

Vergaderjaar 2010–2011

32 600

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding

De regering besteedt al geruime tijd en uitdrukkelijk aandacht aan de inkomens van de topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sectoren. De zorg van de Kamer met betrekking tot de hoogte en de ontwikkelingen van de topbeloningen wordt gedeeld. Hierover zijn meerdere malen debatten gevoerd en er zijn maatregelen getroffen. Onder meer zijn de bestuurders in de publieke en semipublieke sectoren opgeroepen de salarissen te matigen, de bezoldigingen die uitstijgen boven het ministersalaris zijn op grond van een wet openbaar gemaakt en het kabinet kent in zijn hoedanigheid van werkgever geen salarissen die uitstijgen boven een bepaald maximum toe aan topambtenaren in Rijksdienst. In aanvulling op de openbaarmaking van topinkomens, heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat een normering van salarisoniveaus in de semipublieke sectoren gewenst is¹. Het toenmalige kabinet deelde de zorgen van de Kamer over sommige topsalarissen en de negatieve beeldvorming die hierdoor ontstaat en heeft aangegeven de motie uit te voeren². Vervolgens is deze beleidslijn vastgelegd in het Coalitieakkoord «Samen Werken, Samen Leven» van 7 februari 2007.

Met onderhavig voorstel van wet wordt invulling gegeven aan het normeren dan wel maximeren van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Het kabinet hanteert de hoofdregel dat de loonvorming in beginsel het primaat is van de sociale partners. Onderhavig voorstel van wet vormt een uitzondering op deze regel, waarbij uitdrukkelijk geldt dat de normering uitsluitend de topfunctionarissen betreft. Op de werknemers anders dan topfunctionarissen heeft deze normering geen betrekking. In het Coalitieakkoord van 2007 is het beleidsvoornemen geformuleerd dat «de inkomens in de publieke en semipublieke sfeer worden genormeerd, respectievelijk gemaximeerd». In dat akkoord is tevens afgesproken de hoogte van de ontslagvergoedingen te maximeren op één jaarsalaris. In het Regeerakkoord van het huidige kabinet wordt uitgegaan van voortzetten van het ingezette beleid, met dien verstande dat de ontslaguitkeringen worden beperkt tot € 75 000.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 300, nr. 53.

² Kamerstukken II 2005/06, 30 111, nr. 11.

Ten behoeve van het beleid voor de topbezoldigingen in de semipublieke sector heeft de Adviescommissie beloning en rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren (commissie Dijkstal) op verzoek van de regering een reeks adviezen uitgebracht. In de kabinetsstandpunten op deze adviezen is het beleid gebaseerd dat is uitgewerkt in voorliggend voorstel van wet.

2. Beleid topinkomens in de publieke en semipublieke sector

2.1 Historisch perspectief

De aanleiding voor het normeringsbeleid is gelegen in het economische hoogtij van eind jaren »90 wat leidde tot grote krapte op de arbeidsmarkt. De overheid, inclusief het topmanagement, werd onevenredig zwaar getroffen vanwege het bureaucratische imago, het beperkte loopbaanperspectief en de relatief lage bezoldiging (met name voor topfuncties). De commissie Van Rijn analyseerde de problematiek en adviseerde onder meer de arbeidsvoorwaardenruimte voor de publieke en semipublieke sector substantieel te verruimen.

Naar aanleiding van de hoge lonen in de marktsector en op verzoek van de Kamer¹ (motie Rosenmöller) heeft toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries in 2002 de topsalarissen in de publieke sector onderzocht. Hier was geen sprake van excessen, in tegendeel. Het toenmalige kabinet maakte zich zorgen omdat de bezoldigingspositie van de ambtelijke top en politieke ambtsdragers in belangrijke mate achterliep op relevante deelarbeitsmarkten. Gezien het streven naar een open loopbaansysteem zou dat vooral voor de ambtelijke top een probleem kunnen worden. De commissie Dijkstal kreeg daarop de opdracht over de problematiek advies uit te brengen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes constateerde in die periode dat de inkomens in de semipublieke sector onvoldoende transparant waren en kondigde maatregelen aan om de openbaarheid van deze gegevens te verbeteren. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt).

2.2 Wopt

Met de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) is invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van de inkomensniveaus en -ontwikkeling in de publieke en semipublieke sector, teneinde het publiek debat over bezoldiging in de publieke en semipublieke sector te stimuleren. Op grond van de Wopt worden de organisaties in de publieke sector en privaatrechtelijke organisaties die uit publieke middelen worden bekostigd, verplicht in hun jaarrekening (het financieel verslagleggingsdocument) belastbare lonen te vermelden voor zover deze het gemiddelde belastbare salaris van een minister te boven gaan. Ook de commissie Dijkstal heeft het belang van de openbaarmaking van topinkomens in haar (eerste) advies onderstreept².

De Wopt is in 2006 van kracht geworden en in mei 2009 heeft de commissie Dijkstal de evaluatie van deze wet afgerond³. Uit het rapport van de commissie Dijkstal komt het beeld naar voren dat de Wopt aan zijn doelstelling beantwoordt, maar dat op onderdelen verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het primaire doel was: realisering van openheid over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Als nevendoelelstelling gold het stimuleren van het publieke debat over topinkomens. Deze doelen zijn gerealiseerd. Door sommigen

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 734, nr. 9.

² Advies «Over dienen en verdienen», bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 4.

³ Advies «Gewopt en gewogen: Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)», bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

werd gevreesd dat openbaarmaking van topinkomens zou leiden tot inkomensopdrijving. De commissie stelt vast dat niet is gebleken dat de Wopt een opdrijvend effect heeft. De Wopt regelt slechts de openbaarmaking van uit publieke middelen bekostigde topinkomens en hanteert daarvoor een inkomensgrens. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat de topinkomens zich over een langere periode gematigd hebben ontwikkeld. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de Wopt hierin verandering heeft gebracht. Openbaarmaking is verder een nuttig controle-instrument en komt ook tegemoet aan een maatschappelijke wens. De commissie constateert wel dat de gehanteerde inkomensgrens verwarring wekt, omdat deze in hoogte en in berekeningswijze afwijkt van de in het topinkomensbeleid gehanteerde norm. De commissie stelt dat er geen verschil mag zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het bezoldigingsbeleid is gebaseerd.

2.3 De adviezen van de commissie Dijkstal en de bijbehorende kabinetsreacties

Het vraagstuk van de bezoldiging van politici, hoge ambtenaren en bestuurders in publieke en semipublieke organen is bestuurlijk, juridisch en organisatorisch buitengewoon complex. Bovendien gaat het om grote aantallen organisaties waarvan een deel eerder bewust bestuurlijk op afstand is geplaatst, waarbij de bevoegdheden om in de bezoldiging in te grijpen door de wetgever zijn beperkt, omdat arbeidsvoorwaarden in beginsel door sociale partners worden vastgesteld. Bij het bezoldigingsbeleid voor deze groepen kan niet worden volstaan met het zomaar vaststellen van een maximumsalaris. De vereiste zorgvuldigheid bij het maken van regels en de complexiteit van de juridische en economische consequenties van normering hebben het toenmalige kabinet genoopt om op die punten externe deskundigen om advies te vragen. Hiertoe is een tijdelijke adviescommissie ingesteld.

De Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (commissie Dijkstal) is op 11 december 2002 met zijn werkzaamheden aangevangen. In totaal heeft de commissie zeven adviezen uitgebracht. Op 27 mei 2009 heeft de commissie de laatste twee adviezen uitgebracht. De adviezen van de commissie Dijkstal vormen de blauwdruk voor het topinkomensbeleid in de publieke en semipublieke sector. Navolgend worden de afzonderlijke adviezen kort besproken.

Eerste advies «Over dienen en verdienen»

De commissie Dijkstal heeft in 2004¹ aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand van het ministersalaris ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies. Topfunctionarissen in het bedrijfsleven verdienen al snel het tienvoudige van een minister. Naar aanleiding van haar bevindingen heeft de commissie geadviseerd dat het salaris van de minister de top in de publieke sector definieert. Het huidige salarisniveau van de minister zou daartoe met 50% (30% ineens en 20% een volgende kabinetsperiode) moeten worden verhoogd. Deze norm zou volgens de commissie ook moeten gelden voor de topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Het toenmalige kabinet koos, in 2004, net als de adviescommissie voor het ministersalaris als top van het salarisgebouw van de publieke sector. Dit uitgangspunt onderstreept dat het toenmalige kabinet het ministersalaris weer als normsalaris wilde gaan beschouwen. Het toenmalige kabinet achtte dit tegelijkertijd ook een bestuurlijk hanteerbaar uitgangspunt. Het kabinet onderschreef tegelijkertijd de analyse van de commissie Dijkstal dat het verhogen van het ministersalaris met 30% moet worden gezien als een hersteloperatie voor opgelopen achterstanden in het salarisniveau,

¹ Advies «Over dienen en verdienen», bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 4.

maar ook als herstel van een reëel normsalaris voor de publieke sector. De consequentie was dat de ambtelijke bezoldiging niet meer mocht uitstijgen boven het nieuwe ministersalaris¹.

In verband met de economische situatie heeft in februari 2009 het toenmaligekabinet besloten in de betreffende kabinetsperiode niet tot verhoging van het salaris van bewindslieden over te gaan. Deze maatregel heeft geen beleidsinhoudelijke gevolgen voor het beleid om de topinkomens in de publieke en semipublieke sector te normeren, zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt uit 2004². Het enige gevolg is dat in onderhavig voorstel van wet een normbedrag in euro's wordt vastgelegd, in plaats van een koppeling aan het (verhoogde) ministersalaris³.

Tweede en derde advies

In het tweede advies «Beloningsverhoudingen Politieke Ambtsdragers» van november 2005 stelde de commissie voor één salaristabel voor politieke ambtsdragers, hoge colleges van staat en de rechterlijke macht op te stellen.⁴ Het toenmalige kabinet heeft dit advies overgenomen.⁵ Het derde advies «Modernisering en fondsvorming politieke pensioenen» van oktober 2006 betrof de modernisering en de financieringswijze van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De commissie heeft de aanbeveling gedaan voor deelname door politieke ambtsdragers aan het pensioenfonds ABP met een eigen Appa-regeling.⁶ Een kabinetsstandpunt is nog niet gereed.

Deze beide adviezen zijn voor de volledigheid in dit overzicht opgenomen. Onderhavig voorstel van wet heeft geen betrekking op deze adviezen.

Vierde advies «Beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen»

In het vierde advies van oktober 2006 stelde de commissie dat bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen die zich slechts bezighouden met het behartigen van een publieke taak, de salarissen in beginsel niet hoger mogen zijn dan het (verhoogde) ministersalaris.⁷ Het toenmalige kabinet was dit met de commissie eens.⁸ Het huidige kabinet heeft dit advies in onderhavig voorstel van wet verwerkt in de artikelen 1.3, eerste lid, onderdeel a, 2.3, tweede lid, en 2.4.

Vijfde advies «Normeren en waarden»

Dit advies is uitgebracht in september 2007⁹. De basis van het advies is dat aan de sectoren die tot de semipublieke sector worden gerekend slechts normen met betrekking tot de inkomens van topfunctionarissen kunnen worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Verder constateerde de commissie dat de term semipublieke sector niet eenduidig is gedefinieerd. De term semipublieke sector achtte zij te veelomvattend en te fluïde in de tijd om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen: het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen. De commissie reikte hiertoe enige criteria aan. Het normeringsinstrumentarium dat de commissie voorstelde, bestaat uit drie deelinstrumenten: openbaarmaking, voorschrijven van een beloningsnorm en het stellen van een plafond door middel van een maximum salaris van 130% van het toenmalige ministersalaris. De normering wordt beperkt tot bestuurders en leden van de directie, de openbaarmaking geldt voor elke functionaris met een salaris boven het plafond, in onderhavig voorstel van wet aangeduid als topfunctionarissen.

Ook dit advies is grotendeels in de uitgebrachte kabinetsreactie gevolgd¹⁰. Het toenmalige kabinet was van oordeel dat de norm van 130% van het toenmalige ministersalaris goed toepasbaar is op de semipublieke sector. De normering beperkt zich tot topfunctionarissen. De semipublieke sector

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7.

² Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 36 en

Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 38.

³ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 44.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 28 479, nr. 22.

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 28 479, nr. 24.

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 27.

⁷ Advies «beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen», bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 28.

⁸ Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 33.

⁹ Advies «Normeren en waarden», bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 32.

¹⁰ Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 36.

wordt gedefinieerd door te benoemen welke sectoren tot de semipublieke sector worden gerekend. De afbakening vindt plaats aan de hand van de vier criteria van de commissie Dijkstal:

1. status van «rechtspersoon met een wettelijke taak» (RWT);
2. de mate waarin een organisatie inkomsten uit publieke middelen ontvangt;
3. het publieke belang dat een organisatie behartigt;
4. de mate waarin sprake is van commerciële concurrentie (contra-indicatie).

Deze criteria zijn niet zwart-wit. Het toenmalige kabinet heeft daarom zelf (deel-)sectoren en organisaties gewogen. De weging van de semipublieke sector en de uiteindelijke indeling waren onderwerp van verschillende brieven aan de Tweede Kamer¹ en zijn uitgebreid aan de orde geweest tijdens een Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 4 september 2008², voortgezet op 26 november 2008³. Het resultaat is opgenomen in de bij onderhavig voorstel van wet horende bijlagen.

De norm van 130% van het ministersalaris die de commissie Dijkstal voorstelde, was gebaseerd op het eerste advies van de commissie om het salaris van ministers te verhogen met 30%. Bij brief van 17 februari 2009⁴ heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer medegedeeld dat het toenmalige kabinet in verband met de economische crisis heeft besloten af te zien van de voorgenomen verhoging van het ministersalaris. Daarbij is aangegeven dat de grens van 130% van het ministersalaris als norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen blijft gehandhaafd, zij het dat die norm niet langer werd uitgedrukt in een percentage van het ministersalaris. Voor 2010 staat dat bedrag gelijk aan € 187 340. Om ontduiking van deze grens tegen te gaan, is in onderhavig voorstel van wet tevens rekening gehouden met andere elementen van de bezoldiging dan het bruto salaris, zoals belastbare onkostenvergoedingen, beloningen betaalbaar op termijn (voornamelijk pensioenpremies) en ontslaguitkeringen.

Het toenmalige kabinet heeft ook voorgesteld de drie bezoldigingsregimes die de commissie Dijkstal adviseert over te nemen. Aflopend in zwaarte zijn de regimes:

- Bezoldigingsmaximum van € 187 340 (peiljaar 2010), verhoogd met een bedrag voor belastbare onkostenvergoedingen en beloningen betaalbaar op termijn;
- Sectorale bezoldigingsnorm;
- Openbaarmakingsverplichting.

Zesde advies «Gewopt en gewogen»

Het zesde advies, uitgebracht in mei 2009, behelst de evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt).⁵ De inhoud van dit advies is in paragraaf 2.2 van deze toelichting besproken.

In overeenstemming met de commissie Dijkstal heeft de Algemene Rekenkamer in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)⁶ eveneens geadviseerd de inhoudelijke norm voor het maximale salaris van rijksambtenaren en de norm die geldt voor openbaarmaking met elkaar in overeenstemming te brengen.

Het toenmalige kabinet heeft de adviezen van de commissie Dijkstal en de Algemene Rekenkamer ter harte genomen en stelde in de kabinetsreactie voor de Wopt in te trekken en te integreren in onderhavig voorstel van wet⁷.

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 36, Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nrs. 38 en 44.

² Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 37.

³ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 41.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.

⁵ Advies «Gewopt en gewogen: Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt)», bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 924 VII, nr. 2, p. 20.

⁷ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 46.

Zevende advies «Normering van ontslagvergoedingen»

Het zevende, en tevens laatste advies van de commissie, handelt over de normering van de ontslagvergoedingen voor bestuurders in de publieke en semipublieke sector.¹ Dit advies is gelijktijdig met het zesde advies uitgebracht in mei 2009. In dit advies stelt de commissie dat het niet zo mag zijn dat een ontslagvergoeding het karakter van een regeling of recht krijgt toegemeten bovenop een werkloosheidsuitkering. De commissie kiest als vertrekpunt dat in de hoogte van de bezoldiging van een bestuurder de compensatie voor het risico op ontslag al verdisconteerd moet zijn en dat een vergoeding pas dan gerechtvaardigd is als er sprake is van onvrijwillig ontslag. De hoogte van een ontslagvergoeding stelt de commissie op maximaal één jaarsalaris, van deze norm kan slechts bij hoge uitzondering worden afgeweken.

Het toenmalige kabinet stelde voor om de ontslagvergoeding van alle topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector te maximeren op één jaarsalaris.² In het Regeerakkoord «Vrijheid en verantwoordelijkheid is met betrekking tot ontslaguitkeringen voor topfunctionarissen in de collectieve sector en in de zorg bepaald dat deze niet meer bedragen dan € 75 000.

Het huidige kabinet is bovendien van mening dat in de wet geen mogelijkheden en gronden voor uitzonderingen op deze regel moeten worden opgenomen. Het kabinet wil voorkomen dat met het opnemen van een lijst van gronden voor afwijking het risico op ontduiking van de wet wordt vergroot. Het niet wettelijk regelen van deze gronden voor afwijking laat onverlet dat partijen kunnen besluiten achteraf de eventuele onrechtmatigheid van het ontslag en de vergoeding van de door die onrechtmatigheid geleden schade voor te leggen aan een rechter.

Om ontduiking van het normeringregime van onderhavig voorstel van wet te voorkomen, stelt het kabinet in navolging van de commissie Dijkstal en het regeerakkoord voor de ontslaguitkeringen op twee manieren te begrenzen. Enerzijds om afspraken over ontslagvergoedingen hoger dan een jaarsalaris te verbieden, anderzijds door afspraken over ontslagvergoedingen hoger € 75 000 te verbieden. Een hogere vergoeding is onverschuldigd betaald. Een eventuele schenking of kwijtschelding van de door de onverschuldigde betaling ontstane vordering is nietig.

3. Doelstelling

De inzet van het kabinet is om de topbezoldigingen in de publieke en semipublieke sector te normeren en te maximeren³. Het kabinet is van mening dat organisaties die een publieke taak hebben en die bekostigd worden met publiek geld, hun bestuurders ordentelijk behoren te betalen. Ordentelijk betekent: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Overigens moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden. Het is het kabinet ernst om dit goed te regelen voor de overheid, inclusief de zelfstandige bestuursorganen (publiek en privaat) en voor de semipublieke sector. Het kabinet heeft hierbij, als gezegd, niet de bedoeling het primaat van de sociale partners inzake de loonvorming te doorbreken.

Het doel van deze wet is drieledig. In de eerste plaats is het doel van de wet te voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument op basis waarvan normen en verplichtingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van de bezoldiging van bestuurders en andere topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Het tweede doel van de wet is af te bakenen welke instellingen en organisaties tot de publieke respectievelijk semipublieke sector worden gerekend en te bepalen wat dat betekent

¹ Advies «Ontslagvergoedingen, gebruik en normering», bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

² Kamerstukken II 2009/10, 28 479, nr. 51.

³ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 38.

voor het bezoldigingsbeleid voor topfunctionarissen dat de bedoelde sectoren dienen te voeren. Het laatste oogmerk van de wet is te verhinderen dat de instellingen in de publieke en semipublieke sectoren rechte ns in staat zijn bovenmatige bezoldigingen toe te kennen. Dit wordt bereikt doordat de wet beperkingen oplegt aan de bevoegdheid van de instellingen in de publieke en semipublieke sector en de topfunctionaris als werknemer bezoldigingen overeen te komen die uitgaan boven het voor die instelling geldende normbedrag.

Onderhavig voorstel van wet heeft geen betrekking op de bezoldiging van politieke ambtsdragers en de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Deze bezoldiging is reeds uitputtend wettelijk geregeld, een maximum voegt hieraan niets toe. Ook op andere werknemers dan topfunctionarissen heeft de normering in dit voorstel van wet geen betrekking. Het is niet ongebruikelijk en in bepaalde omstandigheden ook wenselijk dat een functionaris, niet zijnde een hoogst leidinggevende, een beloning ontvangt die uitstijgt boven dat van de hoogst leidinggevende of bestuurder. De redenen hiervoor kunnen onder andere gelegen zijn in de specialistische kennis, buitengewoon talent of (internationale) marktwaarde. De verantwoordelijkheid voor de resultaten van de instelling berust uiteindelijk bij het bestuur van de betreffende instelling. Met het oog op de doelstelling van de instelling en binnen de daartoe gestelde randvoorwaarden dient het bestuur de vrijheid van handelen te hebben om talent aan te trekken tegen de voorwaarden die het acceptabel acht. Het kabinet is van mening dat over de hieraan bestede publieke middelen het bestuur in het openbaar verantwoording dient af te leggen. Maar een algemene inkomensnormering acht het kabinet niet aan de orde.

4. Keuze voor wettelijk kader en nadere overwegingen

De commissie Dijkstal heeft geadviseerd dat aan de sectoren die tot de semipublieke sector worden gerekend slechts normen met betrekking tot de topinkomens kunnen worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat¹. Het kabinet is het met deze grondgedachte eens.

Daarnaast gelden dezelfde overwegingen die gegolden hebben voor het wettelijk kader van de Wopt. Om er zeker van te zijn dat de publieke en de semipublieke sector juiste loongegevens openbaar maken, is een verplichting op grond van een wet noodzakelijk. Bovendien vereisen de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een wettelijke regeling om openbaarmaking op individueel niveau mogelijk te maken.

Het voorgaande heeft geleid tot de conclusie dat een wet noodzakelijk is om dit onderdeel van het kabinetsbeleid vorm te geven.

4.1 Wettelijke regeling versus zelfregulering

Aan de conclusie om tot wetgeving over te gaan heeft mede ten grondslag gelegen dat de topfunctionarissen en hun werkgevers niet altijd blijk gaven van de op dit punt noodzakelijke terughoudendheid. De commissie Dijkstal heeft onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de topinkomens over de voorafgaande tien jaar. Daaruit is gebleken dat de topinkomens zich gemiddeld genomen niet excessief ontwikkelen, maar wel dat het aantal topfunctionarissen met een salaris dat uitstijgt boven dat van een minister jaarlijks toeneemt². Ook latere onderzoeken bevestigen deze trend³. Verder heeft de commissie geconstateerd dat er zich incidenteel uitschieters voordoen en dat er bij enkele organisaties zeer hoge

¹ Advies «Normeren en waarden», p. 15. Bijlage bij Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 32.

² Advies Gewopt en gewogen Evaluatie van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt), p. 2. Bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

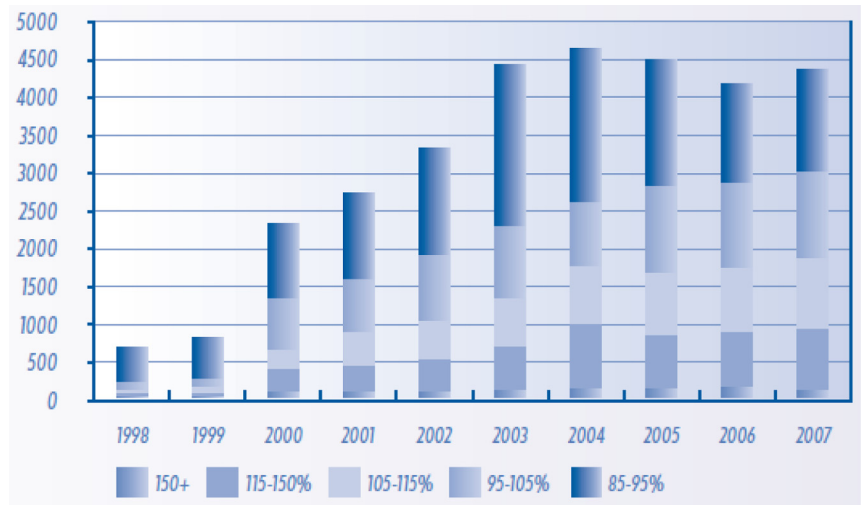
³ Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie, Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 137.

salarissen worden toegekend. Zelfregulering heeft de geschetste ontwikkeling niet kunnen voorkomen.

In figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal topinkomens bij een constante groei van het ministersalaris te zien. Hieruit blijkt dat er sprake is van een duidelijke opwaartse trend in het aantal topinkomens¹.

Beloningen bestuurders zorgsector

Figuur 1. Ontwikkeling aantal topinkomens bij constante¹ groei ministersalaris



¹ Om vertekening als gevolg van administratieve fluctuaties in het ministersalaris te vermijden, is ervoor gekozen de ontwikkeling van het ministersalaris over de gehele periode te middelen en een constante groei per jaar te hanteren.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport rapporteert jaarlijks aan de Staten-Generaal over de gegevens van de inkomens van bestuurders van zorginstellingen zoals in de jaarverslagen worden verantwoord². In deze rapportages worden de brutobeloningen³ van de zorgbestuurders onderverdeeld in categorieën.

In alle branches is een toename te zien van het aantal beloningen in categorieën met een brutobeloning van «€ 150 000 tot € 200 000» en de categorie zorgbestuurders met een brutobeloning van «meer dan € 200 000». In de periode 2003–2008 stijgt de categorie zorgbestuurders met een beloning van «meer dan € 200 000» van 3% in 2003 naar 9,6% in 2008. In 2008 verdient 19% van de zorgbestuurders meer dan 130% van het bruto ministersalaris (voor 2008: € 176 000).

De Nederlandse vereniging van toezichthouders in zorginstellingen (NVTZ) en de Nederlandse vereniging van ziekenhuisdirecteuren (NVZD) hebben beide een richtlijn opgesteld die het maximumsalaris aangeeft dat de bestuurder zou mogen verdienen aan de hand van kenmerken van de organisatie (personeel, omzet, complexiteit). De richtlijn van de NVTZ is beduidend gematigder dan die van de NVZD.

In 2003 ontving 23% van de bestuurders⁴ op wie de Richtlijn NVZD van toepassing is, een beloning boven het vastgestelde maximum dat kan worden berekend uit de richtlijn van de NVZD. Ongeveer 40% van de bestuurders heeft in 2004 en 2005 een beloning die hoger is dan het maximum. Tussen de sectoren zijn niet al te grote verschillen hierin. In 2006 overschrijdt circa de helft van de bestuurders het maximum. De richtlijn wordt in 2007 met 32% overschreden en in 2008 met 29,2%. In een rapportage over de inkomensgegevens van bestuurders van zorginstellingen wordt in 2006⁵ geconcludeerd dat de richtlijn van de NVTZ ruimschoots wordt overschreden. In 2007 overschrijden 73,5% van

¹ De tabel is ontleend aan het advies Gewoont en gewogen, p. 2.

² Kamerstukken II, 29 689, nrs. 4, 34, 124 en 174, Kamerstukken II, 30 111, nrs. 48 en 50.

³ De inkomensgegevens hebben betrekking op het brutoloon inclusief vakantiegeld en eindejaarsuitkering, exclusief onkostenvergoeding, werkgeverslasten (sociale premies en pensioenpremies), ontslaguitkering en bonus.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 689, nr. 34.

⁵ Kamerstukken II 2007/08, 29 689, nr. 174.

de zorgbestuurders de NVTZ-norm en in 2008 ligt dit percentage op 70,6%¹.

Eind 2009 is de nieuwe Beloningscode Bestuurders in de Zorg (BBZ) in werking getreden. Die code kan pas effect sorteren op de inkomens van bestuurders die in 2010 worden ingeschaald. Dat effect kan pas in 2011 gemeten worden in de jaarverslagen over 2010.

Beloningen bestuurders woningcorporaties

Het aantal overschrijdingen² van de Wopt-norm door bestuurders van woningcorporaties is gestegen van 100 van de circa 950 actieve bestuurders in 2006 naar 115 van de 850 actieve bestuurders in 2007 en 103 van de 800 actieve bestuurders in 2008. De toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie constateerde dat een deel van de bestuurders aanhoudend een beloning ontvangt die hoger ligt dan hetgeen volgens het kader voor de bestuurdersbeloningen in de sector, de Izeboudcode, de maximumbeloning zou kunnen zijn². Uit een analyse van de toenmalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie blijkt dat het om ca. 20% van de bezoldigingen gaat. De gemiddelde bestuurdersbezoldiging in 2008 ten opzichte van 2007 is met ruim 7% gestegen. In 2007 bedroeg de stijging ten opzichte van 2006 ruim 14%.

Uit deze cijfers heeft het kabinet geconcludeerd dat met betrekking tot de bezoldiging van topfunctionarissen niet op zelfregulering kan worden vertrouwd.

4.2 Relatie met CAO

Een collectieve arbeidsovereenkomst (CAO) bevat allereerst en vooral (afspraken over) arbeidsvoorwaarden die overeengekomen zijn tussen een of meer werkgevers(organisaties) en een of meer werknemers-organisaties ten behoeve van een bepaalde groep werknemers. Deze afspraken komen tot stand in het overleg tussen sociale partners. Tot deze arbeidsvoorwaardelijke afspraken behoren afspraken over de bezoldiging. Onderhavig voorstel van wet kent dwingendrechtelijke regels ten aanzien van de hoogte van het salaris. Dat betekent dat deze regels hiermee strijdige afspraken in de CAO doorkruisen. Daarmee wordt in onderhavig voorstel van wet een eenmalige uitzondering gemaakt op het primaat van de sociale partners inzake arbeidsvoorwaarden. In het geval van topfunctionarissen verplicht onderhavig wetsvoorstel om bezoldiging beneden het voorgeschreven maximum overeen te komen, ook als de CAO een hogere beloning mogelijk zou maken. Eventuele met onderhavig voorstel van wet strijdige CAO-afspraken dienen bij voorkeur door sociale partners aangepast te worden, maar als sociale partners dat nalaten, kan een topfunctionaris aan een CAO geen rechten ontlenen als dat strijd met onderhavig voorstel van wet oplevert. Als gezegd heeft onderhavig voorstel van wet geen betrekking op de arbeidsvoorwaarden van andere werknemers dan topfunctionarissen.

5. Strekking van het wetsvoorstel

Onderhavig voorstel van wet richt zich op de hoogste leidinggevenden binnen de publieke- en semipublieke sector. Het kabinet staat een systematiek voor ogen waarmee bezoldigingsbeleid gevoerd kan worden voor topfunctionarissen in de publieke sector en de uit zeer diverse instellingen bestaande semipublieke sector. Hierbij geldt dat naarmate een onderdeel van de semipublieke sector zich dichterbij de publieke sector bevindt, het bezoldigingsbeleid strikter is. Om recht te doen aan de verschillen binnen de semipublieke sector en de verschillende positie ten opzichte van de arbeidsmarkt waarin de onderdelen van de semipublieke

¹ Kamerstukken II 2009/10, 30 111, nr. 50.

² Kamerstukken II 2009/10, 29 453, nr. 137.

sector bewegen en de verschillen met en in de publieke sector, wordt voorzien in drie verschillende bezoldigingsregimes.

5.1 Afbakening

Onderhavig voorstel van wet is van toepassing op de publieke sector door een opsomming van alle krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen. Voor de semipublieke sector is de reikwijdte van voorliggend voorstel van wet afgebakend door in de wet te benoemen welke sectoren en instellingen tot de semipublieke sector worden gerekend. De afbakening is geschied aan de hand van de in paragraaf 2.3 genoemde criteria die het kabinet heeft ontleend aan het advies «Normeren en waarderen». De uitkomst van de afbakening is neergelegd in de bijlagen bij de voorgestelde artikelen 1.3, 1.4 en 1.5. Met deze bijlagen wordt voorkomen dat over individuele instellingen discussie ontstaat over de toepassing van de criteria. Hieronder wordt kort ingegaan op de criteria.

Ad 1 Rechtspersonen met een wettelijke taak

Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT) zijn instellingen van wie de taken of een deel daarvan bij wet zijn geregeld en die uit een heffing worden bekostigd (zie artikel 91, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001). Het kan hierbij gaan om publiekrechtelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen), die in dat geval tot de publieke sector worden gerekend. Niet alle privaatrechtelijke sectoren/organisaties die het kabinet tot de semipublieke sector zou willen rekenen zijn RWT. Dat laat onverlet dat de RWT-status op zich een goed kader biedt voor de indeling in de semipublieke sector: er is een wettelijke taak gedefinieerd.

Ad 2 Inkomsten uit publieke middelen

In de in 2006 van kracht geworden Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) heeft de wetgever het criterium inkomsten uit publieke middelen gehanteerd om te bepalen welke privaatrechtelijke rechtspersonen de topinkomens openbaar moeten maken. Er bestaan echter ook sectoren die het kabinet wel tot de semipublieke sector wil rekenen maar die niet (rechtstreeks) uit publieke middelen zijn bekostigd. Verder kan de relatieve omvang van de inkomsten uit publieke middelen jaarlijks variëren. Ondanks dat het criterium inkomsten uit publieke middelen de semipublieke sector niet volledig afdekt, biedt het, vanwege de relatieve eenvoud en de meetbaarheid, een helder aangrijpingspunt. De inkomsten uit publieke middelen zijn daarom een indicatie dat een sector tot de semipublieke sector behoort. Indien een instelling eenmaal tot de semipublieke sector is gerekend, is een bezoldiging die wordt bekostigd uit private middelen overigens geen grond om toe te staan dat die bezoldiging de krachtens onderhavig voorstel van wet geldende normen overschrijdt.

Ad 3. Publiek belang

Het kabinet is van mening dat het criterium publiek of algemeen belang een inhoudelijk criterium is, op grond waarvan de semipublieke sector in beginsel kan worden afgebakend ten opzichte van de private sector. Het probleem is echter dat het begrip niet eenduidig is, wat de toepassing moeilijk maakt. Het criterium «publiek belang» kan echter een indicatie zijn dat een sector tot de semipublieke sector moet worden gerekend.

Ad 4. Commerciële marktwerking

Sinds jaar en dag wordt de uitvoering van overheidstaken doorgelicht. Soms wordt daarbij de conclusie getrokken dat taken die tot dan toe door de overheid werden uitgevoerd het best aan de markt kunnen worden overgelaten. Indien sprake is van marktactiviteiten in een concurrerende

omgeving, is het kabinet van mening dat bij het aanmerken van de sector of instelling als «semipubliek» een kritische afweging opportuun is. Commerciële marktwerking vormt zodoende een contra-indicatie bij het bepalen of een organisatie tot de semipublieke sector behoort.

5.2 Bezoldigingsregimes

Vervolgens zijn de sectoren ingedeeld naar één van de drie bezoldigingsregimes. De keuze voor een regime is niet onveranderbaar. Ontwikkelingen en of voortschrijdend inzicht kunnen er toe leiden dat het kabinet een sector in een zwaarder of lichter regime indeelt. Het kabinet stelt voor de indeling en regimes eens per vier jaar te laten toetsen. Ingrijpende sectorale stelselwijzigingen zijn eveneens reden voor een toets. Deze toets wordt uitgevoerd door het onafhankelijke Adviescollege normeringbeleid bezoldigingen topfunctionarissen (zie hierna paragraaf 9) en vormt input voor nadere besluitvorming.

De volgende drie bezoldigingsregimes zijn gedefinieerd in aflopende zwaarte:

- Bezoldigingsmaximum van € 187 340 (peildatum 1 januari 2010) plus het werkgeversdeel van de verplichte sociale premies, een gemaximeerde onkostenvergoeding en een gemaximeerde werkgeversbijdrage aan beloning betaalbaar op termijn (pensioen);
- Sectorale bezoldigingsnorm;
- Openbaarmakingsverplichting.

Het gedefinieerde bezoldigingsmaximum en de sectorale bezoldigingsnormen zijn alleen van toepassing op «topfunctionarissen» dat wil zeggen: de bestuurders, de hoogste interne toezichthouders, de hoogst leidinggevende functionarissen, of het hoogste managementniveau van een instelling. De politieke ambtsdragers bij rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn uitgezonderd, omdat hun bezoldiging al elders wettelijk is vastgesteld en daarom niet nader hoeft te worden genormeerd.

De openbaarmakingsverplichting geldt voor alle werknemers in dienst van de instelling van wie de bezoldiging uitstijgt boven het bezoldigingsmaximum van artikel 2.2. Daarnaast moet de bezoldiging van topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen die nog bij de instelling in dienst zijn, altijd openbaar gemaakt worden.

De term normering wordt gebruikt om de bezoldigingsregimes bezoldigingsmaximum en sectorale bezoldigingsnorm samen aan te duiden.

5.2.1 Bezoldigingsmaximum

Het bezoldigingsmaximum is van toepassing op de publieke sector en dat deel van de semipublieke sector dat op zeer korte afstand van de publieke sector staat. Het bezoldigingsmaximum is opgebouwd uit vier posten, te weten:

1. de beloning;
2. het werkgeversdeel van de sociale premies;
3. de belastbare onkostenvergoeding, en
4. de beloningen betaalbaar op termijn.

De post beloning bedraagt € 187 340 (peildatum 1 januari 2010). Dit bedrag is afgeleid van de bruto beloning van een minister, vermenigvuldigd met 130%. De hoogte van dit normbedrag komt overeen met wat eerder is aangegeven in de kabinetsstandpunten op de adviezen Dijkstal. Het bedrag wordt jaarlijks bij ministeriële regeling van de minister van

Binnenlandse Zaken aangepast aan de wijziging van de beloning van de rijksambtenaren in dat jaar.

De post sociale premies heeft betrekking op het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies die wettelijk of op grond van een algemeen verbindende collectieve arbeidsovereenkomst verplicht zijn. Dit bedrag wordt niet genormeerd, omdat partijen hierop geen invloed hebben. De post moet hier echter wel worden opgenomen, omdat de kosten van de werkgever ter zake vallen onder het begrip periodiek betaalde beloningen van artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

De post onkostenvergoeding bedraagt op basis van de cijfers van 2011 € 7 559. Dit bedrag is twaalf maal de maandelijkse vergoeding voor de Minister-President en de minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 10, tweede lid, van het Voorzieningsbesluit ministers en staatssecretarissen, afgerond op hele euro's. Het bedrag in onderhavig voorstel van wet wordt jaarlijks aangepast overeenkomstig artikel 10, derde lid, van het Voorzieningsbesluit ministers en staatssecretarissen (met ingang van 1 januari 2011 vernummerd tot het vierde lid).

De post beloningen betaalbaar op termijn wordt genormeerd op een niveau dat in directe relatie staat tot de hoogte van de beloning. Daartoe worden de percentages en franchises gehanteerd die het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds hanteert voor de berekening van de verschillende werkgeversbijdragen bij het Rijk. Het totaal van de werkgeversbijdragen bedraagt bij het Rijk op basis van de op 1 januari 2010 geldende percentages¹ € 28 767. Hierbij is rekening gehouden met de premies voor het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL (in verband met het overgangsrecht van de FPU). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de dan geldende percentages.

Er is pas sprake van overschrijding van het bezoldigingsmaximum, indien de bezoldiging meer bedraagt dan de som van de in artikel 2.2 genoemde bedragen. Indien overschrijding van het bezoldigingsmaximum wordt veroorzaakt door één van de bovengenoemde onderdelen 1, 3 of 4, kan de overschrijding ongedaan gemaakt worden door verlaging van een of meer van de andere onderdelen. Als bijvoorbeeld op grond van de toepasselijke pensioenregeling het werkgeversdeel van de pensioenpremie hoger is dan het bedrag in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, kan de overschrijding van het bezoldigingsmaximum worden voorkomen door de beloning of de onkostenvergoeding lager vast te stellen.

Voorgesteld wordt tevens dat de voor de verschillende onderdelen van de publieke en semipublieke sector verantwoordelijke betrokken ministers voor die categorieën waarop het bezoldigingsmaximum volgens de wet van toepassing is een lager maximum, een zogenaamd «verlaagd plafond», kunnen vaststellen. Een verlaagd plafond wordt vastgesteld door middel van een ministeriële regeling. Voor een verlaagd plafond kan aanleiding zijn als binnen een deelsector de bezoldiging van de topfunctionarissen te snel naar het maximum dreigt te groeien.

Tevens krijgt de betrokken minister de bevoegdheid om de instellingen binnen een deelsector te verdelen in klassen. De betrokken minister is dan bevoegd om jaarlijks per klasse een plafond voor de bezoldiging voor de topfunctionarissen vast te stellen. Als de betrokken minister voor een deelsector een «verlaagd plafond» of plafonds per klasse heeft vastgesteld, zal hij deze jaarlijks moeten aanpassen. Hij kan dan besluiten een eenmaal vastgesteld plafond slechts te indexeren met de gemiddelde loonstijging in de deelsector, het consumentenprijsindexcijfer of een andere relevante maatstaf. Zie hiervoor de toelichting bij de artikelen 2.5 en 2.6.

Overigens ben ik voornemens om als handreiking voor de toepassing van de artikelen 2.5 en 2.6 een beleidskader te ontwikkelen, dat aan de betrok-

¹ Zie: http://www.abp.nl/abp/abp/images/24.0006.10.1WEB%20premietabel_tcm108-98396.pdf.

ken ministers handvatten biedt bij de besluitvorming over het vaststellen van een verlaagd plafond of een indeling in klassen voor de verschillende deelsectoren.

De betrokken minister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn op grond van het voorgestelde artikel 2.3 gezamenlijk bevoegd om bij uitzondering ontheffing in een individueel geval toe te staan. Indien de voorgenomen uitzondering de publieke sector of een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan betreft, dienen zij dat besluit voorafgaand aan de ministerraad voor te leggen.

Sectoren waarop het bezoldigingsmaximum van toepassing is, dienen tevens de bezoldigingen openbaar te maken overeenkomstig paragraaf 5.2.3 hierna.

5.2.2 Sectorale bezoldigingsnorm

Voor het deel van de semipublieke sector dat wat verder van de publieke sector af staat, geldt een minder zwaar regime dan het hierboven beschreven maximum. De betrokken minister stelt voor dat deel van de semipublieke sector een norm vast die geldt als het maximum van die deelsector. Deze bezoldigingsnorm kan afwijken van het wettelijk maximum. Op de bezoldigingsnorm worden geen uitzonderingen toegestaan. De brancheorganisaties of individuele instellingen worden jaarlijks in de gelegenheid gesteld om de betrokken minister een voorstel te doen. De betrokken minister houdt rekening met de voorstellen uit de sector, maar hij maakt zijn eigen afweging op basis van de criteria uit de wet. In artikel 3.4 is bepaald dat de minister rekening houdt met de relevante lonen in de publieke sector en de markt, de lonen voor andere functies in de sector (zodat er geen grote afstand met de CAO-lonen ontstaat) en het draagvlak voor dergelijke bezoldigingen.

Ook voor deze categorie krijgt de betrokken minister de bevoegdheid om de instellingen binnen een deelsector te verdelen in klassen en om dan jaarlijks per klasse een plafond voor de bezoldiging voor de topfunctionarissen vast te stellen. Zie hiervoor de toelichting bij artikel 3.3.

Sectoren waarop een sectorale bezoldigingsnorm van toepassing is, dienen tevens de bezoldigingen openbaar te maken overeenkomstig paragraaf 5.2.3 hierna.

5.2.3 Openbaarmaking

De openbaarmakingsverplichting geldt voor de publieke sector, de delen van de semipublieke sector waarvoor het maximum of een sectornorm geldt en voor die instellingen waarvoor het kabinet normering van de bezoldiging te zwaar acht, maar waarvan openbaarmaking van de bezoldiging in het kader van onderhavig voorstel van wet toch gewenst is.

Voor de openbaarmaking van de bezoldiging van topfunctionarissen bestaat reeds een wettelijk instrument, te weten de Wopt. Die wet – die wordt geïntegreerd in onderhavig voorstel van wet – bestrijkt de publieke en een groot gedeelte van de semipublieke sector. Volgens de Wopt moet elke instelling die overwegend uit publieke middelen is bekostigd, alsmede de woningcorporaties en de aangewezen instellingen (de zorgsector), jaarlijks het belastbaar jaarloon van iedere werknemer op functienaam publiceren, indien dit belastbaar jaarloon uitgaat boven het gemiddeld belastbaar jaarloon van ministers (inclusief een motivering). Deze verplichting blijft met onderhavig voorstel bestaan, zij het dat de grens niet meer het gemiddelde ministersalaris is, maar het bezoldigings-

maximum in de publieke sector en dat niet langer wordt uitgegaan van het belastbaar loon maar van de bezoldiging in de zin van onderhavig voorstel van wet.

Ingevolge onderhavig voorstel van wet moet elke instelling waarop de wet van toepassing is, jaarlijks de bezoldiging van iedere werknemer publiceren, indien de bezoldiging meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum.

Aan het bestaande openbaarmakingsregime wordt toegevoegd de bepaling dat de bezoldiging openbaar wordt gemaakt van iedere topfunctionaris, ongeacht de vraag of de bezoldiging hoger is dan een bepaald bedrag. Deze openbaarmaking geschiedt, anders dan voor de niet-topfunctionarissen, op naam in de verslaglegging. Openbaarmaking op functieniveau zou een verlies aan transparantie opleveren, omdat de naam van topfunctionarissen bij publieke en semipublieke instellingen over het algemeen door de instellingen zelf naar buiten wordt gebracht in de jaarverslaggeving of op de website van de instelling. In paragraaf 10 van deze memorie wordt op de openbaarmaking nader ingegaan.

Bovengenoemde bezoldigingsregimes laten onverlet de verplichting van de ondernemer om ingevolge de artikelen 31d en 31e van de Wet op de Ondernemingsraden om – mede ten behoeve van de bespreking van de algemene gang van zaken van de onderneming – schriftelijke informatie over de hoogte en inhoud van de arbeidsvoorwaardelijke regelingen te verstrekken. Tevens dient hij informatie te verstrekken over de gemaakte afspraken met het bestuur dat de rechtspersoon vertegenwoordigt en het totaal van de vergoedingen, dat wordt verstrekt aan het toezichthoudend orgaan, bedoeld in artikel 24, tweede lid van de Wet op de Ondernemingsraden.

5.3 Aanpassing bedragen

Partijen moeten tijdig kunnen vaststellen of de bezoldiging van een topfunctionaris voldoet aan de vereisten van deze wet. Daartoe moet deze bezoldiging voorafgaande aan het verslagjaar kunnen worden getoetst aan de norm. Om partijen hiertoe in staat te stellen, wordt voorgesteld om eventuele indexering jaarlijks plaats te doen vinden in de maand november van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de norm geldt. Hetzelfde geldt voor de bedragen die gelden voor de klassen waarin de betrokken ministers delen van de semipublieke sector kunnen indelen. De bedragen van het maximum voor de publieke sector worden jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gewijzigd met behulp van de in het voorstel van wet opgenomen rekenregels. Voor de aanpassingen van de overige bedragen dienen de betrokken brancheorganisaties of individuele instellingen in de gelegenheid te zijn om een voorstel te doen toekomen aan de betrokken minister. Deze voorstellen dienen uiterlijk in de maand september van het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de norm geldt bij de betrokken minister te zijn ingediend.

5.4 Naleving

Voor een sluitend beleid is het noodzakelijk te voorzien in het toezien op de naleving van het normeringsbeleid en indien nodig in de handhaving ervan. Het sluitstuk van de normering is dat de bevoegdheid van de aangewezen publieke instelling of semipublieke rechtspersoon om bezoldigingen boven het normbedrag toe te kennen wordt beperkt op grond van dit voorstel van wet. Als er dan toch hogere bezoldigingen worden overeengekomen, is dat in strijd met de wet. De hogere bezoldi-

gingen zijn onverschuldigd betaald en dergelijke betalingen kunnen worden ongedaan gemaakt.

Op grond van dit voorstel van wet krijgt de betrokken minister de bevoegdheid om door middel van een last onder dwangsom zowel de instelling als de werknemer te bewegen om gemaakte bezoldigingsafspraken die niet voldoen aan de wet te herzien en verboden betalingen in het uiterste geval daadwerkelijk te ontnemen. In paragraaf 13 wordt de voorgestelde handhavingssystematiek nader toegelicht.

6. Structuur van de wet

De structuur van de Wopt heeft model gestaan voor onderhavig voorstel van wet. In de eerste paragraaf worden de definities opgenomen en wordt de semipublieke sector afgebakend. Het wetsvoorstel heeft betrekking op:

1. de publieke sector, dat wil zeggen: alle lichamen die krachtens publiek recht zijn ingesteld (artikel 1.2);
2. de privaatrechtelijk vormgegeven «fulltime» zelfstandige bestuursorganen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a);
3. de overige aan de publieke sector verbonden privaatrechtelijke rechtspersonen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b);
4. de semipublieke sector, dat wil zeggen: de rechtspersonen of instellingen die op grond van de in de kabinetsreactie op het advies Normeren en Waarderen na weging van de genoemde criteria zijn ingedeeld in verschillende bezoldigingsregimes (de artikelen 1.3, eerste lid, onderdeel c, 1.4, eerste lid, en 1.5, eerste lid).
5. de onderwijskoepels (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d).

In de tweede paragraaf zijn de regels opgenomen voor het geval het bezoldigingsmaximum geldt. In de derde paragraaf zijn de regels opgenomen voor de sectorale normen. Niet alleen zijn daarbij de verplichtingen van de instellingen en de topfunctionarissen vastgelegd. Tevens wordt de procedure beschreven die de betrokken minister volgt bij het vaststellen van de norm voor het deel van de semipublieke sector waarvoor hij verantwoordelijk is en de rol van die sector daarbij. In de vierde paragraaf is het openbaarmakingsregime opgenomen. Anders dan de normen in de tweede en derde paragraaf richten de bepalingen over openbaarmaking zich uitsluitend tot de verantwoordelijken binnen de instellingen. Paragraaf 5 bevat bepalingen over de handhaving, paragraaf 6 geeft bepalingen over het in te stellen Adviescollege normeringsbeleid bezoldigingen topfunctionarissen en paragraaf 7 enige overgangsbepalingen.

7. Reikwijdte van de normering

De semipublieke sector wordt gedefinieerd door het benoemen van de rechtspersonen en instellingen, veelal gegroepeerd in deelsectoren, die tot de semipublieke sector worden gerekend. Hierna wordt de indeling en de weging van de in paragraaf 5.1 genoemde criteria toegelicht.

7.1 OCW-sectoren (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Voor alle OCW-sectoren geldt het zwaarste regime van het bezoldigingsmaximum. Uitgezonderd zijn de academische ziekenhuizen, waarvoor de regels betreffende de zorg van toepassing zijn.

Onderwijssectoren

De onderwijssector bestaat uit scholen en andere instellingen in de deelsectoren primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger beroeps- en wetenschappelijk onderwijs. Sommige onderwijsinstellingen zijn rechtspersoon met een

wettelijke taak. Qua bekostiging onderscheiden zich twee soorten instellingen: de bekostigde en de niet-bekostigde instellingen. De bekostigde instellingen worden voor het overgrote deel bekostigd met publieke middelen. De concurrentie met de marktsector is beperkt. De bekostigde instellingen vallen onder het regime van het bezoldigingsmaximum.

De niet-bekostigde instellingen ontvangen in beginsel geen substantiële of periodiek terugkerende overheidsmiddelen. Voor deze instellingen geldt om die reden geen overheidsbemoediging met de bezoldiging van bestuurders.

Landelijke publieke omroep en Wereldomroep

De landelijke publieke omroep bestaat uit een schakeling van organisaties: de omroepverenigingen en de taakorganisaties (NOS, NPS, STER). De Wereldomroep is een zelfstandige taakorganisatie. De verenigingen en taakorganisaties zijn aan te merken als rechtspersoon met een wettelijke taak. De landelijke publieke omroep en Wereldomroep worden voor het grootste gedeelte bekostigd uit publieke middelen. Er is sprake van concurrentie met de marktsector. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing is.

Erfgoedsector

De erfgoedsector bevat o.a. de elf regionale historische centra (RHC's) en de circa twintig door het rijk gesubsidieerde musea. RHC's zijn openbare lichamen en behoren tot de publieke sector. De rijksmusea zijn aangemerkt als rechtspersoon met een wettelijke taak. Bij de rijksmusea is er in beperkte mate sprake van concurrentie met andere (gemeentelijke, provinciale, particuliere) musea. Rijksmusea worden voor het grootste deel uit publieke middelen gesubsidieerd en vallen om die reden onder het regime van het bezoldigingsmaximum.

Kunstensector

De kunstensector is heel divers. Deelsectoren zijn podiumkunsten, beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, nieuwe media, film en amateurkunst. De mate waarin instellingen worden gesubsidieerd is zeer verschillend. De door het Rijk opgerichte fondsen verlenen op hun beurt subsidies op basis van eigen, door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap goedgekeurde regelingen. Deze fondsen zijn rechtspersoon met een wettelijke taak. Hierbij geldt met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders dat het bezoldigingsmaximum van het voorgestelde artikel 2.2 van toepassing is. De fondsen, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, vallen op grond van het voorgestelde artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, onder het bezoldigingsmaximum. De overige instellingen zijn aangewezen op de bijlage bij artikel 1.3.

7.2 Groen onderwijs (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

Aan de hand van de criteria is geconcludeerd dat de groene onderwijsinstellingen – naar analogie van de keuze bij de andere onderwijsinstellingen die behoren tot het domein van OCW – tot de semipublieke sector behoren. Zo zijn alle groene onderwijsinstellingen rechtspersoon met een wettelijke taak. Ook vertegenwoordigen genoemde onderwijsinstellingen een publiek belang. Daarbij spelen aspecten als toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit een belangrijke rol. Verder wordt het overgrote deel van de begroting van genoemde onderwijsinstellingen publiek bekostigd. Tot slot speelt commerciële concurrentie bij het groene

onderwijs in mindere mate. Toetsing aan genoemde criteria rechtvaardigt de keuze voor het bezoldigingsmaximum als beloningsinstrument. De minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie is inzake de groene onderwijsinstellingen de bevoegde minister in het kader van het stellen van nadere regels en de handhaving van onderhavige wet. Overigens zullen de nadere regels tot stand komen in samenspraak met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, zodat in beginsel de regels betreffende het groene onderwijs overeenkomen met de regels voor de overige onderwijsinstellingen.

7.3 Energiesector (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

Binnen de regionaal geïntegreerde energiebedrijven is een onderscheid tussen de commerciële energieactiviteiten en het gereguleerde netbeheer.

Na de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een commercieel productie-, handels- en leveringsbedrijf zal ten aanzien van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het netbeheer normering van bezoldigingen plaatsvinden. Voor de periode tussen nu en de gesplitste situatie kan de huidige situatie blijven gelden, waarbij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders het door de Raad van Commissarissen voorgestelde bezoldigingsbeleid dient vast te stellen. Voor zover het bij energiebeheer gaat om staatsdeelnemingen vallen deze niet onder de reikwijdte van dit voorstel van wet. Normering vindt plaats via het beoordelingskader voor bezoldigingsbeleid bij staatsdeelnemingen.

De commerciële activiteiten van de geïntegreerde energiebedrijven zijn beoordeeld op de criteria. Er is sprake van publiek belang, het zijn geen rechtspersoon met een wettelijke taak, er is geen sprake van publieke bekostiging maar wel van commerciële concurrentie. Deze beoordeling leidt ertoe dat deze commerciële energieactiviteiten niet worden gerekend tot de semipublieke sector en derhalve geen regime krijgen opgelegd.

7.4 Drinkwaterbedrijven (ministerie van Infrastructuur en Milieu)

De openbare drinkwatervoorziening in Nederland wordt beschouwd als een publiek belang. Wettelijk is vastgelegd dat de drinkwaterbedrijven in overheidshanden dienen te zijn. De drinkwaterbedrijven hebben een monopolie voor de levering van drinkwater in een daarbij vastgesteld gebied. Er is voor drinkwater geen sprake van concurrentie. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing is.

7.5 Woningcorporaties (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

Het kabinet erkent dat het takenpakket van woningcorporaties vraagt om capabele bestuurders die op de arbeidsmarkt moeten kunnen worden geworven. Het kabinet tekent hierbij echter aan dat het corporatiestelsel dusdanige waarborgen aan de individuele instellingen biedt, dat de risico's die zij lopen beperkt zijn. Mede daardoor is ook geen sprake van grote individuele risico's voor bestuurders. Ook heeft het toenmalige kabinet bij zijn principebesluit om de bestuursbezoldigingen bij corporaties te gaan normeren reeds betoogd, dat corporaties maatschappelijke ondernemers zijn. Zij werken met geld dat is bestemd voor goede huisvesting van de zwakkeren op de woningmarkt en niet voor hoge bestuursbezoldigingen. Een matiging op het punt van de bezoldigingen sluit ook aan op de oproep aan corporaties in artikel 24 van Besluit beheer sociale-huursector tot een sobere en doelmatige bedrijfsvoering¹.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 44.

Op grond hiervan en in het licht van het gevoel van de Kamer¹ stelt het kabinet voor de bestuursbezoldigingen bij corporaties te begrenzen op het bezoldigingsmaximum. Onder dit grensbedrag worden de bezoldigingen verder gedifferentieerd.

7.6 Zorgsector/Volksgezondheid en Jeugd en Gezin (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)

De zorg- en welzijnssector wordt voor het grootste gedeelte bekostigd door middel van premiegeld en voor een klein deel uit belastingen. De uitvoering is (met uitzondering van de academische ziekenhuizen van openbare universiteiten) bij private instellingen belegd. De instellingen bepalen zelf de arbeidsvoorwaarden en de hoogte van de bezoldiging. Alle deelsectoren met uitzondering van *Jeugdzorg* worden grotendeels bekostigd uit private middelen. De jeugdzorg wordt indirect bekostigd door het Rijk, namelijk met een doeluitkering van het Rijk voor de decentrale overheden die de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen voor jeugdzorg doen. Voor de vrije beroepsbeoefenaren geldt dat zij niet in loondienst zijn maar hun inkomen hebben als resultaat uit hun onderneming.

De zorg- en welzijnssector valt qua zorgaanbieders onder te verdelen in de volgende deelsectoren;

- a. *Zorgaanbieders care*
 - Onder andere gehandicaptenvoorzieningen, thuiszorg, verzorgings- en verpleeghuizen, deze organisaties worden grotendeels bekostigd uit AWBZ-premiegeld.
- b. *Zorgaanbieders cure*
 - Organisaties die zorg dragen voor op genezing gerichte behandelingen, onder andere ziekenhuizen en academische ziekenhuizen. De cure wordt grotendeels bekostigd uit premiegelden. Die worden op grond van de Zorgverzekeringswet geïnd bij de verzekerden (de nominale premie gaat rechtstreeks naar verzekeraars, de inkomensafhankelijke premie wordt ingehouden door werkgevers ten behoeve van het vereveningsfonds);
- c. *Academische ziekenhuizen*
 - De acht academische ziekenhuizen kennen een vergaande vorm van samenwerking met de (medische faculteit) van de universiteit. De academische ziekenhuizen worden voor het overgrote deel bekostigd uit middelen afkomstig van de ziektekostenverzekering. Een kleiner deel bestaat uit de rijksbijdrage van het ministerie van OCW bestemd voor onderwijs en onderzoek. Gezien het karakter van de academische ziekenhuizen (in eerste instantie een zorginstelling) wordt aangesloten bij de sectorale bezoldigingsnorm voor de zorginstellingen «cure». De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is gelet hierop de minister die de normering van de topinkomens vaststelt en handhaaft.
- d. *Zorgverzekeraars*
 - Organisaties die verzekeringen aanbieden als bedoeld in de Zorgverzekeringswet. Zorgverzekeraars kopen uit dien hoofde zorg in dan wel vergoeden zorgkosten voor hun verzekerden. Hun exploitatiekosten kunnen zij dekken uit de ontvangen premiegelden. Deze organisaties zijn rechtspersoon met een wettelijke taak.
- e. *Vrije beroepsbeoefenaren*
 - Zelfstandigen (bijv. medisch specialisten, apothekers, huis- en tandartsen, fysiotherapeuten, etc.). Zij dekken hun exploitatiekosten uit de opbrengsten van de diensten die zij aan hun klanten verlenen.

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 111, nr. 45.

- f. *PGO-organisaties*
- PGO-organisaties zijn belangenorganisaties van patiënten, gehandicapten en ouderen op het gebied van gezondheidszorg, gezondheidsbescherming, gezondheidsbevordering of maatschappelijke zorg, die instellingssubsidie of projectsubsidie ontvangen krachtens de Kaderwet VWS-subsidies. Ook gesubsidieerde daarmee gelijkgestelde organisaties en organisaties die tot doel hebben de eerder genoemde organisaties te professionaliseren of te ondersteunen worden opgenomen op bijlage 3 bij onderhavig voorstel van wet. Voorbeelden van aan PGO-organisaties gelijkgestelde organisaties zijn: Per Saldo, de belangenvereniging van mensen met een persoonsgebonden budget, de Landelijke Zelfhulporganisatie Ouders van een Overleden Kind en de Vereniging tegen Seksuele Kindermishandeling binnen het Gezin. Voor de PGO-organisaties heeft VWS ongeveer € 30 miljoen begrotingsgeld ter beschikking. Dat geld wordt met ingang van 1 januari 2009 namens de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verdeeld door de unit Fonds PGO van het agentschap Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG).
- g. *Stichting Sanquin Bloedvoorziening*
- Sanquin is in 1998 ontstaan uit een fusie van de Nederlandse bloedbanken en het Centraal Laboratorium van het Nederlandse Rode Kruis.
 - Sanquin is op grond van artikel 3 van de Wet inzake bloedvoorziening aangewezen om de behoefte aan bloed, tussenproducten en bloedproducten te ramen, om bloed in te zamelen en om tussenproducten en bloedproducten uit het ingezamelde bloed te bereiden.
- h. *Jeugdzorg*
- Gesubsidieerde organisaties die zich bezig houden met de zorg bij opgroei- of opvoedingsproblemen, of dreigende zodanige problemen, van jeugdigen tot 23 jaar: zorgaanbieders, bureaus jeugdzorg, rechtspersonen die de steunfunctie ten behoeve van bureaus jeugdzorg of zorgaanbieders uitvoeren, rechtspersonen die de vertrouwenspersoon ten behoeve van hun cliënten aan een bureau jeugdzorg en aan zorgaanbieders beschikbaar stellen. De jeugdzorg voor zover vallend onder de minister voor Jeugd en Gezin (voor het Justitiedeel gelden andere regels), wordt indirect bekostigd uit belastinggelden op grond van de Wet op de jeugdzorg. De bekostiging verloopt via een doeluitkering waarmee de provincies en de plusregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen doen.
- i. *Kennisinstituten*
- Cluster van drie kennisinstituten met instellingssubsidie, te weten: Vilans, Movisie en het Nederlands jeugdinstituut. De drie kennisinstituten krijgen instellingssubsidie. Die dekt een deel van hun exploitatie, daarnaast moeten ze op de markt opdrachten verwerken.

Ad Zorgaanbieders en PGO-organisaties

In principe heeft marktwerking, waarbij bekostiging uit private middelen plaatsvindt, haar intrede in deze sector gedaan. Vanwege het aanwezige publieke belang acht het kabinet het regime van de sectorale bezoldigingsnorm op zijn plaats. Dit geldt voor onderstaande deelsectoren:

- Zorgaanbieders (care en cure)
- PGO-organisaties.

Ad Jeugdzorg

Voor Jeugdzorg geldt het regime van bezoldigingsmaximum wegens de bekostiging uit publieke middelen.

Ad Kennisinstituten zorg

Voor de kennisinstituten zorg is afgewogen dat hun situatie zo dicht aanligt bij die van de universiteiten, dat het logisch is om daar eenzelfde regime voor te laten gelden. En de logica gebiedt ook dat een relatief kleinere sector zich aanpast aan bij de relatief grotere. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing is.

Ad Zorgverzekeraars

De zorgverzekeraars worden niet tot de semipublieke sector gerekend. Een overweging was dat zorgverzekeraars op een markt werken waar serieuze concurrentie bestaat over het marktaandeel. Ook valt een substantieel deel van de activiteiten van de zorgverzekeraars buiten het semipublieke domein. Ter toelichting op dat laatste punt zij er op gewezen dat zorgverzekeraars meer verzekeren dan alleen het basispakket op grond van de Zorgverzekeringswet. Zij bieden ook aanvullende verzekeringen voor ziektekosten aan.

En zij bieden werkgevers ook hun diensten aan door het verzekeren van de kosten van ziekteverzuim. Annex daaraan kunnen werkgevers bij zorgverzekeraars ook diensten afnemen om het verzuim te verminderen dan wel te voorkomen.

Transparantie over de individuele inkomens van de leden van de raden van toezicht en van die van de raden van bestuur acht het kabinet evenwel toch gewenst. Hier is een voorziening voor getroffen door in onderhavig voorstel van wet te bepalen dat het openbaarheidsregime op de zorgverzekeraars van toepassing is.

Ad Vrije beroepsbeoefenaren

De vrije beroepsbeoefenaren maken volgens het kabinet duidelijk onderdeel uit van de private sector door de aanwezigheid van commerciële concurrentie. Zij zijn ook niet in loondienst. Op de vrije beroepsbeoefenaren wordt onderhavig voorstel van wet dan ook niet van toepassing. De kostenbeheersing van de door deze groep geleverde diensten verloopt via regelgeving van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ad Stichting Sanquin Bloedvoorziening

De bezoldiging van de leden van de Raad van Bestuur van de Stichting Sanquin Bloedvoorziening heeft verschillende keren geleid tot vragen vanuit de Tweede Kamer. Daarbij is ondermeer geantwoord dat deze kwestie wordt bekeken vanuit het beheersingsbeleid voor de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en de semipublieke sector waarvoor het kabinet regelgeving ontwerpt. Ook is in de antwoorden gemeld dat inmiddels afspraken met Sanquin zijn gemaakt om bij de invulling van komende vacatures de beloningscode toe te passen die in de zorgsector is overeengekomen. De criteria van het advies «Normeren en Waarderen», leiden tot toepassing van onderhavig voorstel van wet op Sanquin. Er is immers sprake van zowel een publieke bekostiging, een publiek belang als van een monopoliepositie inzake de bloedvoorziening. In lijn met het beleid voor de zorgsector wordt in onderhavig voorstel van wet voorgesteld het normeringsregime, zoals dat voor de zorg wordt voorgesteld, toe te passen op Sanquin.

7.7 Dienst Justitiële Jeugdinstellingen (DJI) (ministerie van Veiligheid en Justitie)

Het personeel werkzaam bij de Justitiële Jeugdinstellingen valt onder dezelfde CAO als die van het jeugdzorgveld. Om deze reden is ook ten aanzien van de topinkomens aangesloten op het jeugdzorgveld. Het kabinet rekent de sector tot de semipublieke sector waarop het regime van het bezoldigingsmaximum van toepassing is.

7.8 Subsidieontvangende organisaties (ministerie van Buitenlandse Zaken)

Alle in Nederland gevestigde organisaties die een instellingssubsidie ontvangen op grond van de Kaderwet subsidies ministerie van Buitenlandse Zaken of het Subsidiebesluit Buitenlandse Zaken, worden onder de werking van onderhavig voorstel van wet gebracht. De instellingssubsidie is in het Subsidiebesluit Buitenlandse Zaken gedefinieerd als een subsidie ten behoeve van de integrale kosten van de werkzaamheden van een instelling. Daarnaast geldt de wet voor alle in Nederland gevestigde organisaties die voor meer dan 50% van hun jaarinkomsten gesubsidieerd worden door de minister van Buitenlandse Zaken al dan niet tezamen met andere bestuursorganen die tot de centrale overheid behoren. Daarnaast blijft de mogelijkheid bestaan om in afzonderlijke subsidieprogramma's specifieke inkomensnormen als subsidievoorwaarde op te nemen.

7.9 Staatsdeelnemingen

Met voorliggend voorstel van wet worden bevoegdheden gecreëerd om topinkomens te normeren daar waar dit tot op heden nog niet mogelijk was. In een aantal sectoren of instellingen is echter reeds sprake van privaatrechtelijke bevoegdheden van een minister om het bezoldigingsbeleid vast te stellen en een nieuwe wettelijke basis is hier derhalve niet nodig. Dit geldt in elk geval voor de staatsdeelnemingen, waar de staat als (mede)aandeelhouder reeds op grond van de privaatrechtelijke relatie het recht heeft het bezoldigingsbeleid bij de individuele ondernemingen vast te stellen. De staatsdeelnemingen worden daarom niet onder de reikwijdte van dit voorstel van wet gebracht.

Dat neemt niet weg dat het kabinet de bezoldigingen bij alle staatsdeelnemingen wil normeren. De normering wordt voor de staatsdeelnemingen vormgegeven via de reeds bestaande, privaatrechtelijke aandeelhoudersrelatie tussen de staat en betrokken ondernemingen. De staat heeft als aandeelhouder de bevoegdheid per deelneming een bezoldigingsbeleid vast te stellen. De toenmalige minister van Financiën heeft in 2008 een nieuw beoordelingskader voor bezoldigingsbeleid bij de staatsdeelnemingen gepresenteerd¹. Dit kader heeft als belangrijke doelstelling de bezoldigingen bij deze ondernemingen te matigen. Bovendien zal in het bezoldigingsbeleid van iedere staatsdeelneming een bezoldigingsmaximum worden opgenomen. De minister van Financiën heeft op 19 oktober 2010 aan de Tweede Kamer een verslag van de meest recente resultaten van dat beleid gezonden.²

7.10 Sector onderzoeksinstellingen (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

De Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (NWO), de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) en, de Koninklijke Bibliotheek (KB) en TNO zijn in het advies Normeren en waarderen alsmede in de kabinetsreactie op dit advies behandeld als een onderdeel van de semipublieke sector. Deze rechtspersonen zijn echter zijn publiekrechtelijke rechtspersonen, omdat zij bij wet zijn ingesteld. Op deze rechtspersonen is op grond van hun publiekrechtelijk karakter het bezoldigingsmaximum van toepassing. In onderhavig voorstel van wet volgt dit uithet voorgestelde artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h. Overigens is sinds het aantreden van het huidige kabinet de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk voor TNO.

¹ Brief van de minister van Financiën, Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 39.

² Brief van de minister van Financiën, Kamerstukken II 2009/10, 28 165, nr. 115.

7.11 Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie)

Er zijn vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen die mede door het Rijk worden bekostigd. Het publieke belang, de publieke bekostiging en het ontbreken van commerciële concurrentie waren voor het toenmalige kabinet aanleiding om in de kabinetsreactie om overeenkomstig het advies van de Commissie Dijkstal de regionale ontwikkelingsmaatschappijen te laten vallen onder het bezoldigingsmaximum. In onderhavig voorstel van wet komt het kabinet hierop terug. De regionale ontwikkelingsmaatschappijen kunnen worden aangemerkt als staatsdeelnemingen en kunnen daarom beter via de voor staatsdeelnemingen geldende kaders worden genormeerd.

7.12 Onderwijskoepels (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

Naar het oordeel van het kabinet vallen werkgeversorganisaties van tot de publieke en semipublieke sector behorende rechtspersonen niet als zodanig onder de publieke of semipublieke sector. Onderhavig voorstel van wet is daarom niet op dergelijke organisaties van toepassing. Voor de onderwijskoepels wordt echter een uitzondering gemaakt. In hoofdstuk 8 van het Regeerakkoord is opgenomen dat de onderwijsinstellingen worden gekort om hun bijdrage aan adviesraden en instituten te verminderen. Bij deze maatregel wordt onder meer bedoeld op de bijdrage van onderwijsinstellingen aan hun «werkgeversvereniging». Gelet op deze doelstelling heeft het kabinet besloten om de onderwijskoepels onder de werking van onderhavig voorstel van wet te brengen. Om aan te geven dat hieraan niet de door de Commissie Dijkstal voorgestelde criteria ten grondslag liggen, maar de genoemde maatregel in het Financieel kader Regeer- en Gedoogakkoord, zijn de onderwijskoepels opgenomen in een aparte bijlage. De onderwijskoepels vallen, evenals de onderwijsinstellingen, onder het zwaarste regime.

7.13 Uitbreiding toepassing

Ten slotte acht het kabinet het noodzakelijk om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen dat rechtspersonen en organisaties die niet onder de reikwijdte van de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 vallen, zo nodig alsnog bij algemene maatregel van bestuur aan de bijlagen bij genoemde artikelen toe te voegen. Deze uitbreidingsmogelijkheid is nodig omdat de semipublieke sector in beweging is. Wanneer organisaties een wettelijke of publieke taak (gaan) vervullen of bekostiging van deze organisaties middellijk of rechtstreeks gedeeltelijk uit publieke middelen plaatsvindt of heeft plaatsgevonden kan het zo zijn dat rechtspersonen naar de letter niet onder de reikwijdte van de wet zouden vallen. Wanneer naar de bedoeling van de wet het maximum of de norm wel van toepassing zou moeten zijn, kan van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik gemaakt worden, een en ander binnen de grenzen van de delegatiebepalingen in de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5, die een vertaling zijn van de eerder in deze memorie genoemde criteria voor de indeling van instellingen in de semipublieke sector en het voor die instelling meest passende regime. Tevens kunnen bij algemene maatregel van bestuur andere wijzigingen worden aangebracht als de aanduiding van in de bijlage opgenomen organisaties wijzigt of als wettelijke taken van organisaties komen te vervallen, waardoor de betreffende organisaties niet langer tot de semipublieke sector kunnen worden gerekend.

8. Definitie bezoldiging

In de Wopt werd uit oogpunt van beperking van administratieve lasten uitgegaan van het begrip belastbaar loon. Dat begrip bracht mee dat het oordeel of op grond van de Wopt in enig kalenderjaar een inkomen openbaar gemaakt moest worden was, pas na afloop van dat kalenderjaar kon worden geveld. In onderhavige wet is een stelsel noodzakelijk, waarbij vóór de aanvang van een kalenderjaar duidelijk is welke grenzen aan de bezoldiging worden gesteld. Dat maakt het begrip belastbaar loon ongeschikt als basis voor de begrenzing in onderhavige wet. En omdat het verwarrend is om bij de regels voor openbaarmaking andere normen te hanteren dan bij de toegestane hoogte van bezoldiging, is gekozen voor een van de Wopt afwijkend uniform stelsel voor de definitie van bezoldiging. Voor aansluiting bij artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, is gekozen, omdat de begrippen uit dat artikel ruime bekendheid genieten en daarmee gebruik kan worden gemaakt van de ervaring die inmiddels met die begrippen is opgedaan. Zo worden de bezoldigingen van de topfunctionarissen in de zorg al met behulp van de terminologie van artikel 383c, eerste lid, openbaar gemaakt. De Raad voor de Jaarverslaggeving stelt richtlijnen op over de uitleg van artikel 383c¹. In onderstaande toelichting is van deze uitleg gebruik gemaakt.

Aansluiting bij artikel 383c maakt deze wet beter uitvoerbaar voor de accountants die de jaardocumenten moeten controleren.

Op advies van de Raad voor de Jaarverslaggeving naar aanleiding van de consultatie is het gebruik van de termen beloning en bezoldiging meer in overeenstemming gebracht met het gebruik van die termen in artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Als gevolg van deze keuze wordt het woord bezoldiging gebruikt als verzamelbegrip en het woord beloning voor onder meer het bruto salaris. Daarmee wijkt de gebruikte terminologie af van in de publieke sector gebruikelijke terminologie, waar de term bezoldiging juist vaak wordt gebruikt in de betekenis van «bruto salaris». Nu in onderhavig voorstel van wet de financiële verslaglegging zo'n grote rol speelt, acht het kabinet het beter om aansluiting te zoeken bij de in die verslaglegging gebruikelijke terminologie dan bij het spraakgebruik in de publieke sector.

Op grond van artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bestaat de bezoldiging uit vier categorieën:

1. Periodiek betaalde beloningen;
2. Beloningen betaalbaar op termijn;
3. Uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband;
4. Winstdelingen en bonusbetalingen;

een en ander voor zover deze bedragen in het boekjaar ten laste van de rechtspersoon zijn gekomen.

8.1 beloning

Voorgesteld wordt echter om op onderdelen af te wijken van de indeling uit genoemd artikel 383c, eerste lid, onder handhaving van de begrippen en de uitleg die de praktijk aan die begrippen geeft. Deze afwijkingen worden hieronder toegelicht.

In de in artikel 1.1, onderdeel e, voorgestelde definitie van bezoldiging is ten eerste de uitkering bij beëindiging van het dienstverband niet opgenomen. Opnemen van deze uitkering in de definitie van bezoldiging zou meebrengen dat bij een bezoldiging net onder het maximum, er geen ruimte meer zou bestaan voor een eventuele uitkering bij ontslag. Om die reden wordt de hoogte van een dergelijke uitkering apart genormeerd en gedefinieerd.

¹ Richtlijnen voor de jaarverslaggeving voor grote en middelgrote rechtspersonen. Gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van de Raad voor de Jaarverslaggeving, Deventer 2010.

Uitgaande van artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek is de bezoldiging derhalve: de som van de periodiek betaalde beloningen, beloningen betaalbaar op termijn en de winstdelingen en bonussen. In artikel 1.1, onderdelen e en f worden deze begrippen ten behoeve van onderhavig voorstel van wet nader gedefinieerd.

Zo worden in het voorgestelde artikel 1.1, onderdeel f, de periodiek betaalde beloningen en de winstdelingen en bonussen gezamenlijk gedefinieerd als de «beloning». Op deze wijze wordt duidelijk dat bonussen en vergelijkbare vormen van bezoldiging qua normering hetzelfde worden behandeld als het vaste deel van de bezoldiging.

Door de Raad voor de Jaarverslaggeving wordt onder periodiek betaalde beloningen begrepen¹:

- lonen en salarissen
- doorbetalingen bij ziekte en vakantie
- sociale premies (werkgeversdeel van zowel de verplichte als de vrijwillige sociale lasten)
- vakantiegeld
- vergoedingen in natura
- medische verzorging (als onderdeel van vergoeding in natura)
- terbeschikkingstelling van huisvesting (als onderdeel van vergoeding in natura)
- ter beschikkingstelling van een auto, (mede) voor privégebruik (als onderdeel van vergoeding in natura)
- voordelen uit laagrentende leningen (als onderdeel van vergoeding in natura)
- kostenvergoedingen tenzij deze reële kostenvergoedingen betreffen
- presentiegelden
- loonbelasting (of soortgelijke belasting) indien de rechtspersoon deze draagt die is verschuldigd over de verleende aandelenopties.

Onder winstdelingen en bonusbetalingen wordt door de Raad voor de Jaarverslaggeving begrepen²:

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

Deze overzichten zijn niet uitputtend. Zo wordt de eindejaarsuitkering niet genoemd, maar deze dient zonder twijfel tot de periodiek betaalde beloningen te worden gerekend. Ook ingeval de werkgever de loonbelasting voor zijn rekening neemt over andere posten dan die over verleende aandelenopties, bijvoorbeeld voor een vergoeding in natura, vormt dat loon waarover wordt geheven (de zogeheten brutering) en die tot de periodiek betaalde beloningen moet worden gerekend.

Niet tot de bezoldiging van de topfunctionaris wordt gerekend de loonbelasting die de werkgever als inhoudingsplichtige in de vorm van eindheffing afdraagt in het geval deze eindheffing niet kan worden toegerekend aan de topfunctionaris. Hiervan kan sprake zijn bij de zogenoemde werkkostenregeling.

Deze werkkostenregeling, onderdeel van de Fiscale vereenvoudigingswet 2010, treedt in werking op 1 januari 2011. Een inhoudingsplichtige (de werkgever) kan drie jaar gebruik maken van een overgangsregeling en uiterlijk 1 januari 2014 de werkkostenregeling invoeren. De systematiek van de werkkostenregeling werkt als volgt. In theorie behoren alle vergoedingen en verstrekkingen, waarin enig privé-voordeel is te

¹ Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, hoofdstuk 271, bijlage 3, p. 456.

² Richtlijnen voor de jaarverslaggeving, hoofdstuk 271, bijlage 3, p. 457.

onderkennen, tot het loon. Echter, indien ze door de werkgever aangewezen worden als eindheffingsbestanddeel blijven deze vergoedingen en verstrekkingen, ondanks het privé-voordeel, buiten de *loongrondslag van de werknemer* en kunnen onbelast blijven tot een maximum van 1,4% van de totale loonsom van die werkgever. Bij toepassing van de werkkostenregeling is de eindheffing niet aan individuele werknemers toe te rekenen.¹ Ten aanzien van de opsomming van de Raad voor de Jaarverslaggeving past in het licht van de werkkostenregeling een opmerking. De in de Richtlijnen genoemde categorie «kostenvergoedingen tenzij deze reële kostenvergoedingen betreffen» behoeft onder de werkkostenregeling aanpassing. De Raad doelt op bovenmatige kostenvergoedingen, die geacht worden tot het (periodieke) loon te behoren. Onder deze categorie vallen met toepassing van de werkkostenregeling rechtstreeks aan individuele werknemers toe te rekenen aangewezen vergoedingen en verstrekkingen, tenzij deze gericht zijn vrijgesteld.

Betalingen in natura die kunnen worden geïndividualiseerd blijven overeenkomstig de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving tot de periodieke beloningen van de topfunctionarissen worden gerekend, ongeacht of de werkgever deze betalingen onder de werkkostenregeling heeft gebracht. Opgemerkt zij daarbij dat sommige vergoedingen in natura, zoals de dienstauto en de dienstwoning, van de toepassing van de werkkostenregeling zijn uitgesloten, zodat de loonbelasting over deze vergoedingen niet voor rekening van de werkgever kan komen. Indien de werkgever die loonbelasting vergoedt, maakt die vergoeding op zichzelf deel uit van de periodieke beloningen (en is hierover eveneens loonbelasting verschuldigd).

In afwijking van de indeling van de Raad voor de Jaarverslaggeving wordt in de voorgestelde definitie van beloning de tot de periodiek betaalde beloningen behorende belastbare vaste en variabele onkostenvergoeding buiten beschouwing gelaten. De uitzondering betreft het tiende gedachte-streepje in de opsomming van de Raad. Hiervoor is gekozen om deze post, die wel onderdeel is van de bezoldiging in de zin van onderhavig voorstel van wet, op een andere wijze te kunnen indexeran dan de overige onderdelen van de periodiek betaalde beloningen. Ook in geval de werkgever op deze post de hierboven genoemde werkkostenregeling toepast, en de loonbelasting derhalve voor rekening van de werkgever komt, blijft de vergoeding onderdeel uitmaken van de bezoldiging van de topfunctionaris.

Onder de periodiek betaalde beloningen als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek vallen tevens de door de werkgever verschuldigde premies voor de sociale verzekeringen. Deze worden door de Raad onderscheiden in wettelijke en vrijwillige sociale lasten. Voor zover de werkgever op grond van een wettelijk voorschrift premies is verschuldigd voor een werknemersverzekering of een volksverzekering, worden deze in de definitie van beloning eveneens buiten beschouwing gelaten omdat deze premies kosten voor de werkgever zijn die deze uit eigen hoofde afdraagt. Daarom dienen zij geen onderdeel te zijn van het in artikel 2.2 opgenomen maximum. Hetzelfde geldt voor premies voor aanvullende verzekeringen die op grond van een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst van toepassing zijn. Voor zover de werkgever premies afdraagt inzake een verzekering waarvoor de topfunctionaris vrijwillig heeft gekozen, maakt een dergelijke afspraak onderdeel uit van de bezoldigingsafspraken, en dienen deze werkgeverspremies te worden gerekend tot de periodiek betaalde beloningen overeenkomstig de indeling van de Raad voor de Jaarverslaggeving.

Ook bij een eventuele opeising bij een onverschuldigde betaling dienen de door de werkgever verplicht afgedragen sociale premies buiten beschouwing te blijven, omdat de afdracht niet namens de betrokken

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 130, nr. 3, p. 7 e.v.

topfunctionaris plaatsvond en de betrokken topfunctionaris niet door de afdracht is verrijkt (zoals dat wel gebeurt door de pensioenbijdrage van de werkgever, die rechtstreeks van invloed is op de hoogte van de later door de betrokken topfunctionaris te ontvangen pensioenuitkering). Dit is anders bij de werkgeverspremies voor pensioen, waarop hieronder bij beloningen betaalbaar op termijn wordt ingegaan.

Om de aansluiting bij artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek overigens in stand te laten, wordt het onderdeel «door de werkgever verschuldigde verzekeringspremies» apart in de definitie van bezoldiging opgenomen.

Onkostenvergoedingen die normaliter onbelast zijn (dat zijn onder de werkkostenregeling alleen de gerichte vrijstellingen), maken geen deel uit van de periodiek betaalde beloningen. Dat is anders in geval van bijtellingen bij het belastbaar loon voor gebruik van een dienstwoning of een dienstauto. Dergelijke voorzieningen gelden als vergoeding in natura en worden in de financiële verslaggeving gewaardeerd overeenkomstig het toepasselijke fiscale regime, te weten de toepasselijke bijtellingen. Deze voorzieningen worden overeenkomstig de indeling van de Raad voor de Jaarverslaggeving aangemerkt als onderdeel van de periodiek betaalde beloningen. Ook het voordeel dat een topfunctionaris geniet wegens een door zijn werkgever tegen een lage rente of renteloos verstrekte lening, wordt aangemerkt als onderdeel van de periodiek betaalde beloningen.

8.2 beloningen betaalbaar op termijn

De beloningen betaalbaar op termijn worden in artikel 1.1, onderdeel h, afwijkend van het Burgerlijk Wetboek gedefinieerd, in die zin dat buiten twijfel wordt gesteld dat het deel dat wordt verstrekt wegens het beëindigen van een dienstverband niet meetelt bij de bezoldiging, maar bij de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband.

Onder beloningen betaalbaar op termijn worden door de Raad voor de Jaarverslaggeving begrepen¹:

- in de winst- en verliesrekening opgenomen pensioenlasten
- langdurig verlof/sabbaticals
- jubileumuitkeringen
- arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (of aanvullingen daarop)
- betaling bij arbeidsongeschiktheid
- beloning in verband met een regeling voor vervroegde uitkering, zoals VUT en prepensioen
- het recht op aanvulling van een sociale uitkering.

Voor zover een werknemer aan beloningen betaalbaar op termijn bijdraagt, is over die bijdrage geen loonbelasting verschuldigd en wordt deze op het belastbaar loon in mindering gebracht. Om ontwijking van de Wopt tegen te gaan, moest een dergelijke bijdrage van de werknemer weer bij het belastbaar loon worden opgeteld met een eventuele bijdrage van de werkgever. Nu in onderhavig voorstel van wet wordt uitgegaan van bruto betalingen, hoeft voor de voorziening ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn slechts rekening te worden gehouden met het werkgeversdeel, omdat anders de werknemersbijdrage twee maal zou worden meegeteld.

De werkgeversbijdrage aan de pensioenvoorziening of andere beloningen betaalbaar op termijn wordt anders behandeld dan het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies. De werkgeversbijdrage aan de pensioenvoorziening leidt tot een vermogensaanspraak van de werknemer die in stand blijft na beëindiging van de arbeidsrelatie en is daarmee

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

een vorm van bezoldiging. Als deze vorm van bezoldiging niet bij de normering zou worden betrokken, zou de normering kunnen worden ontdoken door een relatief hoge werkgeversbijdrage overeen te komen. Bovendien kunnen partijen over de werkgeversbijdrage aan beloningen betaalbaar op termijn afspraken maken die onderdeel uitmaken van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, terwijl het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies wettelijk is vastgesteld, zonder dat partijen hier invloed op hebben.

8.3 uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband

In afwijking van artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek wordt in artikel 1.1, onderdeel h, gesproken van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband. Het tijdstip van betaling is niet relevant en, zoals ook gold voor de openbaarmaking op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wopt, gekeken wordt naar de som van betalingen die in de loop van jaren zijn uitgekeerd, niet alleen de uitkering op het tijdstip van ontslag.

Onder uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband wordt door de Raad voor de Jaarverslaggeving verstaan¹:

- afvloeiingsregelingen
- golden parachute regelingen
- kantonrechterformule
- gouden handdrukken

De beloningen betaalbaar op termijn die betrekking hebben op beëindiging van het dienstverband maken onderdeel uit van de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband.

8.4 conclusie

Voor de vraag wat in onderhavig voorstel van wet onder bezoldiging wordt verstaan, wordt aansluiting gezocht bij artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De vier categorieën van bezoldiging worden verdeeld in enerzijds bezoldiging en anderzijds uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband. De bezoldiging bestaat uit de som van de beloning (in grote lijnen de som van de periodieke beloningen en de winstdelingen en bonusbetalingen), de door werkgevers verschuldigde verzekeringspremies, de belastbare vaste en variabele kosten en de beloningen betaalbaar op termijn (waaronder dus niet is begrepen het deel dat betrekking heeft op het einde van een dienstverband). De bezoldiging wordt in onderhavig voorstel van wet genormeerd in de artikelen 2.1, 2.5, 2.6, 3.1, 3.2 en 3.3. De uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband bestaan uit de uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband en de op de beëindiging betrekking hebbende beloningen betaalbaar op termijn. Deze worden genormeerd in de artikelen 2.8 en 3.5.

9. Permanente adviescollege

Zoals in het kabinetsstandpunt «Gewopt en gewogen» al is aangegeven, vindt het kabinet het wenselijk dat het topinkomensbeleid en de uitvoering daarvan ten minste eenmaal per kabinetsperiode tegen het licht worden gehouden. Een permanent college kan een belangrijke rol vervullen bij de bewaking van het normeringsbeleid. Daarbij denkt het kabinet vooral aan het waarborgen van de eenheid van het beleid. Gezien het grote aantal betrokken sectoren is dat geen vanzelfsprekendheid. Voorgesteld wordt een permanent onafhankelijk adviescollege in te stellen dat eenmaal per vier jaar een advies uitbrengt aan het kabinet over het bezoldigingsbeleid van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke

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

sector. Ter staving van het vierjaarlijkse advies brengt het college een jaarlijks rapport uit over de hoogte en ontwikkeling van de topinkomens.

Op grond van artikel 11 van de Kaderwet adviescolleges worden de voorzitter en leden van het college benoemd bij koninklijk besluit. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet de voordracht. Het college wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat overeenkomstig artikel 15 van de Kaderwet adviescolleges.

10. Persoonlijke levenssfeer

Door het verplichte publiceren van de individuele inkomens van de topfunctionarissen kan het (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in de Grondwet en het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in het geding zijn. Daarnaast stelt Richtlijn 95/46/EG regels betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de bewerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens. Een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 10, eerste lid, van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 10, eerste lid van de Grondwet vloeit voort dat indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis in de wet moet zijn. Daarnaast zullen de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van artikel 8 van het EVRM. Dit betekent dat beperkingen alleen mogelijk zijn voor zover die zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8, tweede lid, van het EVRM).

Volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens houdt de noodzakelijkheidseis van artikel 8, tweede lid, van het EVRM in dat een dwingende maatschappelijke behoefte aan de orde is en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel (Gillow/Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, Serie A, nr. 109, & 55). Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de mens dient de beperking van de persoonlijke levenssfeer dus een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met het onderhavige wetsvoorstel streeft het kabinet na dat rekenschap kan worden afgelegd over de gebruikte publieke middelen. De openbaarmaking maakt bovendien deel uit van het instrumentarium waarmee beloningsontwikkeling in de publieke en semipublieke sector geremd wordt en op een maatschappelijk verantwoord niveau wordt gehouden. De openbaarmaking van de individuele bezoldigingen van de topfunctionarissen met functiebenaming is noodzakelijk en gerechtvaardigd.

Bovendien is het doel legitiem. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen recht om geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsmiddelen. De openbaarmaking zal kunnen bijdragen aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsmiddelen. Ook uit het arrest van het Hof van Justitie EG (C-465/00), een Oostenrijkse zaak, blijkt dat de sfeer van inkomensopenbaarmaking Richtlijn 95/46 EG en het EVRM niet in de weg staan aan nationale regelgeving die openbaarmaking voorschrijft van het jaarinkomen van individuele personen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, mits dit noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen.

Voor de andere werknemers dan topfunctionarissen bij instellingen waarop onderhavig voorstel van wet van toepassing is, acht het kabinet het gelet op de noodzakelijke openbaarheid voldoende dat bij de openbaarmaking slechts de functiebenaming wordt vermeld. Gelet op het feit dat het bezoldigingsmaximum in de publieke sector wordt gesteld op € 187 340, vermeerderd met de werkgeversbijdrage sociale premies, de belastbare onkostenvergoedingen en het werkgeversdeel van de beloningen betaalbaar op termijn, acht het kabinet het in het kader van de privacybescherming proportioneel dat bezoldigingen die uitgaan boven dat maximum, op functiebenaming openbaar gemaakt moeten worden. Bij de openbaarmaking zullen de functie en de bezoldiging worden vermeld. Ook voor de semipublieke sector acht het kabinet openbaarmaking proportioneel omdat de openbaarmaking alleen die functionarissen zal betreffen die werkzaam zijn bij de private instellingen die worden bekostigd uit publieke middelen of anderszins een publieke taak vervullen. Ook in die sector zal het bij de openbaarmaking om bezoldiging en functiebenaming gaan. Deze wijze van openbaarmaking komt overeen met de openbaarmaking in de Wopt, waarover indertijd het College bescherming persoonsgegevens een positief advies heeft uitgebracht.¹

In afwijking van de Wopt acht het kabinet het met het oog op het nagestreefde doel noodzakelijk en proportioneel om de openbaarmaking van de bezoldiging van topfunctionarissen op naam te laten plaatsvinden. Immers, anders dan voor andere werknemers, gelden na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet voor de topfunctionarissen bezoldigingsnormen die minder vrijblijvend zijn dan het regime van de Wopt. Voor een deel van de topfunctionarissen geldt al een openbaarmakingsplicht op naam. Bovendien treden de topfunctionarissen beroepshalve naar buiten als vertegenwoordiger van hun instelling en zou met openbaarmaking op functieniveau eenvoudig te achterhalen zijn op welke persoon de openbaar gemaakte bezoldiging betrekking heeft. Het kabinet is daarom van oordeel dat de persoonlijke levenssfeer van de topfunctionarissen bij openbaarmaking op naam nauwelijks meer in het geding is dan bij openbaarmaking op functiebenaming en voorts dat de inbreuk voldoende wordt gerechtvaardigd door de op deze topfunctionarissen rustende maatschappelijke verantwoordelijkheid om de op hen van toepassing zijnde normen na te leven.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft in zijn advies naar aanleiding van een eerdere versie van onderhavig voorstel van wet aangedrongen op nadere beargumentering van het verschil tussen de openbaarmaking op functieniveau in de Wopt en de openbaarmaking op naam in onderhavig voorstel van wet. Met de openbaarmaking op naam wordt niet teruggekomen op het standpunt dat is verwoord in de memorie van toelichting bij de Wopt. Voor de groep waarop de Wopt van toepassing is, blijft de openbaarmaking op functieniveau in het voorgestelde artikel 4.2 gehandhaafd, ook al zal in sommige gevallen de naam te achterhalen zijn van degene die de functie bekleedt. Slechts voor een kleinere groep, waarvoor bovendien nadere normstelling geldt, wordt openbaarmaking op naam voorgesteld, nu deze informatie deels reeds openbaar is en overigens anonimisering voor die groep niet zinvol is.

11. Overgangsrecht

Met onderhavig voorstel van wet wordt de contractsvrijheid beperkt tussen de topfunctionarissen en de instellingen waarbij zij in dienst zijn. De rechtvaardiging hiervan hoopt het kabinet hierboven voldoende te hebben aangegeven. Daarnaast moet de vraag onder ogen worden gezien wat de gevolgen zijn voor overeenkomsten die reeds gesloten zijn voorafgaand aan het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

¹ Kamerstukken II 2004/05, 30 189, nr. 3, p. 14.

Enerzijds is er de wens om het met onderhavig voorstel van wet in te voeren normenkader toe te passen op bestaande gevallen, die immers mede aanleiding zijn om dat normenkader in te voeren. Anderzijds worden bestaande rechtsposities beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP) betreffende het recht op ongestoord genot van eigendom. In verband hiermee is aan de Universiteit Leiden opdracht gegeven te onderzoeken welke eisen op dit punt aan het overgangsrecht moeten worden gesteld om te voldoen aan artikel 1 EP.¹ De onderzoekers zijn tot de volgende conclusies gekomen. Gemaakte salarisafspraken zijn toekomstige vorderingen op de werkgever en zullen naar verwachting door de nationale rechter en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 EP. Onderhavig voorstel van wet vormt een inmenging op dat eigendomsrecht. Die inmenging moet aan drie eisen voldoen, te weten: is er een wettelijke basis, wordt het algemeen belang gediend en is sprake van een «fair balance». Volgens de onderzoekers wordt aan de eerste twee eisen voldaan. Voor wat betreft de «fair balance» zal apart moeten worden aangetoond waarom onderhavig voorstel van wet van toepassing moet zijn op bestaande overeenkomsten. Daarbij zullen de individuele belangen van betrokkenen, de omvang van de groep belanghebbenden en de voorzienbaarheid van de bezoldigingsnormen moeten worden afgewogen tegen het belang van de Staat om bezoldigingsnormen op deze wijze in te voeren en de betrokkenheid van de Staat bij de bestaande loonafspraken. De onderzoekers schatten in dat onmiddellijke werking, ofwel het van toepassing worden van onderhavig voorstel van wet op bestaande overeenkomsten zonder enige vorm van overgangsrecht, door de nationale rechter en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zal worden aangemerkt als verstoring van de «fair balance» en daarmee als strijdig met artikel 1 EP. Het oordeel van het Hof is daarbij leidend voor de Nederlandse rechter.

Gelet op de conclusies van de onderzoekers dient in onderhavig voorstel van wet een vorm van overgangsrecht te worden opgenomen. De onderzoekers adviseren daarbij te kiezen voor een regime op grond waarvan de bezoldigingsnormen alleen van toepassing zijn op contracten en aanstellingsbesluiten die tot stand komen na inwerkingtreding van onderhavig voorstel, omdat in die variant strijd met artikel 1 EP op dit punt is uitgesloten.

Alles afwegende wordt voorgesteld om in artikel 7.4, eerste lid, te bepalen dat voor op het tijdstip van inwerkingtreding bestaande overeenkomsten een hogere bezoldiging dan de normen van artikel 2.2 of artikel 3.2 is toegestaan als deze bezoldiging voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is overeengekomen. Deze hogere bezoldiging mag alleen worden verhoogd als de wijze van verhoging eveneens voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet is overeengekomen.

Daarnaast is denkbaar dat de wet van toepassing wordt op een arbeids-overeenkomst als gevolg van het toevoegen van een rechtspersoon of instelling aan de bijlage bij artikel 1.3 of 1.4, de invoering van een differentiatie in normen binnen een deelsector als bedoeld in de voorgestelde artikelen 2.6 en 3.3 of in een extreem geval door het verlagen van het op de instelling van toepassing zijnde normbedrag. Hoewel de opdracht aan de Universiteit Leiden geen betrekking had op deze aanvullende vragen, zijn de in het advies aangegeven criteria wel bruikbaar voor het opstellen van aanvullend overgangsrecht.

Als de wet van toepassing wordt op een rechtspersoon of instelling door wijziging van de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4, geldt dat overeenkomsten die zijn afgesloten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wijziging worden geëerbiedigd. Dat geldt niet als de wijziging van de

¹ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009. Dit onderzoek is als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd. (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer).

bijlage van technische aard is, bijvoorbeeld wegens een aanpassing van de aanduiding van de betreffende rechtspersoon of instelling, want de toepassing van de wet op de rechtspersoon of instelling is niet het gevolg van een dergelijke aanpassing.

Indien na inwerkingtreding van de wet toepassing wordt gegeven aan de bepalingen op grond waarvan een lager maximum wordt vastgesteld (artikel 2.5, eerste lid) of een groep rechtspersonen wordt ingedeeld in klassen waarvoor lagere normen gelden (artikelen 2.6, tweede lid, en 3.3, tweede lid) geldt dat indien het lagere bedrag minder is dan de bezoldiging op grond van een op het moment van inwerkingtreden van de wet reeds gesloten overeenkomst, de op grond van die overeenkomst geldende bezoldiging het maximum is. Als de betreffende instelling of rechtspersoon pas na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet wordt toegevoegd aan de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4, geldt het tijdstip waarop de betreffende bijlage is gewijzigd. Is het nieuwe bedrag lager dan een reeds overeengekomen bezoldiging, maar die bezoldiging is inwerking getreden na inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet of wijziging van de bijlage, dan geldt het lagere maximum. Bij het sluiten van de overeenkomst wisten partijen immers dat de betreffende minister bevoegd was de norm te verlagen of de instellingen in te delen in klassen.

Denkbaar is dat op een rechtspersoon of instelling een indeling in klassen van toepassing is, en de rechtspersoon of instelling bij ongewijzigde criteria in een lagere klasse wordt ingedeeld. Bij voorbeeld een school voor primair onderwijs wordt ingedeeld in klassen op basis van het aantal leerlingen en op een zekere peildatum is het aantal leerlingen zodanig dat de school in een lagere klasse valt. In dat geval daalt het toepasselijke maximum voor de zittende topfunctionarissen van rechtswege, tenzij op grond van het overgangsrecht de betrokken functionaris een hogere bezoldiging is overeengekomen voorafgaand aan de inwerkingtreding van onderhavig voorstel van wet. Bij een rechtspersoon of instelling die later op de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4 is opgenomen, geldt hetzelfde voor overeenkomsten die voorafgaand aan de opname op die bijlage zijn gesloten.

Ook voor de beperking van de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband wordt aangesloten bij het tijdstip waarop deze wet op de betrokken rechtspersoon of instelling van toepassing wordt, hetzij het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, hetzij het tijdstip waarop de betrokken rechtspersoon of instelling is toegevoegd aan de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4.

12. Accountantscontrole

Zowel in de publieke sector, in afzonderlijke wettelijke regelingen, als in titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn wettelijke regels van kracht met betrekking tot de inrichting en controle van de jaarrekening door een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent. De nog vast te stellen jaarrekeningen dienen te worden gecontroleerd door een accountant. In het algemeen kunnen jaarrekeningen niet worden vastgesteld of goedgekeurd indien het bevoegde orgaan (bestuur) geen kennis heeft kunnen nemen van de weerslag van dit onderzoek dat neergelegd moet zijn in de accountantsverklaring. Slechts in geval dat de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en aan de wettelijke voorschriften voldoet zal de accountant een goedkeurende verklaring afgeven. Bij de inwerkingtreding van de wet zullen de hierin opgenomen verplichtingen wettelijke voorschriften zijn die in de beoordeling door de accountant moeten worden meegenomen. De wettelijke regels met betrekking tot de accountantscontrole bieden een belangrijke waarborg dat onderhavig

voorstel van wet zal worden nageleefd. Aangenomen mag worden dat de accountant vaak al in een vroeg stadium op de hoogte zal zijn van mogelijke strijd met onderhavig wetsvoorstel. Voordat de accountant zijn definitieve oordeel opmaakt, kan hij dan ook een preventieve rol spelen door de betrokken organisatie of instelling hierop opmerkzaam te maken en hen de mogelijkheid te bieden een en ander recht te zetten. Anders dan bij de Wopt is in onderhavig voorstel van wet voorzien in aanvullende bepalingen over handhaving. Daarbij speelt de accountantscontrole eveneens een rol. Bij de definitieve vaststelling van het financieel verslaggevingsdocument zal de accountant – ongeacht het door hem uit te spreken oordeel over het verslaggevingsdocument – moeten nagaan of in de verslagperiode betalingen in strijd met onderhavig voorstel hebben plaats gevonden die nadien nog niet zijn verrekend of terugbetaald. Als dat het geval is, zal de accountant de betalingen melden bij de aangewezen minister, die daarop zal moeten nagaan of handhaving is aangewezen. De bepalingen over de rol van de accountant zijn tot stand gekomen in nauw overleg met het Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA). In de toelichting op artikel 5.2 wordt nader ingegaan op de rol van de accountant. In de versie van onderhavig voorstel van wet die ter consultatie is voorgelegd, was opgenomen dat de accountant bij betalingen in strijd met de wet werd verplicht dit in zijn oordeel over de rechtmatigheid tot uitdrukking te brengen. Naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen kwam is hiervan afgezien en is volstaan met de melding van nog niet gecorrigeerde onverschuldigde betalingen. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt van artikel 393 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, dat de accountant bij zijn oordeel uitgaat van de omstandigheden van het geval.

13. Handhaving

De in onderhavig voorstel van wet voorgestelde normen hebben enerzijds een groot maatschappelijk draagvlak, maar worden door degenen tot wie de normen zich richten, ondanks het soms felle maatschappelijke debat, niet altijd als vanzelfsprekend na te leven aanvaard. De werking van de doelstelling van onderhavig wetsvoorstel staat of valt bij de naleving van de wet door de verantwoordelijken. Als deze in hun verslaggevingsdocumenten niet de gegevens opnemen die de wet voorschrijft en deze gegevens niet zenden aan de betrokken minister of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dan kunnen zich betalingen in strijd met de wet voordoen. Tevens wordt niet de voorgeschreven openbaarheid bereikt, zodat het beoogde maatschappelijke debat dan niet op de juiste wijze kan worden gevoerd. Daarmee is het voorgestelde stelsel niet geloofwaardig als niet tevens in de handhaving ervan wordt voorzien. Daarom zijn aan het wetsvoorstel enige instrumenten toegevoegd die de naleving van de wet versterken.

Onderhavig voorstel van wet richt zich – als gezegd – zowel tot de instellingen die de bezoldigingen uitbetalen als tot degenen die deze bezoldigingen ontvangen. Daaruit volgt dat ook eventuele handhaving zich richt tot beide groepen. Beide hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om een bezoldiging overeen te komen die voldoet aan de in onderhavig voorstel van wet gestelde eisen.

Bij de keuze voor de in het voorstel van wet opgenomen handhavingsinstrumenten hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld.

Primair diende een keuze te worden gemaakt tussen strafsancities en herstelsancities. Aan strafsancities kleven in dit verband enkele nadelen. De betrokken instellingen zijn rechtspersoon, zodat gevangenisstraffen niet aan de orde zijn. Het betreft veelal met publieke middelen bekostigde

instellingen, waarbij een boete ten koste gaat van de uitvoering van de publieke taken van die instelling en daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen vormt. Als bij de instelling niet voor een straf wordt gekozen, is het uit oogpunt van evenredigheid minder voor de hand liggend om de ontvanger van de te hoge bezoldiging wel te bestraffen. Tot slot moet worden vastgesteld dat een bestraffing op zich niet tot gevolg heeft dat de overtreding wordt beëindigd, in de zin dat de te hoge bezoldiging wordt verlaagd en het teveel betaalde wordt terugbetaald.

Wegens de genoemde nadelen die in dit verband aan strafsancities kleven, is in onderhavig voorstel van wet gekozen voor handhaving door middel van bestuursrechtelijke herstelsancities. Uitgangspunt van een herstelsanctie is het beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling of het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Met een herstelsanctie wordt niet beoogd een straf op te leggen, al is denkbaar dat een herstelsanctie door betrokkenen toch als een straf wordt ervaren.

Uitgangspunt is dat de betrokken minister de topfunctionaris en zijn werkgever, zo nodig met een last onder dwangsom, beweegt om betalingen in strijd met de wet ongedaan te maken. Een betaling in strijd met de wet geldt als onverschuldigd betaald en als de last door partijen niet wordt uitgevoerd, kan de betrokken minister de onverschuldigde betaling opeisen. Een en ander is uitgewerkt in de artikelen 5.4 en 5.5. Voor een uitgebreide beschrijving van deze sancties zij verwezen naar de toelichting bij deze artikelen.

14. Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten voor burgers of bedrijven die het gevolg zijn van informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Onderhavig voorstel van wet richt zich niet tot burgers. Van de publieke sector en de semipublieke sector als bedoeld in onderhavig voorstel van wet, vallen alleen de zorg en de woningcorporaties onder de definitie van bedrijfsleven conform de handleiding administratieve lasten voor het bedrijfsleven «Met en weten II¹». Actal heeft onderhavig voorstel van wet bestudeerd en besloten het niet te selecteren voor het uitbrengen van een advies.

15. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking bij koninklijk besluit. Afhankelijk van het tijdstip waarop de parlementaire behandeling is afgerond, zal worden bezien welk tijdstip geschikt is. Om eventuele inwerkingtreding mogelijk te maken op een ander tijdstip dan 1 januari van een kalenderjaar, is voorzien in de mogelijkheid om bij de inwerkingtreding bedragen vast te stellen voor het dan lopende kalenderjaar.

16. Voorlichting

Uit de ervaringen met de Wopt zijn een aantal lessen getrokken die hebben geleid tot heldere afbakening van de doelgroep van het voorliggende voorstel van wet. Daarom is de verwachting dat over de reikwijdte van de wet in de praktijk weinig onduidelijkheid zal zijn. In de aanloop naar de inwerkingtreding van deze wet, maar ook na inwerkingtreding zullen verschillende instrumenten worden ingezet in het kader van voorlichting.

¹ Met en weten II, Regiegroep Regeldruk, http://www.actal.nl/upload/Meten_is_Weten_2.pdf.

Brief aan doelgroep

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de verschillende doelgroepen gericht benaderen per brief. Hierbij wordt het adresbestand gebruikt dat ook wordt gebruikt voor het onderzoek topinkomens in de publieke en semi-publieke sector.

Brochure handhaving

Ten behoeve van de handhaving wordt een brochure opgesteld met daarin voorlichting over het te hanteren nalevings- en handhavingstelsel. Zij bevat onder meer een aantal stroomschema's en modellen die de beoogde toezichthouders en handhavers ondersteunen in de te ondernemen stappen. Daarnaast is de brochure ook geschreven voor de instellingen waarop deze wet van toepassing is en hun (beoogde) topfunctionarissen, opdat zij kennis kunnen nemen van de eisen van de wet en het (verwachtingen)kader waarbinnen zij afspraken mogen maken.

Website

De ten behoeve van de Wopt opgezette website topinkomens zal worden aangepast aan onderhavig voorstel van wet. Vanzelfsprekend kunnen via de website in de eerste plaats de voorgeschreven meldingen worden gedaan, voor zover deze ingevolge onderhavig voorstel van wet niet bij de vakminister plaats gaan vinden. Daarnaast zal de site voorzien in een continue voorlichting over de achtergronden van deze wet. Zo zullen er de actuele versie van communicatiemiddelen digitaal beschikbaar zijn (bijvoorbeeld actualisaties van de brochure), maar ook de jaarlijkse rapportage zal hier zijn te vinden. Tevens zal er een postbus worden opengesteld voor het indienen van vragen.

Accountants

De voorlichting ten behoeve van de accountants zal in samenwerking met het NIVRA en de onderscheiden vakorganisaties geschieden. Het NIVRA zal aangepaste modellen voor de accountantsverklaring ter beschikking stellen.

17. Adviezen¹

Het op grond van artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens aan het College bescherming persoonsgegevens gevraagde advies het geleid tot een aanvulling van paragraaf 10 van deze toelichting.

Via de website www.internetconsultatie.nl is iedere burger in de gelegenheid gesteld te reageren op een eerdere versie van het voorstel van wet. Hiervan is door zestien personen gebruik gemaakt. Algemene teneur is dat men het eens is met de strekking van de wet. Daar waar men het niet eens is met de strekking van de wet, zijn de argumenten om normering af te wijzen van arbeidsmarkttechnische aard. Uitgebreidere informatie over deze consultatie is te vinden op <http://www.internetconsultatie.nl/wettopinkomens/berichten>. Daarnaast is op dezelfde versie van dit voorstel advies of reactie ontvangen van onderstaande organisaties of instellingen (in alfabetische volgorde):

Actiz (organisatie van zorgondernemers), Aedes (vereniging van woningcorporaties), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Algemene Onderwijsbond (AOB), de Brancheorganisaties Zorg (BOZ), Centrale Financiën Instellingen (CFI), De Nederlandsche Bank (DNB), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Raad voor het Middelbaar Beroepsonderwijs (MBO-raad), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Orde van Accountant-Administratieconsulenten (NOVA), de Nederlandse publieke omroep (NPO), de Nederlandse

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ), de Vereniging van Bestuurders in de gezondheidszorg (NVZD), de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), de Raad voor het Primair Onderwijs (PO-raad), de Raad voor de Jaarverslaggeving, de Samenwerkende centrales voor overheids personeel (SCO), de Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek-TNO, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Raad voor het Voortgezet Onderwijs (VO-raad), de Vereniging Rijksgesubsidieerde Musea (VRM), de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), de Woonbond, en de Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten (WVOI). Het NIVRA heeft een mondelinge reactie gegeven.

De uitgebrachte adviezen hebben op verschillende punten geleid tot inhoudelijke aanpassingen en verbeteringen van onderhavig voorstel van wet en van deze memorie van toelichting. De aanpassingen zijn zoveel mogelijk verwerkt op de daarvoor geëigende plek. Overigens heeft het kabinet in de uitgebrachte adviezen geen aanleiding gezien om terug te komen op in de hierboven genoemde kabinetsstandpunten gemaakte keuzes.

De samenwerkende centrales overheids personeel (SCO) delen de zorg van het kabinet ten aanzien van de topinkomens. Zij hebben evenwel een principieel bezwaar tegen een wet waarmee de overheid eenzijdig ingrijpt in de vrijheid van onderhandelen van sociale partners over de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Zij vinden principieel dat alle werknemers, dus ook topfunctionarissen, binnen de diverse publieke en semi-publieke sectoren onder het door sociale partners vastgestelde loongebouw van de desbetreffende sector moeten vallen. Voorts vrezen de SCO dat een dergelijke wet een precedent vormt voor ingrijpen in collectieve onderhandelingen op andere punten. Het voorgaande laat onverlet dat de SCO de noodzaak onderschrijven van een maatschappelijk verantwoorde bezoldiging van topfunctionarissen. Het middel daartoe moet naar het oordeel van de SCO geen wet zijn, maar de uitkomst van collectieve onderhandelingen tussen sociale partners. Wanneer dan toch een wet wordt ingevoerd, dan zijn de SCO van oordeel dat de wettelijke normering van de bezoldiging van topfunctionarissen alleen van toepassing zou moeten zijn, voor zover er geen sprake is van een collectieve arbeidsovereenkomst, dan wel een op basis van bereikte overeenstemming vastgelegde rechtspositie regeling. De SCO verzetten zich tegen een wettelijke normering van de bezoldiging van andere werknemers dan topfunctionarissen. Naar aanleiding van de opmerkingen van de SCO is op verschillende punten in deze toelichting benadrukt dat met onderhavig voorstel niet wordt beoogd afbreuk te doen aan het primaat van sociale partners, maar dat op dat primaat slechts een uitzondering wordt gemaakt voor de bezoldiging van topfunctionarissen. Het in paragraaf 4.2 neergelegde uitgangspunt dat niet bij CAO kan worden afgeweken van onderhavig voorstel van wet is echter gehandhaafd.

Enkele organisaties hebben bij de consultatie de vraag gesteld naar de toepassing van deze wet ingeval een topfunctionaris tijdelijk buiten Nederland gedetacheerd wordt in een land waar de levensstandaard hoger is dan in Nederland. De vraag is of de betrokkenen in dat geval nog als topfunctionaris in de zin van onderhavig voorstel van wet kan worden aangemerkt. In de meeste gevallen zal dat niet het geval zijn, al was het maar omdat vanuit het buitenland in het algemeen geen leiding kan worden gegeven aan een organisatie die zijn hoofdvestiging in Nederland heeft. Indien de gedetacheerde betrokkene echter blijft voldoen aan de definitie van topfunctionaris, zijn de bepalingen in onderhavig voorstel van wet van toepassing.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

a. verantwoordelijke

Deze definitie komt overeen met de definitie van «verantwoordelijke» uit de Wopt. Deze definitie bepaalt tot wie onderhavige wet zich primair richt. Voor wat betreft de departementen zijn dat de ministers, omdat die verantwoordelijk zijn voor zowel het bezoldigingsbeleid als het opstellen en vaststellen van de financiële verslaggeving. Aangezien in de Wopt de nadruk lag op het verantwoordingsdocument, was in de definitie van ministers verwezen naar artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Comptabiliteitswet 2001). In onderhavige wet zijn ook de uitgaven relevant, zodat aan die definitie is toegevoegd een verwijzing naar artikel 12 van de Comptabiliteitswet 2001. Bij de provincies, gemeenten, waterschappen en publieke bedrijfsorganisaties zijn dat de dagelijkse besturen van die organisaties. Bij de andere openbare lichamen en de overige rechtspersonen, zowel in de publieke als de private sfeer, is dat het bestuur, onder welke benaming dan ook, dat formeel verantwoordelijk is voor het bezoldigingsbeleid, dan wel voor de vaststelling van de bezoldiging en het opstellen en vaststellen van de financiële verantwoording. Het is daarom ook dat de genoemde besturen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen openheid van zaken dienen te geven in de jaarrekening. Langs deze weg geldt dan ook dat, als er binnen een organisatie of rechtspersoon, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, onderdeel 6, meerdere organen betrokken zijn bij het vaststellen van het financieel verslaggevingsdocument of het vaststellen van de bezoldigingen, zij allen gehouden zijn de verplichtingen van dit wetsvoorstel na te komen. Voor zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid betreft het veelal de door de wet aangewezen bestuursorganen en voor de privaatrechtelijke rechtspersonen betreft het veelal de directie al dan niet samen met de aandeelhouders. Ten opzichte van artikel 1, onderdeel 6, van de Wopt is het element van verantwoordelijkheid voor de bezoldiging toegevoegd aan de definitie in het voorgestelde artikel 1.1, onderdeel a, onder 6 en 7. Het element opstellen is uit de definitie geschrapt, aangezien de verantwoordelijke voor het vaststellen tevens verantwoordelijk is voor het ontbreken van gegevens in een financieel verantwoordingsdocument en er daarom op moet toezien dat het financieel verantwoordingsdocument juist wordt opgesteld. Artikel 1, onderdeel a, onder 6, van de Wopt is in het voorgestelde artikel 1.1 gesplitst. Artikel 1.1, onderdeel a, onder 6, heeft betrekking op publiekrechtelijke rechtspersonen en artikel 1.1, onderdeel a, onder 7 op privaatrechtelijke rechtspersonen, met dien verstande dat op de bijlage bij artikel 1.3 ook de openbare scholen zijn opgenomen, waarvoor het college van burgemeester en wethouders de verantwoordelijke zijn.

b. topfunctionaris

Onderhavig voorstel van wet richt zich – anders dan de Wopt – tevens tot degenen wier inkomen door onderhavig voorstel van wet wordt genormeerd. Het betreft, zoals in het algemeen deel van deze memorie reeds is aangegeven, een kleinere groep dan degenen wier inkomen op grond van de Wopt openbaar wordt gemaakt. Het inkomen van deze groep wordt niet alleen openbaargemaakt, de hoogte van het inkomen wordt begrensd. Deze groep betreft de hoogste leidinggevenden binnen organisaties waarop de wet van toepassing is. Voor het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn de betreffende functies opgesomd. Bij het Rijk betreft het secretarissen-generaal, directeuren-generaal en inspecteurs-generaal en andere leden van de topmanagementgroep, bedoeld in artikel 7, vierde lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en de hoogste

militaire functies. Ook zijn opgenomen de (ambtelijke) hoogst leidinggevenden van de in artikel 1 van de Comptabiliteitswet 2001 genoemde overige ambtelijke instellingen die tot de Rijksbegroting horen, te weten het Kabinet van de Koning, de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de kanselarij der Nederlandse Orden en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Tevens zijn hier opgenomen de tot de rechtspersoon Staat behorende zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De personen die het zelfstandig bestuursorgaan vormen, alsmede de leiding van de ambtelijke organisatie worden aangemerkt als topfunctionaris. Bij gemeenten en provincies betreft het gemeentesecretarissen en griffiers. Bij zelfstandige bestuursorganen de leden van de colleges of de raden van bestuur als hoogste uitvoerende organen en – voor zover van toepassing – de raden van toezicht als hoogste toezichthoudende organen, alsmede de dagelijkse leiding direct onder het hoogste niveau. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen gaat het om de leden van de raad van bestuur, leden van de raad van toezicht of de raad van commissarissen, directeuren en dergelijke. Uit de definitie van topfunctionaris volgt dat de titel van de functionaris er niet toe doet, het gaat om de groep van hoogst leidinggevenden binnen een organisatie.

c. partijen

Onder partijen wordt verstaan: degenen die de hoogte van de bezoldiging overeenkomen. Dit zijn de verantwoordelijke en de topfunctionaris. Onder overeenkomen wordt niet alleen bedoeld de bezoldiging als onderdeel van een arbeidsovereenkomst, maar tevens de bezoldiging in geval de topfunctionaris met een aanstellingsbesluit is benoemd. Ook dan vormen elementen van de bezoldiging, zoals inschaling, toeslagen en dergelijke, onderwerp van overleg of onderhandeling. In de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid, wordt hiervan uitgegaan bij het treffen van een voorziening voor het geval de functie niet wordt uitgeoefend op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling, maar bijvoorbeeld op grond van een inleenovereenkomst met een management-BV. Met het oog hierop is tevens de uitlenende rechtspersoon aangemerkt als partij.

d. dienstverband

Deze term dient als verzamelbegrip voor de ambtelijke aanstelling, de arbeidsovereenkomst en vormen als de hierboven genoemde inleenovereenkomst met een management-BV.

e. bezoldiging, f beloning, g. sociale verzekeringen, h. beloningen betaalbaar op termijn, i. uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband

Zie paragraaf 8 van deze toelichting.

j. financieel verslaggevingsdocument

Ook deze definitie is ontleend aan artikel 1 van de Wopt, zij het dat in de Wopt de term verslagleggingsdocument wordt gehanteerd. Op advies van het NIVRA wordt de term verslaggevingsdocument gehanteerd. Een financieel verslaggevingsdocument in de zin van dit voorstel van wet is in beginsel een jaarrekening in het kader van de jaarverslaggeving. De reikwijdte van het wetsvoorstel strekt zich echter uit over zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke organisaties. In het privaatrecht geldt voor rechtspersonen een eenduidige regeling voor de jaarverslaggeving die is opgenomen in Boek 2, titel 9, van het Burgerlijk Wetboek. In het publiekrecht geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen veelal een eigen op de organisatie toegespitste jaarverslaggeving. Voor de Staat, de provincies en de gemeenten wordt verwezen naar de van toepassing zijnde bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001, de Provinciewet en de Gemeentewet. Voor de overige rechtspersonen geldt de vangnetbepaling.

Wegens deze verschillen en eventueel verschillen in de benaming worden deze documenten geschaard onder het begrip «financieel verslaggevingsdocument».

k. betaling

Met deze definitie van betaling wordt buiten twijfel gesteld dat een afdracht van de werkgever aan de Belastingdienst, een pensioenfonds of eventueel een betaling aan een derde in verband met een loonbeslag, gelden als betalingen aan de betrokken topfunctionaris, zodat de topfunctionaris is gehouden de betaling te retourneren als deze onverschuldigd is betaald. De betrokken minister kan daarmee bij de topfunctionaris alle onverschuldigde betalingen opeisen, ook als de betaling heeft plaatsgevonden aan de Belastingdienst of een derde. Het is aan de topfunctionaris om in de sfeer van de inkomstenbelasting de over de onverschuldigde betaling betaalde belasting terug te krijgen. Tevens wordt als betaling aangemerkt de betaling van de vergoeding aan een management-BV of andere rechtspersoon, in geval het dienstverband door de topfunctionaris wordt uitgeoefend op grond van een inleenovereenkomst of op basis van een andere titel.

m. gelieerde rechtspersoon

Met deze term worden de «dochterondernemingen» van instellingen uit de semipublieke sector aangeduid. De vergelijkbare rechtspersonen uit de publieke sector worden, met uitzondering van de staatsdeelnemingen, met artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, onder het regime van het bezoldigingsmaximum gebracht. Voor de semipublieke sector geldt een genuanceerder regime. Per gelieerde instelling dient te worden afgewogen of voor deze rechtspersoon de normen uit onderhavig voorstel van wet van toepassing dienen te zijn. Als dat zo is, kunnen deze rechtspersonen worden toegevoegd aan de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4. Wel wordt in de artikelen 2.1 en 3.1 bepaald dat de bezoldiging van de topfunctionaris bij de semipublieke instelling die tevens in dienst is bij de gelieerde rechtspersoon, in die twee functies samen niet meer mag verdienen dan de voor de semipublieke instelling geldende norm. Niet onder de definitie van gelieerde rechtspersoon vallen de zogenoemde management-BV's, waarmee topfunctionarissen zich soms laten inhuren. Dit wordt tot uitdrukking gebracht met de zinsnede «namens de rechtspersoon», waarmee wordt bedoeld dat de invloed door de functionaris wordt uitgeoefend in zijn kwaliteit als functionaris van de rechtspersoon en niet bijvoorbeeld als zelfstandig houder van aandelen van de rechtspersoon waarop de invloed wordt uitgeoefend.

Artikel 1.2

Het eerste lid komt overeen met artikel 2 van de Wopt en heeft betrekking op de overheid in enge zin. Voor de in dit artikel opgenomen rechtspersonen geldt de norm van artikel 2.2 als maximum (paragraaf 2) en de openbaarmaking overeenkomstig de Wopt (paragraaf 4).

Ten aanzien van de centrale overheid is aansluiting gezocht bij de verantwoordingsplicht in de Comptabiliteitswet 2001. De Comptabiliteitswet 2001 en dit wetsvoorstel komen immers qua doelstelling in belangrijke mate overeen: verantwoording afleggen over de besteding van publieke middelen.

In de eerste plaats ziet het wetsvoorstel op de ministers die op grond van artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001 verantwoording afleggen door middel van een jaarverslag aansluitend op de begroting. De organisaties bedoeld onder a betreffen die (ambtelijke) organisaties die in artikel 1, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001 genoemd zijn, te weten de departementen, het Kabinet van de Koning, de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman, de

kanselarij der Nederlandse Orden en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Voor zover er binnen deze organen onderdelen zijn die een eigen wettelijke financiële verantwoordingsplicht hebben, bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid, kan in de praktijk dit onderdeel zorg dragen voor het voldoen aan de meldingsplicht van artikel 7. De minister van het desbetreffende departement blijft bij een dergelijke zelfstandig bestuursorgaan echter eindverantwoordelijk voor de meldingsplicht. De minister stelt het personeel ter beschikking aan het zelfstandig bestuursorgaan en besluit over de bezoldiging van de topfunctionarissen.

Uitgezonderd wordt het koninklijk huis (artikel 1, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet 2001), omdat de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis reeds een uitputtende regeling bevat. Op het Kabinet van de Gouverneur van Aruba, het Kabinet van de Gouverneur van Curaçao en het Kabinet van de Gouverneur van Sint Maarten (artikel 1, onderdeel g, van de Comptabiliteitswet 2001) is onderhavig voorstel van wet evenmin van toepassing omdat het in dit voorstel neergelegde bezoldigingsbeleid geen betrekking heeft op Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voorts ziet het wetsvoorstel op de decentrale overheden: provincies, gemeenten, waterschappen (onderdeel b tot en met d).

Onderdeel e heeft betrekking op openbare lichamen zoals de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, de Nederlandse orde van Advocaten, het Nederlands Instituut van Registeraccountants, de Nederlandse orde van accountant administratie consultants, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders en de Nederlandse Loodsencorporatie.

Onderdeel g is nieuw ten opzichte van artikel 2 van de Wopt en heeft betrekking op de Europese groepering voor territoriale samenwerking met statutaire vestiging in Nederland. De figuur van de Europese groepering voor territoriale samenwerking (hierna: EGTS) is in het leven geroepen met verordening (EG) nr. 1082/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 juli 2006 betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS) (PbEU L 210). In die verordening is bepaald dat organen uit twee of meer lidstaten gezamenlijk een EGTS kunnen oprichten als instrument voor territoriale samenwerking. Een EGTS heeft op grond van de verordening rechtspersoonlijkheid. Ter uitvoering van de verordening dient iedere lidstaat maatregelen te treffen ten behoeve van een goede werking van de verordening. Het recht van de lidstaat waar de EGTS statutair is gevestigd, is aanvullend van toepassing op de verordening. In de Nederlandse Uitvoeringswet EGTS-verordening¹ is het publiekrechtelijke karakter van de EGTS benadrukt, zodat opname van de EGTS in de opsomming van artikel 1.2 voor de hand ligt.

Onderdeel h betreft de zelfstandige bestuursorganen met bij of krachtens de wet toegekende eigen rechtspersoonlijkheid, zoals de OPTA (artikel 2 van de Wet Onafhankelijke post en telecommunicatieautoriteit), Staatsbosbeheer (artikel 2 van de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer), de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel d, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de Koninklijke Bibliotheek en de Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen), de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek (artikel 2 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek) of de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO (artikel 3, eerste lid, van de TNO-wet). Uitgezonderd zijn de publiekrechtelijke rechtspersonen die wegens samenhang met andere sectoren zijn opgenomen in de bijlagen bij de artikelen 1.3 en 1.4. Deze uitzondering ziet vooral op publiekrechtelijke rechtspersonen uit de sfeer van het onderwijs en de wetenschap. Het betreft: de openbare rechtspersonen, bedoeld in de artikelen 47 van de wet op het primaire onderwijs, 50 van de wet op de expertisecentra en 42a van de Wet op het voortgezet

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 926, nrs. 1-3.

onderwijs, de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de openbare universiteiten, de Open Universiteit en de instelling, bedoeld in onderdeel f van de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (een door een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen in stand gehouden hogeschool)), die zijn opgenomen op de bijlage bij artikel 1.3. Door opname van de publiekrechtelijke rechtspersonen op de bijlage bij artikel 1.3, kunnen de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bij deze rechtspersonen, anders dan bij de overige publiekrechtelijke rechtspersonen, als hiervoor aanleiding is de artikelen 2.5 en 2.6 toepassen op dezelfde wijze als bij de vergelijkbare instellingen uit de semipublieke sector.

Tevens zijn uitgezonderd de academische ziekenhuizen verbonden aan de openbare universiteiten, nu deze instellingen het arbeidsvoorwaardenregime van de gezondheidszorg volgen. In de bijlage bij artikel 1.4 zijn deze ziekenhuizen met de academische ziekenhuizen van de bijzondere universiteiten toegevoegd aan de bepalingen betreffende de zorg. In een nieuw tweede lid zijn de politieke ambtsdragers in de zin van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (hierna: Appa) en de leden van de hoge colleges van staat uitgezonderd. De beloning van de politieke ambtsdragers is in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de bij of krachtens de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapwet gestelde regels reeds uitputtend geregeld. De pensioenen zijn geregeld in de Appa of via het ABP. Voor de hoge colleges van staat geldt hetzelfde op grond van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman. Het is niet toegestaan om aanvullende bezoldiging in de vorm van toelages, bonussen of pensioenarrangementen te verlenen. Recent zijn de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de bestuurders van waterschappen als politiek ambt aangemerkt en onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers gebracht.¹ De bezoldiging van deze ambten is uitputtend geregeld in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Met de inwerkingtreding van de Wet van 4 maart 2010 tot wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties² zijn voor deze ambten nadere regels voor inkomsten uit nevenfuncties gesteld. De betrokken ambtsdragers zijn om bovenstaande reden niet aangemerkt als topfunctionaris in artikel 1.1, onderdeel b.

Artikel 1.3

Dit artikel heeft betrekking op die privaatrechtelijke rechtspersonen waarvoor de norm van artikel 2.2 (paragraaf 2) dient te gelden en waarop tevens de openbaarmaking (paragraaf 4) van toepassing is.

In het eerste lid, onderdeel a, zijn de in het Advies beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen van de Commissie Dijkstal van oktober 2006 als «fulltime privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen» aangeduide rechtspersonen opgenomen. Hiertoe behoren onder meer De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, de fondsen, bedoeld in artikel 1 van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, en het Centraal bureau rijvaardigheidsbewijzen.

Het eerste lid, onderdeel b, bevat de rechtspersonen die op grond van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep tot de openbare dienst worden gerekend. In het ontwerp van onderhavig voorstel dat ter consultatie is voorgelegd, was in onderdeel b tevens opgenomen de rechtspersoon die door een publiekrechtelijke rechtspersoon is opgericht. Aangezien met de oprichting van een dergelijke rechtspersoon in sommige gevallen is beoogd een activiteit buiten de publieke sector te

¹ Wet van 17 februari 2010 tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en enige andere wetten in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de bestuurders van waterschappen (Stb. 72).

² Stb. 110.

brengen, terwijl evenmin de criteria van toepassing zijn om de opgerichte rechtspersoon aan te merken als onderdeel van de semipublieke sector. Onderdeel b is daarom beperkt tot die rechtspersonen waar een orgaan van een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon een of meer leden in het bestuur benoemt of op andere wijze invloed heeft op het beheer of beleid. Uitgezonderd zijn de overheidsdeelnemingen, waarvan de Staat of de andere openbare lichamen aandeelhouder zijn en reeds uit dien hoofde het bezoldigingsbeleid kunnen vaststellen. Om die reden zijn de begrippen naamloze vennootschap en besloten vennootschap niet in de opsomming onder b opgenomen. Tevens zijn hier uitgezonderd de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (in de volksmond de Staatsloterij en Holland Casino), omdat het bezoldigingsbeleid voor staatsdeelnemingen op deze stichtingen wordt toegepast.

In de bijlage bij onderdeel c van het eerste lid zijn de rechtspersonen opgenomen waarvan op grond van het kabinetsstandpunt inzake het advies Normeren en waarden het bezoldigingsmaximum dient te gelden. In artikel 2.5 is vervolgens geregeld dat voor een in de bijlage opgenomen sector een lager maximum kan worden vastgesteld, in artikel 2.6 dat binnen die sector een nadere differentiatie kan worden aangebracht.

Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen of instellingen aan de bijlage worden toegevoegd dan wel verwijderd. Voor toevoeging aan of verwijdering van de bijlage geldt dat de in het kabinetsstandpunt bij de indeling gehanteerde criteria op de toevoegen of te verwijderen instelling of rechtspersoon van toepassing respectievelijk niet meer van toepassing moeten zijn of dat sprake is van een aan een reeds op de bijlage opgenomen of verwijderde rechtspersoon gelieerde rechtspersoon.

In de bijlage bij het eerste lid, onderdeel d, zijn de in paragraaf 7.12 bedoelde onderwijskoepels opgenomen.

Artikel 1.4

In de bijlage bij dit artikel zijn de rechtspersonen opgenomen waarvan in het kabinetsstandpunt inzake het advies Normeren en waarden is bepaald dat bij deze rechtspersonen een norm dient te gelden die hoger mag zijn dan de norm van artikel 2.2 (paragraaf 3). Daarnaast is op deze rechtspersonen de openbaarmaking overeenkomstig paragraaf 4 van toepassing.

Evenals bij artikel 1.3 kunnen op grond van het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen of instellingen aan de bijlage worden toegevoegd dan wel verwijderd.

Artikel 1.5

In de bijlage bij dit artikel zijn de rechtspersonen opgenomen waarvan in het kabinetsstandpunt inzake het advies Normeren en waarden is bepaald dat bij deze rechtspersonen het regime van openbaarmaking overeenkomstig paragraaf 4 voldoende is. Ook deze categorie kan bij algemene maatregel van bestuur worden uitgebreid of beperkt.

Artikel 1.6

In de paragrafen 2 en 3 is op verschillende plaatsen vastgelegd dat geen bezoldiging overeengekomen mag worden die hoger is dan bij of krachtens die paragrafen is bepaald. Artikel 1.6 regelt het rechtsgevolg van overtreding van die bepalingen. Dat rechtsgevolg is tweeledig. Ten eerste geldt dat indien een hogere bezoldiging is overeengekomen dan is toegestaan, bedraagt die bezoldiging van rechtswege het bedrag dat ten

hoogste is toegestaan. Ten tweede geldt dat hetgeen meer wordt uitbetaald, onverschuldigd is betaald en daarmee nooit eigendom wordt van de ontvanger. Dat geldt zowel bij een betaling overeenkomstig hetgeen is overeengekomen als bij een betaling die hoger is dan toegestaan, terwijl op papier slechts een bezoldiging is overeengekomen die voldoet aan de voorschriften. Beide bepalingen zijn nodig, om te voorkomen dat de wet wordt ontdoken door betalingen te verrichten die niet zijn overeengekomen. De verantwoordelijke kan het daarom altijd terugvorderen. Een en ander geldt niet alleen voor bezoldigingen maar ook voor uitkeringen wegens het einde van een dienstverband, Daarbij is tevens bepaald dat een afspraak nietig is, wanneer die inhoudt dat bezoldiging wordt doorbetaald na de datum waarop de topfunctionaris ophoudt met werken. Hiermee wordt voorkomen dat bepalingen over de maximale hoogte van een dergelijke uitkering worden ontdoken. Zelfs bij het ontbreken van een uitdrukkelijk beding, is sprake van een onverschuldigde betaling als aan de topfunctionaris een bezoldiging wordt betaald terwijl hij geen arbeid levert. Daarbij wordt niet gedacht aan het opnemen van vakantiedagen voorafgaand aan het ingaan van het ontslag, maar wel aan het formeel laten ingaan van het ontslag op een later tijdstip dan dat de topfunctionaris zijn taken heeft beëindigd (of zelfs het doorbetalen van de bezoldiging tot de topfunctionaris 65 jaar is, zonder dat de betrokkene zijn functie nog uitoefent en zonder dat hij ziek is). Partijen kunnen niet met een dadingsovereenkomst elkaar kwijten van terugbetaling van hetgeen boven de norm en derhalve onverschuldigd is betaald, Een dergelijke dadingsovereenkomst staat niet in de weg aan de last tot terugbetaling of de opeising van de artikelen 5.4 en 5.5.

Artikel 1.7

De accountant speelt een belangrijke rol bij de handhaving van onderhavig voorstel van wet. Geregeld wordt dat een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek bij zijn werkzaamheden tevens een oordeel vormt over de naleving van deze wet. In de meeste gevallen zal de verantwoordelijke de financiële verslaggeving reeds voorleggen aan het oordeel van een registeraccountant of Accountant-Administratieconsulent. Voor het geval een wettelijke verplichting daartoe niet reeds op grond van een andere wet bestaat, is ter aanvulling een dergelijke verplichting opgenomen in het eerste lid.

In het tweede lid wordt voorgeschreven dat alle onverschuldigde betalingen in het financieel verslaggevingsdocument en in de toelichting moeten worden verantwoord. Daarmee kan de accountant nagaan of de post bezoldiging juist is vastgesteld en of de verantwoordelijke bij een onverschuldigde betaling de consequenties hiervan heeft ingezien en de noodzakelijke maatregelen heeft genomen. De verantwoordelijke kan de onverschuldigde betaling verrekenen met de bezoldiging over toekomstige tijdvakken, maar als die verrekening niet in het boekjaar heeft plaatsgevonden, zullen de onverschuldigde betalingen als vorderingen in het financieel verslaggevingsdocument moeten worden opgenomen. De bepaling dat de onverschuldigde betalingen in de toelichting moeten worden verantwoord, is opgenomen zodat buiten twijfel staat dat geen beroep kan worden gedaan op artikel 383 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, waar is bepaald dat posten van geringe omvang niet in de toelichting hoeven te worden verantwoord.

Artikel 1.8

Artikel 1.8 komt overeen met artikel 6, zevende lid, van de Wopt, dat aan de Wopt is toegevoegd bij Wet van 10 april 2007 tot wijziging van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens in

verband met de bescherming van informatie betreffende veiligheidsmaatregelen (Stb. 2007, 148). Op grond van deze bepaling worden belastbare vergoedingen in verband met getroffen veiligheidsmaatregelen bij de openbaarmaking van de bezoldiging van aangewezen personen niet tot de bezoldiging gerekend¹. Zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wopt, zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties slechts beperkt gebruik maken van de bevoegdheid personen aan te wijzen, bijvoorbeeld in geval de getroffen veiligheidsmaatregelen voortvloeien uit een beslissing op grond van het Stelsel bewaken en beveiligen.² Een verantwoordelijke hoeft in beginsel geen aanvraag in te dienen, omdat de NCTb beschikt over de gegevens betreffende de uitvoering van het stelsel.³ Nu de betreffende vergoeding niet tot de bezoldiging wordt gerekend, hoeft deze niet op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 openbaar gemaakt te worden.

Artikel 1.9

Voor de uitleg van het begrip bezoldiging in onderhavig voorstel van wet is aangesloten bij de Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaggeving. In paragraaf 8 is hierop uitgebreid ingegaan. Denkbaar is echter dat deze Richtlijnen niet op alle vragen antwoord geven. Denkbaar is tevens dat er een praktijk gaat ontstaan waarbij posten worden geboekt ten laste van een ander kalenderjaar dan waarop ze betrekking hebben, teneinde op deze wijze overschrijding van de toepasselijke norm te ontlopen. Ten einde de praktijk handvatten te bieden voor de uitvoering en om ontwijkgedrag tegen te gaan, kan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nadere regels stellen over de uitleg van het begrip bezoldiging of over de wijze waarop een onderdeel van de bezoldiging wordt toegerekend aan een kalenderjaar. Zo is het gebruikelijk om de jaarlijkse in de maand mei te betalen vakantie-uitkering te boeken in het jaar van uitbetalen, hoewel de aanspraak op die uitkering deels wordt opgebouwd in het kalenderjaar dat aan de uitbetaling vooraf gaat. Indien nu een praktijk gaat ontstaan waarin die vakantie-uitkering wordt uitbetaald of geboekt in dat eerdere kalenderjaar, kan dan die praktijk worden bestreden met de in dit artikel bedoelde ministeriële regeling.

Artikel 2.1

Dit artikel legt aan partijen de verplichting op om geen bezoldiging overeen te komen die hoger is dan het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde bedrag. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 onverschuldigd betaald. In het tweede tot en met vierde lid zijn voorzieningen getroffen op grond waarvan de normering naar rato geldt voor deeltijdfuncties, een dienstverband voor minder dan een kalenderjaar of voor functievervulling anders dan op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling. Hoewel het bezoldigingsmaximum naar rato wordt verlaagd bij functievervulling in deeltijd, wordt het bezoldigingsmaximum niet verhoogd bij een dienstverband met een langere arbeidsduur dan een voltijdse dienstverband. De daadwerkelijk overeengekomen bezoldiging is derhalve maatgevend voor de toets aan het bezoldigingsmaximum. Bij functievervulling anders dan op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling moet gedacht worden aan de inhuur via een management-bv, een adviesbureau of een uitzendbureau. Als de functie via die weg voor meer dan twaalf maanden wordt uitgeoefend, is de normering van toepassing. Hiervan is tevens sprake als die twaalf maanden niet aaneengesloten zijn, maar binnen een periode van achttien maanden toch twaalf maanden als topfunctionaris wordt gewerkt. Hiermee wordt een draaideurconstructie voorkomen. Bij een kortere periode mag worden aangenomen dat sprake is van interim-functievervulling, waarbij ruimte

¹ In geval het bij de veiligheidsvoorziening gaat om een beveiligde auto, behoeft de waarde van de auto niet gesplitst te worden in de waarde van de beveiliging en de waarde van een niet beveiligde auto in dezelfde klasse, maar blijft de gehele beveiligde auto voor de bezoldiging buiten beschouwing.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 974, nr. 2.

³ Kamerstukken II 2006/07, 30 917, nr. 3, p. 3.

moet bestaan voor vergoeding aan de organisatie waarbij de ingeleende functionaris in dienst is. Overigens is deze bepaling onverkort van toepassing op de externe inhuur van topfunctionarissen bij de rijksoverheid. Voor het Rijk zal deze inhuur daarnaast moeten voldoen aan de regels van het inkoopbeleid Rijksoverheid.

In het vijfde lid is bepaald dat een topfunctionaris die tevens werkzaam is bij een gelieerde rechtspersoon in beide functies samen niet meer mag verdienen dan het maximum van artikel 2.1.

In het zesde lid is bepaald dat artikel 2.1 van overeenkomstige toepassing is indien op grond van de artikelen 2.5 en 2.6 lagere maxima of een indeling in klassen van toepassing is.

Artikel 2.2

In dit artikel worden het bezoldigingsmaximum voor de in de artikelen 1.2 en 1.3 bedoelde rechtspersonen vastgesteld en wordt bepaald hoe dit bedrag wordt geïndexeerd. De wijze van indexeren is beschreven in paragraaf 5.2.1.

Naar aanleiding van de consultatie hebben enkele organisaties opgemerkt dat in individuele gevallen het werkgeversdeel van de pensioenpremie hoger uitvalt dan de norm in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c. Ook bij de internetconsultatie is deze opmerking gemaakt. Oorzaak hiervan kan zijn dat de werkgeverspremie niet berekend wordt aan de hand van een gemiddelde premie, maar ten behoeve van een individueel arrangement aan de hand van een actuariële waarde die gelijk is aan de contante waarde van de in dat jaar opgebouwde pensioenaanspraak en de daaraan gerelateerde kosten. In dat geval worden voor vergelijkbare pensioenaanspraken meer kosten gemaakt dan het bedrag, genoemd in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c.

Het doel van onderhavig voorstel van wet is de bezoldiging te normeren. De bezoldiging bestaat uit periodieke beloningen, de belaste onkostenvergoedingen en de beloningen betaalbaar op termijn, voor het grootste deel bestaande uit de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie. Onderhavig voorstel van wet schrijft inhoudelijk niets voor over de pensioenrechten. De pensioenbijdrage van de werkgever kan variëren om diverse redenen: de inhoud van het pensioenpakket, de waarde van de opgebouwde rechten, het fonds, de verhouding tussen het werkgevers- en het werknemersdeel, leeftijd en andere individuele kenmerken van de werknemer. Op voorhand is daarbij niet te bepalen in welk geval de overschrijding van het bezoldigingsmaximum uitsluitend aan de pensioenbijdrage van de werkgever kan worden toegerekend. In het algemeen gaat de stelling op dat een hogere pensioenbijdrage leidt tot een hogere beloning op termijn, zodat normering van de pensioenbijdrage vanuit de doelstelling van de wet is gerechtvaardigd.

Ten behoeve van onderhavig voorstel van wet is een berekening gemaakt van de pensioenbijdrage werkgever bij een brutosalaris van € 187 340 indien de pensioenregeling van het ABP-Rijk van toepassing zou zijn. Vanwege het vergrijsde bestand en risicokenmerken van de populatie is het ABP geen goedkoop fonds. Het in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, opgenomen bedrag aan werkgeverspremie is daarmee niet laag. Indien overschrijding van het bezoldigingsmaximum dreigt, en de beloningen betaalbaar op termijn kunnen niet worden verlaagd, is daarom het uitgangspunt dat de periodieke beloningen neerwaarts worden bijgesteld, zodat het bezoldigingsmaximum niet wordt overschreden. Voor een nadere wettelijke regeling op dit punt bestaat daarom geen aanleiding. In praktische zin levert het bovenstaande slechts problemen op bij een te benoemen topfunctionaris op wie het bezoldigingsmaximum van toepassing is en van wie de periodieke beloningen juist lager zijn dan het

in artikel 2.2, eerste lid, aanhef, genoemde bedrag, maar de som van de periodieke beloningen, de belaste onkostenvergoeding en de pensioenbijdrage van de werkgever boven het bezoldigingsmaximum uitkomt. Diegenen die reeds wegens hogere periodieke beloningen niet aan het bezoldigingsmaximum voldoen, overtreden ook overigens de wet en diegenen van wie de bezoldiging ondanks een relatief hoge werkgeversbijdrage beneden het bezoldigingsmaximum blijft, voldoen aan de wet. Indien de specifieke omstandigheden in een individueel geval leiden tot grote onbillijkheden, kunnen de in artikel 2.3 genoemde ministers, zo nodig na toestemming van de ministerraad, besluiten om een hogere werkgeversbijdrage in de pensioenpremie toe te staan. Een dergelijke toestemming zal echter tot de uitzonderingen behoren.

Artikel 2.3

Dit artikel biedt de basis voor een individuele afwijking van de norm van artikel 2.2 bij de bezoldiging van de topfunctionarissen.

In die gevallen kunnen de betrokken minister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk een hogere bezoldiging vaststellen. Voor wat betreft de publieke sector of een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan hebben zij hiervoor de vooraf verkregen instemming van de ministerraad nodig. Dit geldt tevens voor publiekrechtelijke rechtspersonen die in artikel 1.2, eerste lid, onderdeel h, zijn uitgezonderd, voor zover zij op de bijlage bij artikel 1.3 staan, zoals de openbare universiteiten, nu in dit verband hun publiekrechtelijk karakter prevaleert.

Deze bepaling is opgenomen voor exceptionele gevallen, die thans niet kunnen worden voorzien. Om deze reden is afgezien van het opnemen van criteria voor de toepassing van dit artikel. Een uitzondering op grond van dit artikel wordt openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Artikel 2.4

In de kabinetsreactie naar aanleiding van het Advies Beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen¹ heeft het toenmalige kabinet aangegeven dat bij privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen dezelfde normen dienen te gelden als bij publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen. Daarbij hoort volgens het kabinet overeenkomstig het advies van de commissie Dijkstal de mogelijkheid om in individuele gevallen in overeenstemming met de ministerraad een hogere bezoldiging dan het bezoldigingsmaximum vast te stellen. Ten aanzien van de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen was het toenmalige kabinet aanvullend van mening dat een ordelijk bezoldigingsbeleid voor een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan moet worden toegesneden op het gehele bestuur van het zelfstandig bestuursorgaan en niet op individuele personen. Het huidige kabinet wil daarom bepalen dat ten aanzien van een bezoldigingsbeleid waarbij de bezoldiging van het bestuur van een specifiek privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan uitstijgt boven het bezoldigingsmaximum, dit beleid ná advisering door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en toetsing door de ministerraad verder kan worden uitgevoerd door de betrokken minister. De minister van Financiën hanteert een vergelijkbaar uitgangspunt reeds bij De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten. Dit kabinetsstandpunt is vertaald in het hier voorgestelde artikel. Aangezien het in deze gevallen gaat om een afwijking van het wettelijke bezoldigingsmaximum, zal dat inkomensbeleid waarbij van die norm wordt afgeweken, in het wettelijke kader moeten worden ingebed. Voorgesteld wordt om het beleid betreffende een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan neer te leggen in een ministeriële regeling. De

¹ Kamerstukken II 2007/08, 28 479, nr. 33, p. 5.

betrokken minister kan bij ministeriële regeling, in overeenstemming met de ministerraad, een hoger maximum voor de topfuncties bij het privaatrechtelijke zelfstandig bestuursorgaan vaststellen.

Artikel 2.5

Op grond van artikel 2.5, eerste lid, kan de betrokken minister bij ministeriële regeling voor de in artikel 1.2, onderdelen e tot en met h, artikel 1.3, onderdelen a en b, en bijlagen 1 en 2 opgenomen rechtspersonen of instellingen een norm stellen die lager is dan het bedrag van artikel 2.2. Zo heeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap al aangekondigd dat in sommige onderwijssectoren een lagere norm dan het bedrag van artikel 2.2 zal gelden. Met deze bepaling heeft de minister een instrument om te voorkomen dat bij sommige instellingen of in sommige sectoren de bezoldiging toegroeit naar de norm, waar thans de gemiddelde bezoldiging aan de top lager is dan het bedrag van artikel 2.2. Het tweede en derde lid komen overeen met artikel 2.3, tweede en derde lid. Het ligt niet voor de hand dat de betrokken minister vaak een dergelijke uitzondering zal toestaan, omdat in dat geval beter het bedrag in het eerste lid kan worden aangepast.

Artikel 2.6

Op grond van artikel 2.6 kan de norm worden gedifferentieerd afhankelijk van onder meer de omvang van de instelling. De betrokken minister deelt de instellingen dan bij ministeriële regeling in overeenkomstig in die regeling uitgewerkte criteria. Het kan daarbij gaan om een opsomming van de instellingen per klasse, maar ook om een uitwerking in objectieve nadere criteria – zoals het aantal leerlingen van een school op een bepaalde peildatum – in het geval dat het ondoenlijk is een regeling te maken waarbij de instellingen worden opgesomd. Uitgangspunt is dat een rechtspersoon of instelling aan de hand van de ministeriële regeling weet welke klasse van toepassing is. De ministeriële regeling bevat een procedure waarbij een instelling kan verzoeken om de indeling te wijzigen. Er kan sprake zijn van een omstandigheid op grond waarvan speciale deskundigheid van de topfunctionaris wordt gevergd, waardoor op een ander segment van de arbeidsmarkt moet worden geworven dan gebruikelijk. Het gaat dan om uitzonderlijke gevallen, waarbij de betreffende instelling moet aantonen dat afwijking van de indeling en de bijbehorende norm noodzakelijk is. Het ligt niet voor de hand dat de betrokken minister vaak een dergelijke uitzondering zal toestaan, omdat in dat geval beter de indeling in klassen kan worden aangepast.

Artikelen 2.7 en 3.4

Alvorens nadere normen te stellen, geeft de betrokken minister aan het betrokken veld de gelegenheid om ter zake voorstellen te doen. In de artikelen 2.7 en 3.4 is bepaald met welke factoren de betrokken minister rekening moet houden bij het vaststellen van het verlaagde maximum van artikel 2.5, eerste lid, de sectornorm, bedoeld in artikel 3.2 of de bedragen per klasse, bedoeld in de artikelen 2.6 en 3.3. Een uit de sector afkomstig voorstel dat met deze factoren onvoldoende rekening houdt, kan door de minister worden aangepast, gewijzigd of buiten beschouwing worden gelaten. Voorstellen kunnen worden gedaan door individuele werkgevers of door koepelorganisaties. Het ligt in de rede dat werkgeversorganisaties hierbij het oordeel van werknemersorganisaties betrekken, in het geval een groep topfunctionarissen in een georganiseerd overleg door een werknemersorganisatie wordt vertegenwoordigd.

Aangezien de betrokken minister in november de verschillende bedragen moet vaststellen, is bepaald dat de voorstellen in september moeten zijn ontvangen.

Indien een betrokken minister in enig jaar voor het eerst voor een bepaalde deelsector een verlaagd maximum als bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, wil toepassen, of voor het eerst een indeling in klassen wil maken, zal deze minister dit aan de betrokken sector tijdig bekend maken, zodat de betrokken rechtspersonen of instellingen, of hun koepelorganisaties tijdig een voorstel kunnen doen.

Artikelen 2.8 en 3.5

Deze artikelen regelen de uitkering bij ontslag. Er zijn twee begrenzings van de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband. De eerste begrenzing is een absolute. Overeenkomstig het Regeerakkoord van het huidige kabinet wordt voorgesteld te bepalen dat de uitkering niet meer bedraagt dan € 75 000. De tweede begrenzing is van toepassing bij een lagere vergoeding dan € 75 000: de uitkering wordt in dat geval begrensd tot de beloning over twaalf maanden. Deze begrenzing komt overeen met hetgeen hierover in het Coalitieakkoord in 2007 is opgenomen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het gaat om ten hoogste de som van de beloning van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn. Dat betekent dat het bedrag van die uitkering niet kan worden verhoogd met de belaste onkostenvergoedingen. Als de uitkering wordt gebruikt voor een pensioenstorting, dient het eventueel bruto uit te betalen bedrag te worden verlaagd, zodanig dat de totale uitkering niet meer bedraagt dan de som van de beloning van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn over twaalf maanden. Ook als de uitkering in termijnen wordt betaald, mag het totaal niet meer zijn dan de som van de beloning van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn over twaalf maanden.

In het tweede lid wordt bepaald dat de absolute grens die aan een uitkering wegens ontslag wordt gesteld – het bedrag van € 75 000 – bij algemene maatregel van bestuur kan worden gewijzigd, indien de loonontwikkeling hiertoe aanleiding geeft. Dat betekent dat geen sprake is van een automatische indexering of een koppeling aan bijvoorbeeld een algemene verhoging van de salarissen bij de sector Rijk.

In het derde lid wordt een voor de hand liggende vorm van ontduiking verboden. Partijen mogen niet overeenkomen dat de topfunctionaris ophoudt met werken, maar toch zijn salaris doorbetaald krijgt. Hieronder valt niet het opnemen van vakantiedagen voorafgaand aan het ingaan van het ontslag, maar wel het langdurig thuis zitten van een topfunctionaris zonder dat het dienstverband wordt beëindigd. In artikel 1.6, derde lid, is bepaald dat een beding in strijd met het verbod nietig is en dat betalingen zonder tegenprestatie onverschuldigd zijn betaald.

Het komt voor dat het een bestuurder niet is toegestaan om na beëindiging van het ambt van bestuurder een functie te aanvaarden bij bepaalde andere organisaties. Zo mag een oud-bestuurder van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) binnen zes maanden na beëindiging van dat bestuurderschap geen functie aanvaarden bij een onder toezicht van de AFM geplaatste instelling. Bij de AFM wordt dat opgelost door een bestuurder zes maanden een andere functie dan die van bestuurder te geven, met behoud van bezoldiging. Een dergelijke regeling komt niet in strijd met het voorgestelde artikel 2.8, tweede lid, zolang de betrokken oud-bestuurder een aanstelling krijgt in de nieuwe functie en daadwerkelijk arbeid verricht in die nieuwe functie. Wel dient de bezoldiging van de oud-bestuurder op grond van het voorgestelde artikel 4.1 op naam openbaar gemaakt te worden.

Artikel 3.1

Dit artikel legt aan partijen de verplichting op om geen hogere bezoldiging overeen te komen dan het door de betrokken minister vastgestelde bedrag. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 onverschuldigd betaald. In het tweede lid is bepaald dat, als de norm binnen een sector is gedifferentieerd naar de omvang van de verschillende instelling, geen bezoldiging overeen mag worden gekomen die hoger is dan het voor die instelling geldende norm. Het derde tot en met zesde lid komen overeen met artikel 2.1, tweede tot en met vijfde lid.

Artikel 3.2

In dit artikel wordt bepaald dat de betrokken minister de norm voor de in artikel 1.4 bedoelde rechtspersonen vaststelt. Alvorens de betrokken minister het bedrag voor het komende kalenderjaar vaststelt, worden betrokken rechtspersonen of de betrokken koepelorganisatie met toepassing van artikel 3.4 in de gelegenheid gesteld een voorstel te doen voor dat bedrag.

Artikel 3.3

Op grond van het tweede lid kan de betrokken minister evenals in artikel 2.6, tweede lid, het normbedrag differentiëren. Zo kan bijvoorbeeld de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport voor de topfunctionarissen in ziekenhuizen verschillende bedragen vaststellen, afhankelijk van de omvang van het ziekenhuis. Factoren die daarbij een rol spelen kunnen zijn: aantal personeelsleden, omzet, output.

Met het tweede lid wordt uitvoering gegeven aan de motie De Pater¹. In die motie wordt uitgegaan van een soort functiewaarderingssysteem. In onderhavig voorstel van wet wordt de differentiatie gekoppeld aan de betreffende instelling, omdat op die manier de rechtszekerheid beter kan worden gewaarborgd. Uitgangspunt is dat voor partijen aan het begin van een kalenderjaar duidelijk is wat de toegestane bezoldiging is voor de betreffende topfunctionaris. Als aan dat uitgangspunt niet wordt voldaan, is het in paragraaf 5 voorgestelde handavingsregime niet proportioneel. Om die reden wordt niet uitgegaan van de functie, maar van de instelling. Daarmee wordt tevens voorkomen dat de instelling door het waarden van de functie de toegestane hoogte van de bezoldiging kan beïnvloeden. De indeling van de instellingen in klassen overeenkomstig de criteria van het vierde lid, geschiedt bij ministeriële regeling.

Artikelen 4.1 en 4.2

Met artikel 4.1 wordt de openbaarmaking van de bezoldiging van alle topfunctionarissen voorgeschreven, ongeacht de hoogte van de bezoldiging. Uit de definitie van dienstverband in artikel 1.1 volgt dat artikel 4.1 tevens van toepassing is op topfunctionarissen die anders dan op grond van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst hun functie vervullen (bijvoorbeeld op basis van een inleenovereenkomst). Daarbij geldt niet de beperking uit artikel 2.1, vierde lid, of 3.1, vijfde lid, op grond waarvan de normering pas geldt bij een vervulling voor meer dan twaalf maanden in een periode van achttien maanden. Tevens wordt voorgesteld om de bezoldiging openbaar te maken van gewezen topfunctionarissen die nog steeds bij de instelling in dienst zijn. Soms wordt een topfunctionaris met behoud van bezoldiging in dienst gehouden, enkel om uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband te vermijden. Dergelijke constructies worden met het voorgestelde eerste lid openbaar. Overigens wordt in de voorgestelde artikelen 2.8, derde lid, en 3.5, derde lid, deze

¹ Kamerstukken II 2008/09, 30 111, nr. 39.

constructie verboden in de gevallen dat de bezoldiging wordt doorbetaald, terwijl daar geen arbeidsprestatie tegenover staat. In afwijking van de Wopt en van de bezoldigingen die op grond van artikel 4.2 openbaar gemaakt worden, worden de bezoldigingen van topfunctionarissen niet op functie maar op naam openbaar gemaakt.

Artikel 4.2 komt overeen met artikel 6 van de Wopt. De redactie is op enkele punten aangepast. Zo is niet langer sprake van openbaarmaking van het belastbaar loon, maar van de bezoldiging. Het artikel bevat de verplichting tot openbaarmaking van de bezoldiging, de functie of functies en de duur van het dienstverband van iedere werknemer afzonderlijk die werkzaam is bij een organisatie of een rechtspersoon die valt onder de reikwijdte van deze wet en van wie in het verslagjaar de bezoldiging de norm van artikel 2.2 te boven gaat. Eventuele verrekeningen met onverschuldigde betalingen uit een ander verslagjaar worden niet in mindering gebracht op de openbaar te maken bezoldiging. Die bezoldiging is immers betaald, zij het in de vorm van een verrekening.

Ten opzichte van artikel 6, eerste lid, van de Wopt is de werking van het voorgestelde artikel 4.2, eerste en tweede lid, uitgebreid. Waar artikel 6 van de Wopt alleen een regeling bevatte voor deeltijders, is de werking in artikel 4.2, tweede lid, uitgebreid tot degenen met een dienstverband korter dan het kalenderjaar, en degenen die voor een periode langer dan twaalf maanden worden ingehuurd met een andere constructie dan een aanstelling of een arbeidsovereenkomst.

In artikel 4.2, derde lid, wordt aanvullend op het eerste lid de openbaarmaking van ontslaguitkeringen geregeld. Zoals in de toelichting bij artikel 1.1 reeds is vermeld, maakt een ontslaguitkering geen onderdeel meer uit van de melding, bedoeld in het eerste lid, omdat de ontslaguitkering geen onderdeel uitmaakt van de definitie van bezoldiging. Een onbedoeld effect van de Wopt was dat een belastbaar loon waarin een ontslaguitkering was opgenomen moest worden openbaar gemaakt, enkel omdat in het jaar van ontslag de som van de reguliere bezoldiging en de ontslaguitkering boven het gemiddelde ministersalaris uitkwam, terwijl de reguliere bezoldiging fors lager was dan dat ministersalaris en de ontslaguitkering (bijvoorbeeld wegens vervroegd uittreden) evenmin excessief was. In het thans voorgestelde artikel 4.1 sluiten de begrippen bezoldiging en ontslaguitkering elkaar uit, zodat het hierboven beschreven effect uit de Wopt zich niet langer voordoet.

In het derde lid is, anders dan in artikel 6, tweede lid, van de Wopt, de hoogte van de ontslaguitkering gerelateerd aan de omvang van een in deeltijd uitgeoefende dienstbetrekking of van een dienstbetrekking die korter duurt dan een kalenderjaar. Het tweede lid is wegens de uitbreiding van het eerste lid van toepassing op alle topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen.

Als het jaar waarop het financieel verslaggevingsdocument betrekking heeft (boekjaar) niet loopt van 1 januari tot en met 31 december van een jaar, wordt de bezoldiging vermeld van het direct aan het boekjaar voorafgaande kalenderjaar (vierde lid).

In het vijfde lid is bepaald dat een eventuele overschrijding van het in artikel 2.2 bedoelde bedrag wordt gemotiveerd. Deze bepaling is aan artikel 6 van de Wopt toegevoegd door een amendement van het Kamerlid Boelhouwer en is hier overgenomen.

De openbaarmaking door de verantwoordelijke geschiedt door vermelding in het financieel verslaggevingsdocument. Om met name per functionaris de ontwikkeling in de hoogte van de belastbare lonen te kunnen volgen, dienen bij de loon- en functiegegevens van de in het financieel verslaggevingsdocument genoemde functionarissen ook de

gegevens van die functionarissen over het kalenderjaar voorafgaande aan het verslagjaar vermeld te worden (zesde lid).

In artikel 4.1, derde lid, en artikel 4.2, zevende lid, is de verplichting geformuleerd om de bovengenoemde gegevens uiterlijk 1 juli aan de betrokken minister te zenden. De inzending van de gegevens staat los van het tijdstip waarop het financieel verslaggevingsdocument waarin deze gegevens moeten worden gepubliceerd, verschijnt. Ook bij verschijning van een financieel verslaggevingsdocument na 1 juli (en voor 31 december) van een jaar, dienen de gegevens vóór 1 juli te worden ingezonden. In artikel 4.1, derde lid, en artikel 4.2, zevende lid wordt afgeweken van de Wopt, in die zin dat de melding niet meer uitsluitend geschiedt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien de betrokken minister, zoals de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, toch al een systeem heeft opgezet voor het verzamelen van de informatie waar het hier om gaat, is het doelmatiger om van een dergelijk systeem uit te gaan. Daarmee wordt voorkomen dat de betrokken instellingen de gegevens twee keer moeten verstrekken. Voorwaarde is wel dat de gegevens aan de betrokken minister elektronisch kunnen worden verstrekt, aangezien dat nu in het kader van de Wopt ook al mogelijk is.

Voor zover binnen één rechtspersoon of organisatie meerdere organen verantwoordelijk zijn voor het opstellen en vaststellen van het financieel verslaggevingsdocument in de zin van dit wetsvoorstel, zal bij die organisatie of rechtspersoon intern bepaald moeten worden welke van deze organen feitelijk de melding aan de betrokken minister of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet.

Artikel 5.1

Op grond van deze bepaling kan de betrokken minister toezichthouders aanwijzen. Deze bevoegdheid komt overeen met artikel 10 van de Wopt. De toezichthouders kunnen ambtenaar zijn van het eigen ministerie, maar als dat doelmatig is, ook van een ander ministerie of van een zelfstandig bestuursorgaan dat is belast met het toezicht op het betreffende onderdeel van de semipublieke sector. De toezichthouders beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:15 en verder van de Algemene wet bestuursrecht en kunnen onder meer in de boeken van de verantwoordelijken nagaan of deze bijvoorbeeld bezoldigingen ten onrechte niet openbaar hebben gemaakt of bezoldigingen in strijd met de wet hebben betaald. Op grond van artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn anderen – verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, de accountant van de instelling – verplicht om de toezichthouders inlichtingen te verstrekken.

Artikel 5.2

In dit artikel is bepaald dat de accountant, indien hij constateert dat betalingen zijn gedaan die de norm van de artikelen 2.2 of 3.2 overschrijden, dan wel de lagere maxima van artikel 2.5 of de differentiatie van de artikelen 2.6 of 3.3, en deze betalingen zijn niet als vordering uit onverschuldigde betaling verantwoord of de vorderingen zijn op het moment van het opmaken van de accountantsverklaring door de topfunctionaris nog niet voldaan, deze betalingen meldt bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of bij de betrokken minister indien deze over het in de toelichting bij de artikelen 4.1 en 4.2 genoemde systeem beschikt. Indien bij een betaling in strijd met de wet de melding bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gedaan, geeft deze de melding door aan de betrokken minister. De betrokken minister kan dan het hierboven beschreven handhavingstraject starten.

Indien de accountant vaststelt dat een vordering die op het einde van het boekjaar bestaat, nadien is verrekend, kan de melding achterwege blijven. De accountant meldt tevens bij de betrokken minister dat de verslaggeving niet voorziet in de openbaarmaking van de in artikel 4.1 of artikel 4.2 voorgeschreven gegevens of de motivering van artikel 4.2, vijfde lid. De melding van de accountant staat los van het oordeel dat de accountant afgeeft over het financieel verslaggevingsdocument. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan een onverschuldigde betaling of onjuiste openbaarmaking, mede gezien artikel 363, derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, leiden tot een andere dan goedkeurende verklaring. Het is aan de accountant om dat oordeel te vellen.

Artikel 5.3

In artikel 5.3 is geregeld dat de betrokken minister op andere wijze kan beschikken over de gegevens die de verantwoordelijke op grond van artikel 4.1 aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet zenden. Hij kan inlichtingen opvragen bij de Belastingdienst die nodig zijn voor de uitvoering van deze wet. Hij kan de Belastingdienst verzoeken na te gaan of een instelling loonbelasting heeft ingehouden bij een persoon over een belastbaar jaarloon dat hoger is dan het gemiddelde belastbaar jaarloon van ministers. Dergelijke inlichtingen kunnen eveneens worden gevorderd van pensioenfondsen of de in artikel 5.3 genoemde verzekeringsmaatschappijen, die over de gegevens beschikken over de reserveringen voor beloningen betaalbaar op termijn of een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband.

Artikelen 5.4 en 5.5

De handhaving wordt opgedragen aan de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsveld waarop de instelling werkzaam is. Zo is de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie verantwoordelijk voor het agrarisch onderwijs, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het overig onderwijs. De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is verantwoordelijk voor de zorg, inclusief de academische ziekenhuizen. Voor de publieke sector geldt dezelfde systematiek. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd richting provincies en gemeenten. De minister, verantwoordelijk voor de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan, is de minister die onderhavig voorstel van wet zal handhaven. De minister die verantwoordelijk is voor het met openbaar gezag bekleeden van een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, is belast met de handhaving jegens die instelling. Voor wat betreft de privaatrechtelijke rechtspersonen van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, is de bevoegde minister dezelfde minister als de minister die bevoegd is bij de betrokken publiekrechtelijke rechtspersoon.

Deze minister krijgt de bevoegdheid om door middel van een last onder dwangsom de instelling en de werknemer te bewegen de gemaakte bezoldigingsafspraken te herzien en onjuiste betalingen terug te draaien. Aan door de instelling verbeurde dwangsommen kleven dezelfde nadelen als aan door de instelling te betalen boetes. Daar staat tegenover dat de instelling het zelf in de hand heeft of – na het opleggen van de last – de dwangsom wordt verbeurd. Daar komt bij dat de aard van de overtreding zich slecht leent voor het ongedaan maken ervan door middel van het toepassen van bestuursdwang.

Nu aan het herzien van gemaakte bezoldigingsafspraken beide partijen hun medewerking moeten verlenen, zal de last onder dwangsom zich

moeten richten tot beide partijen, waarbij denkbaar is dat de op te leggen dwangsom voor de werknemer wegens diens draagkracht lager is dan voor de instelling. De last zal inhouden dat partijen de gemaakte afspraken omtrent de bezoldiging met terugwerkende kracht in overeenstemming brengen met het wettelijk kader en dat het teveel betaalde door de ontvanger wordt geretourneerd. Een last onder dwangsom aan alleen de werkgever kan aan de orde zijn als er aanwijzingen bestaan dat de werkgever overweegt nieuwe overeenkomsten te sluiten waarbij de bezoldiging of uitkering wegens beëindiging van het dienstverband de wettelijke kaders te boven gaat. In dat geval houdt de last een verbod in tot het aanbieden en betalen van een bezoldiging of uitkering wegens beëindiging van het dienstverband in strijd met de wet.

Aangezien betalingen die de norm te boven gaan, in onderhavig voorstel van wet als onverschuldigd zijn aangemerkt, heeft het handhavingsbesluit geen betrekking op het ontnemen van eigendom. Het eigendom wordt in onderhavig voorstel van wet slechts gereguleerd door de bepaling dat geen hogere bezoldiging mag worden overeengekomen dan de in de paragrafen 2 en 3 bedoelde normen.

De last onder dwangsom zal op grond van artikel 5.4, tweede lid, openbaar worden gemaakt. Gelet op artikel 4.1 van het voorstel van wet wordt de overtreding immers ook openbaar en dan is het goed als de overheid verantwoording aflegt over de wijze van handhaving van de overtreding.

Ingeval de betreffende minister de overtredende instelling bekostigt of subsidieert, is het doelmatig als hij verbeurde dwangsommen met deze bekostiging of subsidie kan verrekenen. Op grond van artikel 4:93, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is een dergelijke verrekening slechts mogelijk, indien dit wettelijk is bepaald. Hiertoe dient het voorgestelde artikel 5.4, derde lid.

Voorafgaand aan het opleggen van een last onder dwangsom zal de minister eerst partijen in de gelegenheid stellen de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken door de gemaakte bezoldigingsafspraken te herzien en onjuiste betalingen terug te draaien. Een dergelijke waarschuwing voorafgaand aan handhaving is gebruikelijk bij alle handhavingsbesluiten en hoeft hier niet apart te worden geregeld. Pas als partijen niet zelf de overtredingen beëindigen, zal de minister een handhavingsbesluit nemen. Bij het voorbereiden van een last zal de minister – op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht – de belanghebbenden in de gelegenheid stellen zich over het voorgenomen besluit uit te laten. In de in paragraaf 16 genoemde brochure is het traject beschreven van de stappen die nodig zijn bij een handhavingsbesluit en de rol daarbij van de verschillende actoren als toezichthouders, accountants, etc. De waarschuwingen worden anders dan de last onder dwangsom, niet gepubliceerd in de Staatscourant, maar wel opgenomen in het aan de Staten-Generaal te zenden overzicht, bedoeld in artikel 7.1.

Daarnaast zijn nog twee bepalingen opgenomen voor het geval de last onder dwangsom niet wordt uitgevoerd en geen herziening van de gemaakte beloningsafspraken of terugbetaling van onjuiste betalingen plaats vindt. Hiervan is in ieder geval sprake als de bij de last onder dwangsom opgelegde dwangsommen geheel zijn verbeurd, maar kan al eerder blijken, bijvoorbeeld als partijen aan de minister te kennen geven niet bereid te zijn de last uit te voeren.

Indien de last niet wordt uitgevoerd, bestaat nog maar één manier om de overtreding ongedaan te maken en dat is het ontnemen van de ten onrechte betaalde bedragen. De minister krijgt daarom de bevoegdheid deze bedragen op te eisen. De bedragen worden gehouden door de werknemer, zodat het besluit om deze bedragen op te eisen primair aan

de werknemer is gericht. Maar omdat deze betalingen zijn aangemerkt als onverschuldigd betaald, is de werkgever de echte eigenaar. Om dubbele betalingen te voorkomen, wordt voorgesteld te bepalen dat met het besluit van de minister om de betalingen op te eisen het recht van de werkgever vervalt om de betalingen terug te vorderen. Daarmee is ook de werkgever belanghebbende bij het besluit en zal het tevens aan de werkgever moeten worden gericht.

De door de minister opgeëiste bedragen vervallen aan de Staat en worden – anders dan bij de uitvoering van de last onder dwangsom – niet geretourneerd aan de werkgever. De betrokken minister kan over deze middelen beschikken. Bij retournering van de opgeëiste bedragen aan de instelling, zou de instelling vrij eenvoudig het door de minister opgeëiste bedrag weer kunnen uitbetalen aan de betrokken topfunctionaris, zodat de handhaving weer van vooraf aan moet beginnen. Daar komt bij dat in veel gevallen de topfunctionaris invloed heeft op de beslissingen van de instellingen, in een aantal gevallen ook in het concrete geval van die betaling. Bij restitutie staat derhalve onvoldoende vast dat de overtreding wordt beëindigd door de opeising van het bedrag. De effectiviteit van het instrument rechtvaardigt dat de opgeëiste bedragen niet aan de betrokken instelling worden gerestitueerd, waarbij mede wordt gelet op de omstandigheid dat de instelling iedere gelegenheid voorbij heeft laten gaan de betreffende bedragen terug te vorderen en aan te wenden voor de uitvoering van haar wettelijke taak. Zij heeft daarmee als het ware afstand gedaan van deze financiële middelen.

Afdeling 4.4.4 van de Algemene wet bestuursrecht is op grond van artikel 4:85, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de invordering van de opgeëiste bedragen. Als niet binnen drie weken na het besluit de bedragen op te eisen is betaald, is de werknemer in verzuim en is hij wettelijke rente verschuldigd. Daartoe is bepaald dat de minister de invordering met een dwangbevel kan bespoedigen. Op het tijdstip dat de werknemer in verzuim is, zendt de minister een aanmaning en zo nodig twee weken later het dwangbevel.

De opgeëiste bedragen zijn gelijk aan de bedragen die op grond van de last onder dwangsom door de werknemer moesten worden terugbetaald. Het op te eisen bedrag is, evenals een door de topfunctionaris aan de werkgever geretourneerde betaling, bruto. Een aan de werkgever geretourneerde onverschuldigde betaling waarover reeds loonbelasting is geheven, wordt op grond van vaste jurisprudentie aangemerkt als negatief inkomen. Dat geldt eveneens voor het door de minister met toepassing van artikel 5.5 van deze wet van de topfunctionaris opgeëiste bedrag. In een dergelijk geval bestaat zodanig causaal verband tussen de opeising en de dienstbetrekking van de topfunctionaris dat een dergelijke opeising, gelet op het arrest van de Hoge Raad van 27 september 2000, BNB 2001/8, als negatief inkomen moet worden gezien. Dit betekent in beide gevallen, dus zowel in het geval van terugbetaling aan de werkgever als in het geval van terugbetaling doordat de minister het bedrag opeist, dat de werknemer van wie dat bedrag wordt opgeëist, in zijn aangifte inkomstenbelasting dat opgeëiste bedrag als negatief inkomen kan opnemen, met dien verstande dat dit negatieve inkomen reeds in de jaaropgave is begrepen in geval de werkgever bij de inhouding van de loonbelasting reeds rekening heeft gehouden met de terugbetaling. Om het opgeëiste bedrag als negatief inkomen in de aangifte in aanmerking te nemen, moet de werknemer daartoe de met die terugvordering verband houdende stukken kunnen overleggen aan de inspecteur. De topfunctionaris wordt dan fiscaal per saldo grosso modo in de situatie gebracht alsof hij de te hoge bezoldiging nooit heeft gehad. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat verbeurde dwangsommen uit het handhavingstraject voorafgaand aan de opeising niet kunnen worden

aangemerkt als negatief inkomen, nu er weliswaar een verband is met de dienstbetrekking, maar het verbeuren van die dwangsom niet samenhangt met het niet nakomen van een uit die dienstbetrekking voortvloeiende verplichting.

De voorbereiding van de last onder dwangsom dient zodanig zorgvuldig te zijn dat in een latere fase van de juistheid van dat bedrag kan worden uitgegaan. Tegen de hoogte van dat bedrag heeft bij het opleggen van de last onder dwangsom bovendien reeds bezwaar en beroep opengestaan. Voor zover de opgeëiste bedragen betrekking hebben op door werkgever of werknemer afgedragen pensioenpremies, en deze premies door het pensioenfonds niet worden geretourneerd, zal de betrokken topfunctionaris uit eigen middelen deze premies moeten betalen. Dit is gerechtvaardigd, omdat hij zijn pensioenaanspraak behoudt en er geen andere manier is om de in strijd met deze wet verstrekte bezoldiging te corrigeren. In feite heeft de betrokkene dan een extra pensioenstorting gedaan.

Voor de in artikel 5.5, vierde lid, genoemde verjaring van de onverschuldigde betaling gelden de termijnen van artikel 309 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, dat wil zeggen dat de vordering verjaart vijf jaar nadat de schuldeiser met zowel het bestaan van de vordering als de persoon van de ontvanger bekend is geworden en in ieder geval twintig jaar nadat de vordering is ontstaan. Bij toepassing van artikel 5.5 zal de schuldeiser, in dit geval de werkgever, in het algemeen weten dat het een onverschuldigde betaling betreft en aan wie is betaald. De minister moet dus binnen vijf jaar na betalen een last onder dwangsom opleggen of mededeling doen van het stuiten van de verjaring, om na vijf jaar nog bevoegd te zijn om bedragen op te eisen.

Artikel 5.6

Op grond van dit artikel maakt de betrokken minister de gegevens openbaar die ten onrechte niet door de verantwoordelijken in het financieel verslaggevingsdocument zijn opgenomen. De openbaarmaking geschiedt in de Staatscourant en zo mogelijk ook op de wijze waarop het verslaggevingsdocument openbaar gemaakt had moeten worden. Als het document bij de Kamer van Koophandel had moeten worden gedeponeerd, deponeert ook de betrokken minister de door hem openbaar gemaakte gegevens bij de Kamer van Koophandel.

De kosten van de openbaarmaking worden verhaald op de verantwoordelijke die in gebreke is gebleven. Zowel de openbaarmaking als het in rekening brengen van kosten zijn een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Bovendien zal de betrokken minister op grond van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht de verantwoordelijke in de gelegenheid stellen om een concept in te zien van de openbaar te maken gegevens en om op dat concept te reageren.

De wijze waarop de in rekening te brengen kosten worden berekend, wordt nader geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij zal worden gekozen voor een forfaitaire berekening van de kosten. De grootste post zal bestaan uit de loonkosten voor het opstellen van de openbaar te maken gegevens en eventueel de kosten van publicatie en deponering. In de algemene maatregel van bestuur zal voor deze kosten een vast bedrag worden opgenomen.

De kosten kunnen zo nodig bij dwangbevel worden ingevorderd. Tegen het dwangbevel kan geen bezwaar en beroep worden ingesteld.

Indien de melding van de accountant waaruit blijkt dat het financieel verslaggevingsdocument ten onrechte niet de juiste in de artikelen 4.1 en 4.2 voorgeschreven gegevens bevat, op grond van artikel 5.2, tweede lid, aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gezonden, zendt deze de melding door naar de betrokken minister.

Artikel 7.1

Dit artikel komt overeen met artikel 9 van de Wopt. Toegevoegd is de melding van de door de verschillende ministers getroffen handhavingsmaatregelen. De gegevens die op grond van artikel 4.1, eerste en tweede lid, openbaar gemaakt en gemeld moeten worden, worden slechts in het overzicht opgenomen, indien zij op grond van artikel 4.2 ook openbaar moeten worden gemaakt omdat de bezoldiging hoger is dan het bezoldigingsmaximum of omdat sprake is van een onverschuldigde betaling. Hiervoor is gekozen, omdat onder de definitie van topfunctionaris met name in het onderwijs veel personen zitten die veel minder verdienen dan het bezoldigingsmaximum. De gegevens over dergelijke topfunctionarissen zijn beleidsmatig niet van belang en zouden de omvang van het overzicht onhanteerbaar maken.

Artikel 7.3

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Het overgangsrecht is hierboven reeds toegelicht in paragraaf 11. Een bezoldiging die in strijd is met artikel 2.2 of artikel 3.2 kan slechts worden verhoogd als die verhoging en de wijze van berekening reeds vast staan bij de inwerkingtreding van deze wet. Een verhoging in strijd met dit artikel is onverschuldigd betaald en op een dergelijke betaling kan de betrokken minister de maatregelen van de artikelen 5.4 en 5.5 toepassen.

Artikel 7.5

Dit artikel komt overeen met het overgangsrecht van artikel 12 van de Wopt.

Artikel 7.7

De in de Drinkwaterwet opgenomen mogelijkheid om de topinkomens te normeren kan met de invoering van onderhavig voorstel van wet komen te vervallen.

Artikel 7.8

Met de invoering van voorliggend voorstel van wet wordt de Wopt ingetrokken. Aangezien de openbaarmaking in beide stelsels betrekking heeft op het jaar voorafgaand aan de openbaarmaking, kunnen de openbaarmakingsregels uit onderhavige wet worden gehanteerd bij de openbaarmaking van de bezoldiging over het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat de Wopt-rapportage en de rapportage op grond van onderhavig voorstel van wet niet één op één met elkaar vergeleken kunnen worden. Ten behoeve van trendanalyse van de topinkomens en toekomstige evaluatie van onderhavig voorstel van wet zal het kabinet het vrijwillig onderzoek topinkomens in de publieke en semipublieke sector, dat ook door de commissie Dijkstal is gehanteerd, periodiek herhalen.

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