

Vergaderjaar 2013–2014

33 715

Aanpassing van de reikwijdte en enige technische wijzigingen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Aanpassingswet WNT)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 3 december 2013

1. Inleiding

Met veel belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken bij het voorstel van wet houdende Aanpassing van de reikwijdte en enige technische wijzigingen van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (Aanpassingswet Wnt). Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe de algemeen nut beogende instellingen (ANBI's) als zodanig buiten de reikwijdte van de Wnt te brengen en extra criteria te stellen aan de toepasselijkheid van de Wnt op gesubsidieerde instellingen. Deze extra criteria betreffen, naast de eis dat de subsidie meer dan 50% van de jaarlijkse inkomsten omvat, de introductie van een minimumbedrag aan subsidie van € 500.000 en een meerjareneis. Deze wijzigingen raken aan twee amendementen die door uw Kamer zijn aanvaard, te weten het amendement-Heijnen¹ dat er juist toe strekte om de ANBI's onder de Wnt te plaatsen en het amendement Koopmans-Van der Burg² dat er toe strekte om *alle* voor meer dan 50% door overheden gesubsidieerde instellingen onder de Wnt te plaatsen.

Voordat ik onderstaand inga op de in het verslag door de leden van de fracties van PvdA, SP, CDA en ChristenUnie gestelde vragen, hecht ik er aan te benadrukken dat de regering positief tegenover de gedachten achter deze amendementen staat. Met name waar het de bezoldiging betreft van de topfunctionarissen bij de fondsenwervende goededoelenorganisaties acht ook de regering het gewenst dat de bezoldigingen bij de ANBI's gematigd zijn. Niet alleen vanwege de fiscale voordelen, maar vooral ook ten behoeve van het algemeen belang dat wordt gediend en vanwege de vele mensen die vrijwillig door middel van inzet of donaties hun bijdrage verlenen aan de verwezenlijking van de doelen. Het amendement Koopmans-Van der Burg bracht voorts zelfs een omissie van het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel voor de Wnt aan het licht, te

¹ Kamerstuk 32 600, nr. 18

² Kamerstuk 32 600, nr. 29.

weten dat door decentrale en door andere bestuursorganen dan Ministers gesubsidieerde instellingen niet onder de werking van dat wetsvoorstel vielen.

De regering realiseert zich dat het ongebruikelijk is dat zij middels een voorstel tot wetwijziging op twee door een meerderheid van de Tweede Kamer aanvaarde amendementen terugkomt. De leden van de fractie van de SP merkten in het verslag ook op verbaasd te zijn over de gang van zaken. Zij stelden ten aanzien van het amendement-Heijnen dat dit amendement met terugwerkende kracht niet wordt uitgevoerd, tegen de wens van een meerderheid van de Kamer in en vroegen waarom de regering niet wacht met de wijziging van de wet tot na een evaluatie. Niettemin acht de regering het om de redenen zoals uiteengezet in de memorie van toelichting noodzakelijk deze wijzigingen met terugwerkende kracht naar 1 januari 2013 op de Wnt aan te brengen. Mede naar aanleiding van een op verzoek van de Eerste Kamer uitgebrachte Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State³ over het tijdens de Tweede Kamerbehandeling gewijzigde wetsvoorstel voor de Wnt, heb ik in het debat met de Eerste Kamer over dat wetsvoorstel ook toegezegd deze wijzigingen aan de Staten-Generaal voor te stellen. Gebruikelijker in dergelijke omstandigheden is dat zulke wijzigingen in een novelle aan de Staten-Generaal worden voorgelegd. Dat zou echter hebben betekend dat de Wnt niet op 1 januari 2013 in werking was getreden. Omdat die uitkomst niet in overeenstemming zou zijn geweest met de wens van de Tweede Kamer, is gekozen voor afronding van de parlementaire behandeling van de Wnt, gevolgd door de indiening van dit wetsvoorstel, waarin de toegezegde wijzigingen zijn opgenomen. De regering acht het daarbij ongewenst om te wachten met de wijziging van de Wnt tot na de evaluatie. Dit zou betekenen dat tienduizenden ANBI's tijdelijk met allerlei administratieve lasten te maken krijgen, terwijl, ook al zijn er geen bezoldigingen boven de norm, de uitvoering, handhaving en het toezicht ook op deze instellingen gericht zal moeten zijn. De instellingen zullen immers wel een jaarrekening moeten opstellen, een registeraccountant moeten inschakelen en de bezoldigingsgegevens moeten melden, en dit zal gehandhaafd moeten worden. Deze buitenproportionele administratieve last en uitvoeringslasten staan nu al vast en er is geen evaluatie nodig om dat vast te stellen.

Uitvoering regeerakkoord

In reactie op de vragen van de leden van de fractie van de Christen-Unie over de uit het regeerakkoord voortvloeiende wetsvoorstellen in relatie tot de Wnt merk ik op dat het voorontwerp voor het eerste wetsvoorstel dat de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister regelt, in december 2013 in consultatie gaat.⁴ Ik streef er naar dit wetsvoorstel in het voorjaar van 2014 bij de Tweede Kamer in te dienen. De beoogde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2015. Voor het tweede wetsvoorstel, dat zal voorzien in de uitbreiding van de reikwijdte van de Wnt naar alle medewerkers in de publieke en de semipublieke sector, wordt gestreefd naar een inwerkingtreding per 1 januari 2017. Mijn streven is dit wetsvoorstel in 2015 bij de Tweede Kamer in te kunnen dienen. Zie in dit verband ook mijn brief hierover aan Uw Kamer van 10 juli 2013.⁵

³ Kamerstuk 32 600, nr. 5.

⁴ Het wetsvoorstel zal zijn in te zien op www.internetconsultatie.nl.

⁵ Kamerstuk 30 111, nr. 64.

2. Algemeen nut beogende instellingen (ANBI)

Gelet op de vele vragen in het verslag met betrekking tot het buiten de reikwijdte van de Wnt plaatsen van de ANBI's, zal ik onderstaand de achtergrond bij deze wijziging schetsen en de argumentatie ervoor (nogmaals) uitgebreid uiteenzetten. Daarbij zal ik tevens de in het verslag gestelde vragen beantwoorden.

De ANBI-status

Een privaatrechtelijke instelling kan door de belastingdienst als ANBI worden aangemerkt als zij zich voor ten minste 90% inzet voor een algemeen belang. Daarnaast zijn er diverse andere (sub)voorwaarden om de ANBI-status te verkrijgen.⁶ Naast privaatrechtelijke ANBI's zijn er ook publiekrechtelijke ANBI's. Op grond van de fiscale regelgeving zijn de Staat, de provincies, gemeenten en waterschappen van rechtswege ANBI.⁷ Vanwege het publiekrechtelijke karakter van deze rechtspersonen vallen deze reeds per definitie onder de Wnt en blijven dan ook in deze nota buiten beschouwing.

Het zijn van ANBI brengt verschillende belastingvoordelen mee. Zo betaalt een ANBI geen erfbelasting of schenkbelasting voor erfenissen en schenkingen die de instelling krijgt (ten behoeve van het algemene belang). Daarnaast komt een ANBI in aanmerking voor teruggaaf van energiebelasting. Als een ANBI zelf schenkingen doet in het algemene belang, dan hoeft de ontvanger geen schenkbelasting te betalen. Vrijwilligers die voor een ANBI werken, doen daarmee onder een onder bepaalde voorwaarden aftrekbare gift aan een ANBI en donateurs van een ANBI mogen hun giften eveneens onder voorwaarden aftrekken van de inkomsten- of vennootschapsbelasting. De achtergrond van deze fiscale voordelen is het bevorderen van de filantropie. De filantropie speelt vanouds een belangrijke rol in onze maatschappij. De particuliere vrijgevigheid is in Nederland nog steeds van grote omvang en wint zelfs aan betekenis. Dit is een belangrijk signaal van de betrokkenheid van de burgers: zij nemen hun eigen verantwoordelijkheid. De algemene belangen die de ANBI's dienen zijn vaak aanvullend aan de publieke belangen die door de overheid worden nagestreefd. Het stimuleren van de particuliere vrijgevigheid door middel van fiscale voordelen past bij een kleinere overheid die ruimte laat aan de maatschappij om initiatieven te ontplooien. Daarbij werkt de rijksoverheid nauw met de sector samen om op een adequate wijze de kwaliteit van de samenleving te versterken.

De diversiteit van de ANBI's

De schatting is dat er op dit moment circa 65.000 privaatrechtelijke ANBI's zijn.⁸ De aard en omvang van de ANBI's, evenals de door de ANBI behartigde belangen, zijn zeer divers en uiteenlopend. Zo zijn er heel grote en professionele (internationale) fondsenwervende instellingen oftewel goededoelenorganisaties, zoals KWF Kankerbestrijding, het Wereld Natuur Fonds – Nederland, Oxfam Novib en de Nederlandse Hartstichting, die een beroep doen op de steun van het publiek om hun doel te behartigen. Daarnaast zijn er ook tienduizenden kleinschalige particuliere initiatieven om geld te verzamelen voor een bepaald doel, die

⁶ Zie hoofdstuk 1a van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

⁷ Zie artikel 5b, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

⁸ Precieze aantallen zijn niet bekend omdat de beschikking waarmee de ANBI-status wordt verleend een groepsbeschikking kan betreffen. Zo kan een kerkgenootschap door middel van een groepsbeschikking de ANBI-status krijgen, terwijl daaronder een onbekend aantal kerkelijke gemeenten, parochies, diaconieën, etcetera kunnen vallen.

ook de ANBI-status hebben. Naast de fondsenwervende instellingen en particuliere initiatieven zijn er ook heel grote of juist heel kleinschalige vermogensfondsen die goede doelen steunen, maar geen beroep (meer) doen op steun van het publiek. Daarnaast zijn ook circa 25.000 kerkelijke instellingen of daaraan verwante initiatieven als ANBI aangemerkt. Ten slotte is er nog een grote restcategorie ANBI's die niet als fondsenwervende instelling, vermogensfonds of kerkelijke instelling aangemerkt kan worden. Het algemeen belang dat door de ANBI's wordt gediend loopt uiteen van maatschappelijk welzijn tot ontwikkelingsamenwerking, van gezondheidszorg tot natuurbehoud, van dierenbescherming tot kunst en cultuur, van milieu tot onderwijs, van geestelijke verzorging tot internationale samenwerking, van het organiseren van evenementen voor zwakkeren in de samenleving tot monumentenbescherming, etcetera. Zo hebben onder meer orkesten, goededoelenorganisaties, ziekenhuizen, universiteiten, vermogensfondsen, kerkelijke instellingen, landelijke politieke partijen en hun plaatselijke afdelingen, omroepverenigingen, verzorgingshuizen, maar ook veel kleinschalige initiatieven, bijv. een lokale stichting voor de opvang van bepaalde dieren, tot het organiseren van activiteiten voor gehandicapten of tot onderhoud van een bepaald monument, de ANBI-status verkregen.

ANBI versus semipublieke sector

Ten aanzien van de ANBI's als zodanig kan niet gesteld worden dat deze op grond van hun ANBI-status alléén volgens de criteria van de commissie-Dijkstal (rechtspersoon met een wettelijke taak, inkomsten uit publieke middelen of publiek belang)⁹ tot de semipublieke sector behoren. Onderstaand zal ik deze criteria langslopen. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich in haar op verzoek van de Eerste Kamer uitgebrachte Voorlichting over het wetsvoorstel voor de Wnt op het standpunt gesteld dat de ANBI's geen organisaties in de semipublieke sector zijn. Dat een ANBI als zodanig niet tot de semipublieke sector behoort, maakt het ongewenst deze instellingen, alleen vanwege hun ANBI-status, onder de reikwijdte van deze wet te brengen. Het opnemen van de ANBI's in de Wnt moet onderscheiden worden van het amendement-Gerbrands-Brinkman waarmee de Tweede Kamer het regime van de Wnt voor de zorgsector en de zorgverzekeraars heeft aangescherpt.¹⁰ Die aanscherping berust op een andere weging van de criteria van de commissie-Dijkstal, maar is er niet mee in strijd.

Het voorgaande neemt niet weg dat een deel van de privaatrechtelijke ANBI's ook zonder specifieke grondslag in de Wnt voor de ANBI's, op grond van de bijlage bij de Wnt reeds onder deze wet valt. Voor deze instellingen geldt dat zij op grond van andere omstandigheden dan hun ANBI-status volgens de criteria van de commissie-Dijkstal aangemerkt kunnen worden als semipubliek. Te denken valt hier onder meer aan omroepverenigingen, ziekenhuizen, verzorgingshuizen, van overheidswege gesubsidieerde orkesten, universiteiten, schoolverenigingen, stichtingen voor jeugdzorg, rijksmusea of gemeentelijke musea en stedenbanden.

⁹ Zie voor deze criteria uitgebreid *Normeren en waarden*, advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal), september 2007 en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wnt, Kamerstukken II, 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 10–11.

¹⁰ Kamerstukken II, 2011/12, 32 600, nr. 24.

Geen rechtspersoon met een wettelijke taak

Een rechtspersoon met een wettelijke taak is een rechtspersoon die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefent en daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.¹¹ Hiervan is bij een ANBI als zodanig geen sprake: voor het verkrijgen van de ANBI-status is het geen voorwaarde om een instelling te zijn van wie de taken of een deel daarvan bij wet geregeld zijn. De meeste zijn dat ook niet en ze worden ook niet bekostigd (zie hieronder). Er zijn wel privaatrechtelijke ANBI's met een wettelijke taak. Zo zijn de publieke omroepen rechtspersonen met een wettelijke taak en (mede) op die grond aangemerkt als semipublieke sector. Mede daarom vallen zij ook los van hun ANBI-status onder de Wnt.

Geen inkomsten uit publieke middelen

Een ANBI heeft louter op grond van haar status geen inkomsten uit publieke middelen. Voor dit criterium verwijst de commissie-Dijkstal in haar advies *Normeren en waarderen* naar de voorganger van de Wnt, de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt).¹² Op grond van de Wopt was van inkomsten uit publieke middelen sprake als de instelling voor ten minste 33% wordt bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen (belastingen) dan wel voor ten minste 50% van haar inkomsten (in de vorm van subsidie, lening of garantie) afhankelijk is van publiekrechtelijke rechtspersonen. Hiervan is bij ANBI's geen sprake. Weliswaar zijn er zoals hiervoor ter sprake kwam fiscale voordelen voor zowel de donateurs aan de instellingen als voor de instellingen zelf en haar begunstigden. In de Wopt en vervolgens door de commissie-Dijkstal zijn fiscale voordelen echter niet als inkomsten uit publieke middelen of publieke bekostiging aangemerkt. In geval van fiscale voordelen is derhalve geen sprake van publieke financiering van ANBI's in de zin van de Wnt, zo beantwoord ik tevens de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening deelt dat fiscale voordelen een – indirecte – vorm van bekostiging uit publieke middelen met zich meebrengen. Het feit dat instellingen, haar donateurs en degenen die zij begunstigen fiscale voordelen hebben, maakt een instelling nog geen onderdeel van de semipublieke sector. Andere fiscale voordelen leiden evenmin tot de conclusie dat de instellingen die daarvan gebruik kunnen maken, tot de semipublieke sector behoren.

Ook hier geldt overigens dat er wel privaatrechtelijke ANBI's zijn die inkomsten uit publieke middelen hebben in de zin van de Wnt. Voorbeelden hiervan zijn onderwijsinstellingen, publieke omroepverenigingen en ziekenhuizen. De rechtspersonen en instellingen vallen echter ook zonder een specifieke grondslag voor de ANBI's, onder de Wnt.

Geen publiek belang

Ten slotte behartigt een ANBI als zodanig geen publiek belang. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid is er eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet tot zijn recht komt.¹³ Deze definitie is ook door de

¹¹ Artikel 91, eerste lid, onderdeel d, Comptabiliteitswet.

¹² *Normeren en waarderen*, advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal), september 2007, blz. 12.

¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publiek belang*, 2000.

Comissie-Dijkstal gebruikt.¹⁴ Een concretere definitie is niet voorhanden. Voor de ANBI's die thans uitsluitend op grond van de ANBI-status onder de Wnt vallen geldt dat het algemeen belang dat wordt behartigd doorgaans geen publiek belang is. Hiervan zou wel sprake zijn als de overheid zich de behartiging van het belang had aangetrokken, bijvoorbeeld door middel van financiering of door het stellen van wettelijke regels over de behartiging van dat specifieke belang. Dit is bij de ANBI's als zodanig niet het geval. Een instelling dient om in aanmerking te komen voor de ANBI-status een algemeen belang te behartigen, hetgeen niet synoniem is voor een publiek belang: zoals uit de bovenstaande opsomming van de diverse door de ANBI's behartigde belangen duidelijk mogen zijn is het algemene belang veel breder dan het publieke belang. In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie in het verslag of het feit dat als een ANBI en de donateurs fiscale voordelen genieten dit betekent dat er wel degelijk een aanzienlijk publiek belang geldt, merk ik op dat het inderdaad een publiek belang is dat er ANBI's zijn, maar dat zij als zodanig zelf geen publiek belang maar een algemeen belang behartigen. Er zijn echter wel duizenden privaatrechtelijke ANBI's die een algemeen belang behartigen dat ook als publiek belang kan worden aangemerkt, zoals ziekenhuizen, zorginstellingen en onderwijsinstellingen. Deze vallen echter ook zonder specifieke grondslag voor de ANBI's op grond van de bijlagen bij de Wnt onder de werkingssfeer van deze wet.

Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

De verplichte publicatie van de individuele bezoldigingen en de namen van de topfunctionarissen als gevolg van het onder de reikwijdte van de Wnt brengen van alle ANBI's vormt voorts een inperking van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Een dergelijke inperking moet in een wet zijn voorzien en in overeenstemming zijn met de in artikel 8, lid 2 EVRM opgenomen legitieme doelen. Verder moeten deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van de Rechten van de Mens houdt de noodzakelijkheidseis in dat een dwingend maatschappelijke behoefte aan de orde is om het legitieme doel te behartigen en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel.¹⁵ Hieraan wordt echter niet voldaan voor zover het de topfunctionarissen betreft van ANBI's die niet op andere gronden dan hun ANBI-status onder de reikwijdte van de Wnt vallen. Omdat de ANBI's als zodanig niet tot de semipublieke sector behoren, correspondeert de wettelijke verplichting om de bezoldigingen van de topfunctionarissen van alle ANBI's op naam openbaar te maken niet met een legitiem doel, net zo min als een verplichting om de namen en de bezoldigingen van individuele topfunctionarissen van andere particuliere instellingen op naam openbaar te maken met een legitiem doel zou corresponderen.

Specifieke aspecten kerkelijke instellingen

Bij het stellen van een bezoldigingsnorm en een verplichting tot openbaarmaking van de bezoldiging van de topfunctionarissen van kerkelijke instellingen kan voorts het beginsel van scheiding van kerk en staat en de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging in het geding zijn. Een invloed van de staat op de bezoldiging bij kerkelijke instellingen en de verplichting tot openbaarmaking van de bezoldigingen van de «topfunc-

¹⁴ Zie voor deze criteria uitgebreid *Normeren en waarderen*, advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal), september 200, blz. 12 en 13.

¹⁵ Zie onder meer EHRM 24 november 1986, Serie A nr. 109 & 55 (Gillow/Verenigd Koninkrijk).

tionarissen» kan immers als tamelijk ingrijpend worden aangemerkt. Artikel 16 van de Wet op de bescherming persoonsgegevens staat voorts niet toe dat de geloofsovertuiging van enig persoon in een register wordt bijgehouden. Vermelding in het jaarverslag en elektronische melding van de namen van de bestuurders van een kerkgenootschap aan de overheid zouden feitelijk neerkomen op het opnemen van de geloofsovertuiging van die bestuurders, omdat deze in het grootste deel van de gevallen overeenkomt met de overtuiging van het kerkgenootschap. Een dergelijke vermelding is ongewenst.

Recht op eigendom

Voor topfunctionarissen met voor de inwerkingtreding van de Wnt reeds bestaande bezoldigingsafspraken die het wettelijke bezoldigingsmaximum te boven gaan, vormt het onder de reikwijdte van de Wnt laten van alle ANBI's voorts een inperking van het grondrecht op eigendom zoals neergelegd in artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM. Omdat geen sprake is van de semipublieke sector, kan een mogelijke beperking van de bezoldigingen van de topfunctionarissen van alle ANBI's niet worden gerechtvaardigd, zelfs niet met een overgangstermijn van zeven jaar.

Beperking van administratieve lasten

Ook los van het feit dat de ANBI als zodanig niet tot de semipublieke sector behoort en los van de grondrechtelijke aspecten moet het onder de Wnt brengen van alle ANBI's bezwaarlijk worden geacht wegens de administratieve lastenverzwaring met de daarbij behorende kosten. De huidige Wnt heeft immers tot gevolg dat de ANBI's, die niet op andere gronden tot de semipublieke sector in de zin van de Wnt kunnen worden gerekend, gehouden zijn enkel en alleen omdat ze ANBI zijn een jaarrekening op te stellen met vermelding van de naam en de hoogte van de bezoldigingen van de topfunctionarissen, een registeraccountant in te schakelen om deze gegevens te controleren en bezoldigingsgegevens elektronisch te melden bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanzelfsprekend zijn er grote ANBI's, zoals de grote professionele goededoelenorganisaties en de grote professionele vermogenfondsen die reeds verplicht zijn een jaarrekening op te stellen en een accountant in te schakelen. Dit geldt echter niet voor de tienduizenden kleine ANBI's die uitsluitend een verkorte staat van baten en lasten moeten publiceren en geen accountant behoeven in te schakelen.

In reactie op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie welke vermindering aan administratieve lasten er daadwerkelijk voor de ANBI's zal zijn antwoord ik dat het evident is dat de lasten omvangrijk zijn en vooral door de tienduizenden instellingen die slechts een beperkt budget hebben en waarbij de bezoldiging van de «topfunctionarissen» niet in de buurt van de Wnt-norm komt als onevenredig zullen worden ervaren. Bij het opstellen van het amendement-Heijnen zijn echter geen administratieve lasten in beeld gebracht. De precieze afname kan daardoor niet in beeld worden gebracht. Het is ook lastig om in zijn algemeenheid te zeggen wat de extra kosten zullen zijn voor een kleine ANBI voor het opstellen van een jaarverslag en het laten uitvoeren van accountantscontrole hierop. Dat hangt zeer nauw samen met de specifieke feiten en omstandigheden. Als een instelling tot op heden alleen hoeft te voldoen aan de minimumvereisten voor het voeren van een administratie zullen de extra kosten het grootst zijn. De kosten van de controle van de jaarrekening inclusief controle op grond van de Wnt bedragen al snel enkele duizenden euro's. Daar komen de kosten voor het voeren van een administratie en het opstellen van een jaarverslag die aan alle eisen

voldoet dan nog bij. Er zullen veel instellingen zijn die hier specifiek iemand voor zullen moeten inhuren.

Ten aanzien van vooral deze tienduizenden kleinere instellingen schiet de Wnt daarom zijn doel voorbij en is deze niet proportioneel. ANBI's waarbij de verplichtingen van de Wnt een buitenproportionele last meebrengen zijn bijvoorbeeld de talloze kleine culturele instellingen, kleine ontwikkelings Samenwerkingsprojecten en dierenopvangcentra (van egels tot bejaarde paarden) die als ANBI extra inkomsten hopen te genereren, maar verder geen begroting hebben waaruit een bezoldigingsmaximum kan worden bekostigd. De extra kosten voor het opstellen van het jaarverslag en het inschakelen van een registeraccountant zijn mogelijk hoger dan de fiscale voordelen die worden behaald. Ook de kerken zijn ANBI, maar vertonen niet het beloningsgedrag dat de Wnt beoogt tegen te gaan, terwijl ze nu wel de uit de Wnt voortvloeiende administratieve lasten hebben. De kans is aanwezig, dat door de toepasselijkheid van de Wnt kleinschalige initiatieven afzien van het aanvragen van de ANBI-status. Gelet op het maatschappelijk belang van het stimuleren van deze eigen initiatieven, is dat uiterst ongewenst.

Voor de grotere instellingen zullen de extra kosten voor het uitvoeren van alleen een controle op de naleving van de Wnt afhangen van diverse factoren, onder meer of de instelling haar financieel administratieve processen op orde heeft, hoeveel personeel zij in dienst heeft en in hoeverre zij gebruik maakt van «inhuur». Vooral de eerste factor is erg bepalend voor de hoogte van de controlekosten. Als de administratie niet zodanig is ingericht dat de Wnt-informatie hier eenvoudig uit is af te leiden, zal het bij de grotere instellingen tot extra substantiële kosten leiden.

Uitvoering- en handhavingproblematiek

Een ander punt is dat bij ongewijzigde voorzetting van de huidige Wnt de Minister van Financiën de Wnt bij al deze instellingen zal moeten handhaven. Gezien de hoogte van de bezoldigingen die naar verwachting beneden het wettelijke maximum liggen, zal de handhaving niet zozeer de hoogte van de bezoldiging betreffen, maar zal dit er op neerkomen dat de Minister van Financiën er op zal moeten toezien dat de bezoldigingen van de topfunctionarissen van de ANBI's op naam worden vermeld in de op te stellen jaarrekening, dat er een accountantscontrole is en dat de bezoldigingen elektronisch worden gemeld aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal al deze tienduizenden meldingen moeten ontvangen en administreren.

Het bovenstaande is buitengewoon lastig uitvoerbaar. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State wees in haar Voorlichting op de problematiek van de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid. In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie of de overheid niet efficiënter om kan gaan met de informatie die ANBI's leveren of er andere mogelijkheden tot handhaving, zoals steekproeven, zijn onderzocht merk ik op dat de ANBI's alleen op verzoek informatie verstrekken aan de Belastingdienst. Er bestaat geen jaarlijkse rapportage- of informatieverplichting voor ANBI's aan de Belastingdienst. Op grond van de per 1 januari 2014 in werking te treden nieuwe fiscale regels dienen de ANBI's via internet op elektronische wijze informatie met betrekking tot hun functioneren openbaar te maken. Zij hoeven deze niet aan de Belastingdienst te sturen. Er zijn geen mogelijkheden onderzocht om steekproefsgewijs de Wnt te handhaven. Op grond van de Wnt dient in eerste instantie een accountant eventuele bezoldigingen boven de norm te

melden. Dit neemt niet weg dat er ook een eigen verantwoordelijkheid van de desbetreffende Minister tot handhaving bestaat.

Hoogte bezoldiging ANBI's / zelfregulering goededoelenorganisaties

Voor zover de regering bekend is er bij de ANBI's thans ook geen sprake van een buitensporige bezoldiging van de topfunctionarissen van de ANBI's. Relevant daarbij is dat als incidenteel een hoge beloning bij een ANBI in de media zou komen, dit voor de Belastingdienst mogelijk aanleiding is om een nader onderzoek in te stellen. De maatschappelijke belangstelling betreft doorgaans de bezoldigingen van de directeuren van de grote professionele goededoelenorganisaties die voor het behartigen van hun doelen een beroep doen op het publiek. Van belang is dat deze sector een beloningscode heeft ontwikkeld. De leden van de PvdA-fractie gaven in het verslag aan met genoeg kennis te hebben genomen van de zelfregulering ten aanzien van het beloningsbeleid van de ANBI's en vroegen of de regering kan aangeven in hoeverre dit concreet heeft geleid tot lagere inkomens bij goede doelen en of er nog ANBI's zijn die topinkomens kennen die boven de Wnt-norm van 130% van het ministersalaris liggen, en zo ja, welke. In antwoord daarop merk ik op dat alle bij de VFI Brancheorganisatie van goede doelen aangesloten fondsenwervende instellingen de vastgestelde beloningsregeling voor de directeuren van goede doelen volgen. Deze beloningsregeling is gebaseerd op de door de commissie-Wijffels opgestelde Code Goed Bestuur voor goede doelen. Het maximum jaarsalaris is in de beloningsregeling gesteld op € 62.117 tot € 158.000.¹⁶ Er is dus van een gedifferentieerde norm sprake om een aanzuigende werking van één maximumnorm te voorkomen. Het directiesalaris dient op grond van de beloningsregeling in het jaarverslag te worden verantwoord. Dit betekent dat deze bezoldigingen reeds openbaar zijn. Het Centraal Bureau Fondsenwerving houdt toezicht op de norm en de vermelding in het jaarverslag. Volgens informatie van de VFI ligt het salaris van de directeuren van alle aangesloten instellingen onder de norm. Het gemiddelde jaarsalaris van een directeur over 2012 bedroeg € 97.000.

Validatiestelsel

Wat de ANBI's betreft is voorts van belang dat de eigen sector door middel van de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie in samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het Ministerie van Financiën bezig is met het opstellen van een validatiestelsel, bestaande uit een gedragscode, een keurmerkstelsel voor fondsenwervende instellingen en een centraal informatiepunt filantropie. Het keurmerk zal bovendien een salarisrichtlijn bevatten voor fondsenwervende instellingen.

De door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ingestelde Commissie De Jong zal ultimo 2013 een advies aan beide Staatssecretarissen uitbrengen over de reikwijdte en het beheer van het validatiestelsel. Het is de intentie van de desbetreffende bewindspersonen het validatiestelsel van toepassing te doen zijn op alle privaatrechtelijke ANBI's. De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de door de Stichting Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) uiterlijk in het vierde kwartaal van 2013 vast te stellen gedragscode. Aan de door de aan het woord zijnde leden bedoelde gedragscode wordt hard gewerkt. Vanwege de samenhang met het ultimo 2013 uit te brengen advies van de Commissie De Jong over de reikwijdte

¹⁶ Er is sprake van een staffel met negen functiegroepen, waarbij salarisniveaus gelden tussen de € 62.117 en € 158.115.

en het beheer van het validatiestelsel, waarvan de gedragscode en het keurmerkstelsel deel uitmaakt, is de verwachting dat het validatiestelsel uiterlijk in het tweede kwartaal van 2014 zal worden vastgesteld. De eerstverantwoordelijke coördinerende bewindspersoon van de sector filantropie, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, en de Staatssecretaris van Financiën, hebben meermaals toegezegd de Kamer na vaststelling van het validatiestelsel daarover te informeren.¹⁷

Fiscale voorwaarden

Voorts is een nevenargument om de ANBI's buiten de reikwijdte van de Wnt te plaatsen dat in de fiscale regelgeving reeds maatregelen zijn getroffen om hoge bezoldigingen bij ANBI's tegen te gaan. De ANBI's genieten fiscale voordelen omdat zij voor meer dan 90% een algemeen nuttig doel nastreven. Om diezelfde reden wordt het geven door donateurs – uit hun privémiddelen – fiscaal gestimuleerd. Daarbij past, in het bijzonder bij de zogenoemde fondsenwervende instellingen, dat de bestuurders in die hoedanigheid geen hogere beloning ontvangen dan een kostenvergoeding en niet-bovenmatig vacatiegeld. Dit is dan ook de reden waarom de regering het beteugelen van de inkomens van de bestuurders van ANBI's wenselijk acht, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie in reactie op hun daartoe strekkende vraag.

De fiscale regels omtrent de bezoldiging van de bestuurders van ANBI's zijn neergelegd in Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994 (UR AWR): op grond van artikel 1a, eerste lid, onderdeel e, kan een instelling alleen als ANBI worden aangemerkt indien en zolang de leden van het orgaan van de instelling dat het beleid bepaalt geen andere beloning ontvangen dan een vergoeding voor gemaakte onkosten en een niet-bovenmatig vacatiegeld. In reactie op de vragen van de leden van de fracties van PvdA en CDA in het verslag wie hier mee worden bedoeld merk ik op dat het hier gaat om de leden van het orgaan van de instelling dat het beleid bepaalt of, in het geval van een raad van toezichtmodel, de toezichthouders. Bij een eenlaags bestuursmodel wordt dus het bestuur bedoeld en bij een tweelaags bestuursmodel de toezichthouders. Deze bestuurders en toezichthouders zijn topfunctionaris in de zin van de Wnt. Artikel 1.1, onderdeel b, onder 5, van de Wnt stelt namelijk dat de leden van de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen, waarvan hier sprake is, topfunctionaris in de zin van de Wnt zijn. De categorie topfunctionarissen in de Wnt is echter breder dan de groep bestuurders in de zin van de UR AWR. Op grond van genoemd artikellid uit de Wnt worden ook de hoogste ondergeschikten of de leden van de groep hoogste ondergeschikten en degene of degenen belast met de dagelijkse leiding als topfunctionaris in de zin van de Wnt aangemerkt. Dit betekent derhalve dat bijvoorbeeld ook een algemeen directeur, direct onder het bestuur, topfunctionaris in de zin van de Wnt is. Op grond van de huidige Wnt valt derhalve een algemeen directeur van een ANBI onder deze wet. Dit wetsvoorstel strekt er toe dit te wijzigen. Indien dit wetsvoorstel wordt aanvaard, gelden er niet langer wettelijke normen voor de bezoldiging van de algemeen directeuren van ANBI's. Wel is bij de fondsenwervende instellingen zoals hiervoor ter sprake kwam reeds sprake van zelfregulering, onder meer op het punt van de beloningen.

¹⁷ Kamerstukken II 2012/13, 32 740, nrs. 13, 14 en 15, en Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IX, nr. 5.

Fiscale verplichting tot publicatie van beloningsbeleid op internet

Per 1 januari 2014 zijn de ANBI's voorts verplicht om het beloningsbeleid voor het in dienst zijnde personeel op internet te publiceren.¹⁸ Dit betreft ook de directeur. Het is vervolgens aan het publiek om zich een oordeel te vormen over het beloningsbeleid en daar eventueel consequenties aan te verbinden voor hun geefgedrag. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar aanleiding van deze verplichting onder meer of de regering de mening deelt dat een ANBI tevens verplicht zou moeten worden te vermelden wat het hoogst betaalde inkomen binnen de organisatie is. In de per 1 januari 2014 geldende nieuwe fiscale voorwaarden voor ANBI's is er echter bewust voor gekozen voor wat betreft de bezoldiging alleen transparantie te eisen ten aanzien van het beloningsbeleid in algemene zin. Overigens geldt zoals hiervoor ter sprake kwam voor de bij de VFI aangesloten fondsenwervende instellingen reeds dat zij allen de bezoldiging van de directeur in het jaarverslag vermelden. Deze bezoldigingen zijn ook te vinden op www.vfi.nl. De verwachting is dat de verplichting om het beloningsbeleid te publiceren bijdraagt aan (nog meer) transparantie en daarmee aan duidelijkheid voor de burger.

Ook overigens zal de invoering per 1 januari 2014 van de verplichting voor alle ANBI's tot publicatie op internet van een (verkorte) balans en staat van baten en lasten en een verslag van hun activiteiten, alsmede zoals hiervoor ter sprake kwam van het beloningsbeleid,¹⁹ tot nog meer transparantie leiden. Deze maatregel stelt burgers onder meer in de gelegenheid om zelf na te gaan of het beleid dat de instelling heeft met betrekking tot de beloningen van het personeel, waaronder de directeur, maar ook de verrichte activiteiten, passend zijn en dan zelf hun eventuele conclusies te trekken.

Eigen verantwoordelijkheid van de sector

In algemene zin merk ik ten slotte op dat de regering van mening is dat het beloningsbeleid van de sector tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector behoort en dat de overheid zich onthoudt van een verdere bemoeienis daarmee. De regering is van mening dat het beloningsbeleid deel dient uit te maken van het hiervoor ter sprake gekomen validatiestelsel. Ik verwijs u in dit verband naar de brieven die door de eerstverantwoordelijke coördinerende bewindspersoon van de sector filantropie, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, en de Staatssecretaris van Financiën, over dit onderwerp aan de Tweede Kamer zijn toegezonden.²⁰ In dit verband wijs ik er tevens op dat de Tweede Kamer in het najaar van 2011 het op de Geefwet ingediende amendement-Bashir/Irrgang heeft verworpen dat er toe strekte in de Algemene wet inzake rijksbelastingen als voorwaarde voor het in aanmerking komen van de ANBI-status op te nemen dat de bestuurder of feitelijk leidinggevende van die instelling een fiscaal loon heeft onder de zogenoemde DG-norm.²¹ Bij de behandeling van het Belastingplan 2013 in het najaar van 2012 heeft de Tweede Kamer voorts de motie-Bashir verworpen waarin de regering werd verzocht om aan de voorwaarden voor ANBI's toe te voegen dat het personeel en bestuurders van de instelling geen beloning mogen ontvangen die hoger is dan de DG-norm.²² De Staatssecretaris van Financiën heeft dit

¹⁸ Zie de Regeling van 12 juli 2013, nr. DB 2013/366 M tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen, Stscrt 2013, nr. 20451.

¹⁹ Zie de Regeling van 12 juli 2013, nr. DB 2013/366 M tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen, Stscrt 2013, nr. 20451.

²⁰ Kamerstukken II 2012/13, 32 740, nrs. 13, 14 en 15, en Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IX, nr. 5.

²¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 006, nr. 9.

²² Kamerstukken II, 2012/13, 33 402, nr. 31.

amendement en deze motie ontraden met de hiervoor weergegeven argumentatie dat het beloningsbeleid van de ANBI's een eigen verantwoordelijkheid van de sector is.

Hierom kom ik aan het einde van de argumentatie om de ANBI's buiten de Wnt te plaatsen. Daarmee ga ik over op de beantwoording van de vragen uit het verslag die ik hierbij nog niet heb beantwoord.

De 100%-norm

Onder verwijzing naar het aangekondigde wetsvoorstel waarmee de Wnt-norm van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister wordt teruggebracht, vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening deelt dat de topinkomens bij de ANBI's in gelijke pas zouden moeten blijven met de topinkomens binnen de (semi-)publieke sector en dat dus op termijn ook de inkomens bij de ANBI's niet boven de 100% van de bezoldiging van een Minister zouden moeten uitkomen. Tevens vragen de aan het woord zijnde leden of de regering het mogelijk acht dat dit via zelfregulering van de sector wordt bereikt en of de norm al past binnen het kader van het convenant «Ruimte voor geven».

De 100%-norm maakt geen deel uit van het convenant «Ruimte voor geven», zo luidt het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie. De regering is van mening dat het beloningsbeleid deel dient uit te maken van het door de sector zelf te ontwikkelen validatiestelsel. Dit validatiestelsel is een uitwerking van één van de acht afspraken die in het hiervoor genoemde Convenant zijn vastgelegd. Daarbij geldt als uitgangspunt: zelfregulering waar het kan, overheidsingrijpen waar het moet. Ik verwijs u in dit verband naar de hiervoor reeds vermelde brieven die door de eerstverantwoordelijke coördinerende bewindspersoon van de sector filantropie, de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, en de Staatssecretaris van Financiën, over dit onderwerp aan de Tweede Kamer zijn toegezonden.²³

Uit de hiervoor gegeven antwoorden en uit bedoelde brieven is te lezen dat het kabinet van mening is dat het beloningsbeleid van de sector tot de eigen verantwoordelijkheid van de sector behoort en dat de overheid zich onthoudt van een verdere bemoeienis daarmee. Omdat de ANBI als zodanig niet tot de semipublieke sector kan worden gerekend, is er geen directe relatie met de bezoldiging van een Minister. Dit neemt niet weg dat het kabinet matiging van de bezoldigingen van de directeuren van fondsenwervende instellingen van harte onderschrijft. Zoals hiervoor ter sprake kwam is de zelfregulering bij de bij het VFI aangesloten fondsenwervende instellingen al zodanig dat het hoogste maximumjaarsalaris voor de directeur van een goededoelenorganisatie op € 158.000 ligt. Daarmee ligt het hoogste maximum dicht in de buurt van de nieuwe norm van 100%.

Beloningsbeleid

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie of de regering meent dat tot de voorwaarden voor de ANBI-status ook bepalingen ten aanzien van het beloningsbeleid en topinkomens van het dagelijks bestuur (directie) van de ANBI zouden kunnen worden opgenomen. Als voorbeeld van een voorwaarde noemen deze leden dat in geval van een buitensporig geacht beloningsbeleid de goededoeleninstelling de status van ANBI kan verliezen.

²³ Kamerstukken II 2012/13, 32 740, nrs. 13, 14 en 15, en Kamerstukken II 2013/14, 33 750 IX, nr. 5.

Zoals hiervoor ter sprake kwam is bij de bij het VFI aangesloten goededoelenorganisaties geen sprake van een buitensporig beloningsbeleid. Ook is voor zover de regering bekend bij de overige ANBI's geen sprake van bovenmatige bezoldigingen. Bij de toelating tot de ANBI-status wordt voorts getoetst of een ANBI wel voor 90% een algemeen maatschappelijk nut beoogt en daadwerkelijk dient. Indien permanent een belangrijk deel van het geld van de ANBI wordt besteed aan de beloning van de directie, is het de vraag of er feitelijk sprake is van een zodanig algemeen nut dat de instelling in aanmerking komt voor de ANBI-status. Met andere woorden: de bezoldiging van de directeur van een goededoelenorganisatie mag niet het goede doel zijn.

Voorwaarden voor ANBI's

De leden van de fractie van de PvdA vroegen ook of de regering de mening deelt dat door in de voorwaarden voor ANBI's eisen ten aanzien van het beloningsbeleid op te nemen, daarmee nog steeds rekening wordt gehouden met de door de regering genoemde bezwaren tegen het opnemen van ANBI's in de Wnt.

Deze vraag beantwoord ik ontkennend. Van ANBI's wordt geëist dat zij per 1 januari 2014 hun beloningsbeleid op internet publiceren. Dit beloningsbeleid betreft het in dienst zijnde personeel van de ANBI, dat wil zeggen ook het beloningsbeleid ten aanzien van de directeuren van de ANBI. Er worden geen nadere eisen aan dat beleid gesteld. Achtergrond bij de verplichting tot publicatie is het publieksbelang dat belastingbetalers, donateurs en begunstigen hebben bij inzicht in het functioneren van de filantropische sector. De door de regering genoemde bezwaren tegen het opnemen van ANBI's in de Wnt staan daar los van.

Cumulatie van ANBI-status en subsidie

De leden van de PvdA-fractie stelden de casus aan de orde van een ANBI, die naast fiscale voordelen, ook nog subsidies ontvangt die minder dan 50% van de jaarlijkse inkomsten van de ANBI uitmaken. Acht de regering het wenselijk dat deze ANBI inkomens kent die boven de Wnt-norm uitkomen, zo vroegen deze leden. Ook stelden deze leden de vraag of de regering de mening deelt dat fiscale voordelen een – indirecte – vorm van bekostiging uit publieke middelen met zich meebrengen en dat een cumulatie van subsidie en fiscale voordelen kan betekenen dat een instelling grotendeels uit publieke middelen wordt gefinancierd en daarmee wel aan het eerste criterium van de commissie-Dijkstal wordt voldaan.

In reactie op deze vragen merk ik op dat bij het geven van een substantiële overheidssubsidie sprake is van inkomsten uit publieke middelen. Zoals ik hiervoor ter sprake bracht houden fiscale voordelen echter geen inkomsten uit publieke middelen in de zin van de Wnt in. Dit betekent dat er wel degelijk een onderscheid is tussen ANBI's als zodanig enerzijds en gesubsidieerde instellingen anderzijds. Indien een ANBI een subsidie ontvangt die minder dan 50% van de jaarlijkse inkomsten van de ANBI uitmaken en deze ANBI ook overigens niet aan de criteria van de commissie-Dijkstal voldoet, is geen sprake van een instelling die volgens deze criteria tot de semipublieke sector behoort. Zou een subsidie aan een ANBI echter meer dan 50% van de jaarlijkse inkomsten bedragen, dan is wel degelijk sprake van inkomsten uit publieke middelen en is de Wnt van toepassing, met dien verstande dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tevens aan de hierin gestelde criteria moet zijn voldaan, met name dat subsidies onder een drempel van € 500.000 worden uitgezonderd, omdat met een dergelijke subsidie het onwaarschijnlijk is dat

een bezoldiging in de orde van het bezoldigingsmaximum kan worden bekostigd.

Substantiële norm voor ANBI's

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat het amendement-Heijnen juist vanwege het publiek belang ook de ANBI's onder de Wnt bracht. Deze leden vragen of is overwogen om ANBI's van substantiële omvang onder de reikwijdte van de Wnt te brengen. Zij vragen dit enerzijds omdat dit de omvang van een aantal betrokken ANBI's zou beperken en anderzijds omdat juist bij enkele grotere ANBI's ophef over het beloningsbeleid zou zijn ontstaan.

In reactie hierop merk ik op dat ook bij de grotere ANBI's het bezwaar blijft bestaan dat instellingen niet louter op grond van hun ANBI-status tot de semipublieke publieke sector gerekend kunnen worden. Daar brengt hun omvang geen verandering in. Zij kunnen eventueel wel op andere gronden – indien aanwezig –, anders dan hun ANBI-status, als semipubliek worden aangemerkt en om die reden onder de Wnt vallen.

3. Gesubsidieerde rechtspersonen

Het minimumbedrag van € 500.000

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als de leden van de fractie van de SP vragen op basis waarvan het drempelbedrag van € 500.000 bepaald is. Tevens vragen de leden van deze fracties in verschillende bewoordingen waaraan de regering het uitgangspunt ontleent dat ervan mag worden uitgegaan dat rechtspersonen, die minder dan € 500.000 aan subsidies ontvangen, terwijl die subsidies ten minste 50% van het budget uitmaken, hun topfunctionaris niet boven die WNT-norm zullen belonen.

Er is in dit wetsvoorstel voor het minimumbedrag van € 500.000 gekozen om de Wnt alleen van toepassing te laten zijn op subsidieontvangende rechtspersonen, waarbij sprake is van substantiële inkomsten uit publieke middelen. Bovendien is voor dit drempelbedrag gekozen om een goede en proportionele verhouding te waarborgen tussen de verplichtingen die de Wnt rechtspersonen oplegt en de omvang van de subsidie. Als er geen minimumbedrag toegepast wordt, vallen veel verschillende kleine instellingen onder de wet. De verplichtingen die de wet oplegt, zijn buitenproportioneel voor deze instellingen. Zo zou een registeraccountant de jaarrekeningen moeten goedkeuren en moet de bezoldiging van de «bestuursleden» openbaar gemaakt worden, ook als deze nihil zou zijn of zeer laag. Zonder dit extra criterium, zouden aan kleine subsidieontvangers dus onnodig administratieve lasten worden opgelegd. Daarop aansluitend zouden er onnodige extra werkzaamheden voor handhavers en toezichthouders zijn. Dit is onnodig omdat bij organisaties die kleine subsidies ontvangen er geen hoge bezoldigingen mogelijk zijn. Tezamen met het reeds in de WNT opgenomen criterium dat de subsidie ten minste 50% van de inkomsten van de instelling betreft, mag immers ervan uit worden gegaan dat een instelling met een subsidie onder het bedrag van € 500.000 het zich niet kan veroorloven om met haar topfunctionarissen een bezoldiging van € 228.599 (2013) of hoger overeen te komen. De bezoldiging zou in dat geval een dermate hoog percentage zijn van het totale inkomen van de rechtspersoon, dat het zeer onwaarschijnlijk is dat dit in de praktijk zal gebeuren. Het gaat dan immers om rechtspersonen met een jaarlijks inkomen dat onder de € 1.000.000 ligt. Het is niet erg voorstelbaar, dat deze rechtspersonen meer dan een kwart van hun inkomsten besteden aan de bezoldiging van een topfunctionaris.

Aanvullende bezoldigingsnormen

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie of de regering de mening deelt, dat het onwenselijk is dat uit een subsidie, lager dan € 500.000, een topsalaris wordt betaald. Tevens stellen deze leden de vraag of er mogelijkheden zijn om toch eisen te stellen aan het beloningsbeleid van zo'n subsidieontvangende instelling en of er mogelijkheden zijn voor gemeenten en provincies om aanvullende eisen, naast die van de Wnt, te laten stellen of dat er mogelijkheden zijn de Wnt op dit punt aan te scherpen. Voorts vragen deze leden op welke termijn het overleg met VNG en IPO over dit onderwerp tot conclusies kan leiden. De leden van de SP-fractie, CDA-fractie en ChristenUnie-fractie informeren eveneens naar de mogelijkheden voor decentrale overheden om eigen normen te kunnen stellen waar het gaat om door deze overheden (mede)gefinancierde instellingen.

De regering deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het ook bij subsidies onder het bedrag van € 500.000 ongewenst is als een topsalaris uit deze subsidie betaald wordt. Er mag echter van uitgegaan worden dat bij een subsidie onder de € 500.000, terwijl deze subsidie meer dan 50% van de jaarlijkse inkomsten van de instelling uitmaakt, de instellingen het zich niet kunnen veroorloven om zo'n topsalaris te betalen. Bovendien acht ik het moeilijk voorstelbaar, dat bestuursorganen tot subsidiëring van deze instellingen overgaan en dat deze instellingen vervolgens een groot deel van deze subsidiëring inzetten voor de bezoldiging van topfunctionarissen. De Wnt bevat geen mogelijkheden voor de regering of de subsidieverlener om toch eisen te stellen aan het beloningsbeleid van zo'n subsidieontvangende instelling. Dit wetsvoorstel bevat evenmin voorstellen over het stellen van bezoldigingsnormen door (de)centrale overheden voor (top)functionarissen bij door hen gesubsidieerde instellingen. Het komt in de praktijk echter inderdaad voor dat decentrale overheden in hun subsidievoorwaarden als voorwaarde stellen dat de bezoldiging van de medewerkers van door hen gesubsidieerde instellingen een bepaald normbedrag niet te boven mag gaan. Bij overschrijding van de norm wordt het in de verleningsbeschikking genoemde bedrag bij de subsidievaststelling verminderd. De rechtbank Oost-Brabant heeft in april 2013 geoordeeld dat een dergelijke voorwaarde niet is toegestaan omdat het normbedrag naar zijn oordeel geen doelgebonden verplichting in de zin van art. 4:38 van de Algemene wet bestuursrecht betreft, aangezien de beloningsvoorwaarde niet strekt tot verwezenlijking van het doel.²⁴ Daarbij heeft de Rechtbank belang gehecht aan het feit dat in de toelichting op deze bepaling is opgenomen dat de gemeente wil voorkomen dat binnen door de gemeente gesubsidieerde instellingen topinkomens worden betaald. Volgens informatie van de desbetreffende gemeente gaat deze in hoger beroep tegen het onderdeel van de uitspraak dat ziet op de verplichting tot het voldoen aan de desbetreffende bezoldigingsnorm. Ik ben voornemens in het kader van de consultatie over het uit het regeerakkoord voortvloeiende wetsvoorstel dat strekt tot verlaging van het wettelijk bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister, met de VNG en het IPO in overleg te treden over het topinkomensbeleid door gemeenten en provincies in het licht van de Wnt. Het ligt in de rede, hierbij ook te spreken over het afstemmen van het normeringbeleid en over het juridische instrumentarium dat rijk en gemeenten ten dienste staat. In dat kader kan bezien worden of het wenselijk is het desbetreffende wetsvoorstel aan te vullen, dan wel andere stappen te ondernemen.

²⁴ Uitspraak van 9 april 2013, RBOBR:2013:BZ6635.

Termijn van drie jaren

De leden van de SP-fractie vragen bij het criterium dat sprake moet zijn van ten minste drie achtereenvolgende kalenderjaren van subsidieverstrekking of hiermee de wet niet dermate afgezwakt wordt dat excessen wederom onvoldoende bestreden kunnen worden. Deze leden wijzen graag op de in opspraak geraakte interim-bestuurder van Humanitas DMH, die in één maand tijd € 95.000 ontving voor zijn werkzaamheden. Met deze aanpassing zou dit geval dus volgens de aan het woord zijnde leden buiten de reikwijdte van de wet vallen, terwijl een dergelijke beloning volgens deze leden buiten alle proporties zou zijn. Hoe gaat de regering in de toekomst tegen dergelijke incidentele beloningen optreden, nu zij zelf uitwijkmogelijkheden in de wet wil inbouwen, zo vragen deze leden.

Het criterium van een minimumduur van drie kalenderjaren is toegevoegd om te voorkomen dat instellingen die een incidentele financiële ondersteuning krijgen (bijvoorbeeld een eenmalige projectsubsidie), ook gelijk onder de Wnt vallen. Dit criterium staat los van de casus van de interim-bestuurder van Humanitas DMH. Het betreft hier een zorginstelling die zonder meer onder de reikwijdte van de WNT valt, te weten op grond van het feit dat het hier een op grond van artikel 5 van de Wet toelating zorginstellingen toegelaten instelling betreft.²⁵ De interim-bestuurder van Humanitas DMH als zodanig viel echter niet onder de Wnt omdat zijn functievervulling niet voldeed aan het criterium dat de Wnt bevat ten aanzien van personen die ad interim een topfunctie vervullen, te weten dat betrokkene in een periode van 18 maanden meer dan 6 maanden bij de desbetreffende instelling dient te werken.²⁶ Hiervan was in deze casus geen sprake.

Uitbreiding reikwijdte Wnt naar alle medewerkers in de semipublieke sector

De leden van de SP-fractie constateren verder dat er veel moeite wordt gedaan om in de wet te beschrijven wie er precies als topfunctionaris kan en moet worden aangemerkt. Zij vragen waarom er niet gekozen wordt voor een vergaande vereenvoudiging van de wet door te stellen dat niemand in de publieke en semipublieke sector boven de norm uit mag komen.

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 is overeengekomen dat de reikwijdte van de WNT zal worden uitgebreid naar alle medewerkers in de publieke en semipublieke sector. Bezien zal in dat kader worden of het nog nodig is een aparte definitie van topfunctionaris te blijven hanteren. Zoals hiervoor uiteengezet in reactie op de vragen van de leden van de ChristenUnie-fractie, is de planning echter dat de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT per 1 januari 2017 zal plaatsvinden. Tot die tijd is het voor alle betrokkenen hoe dan ook van belang dat helder is welke functionarissen als topfunctionaris in de zin van de Wnt aangemerkt moeten worden.

4. Inwerkingtreding

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het belang van zorgvuldige voorbereiding van de uit het regeerakkoord voortvloeiende wijzigingen zich verhoudt tot de spoed die de regering aan de dag legt als het gaat om

²⁵ Zie de bijlage bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, van de WNT, onder het opschrift «Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport», onder 9.

²⁶ Zie artikel 2.1, vierde lid, van de Wnt.

maatregelen die nadelig uitpakken voor tal van andere burgers. In dit verband informeren deze leden op welke termijn de regering verwacht voorstellen aan de Kamer te kunnen voorleggen om de afspraken uit het regeerakkoord in wetgeving vast te leggen en verzoeken de regering daarbij voldoende tijd te reserveren voor zorgvuldige parlementaire behandeling.

Met de aan het woord zijnde leden ben ik van mening dat een zorgvuldige parlementaire behandeling van de uit het regeerakkoord voortvloeiende wetsvoorstellen van groot belang is. Het is dan ook mijn streven het wetsvoorstel dat strekt tot verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister, in het voorjaar van 2014 bij de Kamer in te dienen. Zoals de aan het woord zijnde leden terecht memoreerden, wordt er naar gestreefd om dat wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden en het wetsvoorstel dat de uitbreiding van de reikwijdte van de Wnt regelt, uiterlijk per 1 januari 2017.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk