zojuist afgesloten regeerakkoord lazen wij het volgende: "In afwijking van het advies van de commissie-Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het Wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi)publieke sector. De norm wordt 100% in plaats van 130% van een ministersalaris." Mijn fractie juicht deze ontwikkeling toe. De fractie van GroenLinks heeft, in tegenstelling tot de fracties van de regeringspartijen, in de Tweede Kamer voor de desbetreffende motie gestemd. Kan de minister aangeven hoe en wanneer deze aanpassing van de Wet normering topinkomens vorm gaat krijgen? We mogen toch aannemen dat de aanscherping van de normen niet van invloed is op de datum van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel? De minister heeft vanochtend op Twitter laten weten dat hij uitgaat van inwerkingtreding op 1 januari 2013. Ik hoop dat hij dat hier kan herhalen. Op welke termijn denkt de minister dat de nieuwe norm van 100% in plaats van 130% gerealiseerd kan gaan worden? Is de minister voornemens om in de ministeriële regelingen op basis van deze wet, die het mogelijk maken om een lager normbedrag vast te stellen dan het wettelijk maximum, reeds vooruit te lopen op de nieuwe norm van 100%?

In de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel hebben we enkele vragen gesteld over de normering van topinkomens bij anbi's en gesubsidieerde instellingen. De fractie van GroenLinks vindt het niet meer dan logisch dat de salarissen daarin dezelfde maxima kennen als in de publieke sector. Er is immers publiek geld mee gemoeid. Mijn fractie vroeg zich wel af of het onderhavige wetsvoorstel de meest logische plek is om dit te regelen. Het kabinet heeft die vraag inmiddels met nee beantwoord. Mijn fractie ziet de reparatiewetgeving op dit punt dan ook met belangstelling tegemoet.

Een vraag die bij onze fractie nog wel leeft is die naar de private bijverdiensten van topverdieners in de publieke sector. Ongeacht of het gaat om schnabbelende sterren bij de publieke omroep of bestuurders in de publieke

## De Boer

sector die daarnaast nog een aantal goed betaalde commissariaten hebben, heeft de GroenLinks-fractie daarbij toch wat bedenkingen. Is het in de geest van de wet dat iemand naast een voltijds topinkomen in de publieke of semipublieke sector nog een substantieel inkomen verdient? Ziet de minister mogelijkheden om een dergelijke stapeling van inkomens – dus bovenop een topinkomen voor een voltijds dienstverband in de publieke sector – tegen te gaan?

De praktijk laat zien dat in een aantal sectoren, zoals de gezondheidszorg, hoger onderwijs en woningcorporaties, bij voortduring de bovengrens wordt opgezocht van wat volgens de geldende beloningsnormen mogelijk is. Dat zal naar onze verwachting in de toekomst niet anders zijn. Dat zou kunnen betekenen dat instellingen en topfunctionarissen op zoek gaan naar vergoedingen of emolumenten die niet onder het bereik van deze wet vallen, of op zoek gaan naar uitzonderingen op de definitie van een topfunctionaris. Men zou dan ook kunnen proberen om de reële beloning alsnog hoger te krijgen. Deelt de minister deze vrees, of is de wet naar zijn oordeel zodanig dichtgetimmerd dat er geen mazen meer in het net te vinden zullen zijn? Is dit een punt dat meegenomen wordt in de evaluatie van de wet?

De fractie van GroenLinks zal het wetsvoorstel van harte steunen. De beantwoording van onze vragen wachten wij met belangstelling af.



De heer **Vliegenthart** (SP):

Voorzitter. Namens mijn fractie heet ook ik de minister hartelijk welkom. Of beter gezegd: welkom terug. Ten slotte is dit zijn comeback. Tijdens het kabinet-Balkenende IV heeft mijn fractie de heer Plasterk leren kennen als een enthousiaste minister met de nodige flexibiliteit. Ik herinner mij een mediawet, waarin hij nog te elfder uren een paar artikelen buiten werking stelde. Of dat staatsrechtelijk wel kon was in deze Kamer maar de vraag, maar daar gaat hij nu de komende jaren voor een deel zelf over. Wij wensen hem daarbij alle succes. Mevrouw De Boer zei het ook al: de minister was snel ingewerkt. Dat merkte ik vanochtend: twitterend met de journalisten van het Financieele Dagblad gaf hij aan van plan te zijn dit wetsvoorstel vandaag stevig te gaan verdedigen. Onze steun heeft hij daarbij. Wetten zijn vaak gestolde morele opvattingen. Die verschuiven in de loop der tijd. Ik kom daarover straks even te spreken in verband met het regeerakkoord. Sommigen lopen daarbij voorop, zeg ik tegen de heer Koole, terwijl anderen wat langzamer achteraan komen. Dat is helemaal niet erg, als wij het doel maar bereiken.

Dit brengt mij op de vraag hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met de plannen uit het regeerakkoord. Mijn collega's spraken hierover. In het regeerakkoord kondigt de regering aan, de wet die wij vandaag behandelen alweer te zullen aanscherpen. De norm wordt inderdaad 100% in plaats van 130% van het ministersalaris. Die norm gaat niet alleen voor de topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers gelden. Het is alleen mogelijk om een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is. Hoe ziet de regering de relatie tussen deze twee voorstellen? Zetten wij vandaag een stap in de goede richting en zetten wij straks nog een stap in de goede richting – of in de verkeerde richting, al naar gelang de partijpolitieke inschatting in dit huis? Als dat zo is, kan mijn fractie deze in steek van harte ondersteunen. Wij weten ook dat kabi-

netten niet altijd de rit uitzitten, dus aangekondigde wetsvoorstellen zijn nog niet zo goed als aangenomen wetsvoorstellen. Wat ons betreft is er alle reden om vandaag gewoon dit wetsvoorstel te behandelen en af te handelen, want de publieke verontwaardiging over de topinkomens in de semipublieke sector is groot. Vorige week nog klaagde de Algemene Onderwijsbond over de nog steeds buitensporige topsalarissen in het onderwijs. Zij presenteerde daarbij een overzicht van de grootste grootverdieners in onderwijsland, van wie sommigen inderdaad meer dan 3 ton opstrijken. Dat is geld waarvan de Algemene Onderwijsbond terecht stelt dat het eigenlijk voor goed onderwijs is bedoeld. De commotie over deze salarissen beperkt zich niet tot het onderwijs. Ook in de zorg en in de woningbouw lijken de directeuren zich in het afgelopen decennium verloren te hebben in het streven naar steeds hogere salarissen.

Pogingen om via vrijwillige afspraken hieraan een einde te maken, hadden niet of nauwelijks resultaat. Het maatschappelijk ongenoegen hierover neemt toe, te meer omdat de prestaties van deze topverdieners vaak in slechte verhouding staan tot datgene wat er zou moeten worden gepresteerd, getuige de schandalen rond Vestia en andere woningbouwcorporaties. Mijn fractie stelde bij de vorige minister vast dat er een groeiend ongenoegen was over de zelfregulering. Dit ongenoegen was een van de redenen om dit wetsvoorstel in te dienen. Er zat in dat opzicht licht tussen het standpunt van de voorvorige minister en dat van de vorige minister. De voorvorige minister leek het wetsvoorstel enigszins contre coeuer en met frisse tegenzin te verdedigen. De vorige minister schaarde zich er steeds meer achter. Hoe kijkt deze minister er tegenaan? Hebben wij op dit terrein inderdaad de grenzen van de zelfregulering bereikt? Kunnen wij van deze minister de komende tijd meer regulering verwachten, in de trant van "de vrijblijvendheid voorbij"? Mijn fractie zou dat zeer steunen.

Deze Kamer heeft zich de tijd gegund om het wetsvoorstel goed te behandelen. Men heeft nog voorlichting gevraagd aan de Raad van State. Die heeft volgens sommigen niet de voorlichting gegeven waarop men had gehoopt. De Raad van State zei uiteindelijk voor een groot deel tegen de Eerste Kamer: zoekt u het toch vooral zelf maar uit, wij hebben wel een aantal opvattingen, maar die houden wij achter de haag van onze tanden. Een tijdje geleden hebben wij hierover met de Raad van State van gedachten gewisseld. Het is terecht dat de Eerste Kamer enige aandacht heeft besteed aan met name de verdragsrechtelijke aspecten, de rechtszekerheid en de proportionaliteit. Daarover gaat mijn laatste vraag. In de memorie van antwoord gaat de regering in op de voorlichting van de Raad van State over het geamendeerde wetsvoorstel. De regering, zo luidt de conclusie van mijn fractie, biedt aan om de anbi's via de veegwet eruit te halen, terwijl voor de gesubsidieerde instellingen in de reparatiewet een minimumsubsidiebedrag zal worden opgenomen. Daarmee lijkt de regering te suggereren dat eventuele strijdigheid met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM verholpen is. Klopt dat? Zo vraag ik de minister.

Collega Engels refereerde aan de amendementen met betrekking tot de zorgverleners en de zorgverzekeraars. De regering stelt vast dat de Tweede Kamer op dit punt een andere afweging heeft gemaakt dan de regering oorspronkelijk heeft gedaan, maar dat dit geen consequenties heeft voor het Eerste Protocol van het EVRM. Klopt ook die inschatting die ik maak bij lezing van de antwoor-

## **Vliegenthart**

den van de regering? Heeft mijn fractie het goed begrepen en is dit wetsvoorstel met de veegwet EVRM-proof?

Mijn fractie kijkt uit naar de beantwoording door de regering. Ik prijs de minister voor het feit dat hij al zo snel hier naar dit huis is gekomen om dit wetsvoorstel te verdedigen. Het wetsvoorstel mag rekenen op de steun van de SP-fractie als het straks aankomt op stemming.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 15.12 uur tot 15.26 uur geschorst.

**Voorzitter: Putters**