

Vergaderjaar 2013–2014

34 017

Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector met het oog op een betere uitvoering van de wet (Reparatiewet WNT)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft in zijn rapport d.d. 12 mei 2014 inzake de resultaten van het verantwoordingsonderzoek bij het Rijk over het kalenderjaar 2013 enkele problemen inzake de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) aangestipt en aanbevolen tijdig te onderzoeken waarom delen van deze wet niet uitvoerbaar zijn en hoe dit probleem kan worden opgelost.¹ Dit wetsvoorstel bevat enkele noodzakelijke voorzieningen om de uitvoering van de WNT te verbeteren en enkele technische reparaties. Gelet op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, is het van belang dat dit wetsvoorstel uiterlijk per 1 januari 2015 in werking treedt, zodat de noodzakelijke wijzigingen die betrekking hebben op de verslaglegging (artikel 4.2 van de WNT) bij de jaarverslaglegging over 2014 van kracht zijn. Vanwege deze korte termijn, bevat het wetsvoorstel uitsluitend wijzigingen die noodzakelijk zijn om de uitvoering te verbeteren, eenvoudig te realiseren zijn en/of een technisch karakter hebben.

Naast het in procedure brengen van dit wetsvoorstel, wordt intussen met een integraal programma van maatregelen gewerkt aan een verbetering van de uitvoering van de wet. De beide kamers der Staten-Generaal zijn daarover bij brief van 10 juli 2014² geïnformeerd.

2. De schrapping van de meldingsverplichting ten aanzien van niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking

In artikel 4.2 WNT is de publicatieplicht opgenomen voor de bezoldiging van niet-topfunctionarissen van wie de bezoldiging het wettelijk bezoldigingsmaximum van de WNT te boven gaat. Doel van dit artikel is «*Comply or Explain*»: van alle «gewone» functionarissen, wier bezoldiging de maximale bezoldiging te boven is gegaan, moet gemotiveerd worden

¹ Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Kamerstukken II 2013/14, 33 942, nr. 1 en www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

² Kamerstukken II 2013/2014, 30 111, nr. 72

waarom zij dit bedrag verdienen. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de publicatieplicht ten aanzien van de bezoldigingen van niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking (artikel 4,2, tweede lid, onderdeel c, WNT) en de «extrapolatiebepaling» voor niet-topfunctionarissen die korter dan een jaar in dienst zijn (artikel 4.2, tweede lid, onderdeel b) te schrappen. De schrapping van de eerste verplichting is in overeenstemming met de al met Tweede Kamer besproken gedragslijn om de bezoldiging van niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking over het jaar 2013 uit te zonderen van de publicatieplicht van de WNT.³ Voor de bezoldiging van deze niet-topfunctionarissen zonder dienstbetrekking blijkt de publicatieplicht, zoals ook door de Algemene Rekenkamer gesignaleerd, in de praktijk (structureel) niet uitvoerbaar. Daarom is het noodzakelijk deze bepaling te schrappen. Voor een nadere motivering van dit onderdeel verwijs ik naar mijn brief van 27 februari 2014 over dit onderwerp.⁴

3. Schrappen van de herberekening voor de publicatie van niet-topfunctionarissen

De zogenaamde extrapolatiebepaling (artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c, WNT) houdt in dat bij een korter dienstverband dan een jaar, de genoten bezoldiging moet worden ongerekend naar een dienstverband van een jaar. Deze bepaling impliceert dat allerhande incidentele beloningen die doorgaans bij het einde van een dienstverband worden uitgekeerd, zoals een uitbetaling van vakantiedagen of een proportionele ambtsjubileumgratificatie, herberekend moeten worden naar een volledig kalenderjaar. Een medewerker is bijvoorbeeld in een kalenderjaar nog maar één maand in dienst. In deze maand ontvangt hij naast zijn reguliere salaris de opgebouwde vakantie-uitkering en uitbetaling van resterend verlof. Op grond van de huidige WNT moet deze bezoldiging vervolgens met twaalf worden vermenigvuldigd, waardoor mogelijk het wettelijke bezoldigingsmaximum wordt overschreden. Deze regel leidt tot een explosieve groei in de publicatie van bezoldigingsgegevens van functionarissen wier bezoldiging normaal gesproken ver onder de norm zou blijven, maar nu toch gepubliceerd moet worden. Bovenal leidt de bepaling tot een enorme administratieve druk op instellingen, die hun gehele personeelsadministratie moeten onderzoeken om aan deze bepaling te voldoen.

Het wetsvoorstel scherpt artikel 4.2 zodanig aan dat alleen de bezoldiging van die functionarissen gepubliceerd worden die, ongeacht de duur van het dienstverband in dat kalenderjaar, een hogere bezoldiging hebben ontvangen dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, naar rato van de omvang van het dienstverband (in geval van deeltijdwerken). De gegevens van functionarissen met een dienstverband korter dan een jaar, moeten dus nog wel gepubliceerd worden indien hun bezoldiging hoger was dan het wettelijk bezoldigingsmaximum. Ingeval van deeltijdwerken geldt het wettelijk bezoldigingsmaximum daarbij nog steeds naar rato van de omvang van het dienstverband. Hiermee komen de excessen in beeld die ingevolge de beoogde strekking van deze wetsbepaling publiekelijk moeten worden verantwoord.

4. Controleprotocol

In het wetsvoorstel wordt voorgesteld in de WNT een grondslag op te nemen, om bij ministeriële regeling een controleprotocol voor accountants te kunnen vaststellen. Hierdoor kan de krachtens de WNT geldende rol voor accountants wettelijk gefaciliteerd en gewaarborgd worden.

³ Kamerstukken II 2013/2014, 30 111, nr. 65

⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33 715, nr. 17

5. Uniforme beleidsregels

Dit wetsvoorstel kent aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de bevoegdheid toe om uniforme beleidsregels vast te stellen inzake de uitoefening van bevoegdheden op grond van de WNT door alle overige vakministers. Beleidsregels zijn een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan (artikel 1.3, vierde lid, Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb). Op grond van de Awb (artikel 4:81)⁵ kan iedere vakminister beleidsregels vaststellen met betrekking tot zijn bestuursbevoegdheden op grond van de WNT. Dit betreft niet alleen zijn handhavingsbevoegdheid, doch tevens zijn bevoegdheid om individuele uitzonderingen toe te staan.⁶ Deze bevoegdheden blijven ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onverminderd van kracht. De uitbreiding van de bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat vanzelfsprekend niet om de bevoegdheid van de vakminister om verlaagde maxima, gedifferentieerde normen of een sectorale norm vast te stellen.⁷ Dit betreffen immers regelgevende bevoegdheden, die in de wet expliciet zijn geregeld en geen bestuurlijke bevoegdheden.

Op grond van mijn handhavingsbevoegdheid heb ik voor 2013 en 2014 de Beleidsregels toepassing WNT 2013, respectievelijk de Beleidsregels toepassing WNT 2014 vastgesteld. In principe zijn deze beleidsregels uitsluitend van toepassing op de handhaving van de WNT door of namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Vanzelfsprekend hebben zij, mede gelet op de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de WNT, wel een reflexwerking op de handhaving door de overige ministers. Het is met het oog op een uniforme, eenvoudige en eenduidige uitvoering en gelet op de regiefunctie van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties echter gewenst dat dergelijke algemene, niet sector-specifieke, beleidsregels ook rechtstreeks van toepassing zijn op de handhaving door de andere ministers en daarmee op alle sectoren die onder de WNT vallen. Voor de vaststelling van deze uniforme beleidsregels is op grond van de Awb een grondslag in een wettelijk voorschrift vereist (artikel 4:81, tweede lid)⁸. Met dit wetsvoorstel wordt in een zodanig wettelijk voorschrift voorzien.

Op grond van het wetsvoorstel dient de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vooraf overeenstemming te bereiken met de overige vakministers over de beleidsregels. Gelet op het algemene karakter van deze beleidsregels, ligt dit voor de hand. De voorgestelde procedure sluit uiteraard ook niet uit dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de overeenstemming met de andere vakministers over de beleidsregels via de ministerraad bereikt. Het is niet nodig dit expliciet in de wet neer te leggen.

⁵ Het artikel bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.

⁶ De bevoegdheid om individuele uitzonderingen boven het wettelijk bezoldigingsmaximum toe te staan in regime 1, komt overigens toe aan de vakminister en de Minister van BZK gezamenlijk (artikel 2.4, eerste lid). Indien het publiekrechtelijke rechtspersonen of fulltime privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, dient deze uitzonderingsbevoegdheid in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad te worden uitgeoefend.

⁷ Op grond van de artikelen 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 3.4 of 3.5 WNT.

⁸ Het artikel bepaalt dat bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat een bestuursorgaan ook ten aanzien van de uitoefening van aan andere bestuursorganen toekomende bevoegdheden beleidsregels kan vaststellen.

Zodra dit wetsvoorstel van kracht is geworden zal met een nadere uitbreiding van de beleidsregels verder invulling worden gegeven aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Hiermee kan bijvoorbeeld de uitleg van het begrip topfunctionaris bij zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid en semipublieke instellingen, formeel worden geregeld. Hier blijkt in de praktijk veel behoefte aan te zijn.

6. Non-activiteit

Op grond van de WNT zijn de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband gemaximeerd.⁹ Om te voorkomen dat partijen dit maximum ontduiken door topfunctionarissen met behoud van salaris langer in dienst te houden, zonder dat daarvoor werkzaamheden verricht behoeven te worden, is in de huidige artikelen 2.10, derde lid, en 3.7, derde lid, WNT verboden dat partijen afspreken het dienstverband op een later tijdstip te eindigen dan het tijdstip waarop de topfunctionaris zijn arbeidsprestatie beëindigt. Op grond van het huidige artikel 1.6, derde lid, WNT is een beding dat in strijd is met dit verbod nietig. Bovendien is in dit artikellid bepaald dat de bezoldigingen die zijn betaald over een periode dat de topfunctionaris de hem opgedragen taken niet meer vervult, onverschuldigd zijn betaald, en derhalve terugbetaald dienen te worden aan de werkgever. In de praktijk is gebleken dat deze laatste bepaling te absoluut is voor de situatie dat in geval van non-activiteit weliswaar bezoldiging wordt betaald, maar dat deze tezamen met de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband het van toepassing zijnde maximumbedrag voor uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband (twaalf keer het laatste maandsalaris, met een maximum van € 75.000) niet te boven gaat. In dat geval is immers geen sprake van een ontduiking van het maximum voor de ontslaguitkering. Om tegemoet te komen aan de hiervoor weergegeven praktijk, doch tevens ontduiking van het maximum voor de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband te voorkomen, is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de bezoldiging tijdens de bedoelde periode van non-activiteit voor de toepassing van deze wet aan te merken als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband. Hierdoor kan de tijdens een periode van non-activiteit betaalde «bezoldiging», tezamen met de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband, het maximum voor de ontslaguitkering niet te boven gaan.

Artikelgewijs

A

De bijlage bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d, betreft een lijst van semipublieke rechtspersonen en instellingen die onder het eerste regime van de WNT vallen. Op grond van artikel 1.3, tweede lid, kan deze bijlage bij algemene maatregel van bestuur worden gewijzigd. Bij de Aanpassingswet WNT is deze delegatiegrondslag enigszins gewijzigd, waarbij geen inhoudelijke wijziging is beoogd.¹⁰ Daarbij is abusievelijk komen te vervallen dat een rechtspersoon of instelling aan de bijlage kan worden toegevoegd, indien deze anderszins een publiek belang dient. Dit wordt met onderdeel A hersteld.

⁹ Artikel 2.10, eerste lid, en 3.7, eerste lid, WNT.

¹⁰ Zie artikel 1, onderdeel B, van de Aanpassingswet WNT, en voor de toelichting Kamerstukken II, 2012/13, 33 715, nr. 3, blz. 18.

B en F

De in deze onderdelen opgenomen wijzigingen van de artikelen 1.6, 2.10 en 3.7 dienen in onderling verband te worden gezien. Door in de voorgestelde artikelen 2.10, derde lid, en 3.7, derde lid, de bezoldiging tijdens een periode dat geen werkzaamheden meer worden verricht voorafgaand aan beëindiging van het dienstverband aan te merken als ontslaguitkering, wordt geregeld dat partijen mogen overeenkomen dat voorafgaande aan een uitdiensttreding «bezoldiging» wordt doorbetaald ook als daar geen werkzaamheden tegenover staan, mits de «bezoldiging» tezamen met de eventuele uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband het bedrag van € 75.000 niet te boven gaat. Uit artikel 1.6, tweede lid, volgt vervolgens dat als partijen in totaal een hogere uitkering wegens beëindiging van het dienstverband (inclusief de eventuele «bezoldiging» tijdens een periode van non-activiteit) zijn overeengekomen dan wettelijk is toegestaan, de uitkering van rechtswege het bedrag bedraagt dat ten hoogste is toegestaan. Betalingen die dat bedrag overschrijden zijn onverschuldigd betaald. Dit geldt ook indien partijen niet deze uitkeringen onderling zijn overeengekomen, doch deze wel feitelijk worden uitbetaald. Door de bezoldiging tijdens non-activiteit voorafgaand aan beëindiging van het dienstverband aan te merken als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband is artikel 1.6, derde lid, niet meer nodig.

Voor de situatie dat een topfunctionaris wordt doorbetaald, terwijl daar geen werkzaamheden meer tegenover staan, bepalen de voorgestelde artikelen 2.10, derde lid, en 3.7, derde lid, ten slotte dat de datum waarop de werkzaamheden beëindigt worden als datum einde dienstverband gelden. Dit is relevant voor de bepaling van de duur van het dienstverband in het boekjaar (zie de artikelen 2.1, derde lid, 3.4, vierde lid, en 4.1, eerste lid, onderdeel d,) en de bepaling van de hoogte van de maximumontslaguitering (zie de artikelen 2.10, eerste lid, en 3.7, eerste lid).

C, H en I

In dit wetsvoorstel wordt middels de wijziging van het eerste lid van artikel 1.7 expliciet gemaakt dat indien de instelling niet reeds uit hoofde van een ander wettelijk voorschrift verplicht is om het financieel verslaggevingsdocument aan het oordeel van een accountant te onderwerpen, deze verplichting zich op grond van de WNT slechts strekt tot een controle van de gegevens die op grond van de WNT in het financieel verslaggevingsdocument vermeld moeten worden.

Hiernaast worden de artikelen 1.7 en 5.2 in dit wetsvoorstel in overeenstemming gebracht met artikel 5.5, tweede lid, van de WNT. Op grond van artikel 5.5, tweede lid, van de WNT kan in geval van interim-functievervulling een eventuele onverschuldigde betaling worden opgeëist van de topfunctionaris en de natuurlijke of rechtspersoon die de topfunctionaris ter beschikking heeft gesteld gezamenlijk. Voorts wordt in de artikelen 1.7, 5.2 en 5.5 expliciet tot uitdrukking gebracht, dat een vordering tot onverschuldigde betaling ook gericht kan zijn tot een gewezen topfunctionaris.

D

Het huidige artikel 1.9 bevat een grondslag voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om nadere regels te stellen over hetgeen tot de bezoldiging wordt gerekend en over de toerekening van onderdelen van de bezoldiging aan enig kalenderjaar. Hieraan is uitvoering gegeven met de Regeling bezoldigingscomponenten WNT. Het

voorgestelde nieuwe onderdeel c voorziet in het verlengde hiervan in de bevoegdheid om nadere regels te stellen over hetgeen tot de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband wordt gerekend.

Het nieuwe onderdeel d voorziet in de bevoegdheid om een controleprotocol vast te stellen.

E

Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 5 van deze memorie.

G

Onder a wordt technisch verduidelijkt dat de openbaarmaking op grond van artikel 4.2 de publicatie van de gegevens van andere functionarissen dan (gewezen) topfunctionarissen betreft, zoals reeds inhoudelijk is toegelicht bij de Aanpassingswet WNT.¹¹ Bovendien wordt aangegeven dat artikel 4.2 alleen nog ziet op functionarissen in dienstbetrekking. Dit aspect van onderdeel a, en de onderdelen b. en c. worden toegelicht in paragraaf 2 en paragraaf 3 van deze memorie. Onderdeel d. betreft het herstel van een foutieve verwijzing.

J

Dit betreft een wijziging van het overgangsrecht op het punt van verhogingen van de ontslaguitkeringen die in de periode van 6 december 2011 (tijdstip aanvaarding WNT in Tweede Kamer) en 1 januari 2013 (tijdstip inwerkingtreding WNT) zijn overeengekomen. Artikel 7.3, elfde lid, WNT bevat een regeling om te voorkomen dat, anticiperend op de inwerkingtreding van WNT, de rechtspositie tijdens deze periode verhoogd werd. Het artikellid bepaalde bij de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013 dat iedere wijziging in bedoelde periode van de *bezoldiging* niet door het overgangsrecht wordt gerespecteerd. Volgens de WNT definitie omvat de bezoldiging echter niet de ontslaguitkering. Met het oog daarop is in de Aanpassingswet WNT artikel 7.3, elfde lid, gewijzigd en geregeld dat wijzigingen in bedoelde periode van afspraken omtrent *ontslaguitkeringen* evenmin worden gerespecteerd. Strikt genomen zou echter gesteld kunnen worden dat de Aanpassingswet WNT hiermee achteraf, onbedoeld, een verslechtering bevat van de positie van topfunctionarissen die na 6 december 2011 in de aanloop naar de inwerkingtreding van de WNT de eventuele afspraken omtrent de ontslaguitkering hebben aangepast.¹² Aangezien hiermee een fundamenteel rechtsbeginsel in het geding is, wordt in dit onderdeel voorgesteld om artikel 7.3, elfde lid, in die zin aan te passen dat wijzigingen vóór 1 januari 2013 van op 6 december 2011 bestaande afspraken omtrent ontslaguitkeringen worden geacht onder het overgangsrecht te zullen vallen.

¹¹ Zie de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet WNT, Kamerstukken II 2012/2013, 33 715, nr. 3, blz. 15.

¹² Zie uitgebreid de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet WNT, Kamerstukken I 2013/2014, 33 715, E, blz. 5.

Artikel III

Gegeven de spoedeisendheid van deze wet is het noodzakelijk dat deze uiterlijk per 1 januari 2015 in werking treedt, zodat deze bij de financiële verslaglegging over 2014 kan worden toegepast. Aan artikel I, onderdeel J, wordt terugwerkende kracht verleend tot de datum van inwerking-treding van de Aanpassingwet WNT, dat wil zeggen tot 1 januari 2013.

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