

Vergaderjaar 2016–2017

34 654

Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In 2015 is de eerste integrale evaluatie van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) uitgevoerd over de periode 2013 – 2015. De eindrapportage van deze evaluatie is overeenkomstig artikel 7.2 van de WNT op 15 december 2015 aan beide Kamers der Staten-Generaal gezonden.¹ De wetsevaluatie richtte zich conform genoemd wetsartikel op de doeltreffendheid en effecten van de wet en ging tevens in op de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT, kenbaarheid, communicatie en regeldruk.² Naar aanleiding van de wetsevaluatie heeft het kabinet daarbij een verbeteragenda gepresenteerd. Onderhavig wetsvoorstel omvat alle maatregelen uit deze verbeteragenda waarvoor een wijziging van de wet noodzakelijk is. Het wetsvoorstel lag van 2 tot en met 30 mei 2016 ter (internet)consultatie voor. In deze toelichting is verantwoord hoe de consultatiereacties zijn verwerkt. De beoogde inwerkingtreding van de in dit wetsvoorstel opgenomen voorstellen is 1 juli 2017.

2. Doelstelling wetsvoorstel

Hoewel de effecten van de wet drie jaar na inwerkingtreding nog niet volledig zichtbaar zijn, blijkt uit de wetsevaluatie dat de wet doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector. De WNT wordt in overwegende mate nageleefd. Tevens ligt de uitvoering van de WNT op koers: de in 2014 genomen maatregelen hebben de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van de uitvoering van de WNT verbeterd. Tegelijkertijd laat de wetsevaluatie zien dat de WNT en de uitvoering van de wet op onderdelen verder kunnen worden verbeterd. Enerzijds kan de doelmatigheid van de WNT

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 366.

² De genoemde onderwerpen zijn onderzocht in vijf afzonderlijke deelonderzoeken. Tevens zijn de WNT-jaarrapportages 2013 en 2014 benut. De conclusies zijn gebundeld in het eindrapport wetsevaluatie WNT 2013–2015 (bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1). Wanneer in deze memorie van toelichting wordt gesproken over «de wetsevaluatie», wordt dit eindrapport bedoeld.

langs verschillende lijnen worden vergroot, ondermeer door de administratieve lasten te verminderen, onnodige bepalingen te schrappen en de uitvoeringscapaciteit van betrokken ministeries en WNT-toezichthouders nadrukkelijker daar in te zetten waar de risico's op overtreding van de WNT-normen het grootst zijn. Anderzijds laat de uitvoeringspraktijk van de WNT situaties zien waarin de normering niet of niet volledig geldt waar dat wel gewenst is. Naast de doelmatigheid kan dus ook de doeltreffendheid van de wet nog worden verbeterd.

Het doel van dit wetsvoorstel is primair het realiseren van de maatregelen uit de verbeteragenda die volgt uit de eerste integrale evaluatie van de WNT. Het wetsvoorstel heeft vier hoofdonderwerpen: de vermindering van administratieve lasten, de aanpassing van de normering van ontslagvergoedingen, de wijze waarop de wet wordt gemonitord en geëvalueerd en het tegengaan van wetsontwijking³ en. Daarnaast voert dit wetsvoorstel diverse kleinere, overwegend technische wijzigingen door in de wet. Sinds de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013 zijn met de Aanpassingswet WNT⁴ en de Reparatiewet WNT⁵, alsmede met de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT⁶ (WNT-2), reeds verschillende noodzakelijke verbeteringen in de wet doorgevoerd. Dit wetsvoorstel past in deze lijn van wetswijzigingen. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de wet worden hiermee verder vergroot.

3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen

Voor instellingen waarop de WNT van toepassing is, geldt op grond van artikelen 4.1 en 4.2 WNT een publicatie- en meldplicht. Zij dienen de bezoldigingsgegevens van alle topfunctionarissen en van niet-topfunctionarissen met een bezoldiging of ontslagvergoeding boven de toepasselijke norm te vermelden in het financieel verslaggeevingsdocument en daarbij overschrijdingen te motiveren. Daarnaast moeten zij jaarlijks de gegevens langs elektronische weg melden bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) of de verantwoordelijke vakminister indien deze daartoe de mogelijkheid biedt. De accountant controleert of de WNT daadwerkelijk op de instelling van toepassing is, of de verplichte bezoldigingsgegevens getrouw zijn verantwoord en of de overige bepalingen van de WNT zijn nageleefd.

Uit de wetsevaluatie blijkt dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de publicatie- en meldplicht gemiddeld € 1.900 per instelling bedragen. Dat zijn forse lasten. Voor een deel van de instellingen waarop de WNT van toepassing is, moeten deze als disproportioneel worden gekwalificeerd. Het gaat dan in het bijzonder om (zeer) kleine semipublieke instellingen waar de bezoldigingen van topfunctionarissen ver onder het toepasselijke bezoldigingsmaximum liggen of topfunctionarissen zelfs onbezoldigd, als vrijwilliger, werkzaam zijn. Deze instellingen zijn buiten de voorschriften van de WNT vaak niet controleplichtig. Voor hen is de op grond van de WNT verplichte accountantscontrole van het financieel verslaggeevingsdocument een zware en kostbare verplichting. De regering wil de administratieve lasten voor deze instellingen waarop de WNT van toepassing is waar mogelijk verminderen. De normering van de WNT blijft onverminderd op alle instellingen van toepassing. Met dit wetsvoorstel doet de regering voorstellen voor een aantal algemene vereenvoudigingen en vrijstellingen in de publicatie- en meldplicht. Deze voorstellen passen binnen de aanpak om de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals met € 2,5 miljard te verlagen.⁷

³ Mede ter uitvoering van de motie Kerstens (Kamerstukken II 2015/16, 30 111, nr. 94).

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 715.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 34 017.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 978.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 29 515, nr. 361.

3.1 Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling

De regering stelt voor de gegevens die WNT-instellingen in het financiële verslaggevingsdocument moeten opnemen niet langer uitputtend in de wet te benoemen, maar de wijze waarop instellingen zich moeten verantwoorden uit te werken in een ministeriële regeling. Met dit wetsvoorstel wordt hiervoor een grondslag gecreëerd in een nieuw vast te stellen paragraaf 4 (Artikel I, onderdeel X). Uit de wetsevaluatie blijkt dat er in de eerste twee uitvoeringsjaren regelmatig vragen waren over de wijze waarop WNT-instellingen hun WNT-verantwoording moesten opstellen en dat er behoefte bestaat aan nadere regels over de WNT-verantwoording in een aantal specifieke situaties. De regering vindt het wenselijk zowel de te vermelden gegevens als de wijze waarop deze moeten worden verantwoord periodiek te kunnen evalueren en knelpunten en onduidelijkheden te kunnen oplossen. Door één en ander bij ministeriële regeling te regelen, wordt dit mogelijk. Een aantal organisaties heeft er in de consultatie op gewezen dat het onwenselijk is dat een ministeriële regeling het mogelijk maakt om de verantwoordingsregels frequent te wijzigen of deze te verzwaren zonder tussenkomst van het parlement. Zij vinden dat onwenselijk en geven in overweging de verantwoordingsregels toch grotendeels in de wet vast te leggen. De regering benadrukt dat de stabiliteit van de verantwoordingsregels het uitgangspunt is en dat de Minister van BZK terughoudend zal zijn met het wijzigen van de verantwoordingsregels.

3.2 Verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen

In het wetsvoorstel is in het nieuwe artikel 4.1, derde lid (Artikel I, onderdeel X), een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling voor bepaalde categorieën rechtspersonen en instellingen afwijkende verantwoordingsverplichtingen vast te stellen, met het oog op vermindering van administratieve lasten. Het uitgangspunt daarbij is dat de informatieverplichtingen zoveel mogelijk in verhouding moeten staan tot het bezoldigingsniveau binnen een instelling: informatieverplichtingen kunnen lichter en eenvoudiger zijn naarmate de kans op naleving van de normering van de WNT groter is en het risico op overtredingen kleiner. Bij ministeriële regeling kunnen daartoe lichtere verantwoordingscategorieën worden geïntroduceerd, naast de reguliere WNT-verantwoording. Aanvankelijk dacht de regering aan een volledige verantwoordingsvrijstelling voor (zeer) kleine instellingen en een lichte WNT-verantwoording voor middelgrote instellingen in de vorm van een conformiteitsverklaring. In dat laatste geval verklaart de instelling dan dat de bezoldigingen en ontslagvergoedingen onder de toepasselijke WNT-normen zijn gebleven, zonder dat de gegevens over de topfunctionarissen, de precieze duur en omvang van hun dienstverbanden, hun bezoldiging en hun eventuele ontslagvergoedingen in de jaarstukken moeten zijn vermeld. De regering heeft besloten van deze laatste categorie af te zien, omdat uit de consultatie blijkt dat deze naar verwachting geen substantiële lastenverlichting oplevert.

De regering vindt het wenselijk dat (zeer) kleine semipublieke instellingen waar de bezoldigingen van topfunctionarissen ver onder het toepasselijke bezoldigingsmaximum liggen of waar topfunctionarissen zelfs onbezoldigd werkzaam zijn, zich niet langer hoeven te verantwoorden. Voor deze instellingen vervalt de verplichting om bezoldigingsgegevens in het financieel verslaggevingsdocument op te nemen en deze door de accountant te laten controleren volledig. Aanvankelijk was de gedachte om de verantwoordingsvrijstelling mogelijk te maken voor instellingen met een zodanig kleine loonsom dat de kans op bovenmatige topinkomens verwaarloosbaar is. Naar aanleiding van de consultatie onderzoekt de regering of tot een bredere set criteria kan worden gekomen, op

basis waarvan een groter aantal (zeer) kleine semipublieke instellingen van de verantwoordingsvrijstelling gebruik kan maken. Daarbij is een beperkt, acceptabel risico op overtredingen van de WNT leidend. De uiteindelijke criteria worden vastgelegd in de in paragraaf 3.1 genoemde ministeriële regeling. De verantwoordingsvrijstelling wordt alleen mogelijk gemaakt voor semipublieke instellingen. Publieke instellingen dienen zich – ongeacht hun omvang of de hoogte van bezoldigingen – jaarlijks te verantwoorden. Een vrijstelling is voor publieke instellingen wat betreft de regering dan ook niet aan de orde.

In het kabinetsstandpunt bij de wetsevaluatie was al aangegeven dat er door het aflopen van het overgangsrecht de komende jaren een groter accent zal komen te liggen op toezicht en handhaving. De inzet van risicogebaseerde toezichtstrategieën is daarbij noodzakelijk en moet als complementair worden gezien aan de voorgestelde introductie van een verantwoordingsvrijstelling en het voorstel om af te zien van een algemene digitale meldplicht (zie paragraaf 5.1). Om de mogelijkheden voor proactief, risicogebaseerd toezicht te vergroten, wordt voorgesteld WNT-toezichthouders meer mogelijkheden te geven om gegevens op te vragen. In artikel 5.3 is nu reeds vastgelegd dat de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars inlichtingen moeten verstrekken. Hieraan worden twee organisaties toegevoegd: ten eerste het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), omdat het UWV vanuit de Polisadministratie loongerelateerde gegevens van werknemers kan leveren en ten tweede de Kamer van Koophandel (KvK) om basisgegevens van WNT-instellingen op te kunnen vragen (waaronder de zeer kleine semipublieke instellingen die van een verantwoordingsvrijstelling gebruik kunnen gaan maken). Tevens wordt de beperking geschrapt dat de uitvraag slechts gegevens over een topfunctionaris mag betreffen (Artikel I, onderdeel Z). Het UWV heeft er in een consultatiereactie op gewezen dat het UWV alleen beschikt over nominatieve c.q. persoonsgerichte loongerelateerde gegevens en dat er voorwaarden voor c.q. beperkingen zijn in de gegevenslevering. Toekomstige verzoeken om gegevenslevering op grond van een nieuw artikel 5.3 zullen niet worden gedaan zonder dat met het UWV overeenstemming is bereikt over de inhoud, de regelmaat waarmee en de wijze waarop de gegevenslevering plaatsvindt⁸, na toetsing van de uitvoerbaarheid van de gegevenslevering en rekening houdend met de betreffende voorwaarden en beperkingen.

3.3 Variabele beloningen

In artikel 2.11 van de WNT is vastgelegd dat WNT-instellingen en hun topfunctionarissen geen winstdelingen, bonusbetalingen of andere vormen van variabele beloning overeenkomen. Bij de totstandkoming van deze bepaling in de WNT is overwogen dat bestuurders die werken voor de publieke zaak niet financieel geprikkeld behoeven te worden en dat prestatiebeloningen geen onderdeel mogen uitmaken van de bezoldiging.⁹ Met name voor bestuurders met een topsalaris werd overwogen dat het niet nodig of gewenst was naast dit topsalaris prestatieafspraken en bonussen toe te passen.

Uit de wetsevaluatie blijkt dat deze bepaling in zijn uitwerking met name ongewenste en onbedoelde effecten heeft voor topfunctionarissen van wie de bezoldiging niet als topsalaris kan worden aangemerkt. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan bestuurders of directeuren van kleinere of middelgrote onderwijs- of zorginstellingen, maar ook aan door gemeenten gesubsidieerde lokale organisaties of aan gemeentesecretarissen of gemeenteraadsgrieffiers. Buiten het feit dat de regering het niet onredelijk vindt dat topfunctionarissen met bijvoorbeeld een modaal

⁸ Conform artikel 5.11 van het Besluit SUWI.

⁹ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 40.

salaris in aanmerking kunnen komen voor een incidentele bonus, is ook gebleken dat het in de uitvoering van de WNT veel inspanningen kost om bij incidentele bezoldigingscomponenten vast te stellen dat deze componenten geen bonussen of variabele beloningen betreffen die door de betreffende bepaling in de WNT verboden zijn. Deze inspanningen wegen niet op tegen het doel om te voorkomen dat topfunctionarissen met een topsalaris hier bovenop nog een variabele beloning krijgen. Het algeheel verbod op variabele beloningen zal daarom vervallen (Artikel I, onderdelen Q en W). De regering onderstreept dat variabele beloningen die het wettelijk bezoldigingsmaximum of de (lagere) sectorale bezoldigingsnorm te boven gaan onverminderd moeten worden tegengegaan. Variabele beloningen zullen derhalve tot de bezoldiging in de zin van WNT worden blijven gerekend. Alleen voor zover door een variabele beloning de wettelijke of sectorale norm wordt overschreden, zal deze variabele beloning voor de omvang van de overschrijding als onverschuldigd betaald worden aangemerkt en dienen te worden terugbetaald. Het voorstel is in de consultatie breed ondersteund door organisaties.

3.4 Dubbele verantwoording op grond van de WNT en artikel 2:383, eerste lid BW

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft in het kader van de wetsevaluatie aandacht gevraagd voor de huidige praktijk waarin sommige WNT-instellingen geconfronteerd worden met de wettelijke eis om twee van elkaar afwijkende toelichtingen over bezoldiging op te nemen in de jaarrekening. De twee vereiste toelichtingen vinden hun grond in artikelen 4.1 en 4.2 WNT en in artikel 383, eerste lid, en artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Artikel 383, eerste lid, BW verplicht coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen en vennootschappen, en ook stichtingen en verenigingen van een bepaalde omvang die een op winst gerichte onderneming in stand houden, in het financieel verslaggevingsdocument opgave te doen van de bezoldiging van hun bestuurders en toezichthouders. Deze verplichting wordt voor vennootschappen nader uitgewerkt in artikel 383c. Daarnaast wordt een groot aantal WNT-instellingen door sectorale regelgeving verplicht tot het opstellen van een jaarrekening en bestuursverslag overeenkomstig Titel 9 van Boek 2 BW, waarin regels rond jaarverslaggeving zijn neergelegd. Dit is ondermeer het geval voor zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningcorporaties en publieke omroepen. In totaal geldt voor circa 4.000 WNT-instellingen op dit moment deze dubbele verantwoordingsplicht.

De regering beoogt de dubbele verantwoordingsplicht op grond van de WNT en artikel 2:383, eerste lid, BW en artikel 2:383c weg te nemen en ervoor te zorgen dat WNT-instellingen die tevens onder de toepassing van Titel 9 van Boek 2 BW vallen, ervoor kunnen kiezen te volstaan met de WNT-verantwoording (Artikel I, onderdeel X; het nieuwe artikel 4.2). In de consultatie is aan de Raad voor de Jaarverslaggeving voorgelegd of dit voorstel zich verhoudt met algemene verslaggevingsprincipes. De Raad heeft aangegeven te kunnen instemmen met het voorstel, maar heeft daar wel een aantal voorwaarden aan verbonden. In het wetsvoorstel is daarom bepaald dat artikel 2:383, eerste lid, BW voor WNT-instellingen buiten toepassing kan blijven. De wijze waarop daarbij rekening gehouden is met die voorwaarden komt in de artikelsgewijze toelichting aan de orde.

4. Aanpassingen van de normering van ontslagvergoedingen

In navolging van het zevende advies van de commissie Dijkstal voorziet de wet in een normering van de ontslagvergoeding.¹⁰ De wetgever beoogde hiermee de vrijheid van werkgevers en topfunctionarissen in te perken om (bovenmatige) individuele ontslagvergoedingen af te spreken. Ontslagvergoedingen waarop de individuele werknemer geen invloed heeft, zijn buiten de normering gehouden. In de wettekst heeft dat zijn weerslag gevonden door uitkeringen die voortvloeien uit algemeen verbindend verklaarde cao's dan wel een wettelijk voorschrift voor de toepassing van de WNT niet als een ontslagvergoeding aan te merken. Achtergrond hiervan is dat het hier algemeen verbindende, collectieve regelingen betreft.

Uit de wetsevaluatie is gebleken dat collectieve ontslagvergoedingsregelingen ook neergelegd kunnen zijn in andere collectieve regelingen dan een algemeen verbindend verklaarde cao of een wettelijk voorschrift. Voor de uitvoeringspraktijk valt niet goed te rijmen waarom de ontslagvergoeding die voortvloeit uit deze regelingen wel genormeerd is en de ontslagvergoeding die voortvloeit uit een algemeen verbindend verklaarde cao of een wettelijk voorschrift niet. Hierdoor kunnen de ontslagarrangementen voor topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen binnen één instelling zonder aanwijsbare reden sterk verschillen, bijvoorbeeld in het geval van een sociaal plan bij reorganisaties of fusies. Daarnaast blijkt de zogeheten non-activiteitsbepaling in artikel 2.10, derde lid, als knellend te worden ervaren, met name als er sprake is van een van-werk-naar-werktraject. In het onderhavig wetsvoorstel wordt voorgesteld op deze onderwerpen verbeteringen aan te brengen zodanig dat de regelgeving enerzijds in zijn uitwerking beter aansluit bij de bedoeling van de wetgever, maar anderzijds eventuele schijnconstructies zoveel mogelijk de pas afsnijdt.

In het kabinetsstandpunt bij de wetsevaluatie is aangegeven dat het daarnaast wenselijk is voorstellen voor te bereiden om in een later stadium tot aanpassing te komen van het stelsel van normering van ontslagvergoedingen op grond van de WNT om samenloop met de regeling van de transitievergoeding in het BW zoals deze per 1 juli 2015 van kracht is geworden, te reguleren.¹¹ Aangezien voor een zorgvuldige voorbereiding van die voorstellen meer tijd nodig is dan voor de overige maatregelen die voortvloeien uit de verbeteragenda, is dit onderwerp niet in het onderhavige wetsvoorstel meegenomen.

4.1 Collectieve arbeidsovereenkomst

Uit de wetsevaluatie blijkt dat er relatief weinig algemeen verbindend verklaarde cao's gelden in de verschillende semipublieke deelsectoren die onder de WNT vallen. Er zijn sectoren waarin alle werkgevers feitelijk wel gebonden zijn aan de (niet algemeen verbindend verklaarde) cao, omdat zij lid zijn van de cao sluitende werkgeversvereniging(en). De wetsevaluatie noemt in dit verband bijvoorbeeld de waterbedrijven. Een algemeen verbindendverklaring is in dit geval niet nodig. Uitkeringen die voortvloeien uit de betreffende cao worden nu door de wet genormeerd, enkel en alleen omdat de formele algemeen verbindend verklaring ontbreekt. De regering vindt deze tweedeling in de normering van uitkeringen die voortvloeien uit cao's onwenselijk. In beide gevallen betreft het uitkeringen die voortvloeien uit collectieve regelingen die buiten de invloedssfeer van de individuele topfunctionaris tot stand zijn gekomen. Om die reden voorziet het voorliggende wetsvoorstel er in dat ook ontslagvergoe-

¹⁰ Advies «Ontslagvergoedingen, gebruik en normering», bijlage bij Kamerstukken II 2008/09, 28 479, nr. 43.

¹¹ Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1.

dingen die voortvloeien uit niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten buiten de toepassing van de wet vallen, voor zover gebaseerd op een algemene bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst (Artikel I, onderdeel A, derde lid). Ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een (bepaling van een) cao die alléén op topfunctionarissen van de instelling van toepassing is, blijven nadrukkelijk wel genormeerd.

Het voorzittersoverleg Raden van Toezicht Nederlandse Universiteiten heeft er in de consultatie op gewezen dat de cao een algemene ontslaguitkeringsregeling kent, maar dat tevens is bepaald dat de cao niet van toepassing is op leden van Colleges van Bestuur. Hiermee heeft men vanuit het oogpunt van zorgvuldigheid willen voorkomen dat bestuurders, als werkgever, hun eigen cao afsluiten. Het voorzittersoverleg geeft aan dat de ontslaguitkeringsregeling in veel gevallen in de arbeidsovereenkomst alsnog van toepassing wordt verklaard en geeft in overweging dergelijke afspraken ook uit te zonderen van de normering. Het uitgangspunt was echter slechts ontslagvergoedingen waarop de individuele topfunctionaris geen invloed heeft buiten de normering te houden. In de arbeidsovereenkomst overeenkomen dat de ontslaguitkeringsregeling uit de cao van toepassing is, is nadrukkelijk wél een individuele afspraak waarop de topfunctionaris invloed heeft. De regering vindt het wenselijk dat ontslagvergoedingen die langs die weg tot stand komen genormeerd blijven. In het geval er binnen een sector voor bestuurders een specifieke cao is afgesloten (zoals bijvoorbeeld in het primair onderwijs het geval is), dan valt de ontslaguitkeringsregeling die daarin is opgenomen onder de werking van deze bepaling als deze inhoudelijk volstrekt gelijk is aan die voor de andere werknemers, bijvoorbeeld door in de specifieke cao voor bestuurders te verwijzen naar de algemene cao die voor overige werknemers geldt. Dan is er immers sprake van een algemene bepaling die voor alle werknemers geldt en tevens heeft de individuele topfunctionaris dan geen invloed kunnen uitoefenen op de ontslaguitkeringsregeling.

4.2 Sociaal plan of andere collectieve regelingen

Bij reorganisaties en fusies wordt vaak een sociaal plan of een sociaal statuut vastgesteld, waarin wordt vastgelegd op welke wijze de gevolgen van een reorganisatie voor medewerkers die hun baan verliezen worden opgevangen. Dat kunnen maatregelen en aanspraken zijn aanvullend op een bestaand contract, cao of rechtspositieregeling. Onder omstandigheden kan een sociaal plan ook recht geven op financiële voorzieningen die voor de toepassing van de wet als uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband kunnen worden beschouwd. Vanuit de gedachte dat de WNT alleen een individueel afgesproken ontslaguitkering beoogt te beperken, ligt het in de rede ook vergoedingen die voortvloeien uit een sociaal plan buiten de normering te laten. Het voorliggende voorstel voorziet daarin. Om te voorkomen dat een sociaal plan voor één of enkele bestuurders geconstrueerd wordt om daarmee de WNT-normering te omzeilen, moet het wel gaan om plannen die een collectief karakter hebben en waarbij de beslissingsmacht niet bij de bestuurders ligt. Het wetsvoorstel spreekt om die reden van een algemene bepaling van een collectieve regeling die is overeengekomen met vertegenwoordigers van werknemers of ambtenaren die bevoegd zijn afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Sociale plannen die eenzijdig door de werkgever zijn vastgesteld dan wel met de ondernemingsraad zijn afgesproken, voldoen niet aan deze laatste vereiste. Vergoedingen die uit dergelijke sociale plannen voortvloeien, blijven dus wel genormeerd.

Zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten als het Interprovinciaal Overleg hebben naar aanleiding van de in het voor consultatie voorgelegde wetsvoorstel aandacht gevraagd voor vertrekregelingen met een andere grondslag dan reorganisatie. Dit heeft erin geresulteerd dat de toevoeging «in verband met reorganisaties en fusies» uit de wetsbepaling is geschrapt. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat, net zoals bij de uitzondering van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband die voortvloeien uit een wettelijke voorschrift of cao, ook bij de uitzondering van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband die voortvloeien uit een met vakorganisaties afgesproken collectieve regeling, de onderliggende ontslaggrond niet van belang is.

Het Interprovinciaal Overleg wijst op moderniseringsontwikkelingen in cao's en rechtspositieregelingen, waarbij binnen collectieve regelingen budgetten in toenemende mate deels collectief en deels individueel worden bepaald. Uitgangspunt van de normering van de ontslaguitkering is dat alleen collectieve voorzieningen, dat wil zeggen die ontslaguitkeringen die rechtstreeks, dwingend en eenduidig uit een wettelijk voorschrift of bepaalde collectieve regeling voortvloeien, buiten de normering vallen. Zie in dit verband ook artikel 4, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling WNT. Onderhavig wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Nieuwe methodes om tot ontslagvergoedingen te komen, zullen steeds tegen dit wettelijke kader moeten worden afgezet.

4.3 Non-activiteit tijdens een van-werk-naar-werktraject

Ingevolge het derde lid van artikel 2.10 wordt bezoldiging over een periode waarin de topfunctionaris vooruitlopend op de beëindiging van het dienstverband geen taken meer vervult, aangemerkt als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband. In verschillende wettelijke regelingen of cao's die de rechten en plichten bij een reorganisatie regelen, zijn van-werk-naar-werk-arrangementen vastgelegd. Een zoek- of opleidingstraject zonder dat sprake is van een taakuitoefening kan daar onderdeel van zijn. Uit de wetsevaluatie blijkt dat in de toepassingspraktijk onduidelijkheid is ontstaan over de vraag of bezoldiging gedurende zo'n periode van non-activiteit onder de toepassing van artikel 2.10, derde lid, valt en dus als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband moet worden aangemerkt. Als dat het geval is, zou voor topfunctionarissen maar beperkt uitvoering gegeven kunnen worden aan zo'n van-werk-naar-werk-arrangement. Er ontstaat dan een ongewenst onderscheid ten opzichte van ander personeel in de organisatie. De regering acht het wenselijk dat de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslaguitkering wordt aangemerkt indien non-activiteit onderdeel is van een toepasselijk van-werk-naar-werktraject dat voortvloeit uit een wettelijk voorschrift, collectieve arbeidsovereenkomst of een collectieve regeling zoals in onderhavig wetsvoorstel bedoeld (Artikel I, onderdeel P, derde lid).

De Vereniging van Gemeentesecretarissen heeft er in de consultatie op gewezen dat bij gemeenten bij de verplichte re-integratiefase in het geval van ontslag op grond van onbekwaamheid of ongeschiktheid ook non-activiteit voortvloeit uit de rechtspositieregeling. Voor zover vergoeding in geval van non-activiteit rechtstreeks, dwingend en eenduidig voortvloeit uit de rechtspositieregeling, een cao of een andere met vakorganisaties afgesproken collectieve regeling, vindt ook in die situatie het derde lid van artikel 2.10 geen toepassing. In andere gevallen, bijvoorbeeld in de fase voordat besluitvorming over een ontslag heeft plaatsgevonden, blijft non-activiteit nadrukkelijk wel genormeerd omdat de reden voor die non-activiteit oncontroleerbaar en dus vatbaar is voor misbruik. Artikel 2.10, derde lid, is juist bedoeld om dit tegen te gaan. Van belang is dat de verantwoordelijke organen de gevolgen van non-activiteit

kennen en zo snel mogelijk maatregelen treffen. Op de website www.topinkomens.nl zal hier aandacht aan worden besteed.

5. Monitoring en evaluatie

In de WNT is voorzien in drie instrumenten voor monitoring en evaluatie: (1) een jaarlijks overzicht van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen met bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de toepasselijke WNT-norm, dat vorm heeft gekregen als de WNT-jaarrapportage, (2) een driejaarlijkse integrale wetsevaluatie en (3) het adviescollege normeringbeleid bezoldigingen topfunctionarissen. De regering is van mening dat de doeltreffendheid en uitvoering van de wet ook met minder inspanningen adequaat kunnen worden gevolgd en stelt voor hierin meer focus aan te brengen.

5.1 WNT-jaarrapportage en de digitale melding van bezoldigingsgegevens

WNT-instellingen melden de bezoldigingsgegevens uit het financieel verslaggevingsdocument thans jaarlijks digitaal bij de Minister van BZK of bij de verantwoordelijke vakminister indien deze daartoe de mogelijkheid biedt. Zorginstellingen melden hun gegevens aan het CIBG, onderwijs- en emancipatie-instellingen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs en woningcorporaties bij de Autoriteit Woningcorporaties van de Inspectie Leefomgeving en Transport. De overige instellingen melden hun gegevens via de online meldtool van het Ministerie van BZK. Deze digitale meldingen vormen onder meer de basis voor de WNT-jaarrapportage zoals die over de uitvoeringsjaren 2013, 2014 en 2015 is opgesteld.

Uit het huidige artikel 7.1, onderdelen a en b, volgt dat de Minister van BZK jaarlijks een overzicht van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen met bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de toepasselijke norm aan de Staten-Generaal stuurt. De WNT-jaarrapportages 2013, 2014 en 2015 bestonden als gevolg hiervan uit omvangrijke overzichten van dergelijke overschrijdingen, zonder dat daarbij sprake is van overtredingen van de wet. De regering stelt voor de jaarlijkse verantwoording aan de beide Kamers vanaf 2017 te richten op daadwerkelijke overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen. Overschrijdingen die – als gevolg van overgangsrecht – geen overtredingen zijn, zullen niet meer in de WNT-jaarrapportage worden opgenomen. De informatiewaarde van de WNT-jaarrapportage neemt hierdoor toe en bovendien wordt de doelmatigheid van de wet verbeterd doordat de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met de WNT-jaarrapportage verminderen.

Voor het opstellen van een WNT-jaarrapportage die zich richt op overtredingen en handhavingsmaatregelen is het niet noodzakelijk een algemene digitale meldplicht in stand te houden. De regering vindt het echter wenselijk dat het digitaal opvragen van bezoldigingsgegevens mogelijk blijft. Voor vakdepartementen in wier domein veel WNT-instellingen vallen, zijn bezoldigingsgegevens van (top)functionarissen essentiële beleidsinformatie. Inzicht in bezoldigingsgegevens is bijvoorbeeld noodzakelijk om een regeling met sectorale bezoldigingsklassen te kunnen opstellen. Voor WNT-toezichthouders vormen de gegevens bovendien een basis voor risicoanalyses en risicogericht toezicht.¹² De regering stelt voor de algemene digitale meldplicht te vervangen door een bevoegdheid voor de bij de WNT betrokken vakministers om de digitale meldplicht voor de eigen sector bij ministeriële regeling vast te

¹² De ontwikkeling van risicogebaseerde toezichtstrategieën maakt tevens onderdeel uit van de verbeteragenda naar aanleiding van de wetsevaluatie, zie Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1, p. 6.

leggen (Artikel I, onderdeel X; artikel 4.1, vijfde lid). Dit is allereerst passend, omdat het aansluit bij het voorstel om de wijze waarop instellingen zich moeten verantwoorden in een ministeriële regeling uit te werken (zie paragraaf 3.1). Daarnaast geeft dit de mogelijkheid af te zien van verplichte digitale melding in WNT-sectoren waar deze verplichting zijn doel voorbij schiet. Dat is bijvoorbeeld het geval als in het domein van een vakminister c.q. WNT-toezichthouder slechts sprake is van enkele WNT-instellingen waarbij het ministerie reeds uit andere hoofde over het financieel verslaggevingsdocument beschikt. Dan kunnen de bezoldigingsgegevens – indien nodig – eenvoudig uit het financieel verslaggevingsdocument van de instelling worden gehaald. Er is in dat geval geen noodzaak om te beschikken over digitaal verstrekte bezoldigingsgegevens van individuele topfunctionarissen of geaggregeerde gegevens over grote groepen instellingen. Het betreft bijvoorbeeld de domeinen van de Ministers van Defensie, Financiën en Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tevens wordt de transparantie over topinkomens geborgd door instellingen te verplichten hun WNT-verantwoording te publiceren op internet op een algemeen toegankelijke wijze. Die openbaarmaking draagt ook bij aan de naleving van de wet. De meldplicht voor accountants om overtredingen aan de Minister van BZK of de vakminister te melden blijft onverminderd van kracht. Ook blijft de WNT-toezichthouder bevoegd om instellingen steekproefsgewijs te verzoeken om hun bezoldigingsgegevens alsnog digitaal te melden voor toezichtsdoeleinden. De Ministers van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen, Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Wonen en Rijksdienst zijn voornemens de digitale meldplicht in stand te houden voor respectievelijk onderwijs-, cultuur- en media-instellingen, zorginstellingen en woningcorporaties door deze digitale meldplicht op te nemen in de sectorale WNT-regeling. Voor deze WNT-sectoren maakt de digitale melding van bezoldigingsgegevens in het kader van de WNT reeds onderdeel uit van de algehele verantwoording van instellingen aan de vakminister en de sectorale online meldtools die hiervoor zijn ingericht.

5.2 Frequentie integrale wetsevaluatie

De regering hecht, zoals ook bij eerdere wetswijzigingen is benadrukt, aan een periodieke evaluatie van de wet. De eerste integrale wetsevaluatie van de WNT laat evenwel zien dat een (volgende) evaluatie pas van toegevoegde waarde is als de wetgeving enige jaren is toegepast. Het overgangsrecht zorgt vooralsnog voor onvoldoende zicht op neveneffecten van de wet. Bovendien wordt met voorliggend wetsvoorstel gepoogd de evident ongewenste effecten van de wet voortvarend te verhelpen. In een volgende evaluatie is het van belang te kunnen meten in hoeverre deze maatregelen tot het gewenste resultaat hebben geleid. Om die reden stelt de regering voor de frequentie van de wetsevaluatie te verlagen tot eens in de vijf jaar (Artikel I, onderdeel AF).

5.3 Adviescollege

De gedachte achter paragraaf 6 van de WNT was om een orgaan in te stellen dat zou kunnen adviseren over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Dit orgaan zou hierbij moeten waken over de eenheid in beleid over de gehele reikwijdte van de wet. Ook zou het adviescollege de niet-beoogde effecten van de wet, het bonusverbod en mogelijke ontwijkingsconstructies evalueren.¹³ De afgelopen jaren heeft het kabinet dit zelf gedaan en zorgde de Minister van BZK als systeemverantwoordelijk Minister voor coördinatie en afstemming van de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving. Er

¹³ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3.

bestaan zowel formele als informele mechanismen om de coherentie te garanderen. Dit betreft bijvoorbeeld de rol van de Minister van BZK bij het honoreren van uitzonderingsverzoeken¹⁴ en – sinds de inwerkingtreding van de Reparatiewet WNT – bij het vaststellen van uniforme beleidsregels. Hiernaast heeft de Minister van BZK de evaluatie van genoemde bepalingen ter hand genomen.¹⁵ Omdat de afgelopen jaren geen behoefte bleek te bestaan aan externe advisering en het regeringsbeleid er bovendien op gericht is het adviesstelsel te versoberen en minder colleges in te richten, wordt voorgesteld paragraaf 6 te laten vervallen (Artikel I, onderdeel AD).¹⁶ Het voorzittersoverleg Raden van Toezicht van umc's heeft er in de consultatie op aangedrongen niet af te zien van een wettelijk ingesteld adviescollege. De regering ziet de nut en noodzaak hiervoor echter niet. Indien op een later moment externe advisering noodzakelijk wordt geacht, kan altijd nog een gerichte opdracht gegeven worden aan een bestaand of een ad hoc ingesteld adviescollege.

6. Het tegengaan van wetsontwijking

De wetsevaluatie heeft laten zien dat de nalevingsbereidheid van instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen over het algemeen groot is. De WNT-jaarrapportage 2015, die op 21 december 2016 aan beide Kamers is gestuurd, bevestigt dat beeld. Tegelijkertijd is uit de uitvoeringspraktijk van de WNT gebleken dat het voor komt dat instellingen constructies hanteren die niet in strijd zijn met de letter van de WNT, maar wel op gespannen voet staan met doel en strekking van de wet. Verantwoordelijke vakministers worden regelmatig, vaak naar aanleiding van berichtgeving in de media, bevraagd over casuïstiek waar zich dat voordoet. Het systeem van de WNT bevat al verschillende waarborgen om wetsontwijking tegen te gaan. Tevens hebben betrokken ministeries en WNT-toezichthouders gevallen van wetsontwijking tegen kunnen gaan met communicatie, voorlichting, toezicht, en verduidelijking en aanscherping van uitvoeringsregelgeving. Om te voorkomen dat de normering van de WNT niet of niet volledig geldt waar dat wel op zijn plaats is, zijn nieuwe waarborgen gewenst. De regering stelt maatregelen voor om twee routes tegen wetsontwijking de pas af te snijden. Met de introductie van deze nieuwe waarborgen tegen wetsontwijking wordt tevens uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie inzake het tegengaan van schijnconstructies.¹⁷

6.1 Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties

Als een topfunctionaris in deeltijd bij een WNT-instelling en bij een aan die instelling gelieerde rechtspersoon werkt, dan moet de bezoldiging die hij of zij bij beide organisaties ontvangt worden opgeteld. De som van de bezoldigingen mag niet meer bedragen dan de toepasselijke norm. Deze verplichte anticumulatie geldt thans niet als een topfunctionaris bij twee of meer niet-gelieerde, onafhankelijke WNT-instellingen werkzaam is. De WNT normeert de bezoldiging die de topfunctionaris bij de afzonderlijke instellingen verdient. Iedere instelling moet de deeltijdfactor vaststellen, waarmee de toepasselijke norm wordt gecorrigeerd. De WNT verhindert echter niet dat verschillende functies optellen tot meer dan 1,0 fte, zolang men aannemelijk kan maken dat er ook feitelijk meer dan een voltijd werkweek wordt gewerkt. Er zijn enkele voorbeelden bekend waarbij topfunctionarissen twee aparte dienstverbanden hadden, beide functies

¹⁴ Artikel 2.4 en 2.5 WNT.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1.

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 817, nr. 10.

¹⁷ Motie Kerstens, Kamerstukken II 2015/16, 30 111, nr. 94.

optelden tot meer dan 1,5 fte en betreffende topfunctionarissen met die functies meer dan het toepasselijke bezoldigingsmaximum verdienden. Hoewel topfunctionarissen die in deeltijd bij meerdere WNT-instellingen werken dit in de meeste gevallen niet zullen doen om de normering te ontwijken, vindt de regering het onwenselijk dat topfunctionarissen langs deze weg meer dan het bezoldigingsmaximum verdienen. Daarom introduceert dit wetsvoorstel een anticumulatiebepaling die de totale bezoldiging uit functies als topfunctionaris bij WNT-instellingen maximeert tot het wettelijk bezoldigingsmaximum (in 2017: € 181.000), tenzij voor de betreffende topfunctionaris een hoger maximum geldt (Artikel I, onderdeel F; artikel 1.6a). Dat kan het geval zijn indien op grond van artikel 2.4 of 2.5 WNT een uitzondering geldt of op grond van paragraaf 3 van de wet een (hoger) sectoraal bezoldigingsmaximum geldt. Dat is thans alleen het geval voor zorgverzekeraars en Wlz-uitvoerders. De regering benadrukt dat de bepaling de totale bezoldiging van de topfunctionaris maximeert, niet de deeltijdfactor als zodanig. Die mag hoger zijn dan 1,0 fte, zolang de totale bezoldiging het wettelijk bezoldigingsmaximum of toepasselijke hogere maximum niet overschrijdt. De anticumulatiebepaling ziet alleen toe op functies als bestuurder (executieve topfunctionaris) met een dienstbetrekking, en niet op functies als voorzitter of lid van een toezichthoudend orgaan of topfunctionarissen zonder dienstbetrekking. De regering beperkt de anticumulatiebepaling tot bestuursfuncties om gericht en uitsluitend de hiervoor geschetste, niet vaak voorkomende situatie tegen te gaan. Het komt in de (semi)publieke sector wel veel voor dat topfunctionarissen een hoofdfunctie als bestuurder combineren met één of meer nevenfuncties als toezichthouder. Dat is in principe niet ongewenst: zo vergroten en delen topfunctionarissen hun kennis en expertise, wat de kwaliteit van bestuur in de (semi)publieke sector ten goede komt. Een anticumulatiebepaling die ook toezichthoudende functies omvat, zou een groot aantal topfunctionarissen raken en het (willen) vervullen van bezoldigde nevenfuncties in de (semi)publieke sector mogelijk kunnen ontmoedigen. De regering vindt dit ongewenst.

6.2 Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet

Dit wetsvoorstel bevat niet de uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar andere werknemers dan topfunctionarissen. Daartoe is het wetsvoorstel Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT («WNT-3») in voorbereiding genomen. Zolang die uitbreiding van de personele reikwijdte van de wet niet is gerealiseerd, is het wenselijk om te voorkomen dat topfunctionarissen aan de normering ontkomen door zich anders te positioneren binnen hun organisatie. Het komt meer dan eens voor dat topfunctionarissen aftreden en dan nog enige tijd aanblijven als «adviseur» – in de veronderstelling dat de normering van de bezoldiging en ontslagvergoeding dan niet meer geldt.

Bij de totstandkoming van de WNT is reeds onderkend dat een topfunctionaris soms met behoud van bezoldiging in dienst wordt gehouden, enkel om uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband te vermijden. Om dit te kunnen monitoren is destijds het begrip gewezen topfunctionaris geïntroduceerd. Gewezen topfunctionarissen betreffen functionarissen die niet langer als topfunctionaris werkzaam zijn, maar een andere functie zijn gaan bekleden bij dezelfde organisatie. De bezoldiging en ontslagvergoeding zijn niet genormeerd, maar moeten wel openbaar gemaakt worden. Ingevolge de WNT geldt overigens dat een topfunctionaris onder omstandigheden ook na zijn aftreden in het kader van de normering van de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband als topfunctionaris aangemerkt blijft en niet als gewezen topfunctionaris. Dit geldt blijkens jurisprudentie in elk geval wanneer het dienstverband wordt voortgezet in een functie als niet-topfunctionaris en die voortzetting

onderdeel uitmaakt van de afspraken die met het oog op de beëindiging van het dienstverband als topfunctionaris zijn gemaakt.¹⁸ Dit is in artikel 6 van de Beleidsregels WNT 2016 uitdrukkelijk vermeld.

Ondanks de beleidsregels blijkt in het concrete geval – bijvoorbeeld door de accountant of de WNT-toezichthouder – vaak lastig te kunnen worden vastgesteld of de functiewijziging verband houdt met het in de toekomst beëindigen van het dienstverband en/of met een poging om onder de inkomensnormering uit te komen. Het voorgaande illustreert de complexiteit van de toepassing van de huidige wet en de moeilijkheid om de juiste toepassing ervan in een concreet geval vast te kunnen stellen. Om die reden is een vereenvoudiging gewenst. Op basis van de hiervoor geschetste overwegingen is de regering van oordeel dat het onderscheid tussen topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen in dienstbetrekking van de desbetreffende instelling wat betreft de normering zoveel mogelijk dient te vervallen. Daarmee wordt de constructie zoals hiervoor geschetst onmogelijk gemaakt.

In onderhavig wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de definitie van topfunctionaris zodanig aan te scherpen, dat een functionaris die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden heeft vervuld en na beëindiging van die functie vervulling in dienst blijft bij de desbetreffende rechtspersoon of instelling, voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft. Er is gekozen voor een periode langer dan twaalf maanden om te voorkomen dat een functionaris die maar kort de functie van topfunctionaris heeft vervuld, bijvoorbeeld als waarnemer, gedurende langere periode genormeerd blijft (Artikel I, onderdeel A, eerste lid). Hiermee komt het begrip gewezen topfunctionaris te vervallen. In de consultatie hebben enkele organisaties onderschreven dat deze wijziging inderdaad een gewenste vereenvoudiging is. Daarnaast hebben het voorzittersoverleg Raden van Toezicht Nederlandse Universiteiten, de Stichting Katholieke Universiteit en Van Doorne Advocaten aangegeven dat de bepaling het onmogelijk maakt dat medisch specialisten toetreden tot de Raad van Bestuur van een ziekenhuis of rector magnificus worden binnen het College van Bestuur van een universiteit en na hun aftreden weer medisch specialist worden tegen hun oorspronkelijke bezoldiging. Zij wijzen daarbij op de samenloop met het wetsvoorstel WNT-3 en het feit dat dat wetsvoorstel nadrukkelijk geen betrekking zal hebben op medisch specialisten. De regering heeft inderdaad nadrukkelijk overwogen dat het wenselijk is om medische beroepsgroepen buiten het toepassingsbereik van de WNT te laten. Dit volgt uit het advies van de commissie Meurs (2012) en het Zorgakkoord (2013).¹⁹ Uit dat advies bleek dat normering geen effectief instrument is om de beloningen van medisch professionals te matigen. Met het voorgestelde nieuwe artikel 1.5a wordt daarom in de wet de bestaande praktijk verankerd dat ten aanzien van medisch specialisten die naast hun functie als medisch specialist bij een zorginstelling in deeltijd ook een bestuursfunctie (als topfunctionaris) bij die zorginstelling vervullen, alleen op de werkzaamheden als topfunctionaris de WNT van toepassing is. De regering benadrukt dat op andere terreinen een onderscheid tussen de functie van topfunctionaris en andere uitvoerende functies bij de desbetreffende instelling niet is toegestaan: een meewerkend voorman wordt voor zijn totale bezoldiging genormeerd en kan in zijn rechtspositie geen onderscheid maken tussen taken als topfunctionaris en andere taken. Deze toepassing volgt reeds uit de wet, maar wordt met onderhavig wetsvoorstel nader gecodificeerd door middel van het toevoegen van een extra zin aan artikel 2.1, vijfde lid (Artikel I, onderdeel I, eerste lid, onderdeel b).

Door werkzaamheden als medisch specialist met artikel 1.5a buiten het toepassingsbereik van de wet te laten, zijn medisch specialisten ook

¹⁸ ECLI:NL:RBMNE:2015:2432

¹⁹ Voor de vindplaatsen van die documenten zie paragraaf 7.4.

uitgezonderd van de voorgestelde bepaling dat een topfunctionaris die die functie langer dan twaalf maanden heeft vervuld voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft. Daarnaast is naar aanleiding van de consultatiereactie voorzien in een mogelijkheid om bij ministeriële regeling van de Minister van BZK ook andere functies aan te wijzen waarvoor de voorgestelde normering na het aftreden als topfunctionaris niet geldt. De consultatiereacties hadden weliswaar betrekking op medisch specialisten, maar de regering kan zich voorstellen dat ook de arbeidsmarktsituatie van andere functiegroepen een uitzondering van de genoemde bepaling wenselijk maakt. Zij die na beëindiging van hun functie vervulling als topfunctionaris één van de bij ministeriële regeling genoemde functies vervullen, worden dan niet langer aangemerkt als topfunctionaris. De regering vindt het wenselijk dat dit mogelijk is als de arbeidsmarktsituatie voor de specifieke functiegroep dat vereist. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat met het vervallen van het begrip gewezen topfunctionaris niet de verplichting tot openbaarmaking van ontslagvergoedingen of de mogelijkheid tot het terugvorderen van onverschuldigde betalingen komt te vervallen indien de topfunctionaris uit dienst treedt. Deze componenten hielden reeds verband met het topfunctionarisschap. Dit blijft ongewijzigd. De gevolgen die deze bepaling heeft voor de administratieve lasten zullen worden toegelicht in de ministeriële regeling waarin de functies worden aangewezen waarvoor deze vorm van normering niet zal gelden.

7. Overige onderwerpen

7.1 Indexering

Indexering van het wettelijk bezoldigingsmaximum

Op grond van het tweede lid van artikel 2.3 wordt het wettelijk bezoldigingsmaximum jaarlijks geïndexeerd middels de contractuele loonstijging bij de overheid in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de norm wordt vastgesteld. De norm wordt vastgesteld aan het eind van het jaar voorafgaande aan het kalenderjaar waarvoor deze moet gaan gelden. Deze indexering loopt hiermee twee jaar achter op de daadwerkelijke, structurele loonstijgingen in de publieke sector. Hierdoor kan de norm afwijken van de bezoldiging van een Minister. Met de introductie van een nieuw artikel 7.4 krijgt de Minister van BZK de bevoegdheid het bezoldigingsmaximum bij ministeriële regeling te verhogen tot maximaal de bezoldiging van een Minister, als deze meer dan € 500 verschilt met de WNT-norm (Artikel I, onderdeel AJ, artikel 7.4). Voor de toepassing van dit artikel wordt de bezoldiging van een Minister bepaald zoals beschreven in de memorie van toelichting bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT.

Indexering van de maximale uitkering wegens beëindiging van het dienstverband

In de huidige artikelen 2.10, tweede lid, en 3.7, tweede lid, van de WNT is bepaald dat de maximale uitkering wegens beëindiging van het dienstverband (de ontslagvergoeding) op voordracht van de Minister van BZK bij algemene maatregel van bestuur wordt gewijzigd indien de loonontwikkeling hiertoe aanleiding geeft. Dit maximum van één jaarsalaris tot ten hoogste € 75.000 is sinds de inwerkingtreding van de WNT niet geïndexeerd. Het feit dat het bezoldigingsmaximum van de WNT wel structureel – ieder jaar – wordt geïndexeerd en de maximale ontslagvergoeding niet, betekent dat beide over de tijd steeds verder uit elkaar zullen gaan lopen. Een jaarlijkse, geleidelijke indexering volgens een vaste, objectieve rekenregel verdient de voorkeur boven een schoksgewijze

indexering met een tussenpoos van meerdere jaren. Vaststelling van de indexering bij ministeriële regeling ligt in dat geval meer voor de hand: bij keuze voor een vaste, objectieve rekenregel acht de regering indexering bij algemene maatregel van bestuur een te zware procedure. Daarom wordt voorgesteld in de genoemde artikelen een delegatiegrondslag voor regeling bij ministeriële regeling van de Minister van BZK op te nemen («bij of krachtens algemene maatregel van bestuur»). De grondslag voor die ministeriële regeling zal in het Uitvoeringsbesluit WNT worden opgenomen. Met het oog op consistentie ligt het voor de hand om voor de wijze van indexering en de daarbij toe te passen objectieve rekenregels parallellen te zoeken met andere wet- en regelgeving en normbedragen inzake ontslagvergoedingen, zoals bijvoorbeeld de indexering van het maximumbedrag van de transitievergoeding, bedoeld in artikel 7:673, derde lid, BW. Bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT zal de regering een beslissing nemen over de wijze van indexering en de daarbij toe te passen objectieve rekenregels. Die keuze zal in het Uitvoeringsbesluit WNT worden vastgelegd, waarna de jaarlijkse indexering (de uitkomst van de rekenregel) bij ministeriële regeling bekend zal worden gemaakt.

7.2 Wettelijke rente

Zoals in de memorie van toelichting bij de WNT al was aangegeven, worden voordelen uit laagrentende leningen (als onderdeel van vergoeding in natura) aangemerkt als onderdeel van de bezoldiging.²⁰ Een vergelijkbaar voordeel treedt op als de topfunctionaris een onverschuldigde betaling niet terstond terugbetaalt. Tegenover dit voordeel voor de topfunctionaris staat een nadeel voor de verantwoordelijke die door het uitblijven van de terugbetaling renteschade leidt. Om te voorkomen dat de topfunctionaris een oneigenlijk voordeel ontvangt en de verantwoordelijke hierdoor schade leidt, wordt voorgesteld te bepalen dat de topfunctionaris vanaf een zeker moment van rechtswege wettelijke rente is verschuldigd over de niet terugbetaalde onverschuldigde betaling, met een minimum van 4% (parallel aan de ondergrens voor de invorderingsrente die ingevolge het regeerakkoord is vastgesteld op 4%) (Artikel I, onderdeel E). De wettelijke rente is verschuldigd vanaf 1 januari volgend op het tijdstip van de onverschuldigde betaling, indien deze niet vóór 1 juli van het volgende jaar is terugbetaald.

Advocatenkantoor Rutgers & Posch wijst er in de consultatie op dat in de praktijk niet altijd met zekerheid kan worden vastgesteld of er sprake is van een onverschuldigde betaling en dat het in het geval van een handhavingszaak langer dan zes maanden kan duren voordat in hoogste instantie duidelijk wordt of en zo ja hoe hoog de onverschuldigde betaling is. De regering meent echter dat een periode van zes maanden – vanaf 1 januari tot 1 juli van het jaar volgend op het tijdstip van de onverschuldigde betaling – in het gros van de gevallen een voldoende en redelijke termijn is om een onverschuldigde betaling terug te betalen. In die periode maken WNT-instellingen het jaarverslag op en controleert de accountant de WNT-verantwoording in het jaarverslag. De meeste overtredingen komen dan aan het licht. In die gevallen dat een onverschuldigde betaling later wordt geconstateerd en ongedaan gemaakt dan vóór 1 juli vindt de regering het terecht dat wettelijke rente verschuldigd is.

²⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, p. 24.

7.3 Wijzigingen in relatie tot de systeemverantwoordelijkheid van de Minister van BZK

In de WNT is op verschillende onderdelen van de wet voorzien in de mogelijkheid nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of in beleidsregels. Dit heeft ondermeer tot doel vakministers de mogelijkheid te geven voor de sectoren onder hun verantwoordelijkheid (verlaagde) sectorale bezoldigingsmaxima en klassenindelingen vast te stellen. Daarnaast werd beoogd uitvoeringsregelgeving te kunnen vaststellen, met het oog op verduidelijking en uitvoerbaarheid van de wet in de praktijk. Deze uitvoeringsregelgeving omvat thans het Uitvoeringsbesluit WNT, de Uitvoeringsregeling WNT, het Controleprotocol WNT en de Beleidsregels WNT. De Minister van BZK is verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het algehele systeem van de WNT. In relatie tot die systeemverantwoordelijkheid stelt de regering twee wijzigingen voor.

Allereerst wordt voorgesteld dat de vakminister (verlaagde) sectorale bezoldigingsmaxima en klassenindelingen voortaan dient vast te stellen in overeenstemming met de Minister van BZK (Artikel I, onderdelen N, O, T en U). Hierdoor is de Minister van BZK beter in staat toe te zien op de uitvoerbaarheid van en voldoende samenhang tussen sectorale klassenindelingen en bijbehorende maxima alsmede het algehele systeem van de WNT. De tweede wijziging heeft betrekking op besluitvorming over verzoeken van partijen om een uitzondering op de bezoldigingsnorm op grond van artikel 2.4 WNT. In het nieuwe tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat een dergelijk verzoek moet worden ingediend bij de vakminister. De toewijzing van een uitzonderingsverzoek is een bevoegdheid van de vakminister en de Minister van BZK gezamenlijk. In de ministerraad van 4 maart 2016 is afgesproken dat bij een afwijzing van een uitzonderingsverzoek de ondertekening door de vakminister volstaat. Om dit juridisch te borgen, wordt artikel 2.4 opnieuw vastgesteld (Artikel I, onderdeel L). In het nieuwe artikel 7.5 wordt geregeld dat op een verzoek als bedoeld in artikel 2.4 WNT binnen 16 weken moet worden beslist (Artikel I, onderdeel AK). Deze termijn geldt ook voor andere uitzonderingsverzoeken, zoals het verzoek om ingedeeld te worden in een andere klasse (artikel 2.7, derde lid, WNT). Zeker bij toewijzing van een verzoek doet deze termijn, gelet op de vereiste afstemming in de ministerraad en de ondertekening door de vakminister en de Minister van BZK, recht aan de zwaarte van de procedure.

7.4 Criteria voor toepasselijkheid van de WNT op door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerde instellingen

Voor instellingen die worden gesubsidieerd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) geldt thans dat zij onder de WNT vallen als zij een subsidie ontvangen ten behoeve van de integrale kosten van de instelling of als de subsidie tezamen met andere subsidies van de rijksoverheid meer dan 50% van de jaarlijkse inkomsten bedragen. In de uitvoeringspraktijk van de WNT is gebleken dat ingevolge deze criteria een groot aantal door BZ gesubsidieerde instellingen met een klein risico op bovenmatige topinkomens onder de reikwijdte van de wet valt. Om die reden wordt voor deze instellingen een ondergrens van € 500.000 subsidie per kalenderjaar voorgesteld, in aansluiting bij de algemene ondergrens voor toepasselijkheid van de WNT op gesubsidieerde instellingen die met de Aanpassingswet WNT is ingevoerd (Artikel I, onderdeel AO).²¹ Er is gekozen voor € 500.000 subsidie per kalenderjaar, in plaats van een periode van tenminste drie achtereenvolgende kalenderjaren die in het algemeen voor gesubsidieerde instellingen geldt. De

²¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 715, nr. 3.

grond hiervoor is gelegen in de overweging dat de betaling van bovenmatige salarissen zich in het bijzonder slecht verhoudt tot het beleids-terrein van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. Een additionele overweging is dat activiteiten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking vaak meerjarig zijn en dan moet worden voorkomen dat door BZ gesubsidieerde instellingen door een schommeling in de subsidie meerdere jaren niet onder de reikwijdte van de WNT valt. Met dit voorstel worden het risico op bovenmatige topinkomens enerzijds en de uitvoeringskosten bij de WNT-uitvoerder en administratieve lasten voor subsidieontvangers anderzijds in balans gebracht.

8. Advies en consultatie

Het conceptwetsvoorstel lag van 2 tot en met 30 mei 2016 ter consultatie voor. Er kon zowel via www.internetconsultatie.nl als per brief of e-mail op het wetsvoorstel worden gereageerd. 68 brancheverenigingen, beroepsorganisaties en andere belanghebbenden zijn per brief geïnformeerd over de consultatie en uitgenodigd op het wetsvoorstel te reageren. In totaal heeft het Ministerie van BZK 28 reacties ontvangen²², waaronder van brancheorganisaties uit de zorg, het onderwijs en van woningcorporaties, accountants en adviseurs van WNT-instellingen, twee vakcentrales, enkele individuele publieke en semipublieke organisaties die onder de reikwijdte van de WNT vallen en twee reacties van particulieren.

In veel consultatiereacties wordt de doelstelling om de doelmatigheid en de uitvoering van de WNT te verbeteren en de administratieve lasten te verminderen ondersteund. Zo is er door de meeste organisaties positief gereageerd op de voorgestelde aanpassingen van de normering van ontslagvergoedingen, het laten vervallen van het algeheel verbod op variabele beloningen voor topfunctionarissen, het wegnemen van de dubbele verantwoording van bezoldigingsgegevens op grond van het BW en de WNT en het voorzien in een verantwoordingsvrijstelling voor zeer kleine publieke instellingen. Tegelijkertijd zijn veel organisaties kritisch over de voorgestelde maatregelen voor het tegengaan van wetsontwijking en de nieuwe complexiteit die hiermee in de WNT wordt geïntroduceerd. Instellingen wijzen er in dat verband op dat die complexiteit op gespannen voet staat met de doelstelling de uitvoering van de WNT te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen. De regering erkent dit: het tegengaan van wetsontwijking en administratieve lastenvermindering zijn twee eigenstandige doelstellingen van dit wetsvoorstel die niet op alle onderdelen met elkaar rijmen of elkaar versterken. De algemene lijn op dit punt is: aanscherping om ongewenste wetsontwijking tegen te gaan waar dat nodig is, vereenvoudiging en lastenverlichting waar dat kan en geen onevenredige risico's op bovenmatige topinkomens met zich mee brengt.

Enkele organisaties brengen opnieuw onder de aandacht dat zij de doelstelling van de WNT ondersteunen, maar tegen de verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100% van het ministersalaris zijn die op 1 januari 2015 in werking is getreden. Zij geven tevens aan dat onderhavig wetsvoorstel onterecht geen aandacht besteedt aan de niet-beoogde effecten van de WNT die volgens hen in hun sectoren aan de orde zijn. De regering verwijst inzake deze kritiek naar de parlementaire stukken van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT²³ en het kabinetsstandpunt bij de wetsevaluatie WNT.²⁴ Ook vragen enkele organisaties aandacht voor de samenloop tussen onderhavig wetsvoorstel en de Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT. Daarbij is de lijn dat onderhavig wetsvoorstel wat betreft de regering zo snel mogelijk in werking treedt en de

²² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

²³ Kamerstukken I en II 2014/15, 33 978.

²⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1.

samenloop met het wetsvoorstel Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT in dat wetsvoorstel wordt geregeld. Hoe met reacties op de specifieke onderdelen van dit wetsvoorstel is omgegaan, is ter plaatse in deze memorie van toelichting verantwoord. Eén rode draad in de reacties is dat de eerste voorstellen voor administratieve lastenverlichting wat betreft verschillende organisaties nog te weinig winst opleveren. Verschillende organisaties doen suggesties voor maatregelen waarmee veel meer winst kan worden geboekt, bijvoorbeeld door het bezoldigingsbegrip van de WNT te verlaten en aan te sluiten bij het fiscaal loonbegrip of het begrip topfunctionaris aan te passen. Dergelijke grote wijzigingen in het stelsel van de WNT zijn wat betreft de regering na een eerste wetsevaluatie niet aan de orde. Een tweede rode draad is dat organisaties kritisch zijn over de uitbreiding van het begrip gelieerde rechtspersoon en de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar holdings waarop de Dijkstalcriteria van toepassing zijn. Het begrip gelieerde rechtspersoon is naar aanleiding van de kritiek minder ver verruimd dan in het conceptwetsvoorstel dat ter consultatie voor lag en de bepaling inzake holdings is met het oog op de voortgang van het wetgevingsproces uit dit wetsvoorstel geschrapt. Een derde rode draad is dat organisaties kanttekeningen plaatsen bij de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid door de accountant van enkele nieuwe bepalingen gericht op het tegengaan van wetsontwijking. Dat heeft tot diverse aanscherpingen en tot nadere toelichting op de rol van de accountant bij controle op naleving van die bepalingen geleid.

9. Overgangsrecht

Diverse bepalingen in dit wetsvoorstel treffen topfunctionarissen die reeds bezoldigingsafspraken gemaakt hebben en die als gevolg van de bepalingen in dit wetsvoorstel in strijd komen met de normering van de WNT. Hiermee raakt het wetsvoorstel het recht op ongestoord genot van het eigendom, neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).²⁵ Hieruit blijkt dat inmenging op het eigendomsrecht alleen toegestaan is indien onder meer sprake is van «fair balance». Om te bepalen of sprake is van «fair balance» worden de belangen en de omvang van de groep betrokkenen en de voorspelbaarheid van de normen afgewogen tegen het belang van de Staat om een bezoldigingsmaximum te stellen. Een onmiddellijke toepassing van de normering als gevolg van de bepalingen in dit wetsvoorstel zou kunnen worden aangemerkt als strijdig met het EVRM. Daarom wordt in artikel 7.3b voorzien in overgangsrecht overeenkomstig het thans geldende overgangsrecht van de WNT. Dit betekent dat bestaande bezoldigingsafspraken vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in drie jaar worden afgebouwd naar het wettelijk bezoldigingsmaximum. De regering meent hiermee een eerlijke en voldoende voorspelbare balans te treffen tussen de individuele belangen van de betrokkenen en het belang om bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan. De regering gaat er vanuit dat, voor zover het voorstel leidt tot een beperking van het recht op ongestoord genot van het eigendom, deze beperking gerechtvaardigd is en daarmee niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Voor enkele van de in paragraaf 6 geschetste maatregelen om wetsontwijking tegen te gaan, zijn expliciete overgangsrechtelijke bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze worden in het artikelsgewijze deel nader toegelicht.

²⁵ Zie ook Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 29–30 en Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 22–24.

10. Administratieve lasten

Het doel van dit wetsvoorstel is primair het realiseren van de maatregelen uit de verbeteragenda die volgt uit de eerste integrale evaluatie van de WNT. Enkele maatregelen zijn nadrukkelijk gericht op de vermindering van administratieve lasten, of hebben dat tot gevolg. De impact van het wetsvoorstel op de administratieve lasten wordt hieronder toegelicht. Een aantal vereenvoudigingen in de informatieverplichtingen voor WNT-instellingen wordt bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. Het betreft wijzigingen van de informatieverplichtingen in het financieel verslaggevingsdocument in het algemeen (paragraaf 3.1), de verantwoordingsvrijstelling voor (zeer) kleine semipublieke instellingen (paragraaf 3.2), de informatieverplichtingen inzake ontslagvergoedingen (paragrafen 4.1 en 4.2) en het vervallen van de digitale meldplicht (paragraaf 5.1). De impact op de administratieve lasten zal in de toelichting bij deze uitvoeringsregelgeving worden vermeld. Voorlopig wordt de administratieve lastenverlichting die met deze vereenvoudigingen kan worden gerealiseerd, geschat op € 1,5 miljoen.

Daarnaast leiden ook, het verbod op variabele beloningen (paragraaf 3.3), het wegnemen van de dubbele verantwoordingsplicht op grond van het BW en de WNT (paragraaf 3.4) en de aanpassing van de criteria voor toepasselijkheid van de WNT op door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerde instellingen (paragraaf 7.4) tot administratieve lastenverlichtingen. Het verbod op variabele beloningen leidde, zoals toegelicht in paragraaf 3.3, tot veel inspanningen voor instellingen om te bepalen of een vorm van beloning was toegestaan. Het is onbekend hoeveel tijd of kosten instellingen hiervoor kwijt zijn. Wel kan worden aangenomen dat variabele beloningsvormen tegenwoordig bij een groot aantal instellingen standaard tot de arbeidsvoorwaarden behoren. Aangenomen dat de driekwart van de WNT-instellingen variabele beloningsvormen hanteert en het wegnemen van onzekerheid deze instellingen ten minste één uur werk scheelt, uitgevoerd door een medewerker op stafniveau, levert dit in totaal reeds een lastenverlichting op van € 256.500 ($\frac{3}{4} \times 6000$ instellingen \times 1 uur \times € 57 arbeidskosten²⁶). Met het wegnemen van de dubbele verantwoordingsplicht komen de openbaarmakingsverplichtingen op grond van artikel 383, eerste lid, van Boek 2 BW te vervallen voor instellingen die reeds op grond van de WNT bezoldigingsgegevens openbaar maken. Voor onderwijs- en zorginstellingen was dit reeds in sectorale regelgeving geregeld en betekent dit geen wijziging in de administratieve lasten, voor andere sectoren wel. Ingeschat wordt deze maatregel in de praktijk circa 100 instellingen van de dubbele verantwoordingsplicht worden ontheft. Uit de wetsevaluatie WNT blijkt dat gemiddeld 4 uur wordt besteed aan het opstellen van de WNT-verantwoording in het jaarverslag. Geschat wordt dat het feit dat instellingen geen BW-verantwoording meer hoeven op te stellen hen de helft van die tijd bespaart, ofwel 2 uur. Aangenomen dat de BW-verantwoording wordt opgesteld op stafniveau, bedraagt de administratieve lastenvermindering van deze maatregel € 11.400 (100 instellingen \times 2 uur \times € 57).

De aanpassing van de criteria voor toepasselijkheid van de WNT op door het Ministerie van BZ gesubsidieerde instellingen zorgt ervoor dat een aantal van deze instellingen niet langer onder de reikwijdte van de WNT valt. Naar verwachting gaat het om circa 200 instellingen. Uit de wetsevaluatie blijkt dat de administratieve lasten gemiddeld € 1.900 per instelling per jaar bedragen. Deze wijziging van de reikwijdte betekent derhalve een verlichting van € 380.000 per jaar ($\text{€ } 1.900 \times 200$ instellingen).

²⁶ Handboek meting regeldruk, https://www.kcwj.nl/sites/default/files/totaal_handboek_1-7-2014.pdf

De in paragraaf 6 geschetste maatregelen om wetsontwijking tegen te gaan zorgen voor administratieve lastenverzwaring. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de definitie van topfunctionaris zodanig aan te scherpen dat een functionaris die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden heeft vervuld en na beëindiging van die functie vervulling in dienst blijft bij de desbetreffende rechtspersoon of instelling, voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft (paragraaf 6.2). De normering van de functie vervulling na afloop van het topfunctionarisschap leidt slechts tot een beperkte lastenverzwaring, die gepaard gaat met de normering van de bezoldiging en de ontslagvergoedingen. Wat betreft de rapportageverplichtingen betekent de nieuwe regelgeving een administratieve lastenverlichting. Voor functionarissen die na hun topfunctionarisschap in dienst bleven gold reeds een openbaarmakingsplicht. Deze openbaarmakingsplicht wordt nu beperkt tot functionarissen die langer dan 12 maanden topfunctionaris waren, en tot een maximum van vier jaar na het topfunctionarisschap. Buiten deze periode gelden slechts de openbaarmakingsplichten voor niet-topfunctionarissen. Omdat de vrijstelling van bepaalde functies en de uiteindelijke openbaarmakingsplichten voor topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen bij ministeriele regeling worden bepaald, zal daar ook ingegaan worden op de totale effecten met betrekking tot de administratieve lasten. Dit geldt ook voor effecten van de in paragraaf 6.1 genoemde anticumulatiebepaling op de administratieve lasten voor instellingen, omdat de rapportageverplichtingen die hieruit voortvloeien tevens bij ministeriële regeling zullen worden bepaald.

Met het voorgestelde nieuwe artikel 1.5a worden de werkzaamheden als medisch specialist buiten het toepassingsbereik van de wet gelaten. Daarmee zullen ook de openbaarmakingsverplichtingen niet meer van toepassing zijn op medisch specialisten, in die zin dat zorginstellingen de bezoldiging van medisch specialisten (als niet-topfunctionarissen) boven het wettelijk bezoldigingsmaximum niet langer openbaar hoeven te maken. Ook dit heeft een administratieve lastenverlichting tot gevolg. Voor de kwantificering hiervan wordt uitgegaan van het gegeven uit de wetsevaluatie dat de administratieve lasten voor zorginstellingen gemiddeld € 3.500 per instelling per jaar bedragen. Ingeschat wordt dat circa € 2.500 hiervan bestaat uit vaste kosten en circa € 1.000 van de lasten bestaat uit variabele kosten afhankelijk van het aantal te publiceren werknemers. Uit de jaarrapportages blijkt dat er gemiddeld zes werknemers per instelling worden gemeld. Dit betekent dat administratieve lasten per te publiceren functionaris gemiddeld € 165 bedragen. Het niet langer hoeven publiceren van de bezoldiging van circa 3.900 medisch specialisten leidt dan tot een lastenverlichting van ongeveer € 643.500.

Totale impact op de administratieve lasten

Van de overige bepalingen uit dit wetsvoorstel kan worden aangenomen dat de impact op de administratieve lasten verwaarloosbaar is. De normering van ontslagvergoedingen wordt zodanig aangepast dat ontslagvergoedingen die voortvloeien uit niet algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomsten, sociale plannen of andere collectieve regelingen ook uitgezonderd worden van de normering (paragrafen 4.1 en 4.2). Dit zorgt echter niet voor een vermindering in administratieve lasten, omdat een WNT-instelling en een topfunctionaris die een ontslagvergoeding overeen willen komen dezelfde voorbereidingen moeten treffen als nu het geval is. De mogelijkheid om de norm bij te stellen tot het ministersalaris (paragraaf 7.1) betekent mogelijk dat WNT-instellingen lopende het verslagjaar kennis moeten nemen van een nieuwe norm en betekent een kleine last. Het berekenen van wettelijke rente bij handhaving (paragraaf 7.2) brengt administratieve lasten met zich mee, maar zal in de praktijk zeer weinig voorkomen.

De totale impact van de toegelichte wijzigingen zoals opgenomen in dit wetsvoorstel is in onderstaande tabel in beeld gebracht. De wijzigingen leiden tot een administratieve verlichting van ongeveer 2,85 miljoen euro.

Maatregel	Berekening	AL-impact
Vervallen verbod op variabele beloningen	4.500 instellingen x 1 uur x € 57	(-/-) € 0,3 miljoen
Dubbele verantwoordingsplicht	100 instellingen x 2 uur x € 57	(-/-) € 0,01 miljoen
Criteria reikwijdte door BZ gesubsidieerde instellingen	200 instellingen x € 1.900	(-/-) € 0,4 miljoen
Vervallen openbaarmakingsverplichtingen werkzaamheden medisch specialisten	4.000 functionarissen x € 165	(-/-) € 0,64 miljoen
Vereenvoudigingen in informatieverplichtingen, te realiseren bij ministeriële regeling	Voorlopige inschatting, nader te kwantificeren in de desbetreffende regeling	(-/-) € 1,5 miljoen
Totaal		(-/-) 2,85 miljoen

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

Zoals is aangegeven in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt voorgesteld de definitie van topfunctionaris in onderdeel b, van artikel 1.1 aan te scherpen, zodat niet alleen topfunctionarissen die de genoemde functies vervullen onder de definitie vallen, maar ook gewezen topfunctionarissen die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden hebben vervuld. Hun bezoldiging bij die instelling blijft daarna voor een periode van vier jaar volledig genormeerd. Hiertoe wordt een nieuw onderdeel 6 toegevoegd aan onderdeel b van artikel 1.1 (Artikel I, onderdeel A, eerste lid). Gewezen topfunctionarissen die langer dan twaalf maanden de functie van topfunctionaris vervulden, worden ingevolge het voorgestelde onderdeel 6 voor de toepassing van de WNT ook daarna als topfunctionaris aangemerkt. Hun bezoldiging bij die instelling blijft daarna voor een periode van vier jaar volledig genormeerd en ook op deze wijze opgenomen in de jaarrekening. Gewezen topfunctionarissen die korter dan twaalf maanden de functie van topfunctionaris hebben vervuld, worden alleen voor de periode dat zij topfunctionaris waren – ongeacht de hoogte van de bezoldiging – genormeerd en opgenomen in de jaarrekening. Uiteraard blijft gelden dat wanneer zij hiernaast in het desbetreffende boekjaar een bepaalde periode als niet-topfunctionaris een bezoldiging hebben ontvangen boven het wettelijk bezoldigingsmaximum zij dan tevens als niet-topfunctionaris in de jaarrekening opgenomen moeten worden.

Het doel van deze bepaling is om te voorkomen dat topfunctionarissen zich, door zich anders te positioneren binnen de organisatie – bijvoorbeeld als adviseur – aan de normering van de WNT onttrekken. Bij ministeriële regeling van de Minister van BZK kunnen functies worden aangewezen waarvoor deze bepaling buiten toepassing blijft. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Voorgesteld wordt om in artikel 1.1, onderdeel c, de definitie van partijen met betrekking tot de gevallen waarin topfunctionarissen anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen te wijzigen (Artikel I, onderdeel A, tweede lid). Thans is deze groep van topfunctionarissen gedefinieerd door verwijzing naar de artikelen die betrekking hebben op deze vorm van functievervulling, namelijk de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid. Er wordt voorgesteld deze definitie materieel te omschrijven en niet meer naar de betrokken artikelen te verwijzen. De reden hiervoor is

dat de artikelen 2.1 en 3.1 zullen worden gewijzigd en dat ook in andere artikelen (namelijk 2.2 en 3.2) de functieervulling zonder dienstbetrekking aan de orde zal komen. Tevens wordt op deze manier voorkomen dat bij eventuele toekomstige wijziging van die artikelen de definitie in dit onderdeel telkens moet worden gewijzigd. Om die reden wordt ook onderdeel k gewijzigd (Artikel I, onderdeel A, vierde lid). Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat niet alleen degene die de topfunctionaris ter beschikking stelt partij is, maar ook de topfunctionaris die ter beschikking wordt gesteld.

Zoals beschreven in paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt voorgesteld ook ontslagvergoedingen die voortvloeien uit niet algemeen verbindend verklaarde cao's of uit andere met vakorganisaties afgesproken collectieve regelingen, zoals een sociaal plan, buiten de normering van de WNT te doen vallen. Hiertoe wordt artikel 1.1, onderdeel i, aangepast (Artikel I, onderdeel A, derde lid). Ten eerste wordt de bepaling uitgebreid op dusdanige wijze dat hieronder niet alleen algemeen verbindend verklaarde cao's vallen, maar alle cao's. Daarnaast is het wenselijk om sociale plannen en andere collectieve regelingen waaruit ontslagvergoedingen voortvloeien onder deze bepaling te doen vallen. Het sociaal plan kent in de praktijk verschillende verschijningsvormen. Grofweg kunnen bij sociale plannen worden onderscheiden:

- sociale plannen die afgesproken zijn met representatieve werknemersverenigingen, soms zelfs in de vorm van een cao,
- sociale plannen die afgesproken zijn met de ondernemingsraad,
- sociale plannen die eenzijdig door de werkgever zijn vastgesteld.

De juridische status van een sociaal plan, niet ondergebracht in een cao, is niet vastomlijnd. Over het algemeen wordt aangenomen dat de gebondenheid aan een sociaal plan welke als cao wordt aangemerkt het sterkst is, en het plan dat eenzijdig door de werkgever is vastgesteld het minst sterk is. Zoals aangegeven in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is het uitgangspunt dat alleen die ontslagvergoedingen buiten de wet zouden moeten vallen die voortvloeien uit plannen met een collectief karakter en waarbij de beslissingsmacht niet bij de bestuurders ligt. Tegen deze achtergrond geldt de uitzondering alleen voor zover de ontslagvergoeding voortvloeit uit de in samenspraak met verenigingen van werknemers of ambtenaren die bevoegd zijn afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden, tot stand gekomen sociaal plan.

Hierbij is het van belang dat het zeer onwenselijk is dat er speciaal voor topfunctionarissen een aparte cao of een apart sociaal plan kan worden opgesteld. Door te spreken van «een algemene bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst of van een collectieve regeling wordt dit benadrukt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een algemene bepaling in principe geldt voor een ieder die een dienstbetrekking heeft bij een rechtspersoon of instelling. Indien een bepaling slechts van toepassing is op topfunctionarissen, dan kan niet worden gesproken van een algemene bepaling. Daarenboven moet de cao of collectieve regeling zijn overeengekomen met de verenigingen van werknemers of ambtenaren die bevoegd zijn afspraken over arbeidsvoorwaarden te maken.

Voorgesteld wordt om in onderdeel m, onder 2°, evenals in het nieuwe onder 3, in plaats van «invloed» de term «invloed van betekenis» te hanteren. Hiermee wordt aangesloten bij het gewijzigde artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, en de uitleg die hieraan al wordt gegeven op grond van artikel 3 van de Beleidsregels WNT 2016. De reden hiervoor is nader toegelicht bij de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel C. Daarnaast wordt de aanhef van deze bepaling gewijzigd om duidelijk te maken dat, indien een rechtspersoon reeds onder de werking van de WNT valt, deze niet ook als gelieerd rechtspersoon wordt gezien.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 1.2, tweede lid, wordt de voorzitter van de Eerste Kamer toegevoegd. Abusievelijk is deze tot op heden niet in de opsomming opgenomen. Op de voorzitter van de Eerste Kamer is de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, anders dan op de voorzitter en leden van de Tweede Kamer, namelijk niet van toepassing.

Artikel I, onderdeel C

Voorgesteld wordt om in artikel 1.3, derde lid, onderdeel b, in plaats van «invloed» voortaan de term «invloed van betekenis» op te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij de uitleg die hieraan wordt gegeven op grond van artikel 3 van de beleidsregels WNT 2016. Deze uitleg is op zijn beurt weer gebaseerd op de uitleg die hieraan wordt gegeven in artikel 389, eerste lid, van Boek 2 BW. Daarin wordt ervan uitgegaan dat een rechtspersoon invloed van betekenis kan uitoefenen als het éénvijfde of meer van de stemmen van de leden, vennoten of aandeelhouders van een andere rechtspersoon naar eigen inzicht kan uitbrengen of doen uitbrengen.

Artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, wordt redactioneel aangepast met het oog op verduidelijking. Ten eerste is besloten niet langer aan te sluiten bij de verlening van een subsidie, maar bij het feitelijk ontvangen van subsidies door WNT-instellingen. In de praktijk wordt door toezicht-houders, instellingen en hun accountants al uitgegaan van daadwerkelijk in een boekjaar ontvangen subsidies. Bij verleende projectsubsidies is het vaak niet mogelijk het totaal aan boekjaren toe te rekenen. Daar komt bij dat in bijlage 1 onder Ministerie van Buitenlandse Zaken, onderdeel 2 met betrekking tot subsidies ook wordt aangesloten bij ontvangen subsidie en niet verleende subsidie. Hiertoe wordt de bepaling aangepast.

Daarnaast blijkt dat de term «inkomsten» bij nader inzien niet de meest geschikte term is om in deze context te gebruiken. De term «opbrengsten» is geschikter, in die zin dat de betekenis beter aansluit bij de in jaarrekeningen gehanteerde terminologie en betrekking heeft op al hetgeen ten gunste van het resultaat worden geboekt, zoals subsidies en door zelf gegenereerde inkomsten. Deze definitie is meer geschikt binnen de WNT, vooral ook in het kader van subsidiefinanciering. Het gaat in dat verband om de toerekening aan het jaar waarvoor de subsidie is verleend. Om die reden wordt deze term ook gewijzigd in bijlage 1 onder *Ministerie van Buitenlandse Zaken*, onderdeel 2 (artikel I, onderdeel AO).

Artikel I, onderdeel D

De regering vindt het wenselijk om medische beroepsgroepen voor zover zij als medisch specialist werken buiten het toepassingsbereik van de WNT te laten. Zoals toegelicht in paragraaf 6.2 volgt dit uit het advies van de commissie Meurs (2012) en het Zorgakkoord (2013). Zonder de voorgestelde uitzondering is het voor medisch specialisten (of zij nu in loondienst werken of als vrijgevestigde) onaantrekkelijk om een functie als topfunctionaris te vervullen als zij daarnaast ook voor hun werkzaamheden als medisch specialist genormeerd zouden worden. Onder de definitie van medisch specialist vallen artsen, tandartsen, apothekers en diegenen die in een specialisme van deze beroepen werkzaam zijn. Voorts vallen onder de definitie van medisch specialist ook diegenen die gerechtigd zijn de titel van klinisch chemicus of klinisch fysicus te voeren en als zodanig werkzaam zijn.

In paragraaf 6.2 is toegelicht dat de regering het wenselijk acht dat er om bovengenoemde redenen ook een uitzondering voor medisch specialisten

komt op de nieuw voorgestelde bepaling dat een functionaris die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden heeft vervuld en na beëindiging van die functie vervulling in dienst blijft bij de desbetreffende rechtspersoon of instelling, voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft (Artikel I, onderdeel A, eerste lid). Met het voorgestelde nieuwe artikel 1.5a wordt de op basis van het Zorgakkoord bestaande praktijk verankerd dat ten aanzien van medisch specialisten die naast hun functie als medisch specialist bij een zorginstelling, in deeltijd ook een bestuursfunctie (als topfunctionaris) bij die zorginstelling vervullen, alleen op de werkzaamheden als topfunctionaris de WNT van toepassing is. Met deze bepaling zullen ook de openbaarmakingsverplichtingen niet meer van toepassing zijn ten aanzien van de werkzaamheden die als medisch specialist worden uitgevoerd. In gevallen waarin sprake is van een dubbelfunctie als topfunctionaris en als medisch specialist wordt de topfunctie naar rato van duur en omvang van deze (top)functie vervulling genormeerd en openbaargemaakt overeenkomstig de WNT en wordt de functie van medisch specialist niet genormeerd, noch openbaargemaakt. Wel is de regering voornemens het buiten de reikwijdte van de wet plaatsen van medisch specialisten te blijven evalueren. Verder wordt opgemerkt dat op andere terreinen een onderscheid tussen de functie van topfunctionaris en andere uitvoerende functies bij de desbetreffende instelling niet toegestaan: een meewerkend voorman wordt voor zijn totale bezoldiging genormeerd en kan in zijn rechtspositie geen onderscheid maken tussen taken als topfunctionaris en andere taken. Deze toepassing volgt reeds uit de wet, maar wordt nader gecodificeerd in artikel 2.1, vijfde lid, en artikel 3.1, zesde lid. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdelen I en R.

Artikel I, onderdeel E

Het huidige derde lid van artikel 1.6 vervalt in verband met de afschaffing van het verbod op variabele beloningen, voor zover daardoor de geldende bezoldigingsnorm niet wordt overschreden. Zie paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen Q en W.

Er wordt een nieuw derde lid voorgesteld, waarin wordt geregeld dat rente in rekening wordt gebracht vanaf 1 januari van het jaar volgend op het jaar waarin de onverschuldigde betaling heeft plaatsgevonden, indien de onverschuldigde betaling niet vóór 1 juli van dat jaar is terugbetaald. De rente die in rekening wordt gebracht is de wettelijke rente als bedoeld in artikel 119 van Boek 6 van het BW. Dat is de rente die geldt voor consumententransacties. Indien deze lager is dan 4%, wordt 4% in rekening gebracht. Verwezen wordt naar paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het BW is bepaald dat de wettelijke rente is verschuldigd vanaf het moment dat de schuldenaar in verzuim is (artikel 119 Boek 6 BW). In het algemeen geldt dat een schuldenaar in verzuim is nadat hij in gebreke is gesteld. In het stelsel van de WNT voldoet deze algemene regel niet, nu het met een bezoldiging te vergelijken voordeel niet afhankelijk is van een ingebrekestelling. Het zou daarom niet aanvaardbaar zijn als het tijdstip van ontdekken van de overtreding van de WNT of het tijdstip van ingebrekestelling bepalend is voor het tijdstip vanaf wanneer wettelijke rente in rekening kan worden gebracht. Voorgesteld wordt om te bepalen dat wettelijke rente is verschuldigd vanaf 1 januari volgend op het tijdstip van betaling, indien de onverschuldigde betaling niet vóór 1 juli van het jaar is terugbetaald volgend op het jaar waarin de onverschuldigde betaling heeft plaatsgevonden. Daarnaast is het in het stelsel van de WNT niet aanvaardbaar het verschuldigd zijn van wettelijke rente wordt afhankelijk te laten zijn van een beslissing van de verantwoordelijke. Daarom wordt voorgesteld te bepalen dat wettelijke rente altijd

verschuldigd is als een topfunctionaris een onverschuldigde betaling niet heeft terugbetaald. Het is daarbij niet van belang dat de topfunctionaris op die datum nog niet wist dat hij een onverschuldigde betaling had ontvangen, het gaat immers om het ongedaan maken van het ten onrechte genoten voordeel van die betaling.

Artikel 1, onderdeel F

Voorgesteld wordt om na artikel 1.6 een artikel in te voegen. Artikel 1.6a bevat een anticumulatiebepaling die het onmogelijk maakt voor topfunctionarissen door bij meerdere WNT-instellingen die niet gelieerd zijn op grond van artikel 2.1, vijfde lid, dienstbetrekkingen aan te gaan in totaliteit een hogere bezoldiging te ontvangen dan de WNT-norm (eerste lid), dan wel een hogere bezoldigingsnorm, indien deze voor een van de dienstbetrekkingen van toepassing is. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De anticumulatiebepaling is alleen van toepassing op bestuurdersfuncties (executieve topfunctionaris) en niet op voorzitters en leden van toezichthoudende organen (toezichthoudende topfunctionaris). Ingevolge het tweede lid is dat deel van de meest recente bezoldigingsafspraken dat de op grond van dit artikel maximale totale bezoldiging overschrijdt onverschuldigd betaald. Het derde lid regelt dat voor van de topfunctionaris een verplichting geldt om aan zijn werkgevers te melden wanneer hij bij een andere WNT-instelling een dienstbetrekking aangaat. Aangezien deze bepaling slechts van toepassing is op dienstbetrekkingen die worden aangegaan na inwerkingtreding van deze wet is overgangsrecht niet noodzakelijk. Het is in die gevallen immers voorzienbaar dat bij het aangaan van een additionele dienstbetrekking de totale bezoldiging genormeerd is.

Naleving van de anticumulatiebepaling is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de topfunctionaris en de WNT-instellingen waarbij deze een dienstverband heeft. Enkele organisaties hebben in de consultatie gewezen op problemen met de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van de bepaling. De verantwoordelijkheden voor naleving en verantwoording zijn daarom verder verhelderd. Om te waarborgen dat de werkgever op de hoogte is van dienstverbanden die de topfunctionaris bij andere WNT-instellingen heeft, is voor de topfunctionaris een meldplicht terzake toegevoegd in het derde lid van artikel 1.6a. Als een topfunctionaris een nieuw dienstverband aangaat waarmee de maximale bezoldiging zoals hierboven beschreven wordt overschreden, dan is het aan de topfunctionaris en de betrokken werkgevers hoe dit te corrigeren. In het geval de WNT-toezichthouder moet handhaven, dan is het deel van de bezoldiging dat de overschrijding veroorzaakt uit het meest recente dienstverband onverschuldigd betaald. Naleving van de anticumulatiebepaling dient door WNT-instellingen in het financieel verslaggevingsdocument te worden verantwoord. De wijze waarop zal in de in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting genoemde ministeriële regeling worden geregeld. De accountant kan de juistheid van die verantwoording echter slechts in beperkte mate controleren, omdat die niet bevoegd is tot het opvragen van gegevens bij een WNT-instelling waarvoor hij of zij niet werkt. In het Controleprotocol WNT zal nader worden uitgewerkt wat de verantwoordelijkheid van de accountant is bij controle op naleving van de anticumulatiebepaling. Indien op de meerdere dienstbetrekkingen verschillende bezoldigingsmaxima van toepassing zijn, dan geldt als bezoldigingsgrens de hoogste norm die op grond van deze wet van toepassing is (eerste lid). Het deel van de bezoldiging dat uitgaat boven het bezoldigingsmaximum op grond van deze bepaling en dat betrekking heeft op de meest recent aangegane dienstbetrekking of dienstbetrekkingen geldt als onverschuldigd betaald (tweede lid).

Artikel I, onderdeel G

Artikel 1.7 wordt aangepast in samenhang met de in de nieuwe paragraaf 4 «Openbaarmaking» opgenomen regels met betrekking tot de openbaarmakingsverplichtingen. Verwezen wordt naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, als ook de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4.1 en 5.2, in artikel I, onderdeel X. In het eerste lid wordt ten aanzien van de in het financieel verslaggevingsdocument op te nemen gegevens tevens verwezen naar de ministeriële regeling die op grond van artikel 4.1 zal worden vastgesteld en waarin zal worden bepaald welke gegevens openbaar moeten worden gemaakt. Daarbij wordt ook de mogelijkheid gecreëerd om bij ministeriële regeling af te kunnen zien van de verplichte accountantscontrole. Het tweede lid vervalt, aangezien de openbaarmakingsverplichting die daarin is opgenomen zal worden opgenomen in de ministeriële regeling die zal worden vastgesteld op grond van het nieuwe artikel 4.1, eerste lid.

Artikel I, onderdeel H

De redactie van het tweede lid van artikel 1.9 wordt aangepast in verband met de afschaffing van het hierboven genoemde verbod op variabele beloning. Niet langer wordt verwezen naar artikelen 2.11 en 3.8 die betrekking hadden op het verbod op variabele beloning. Deze beide bepalingen vervallen. Zie paragraaf 3.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdelen R en X.

Artikel I, onderdelen I en R

Voorgesteld wordt voorgesteld in het vijfde lid van artikel 2.1, respectievelijk het zesde lid van artikel 3.1, expliciet te bepalen dat voor topfunctionarissen die tevens andere taken vervullen bij dezelfde WNT-instelling de gehele ontvangen bezoldiging meetelt voor de toetsing of de norm wordt overschreden. Oftewel er kan bij de toepassing van de wet geen onderscheid worden gemaakt tussen de bezoldiging van een bepaalde persoon voor taken als topfunctionaris en voor andere taken. Dit vloeit al voort uit huidig recht, maar om mogelijke verwarring hierover weg te nemen wordt voorgesteld deze additionele zin op te nemen in het vijfde lid van artikel 2.1 en het zesde lid van artikel 3.1. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wordt de redactie van het huidige zesde lid van artikel 2.1 aangepast en het nieuwe zevende lid van artikel 3.1 zodanig geredigeerd dat deze leden zien op zowel het geval waarin de topfunctionaris een contract heeft met de verantwoordelijke en de gelieerde instelling en dus ook feitelijke werkzaamheden verricht voor de gelieerde instelling (zoals thans het geval is), als het geval dat hij werkt voor de verantwoordelijke, maar betaald wordt door de gelieerde instelling. De gelieerde instelling waarmee de topfunctionaris het dienstverband heeft, is partij in de zin van artikel 1.1, onderdeel c.

Het zesde lid van artikel 2.1 wordt gewijzigd, omdat op grond van artikel 2.5 ook afwijkende bedragen kunnen worden vastgesteld. Deze verwijzing was abusievelijk niet opgenomen in dit lid. Deze omissie wordt hiermee hersteld.

Met de invoeging van het nieuwe zevende lid van artikel 3.1 wordt het equivalent van het zesde lid van artikel 2.1 toegevoegd. Hiermee wordt een omissie hersteld.

Artikel I, onderdelen J en S

In het tweede lid van de artikelen 2.2 en 3.2 vervallen de verwijzingen naar artikel 2.1, vierde lid, eerste volzin, respectievelijk 3.1, vijfde volzin. Bij de aanpassing van dit artikel bij de WNT-2 zijn deze verwijzingen abusievelijk niet verwijderd. Zoals aangegeven in de nota van wijziging²⁷ bij het genoemde wetsvoorstel en de wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT²⁸ en de Uitvoeringsregeling WNT²⁹ is de normering zoals neergelegd in de artikelen 2.1, vierde lid, respectievelijk 3.1, vijfde lid, niet van toepassing op de leden van de hoogste toezichthoudende organen die zonder dienstbetrekking werkzaam zijn. Voor hen geldt de norm zoals neergelegd in de artikelen 2.2, eerste lid, respectievelijk 3.1, eerste lid. Om dit te verduidelijken wordt aan artikelen 2.2 en 3.2 tevens een derde lid toegevoegd met deze strekking.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de verwijzing naar artikel 3.5 in het eerste lid van artikel 3.2 te laten vervallen. De reden hiervoor is dat in dat artikel een afwijkend percentage wordt vastgesteld en niet een bedrag met betrekking tot de geldende maximale bezoldiging. Tevens wordt een ontbrekende komma ingevoegd (Artikel I, onderdeel S, eerste lid).

Artikel I, onderdeel K

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het tweede lid van artikel 2.3 te verduidelijken door expliciet op te nemen dat het daar bedoelde bedrag steeds naar boven wordt afgerond op duizendtallen euro's. Daarnaast wordt een redactionele aanpassing doorgevoerd.

Artikel I, onderdeel L

Voorgesteld wordt artikel 2.4 opnieuw vast te stellen. Ten eerste omdat voorgesteld wordt de procedure voor de besluitvorming inzake alle besluiten tot uitzonderingen op de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, gelijk te behandelen en hierover geen besluit te nemen zonder dat daarover overeenstemming is bereikt in de ministerraad, ook indien dit uitzonderingen betreffen die betrekking hebben op rechtspersonen en instellingen uit de semipublieke sector. Dit gold al voor publiekrechtelijke instellingen. De regering hecht er waarde aan dat besluiten over uitzonderingen op de maximale bezoldigingsnorm in alle gevallen zorgvuldig tot stand komen. Het eerste lid is om die reden aangepast.

Daarnaast wordt voorgesteld om een besluit tot afwijzing van een verzoek tot uitzondering op de maximale bezoldiging door de Minister wie het aangaat te laten nemen. Dit is opgenomen in het derde lid van artikel 2.4. Verwezen wordt naar paragraaf 7.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in het tweede lid te regelen dat een dergelijk verzoek moet worden ingediend bij de Minister wie het aangaat.

Artikel I, onderdeel M

Op dit moment is er niet voorzien in een indexering van het in artikel 2.5 opgenomen hogere bedrag van een maximale bezoldiging, waartoe ingeval van een individuele uitzondering kan worden besloten. Voorgesteld wordt dit hogere bedrag te koppelen aan de maximale bezoldiging

²⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 978, nr. 8.

²⁸ Stb. 2015, 475.

²⁹ Scr. 2015, 44179.

als bedoeld in artikel 2.3, eerste lid. Op die manier stijgt dit bedrag mee met de indexering van het wettelijk bezoldigingsmaximum.

Artikel I, onderdelen N, O, T en U

In de artikelen 2.6, eerste lid, 2.7, tweede lid, en 3.3 wordt door invoeging van het woord «uiterlijk» de mogelijkheid gecreëerd om ook al eerder dan in de maand november afwijkende bedragen voor de geldende bezoldigingsmaxima vast te stellen.

In de grondslagen voor sectorale normen (staffels of verlaagde maxima), te weten in de artikelen 2.6, 2.7, 3.3 en 3.4 wordt het vereiste van het horen van de Minister van BZK telkens vervangen door overeenstemming met de Minister van BZK. Deze wijzigingen hangen samen met diens systeemverantwoordelijkheid voor het onderhavige wetgevingscomplex. Verwezen wordt naar paragraaf 7.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel P

In het tweede lid van artikel 2.10 wordt de mogelijkheid gecreëerd om de wijze van indexering van de in het eerste lid van dat artikel opgenomen maximale uitkering wegens het einde van een dienstverband nader uit te werken bij algemene maatregel van bestuur en de vaststelling daarvan te delegeren naar een ministeriële regeling. Verwezen wordt naar paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De wijziging van het derde lid van artikel 2.10 betreft een redactionele verbetering.

Daarnaast wordt met de toevoeging van een nieuw vierde lid bereikt dat, indien de vergoeding in het geval van non-activiteit het gevolg is van een algemene bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst, een sociaal plan of andere collectieve regeling of een wettelijk voorschrift, de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslagvergoeding wordt aangemerkt. Artikel 2.10 beoogt de individuele, tussen werkgever en werknemer afgesproken ontslagvergoeding te normeren. Die normering ziet ook op de situatie waarin wordt afgesproken dat vooruitlopend op een beëindiging van een dienstverband geen werkzaamheden meer worden verricht, maar wel bezoldiging wordt betaald. Redelijke uitleg van de wet brengt met zich mee dat als de non-activiteit onderdeel is van een toepasselijk van-werk-naar-werktraject welke voortvloeit uit een wettelijke voorschrift, collectieve arbeidsovereenkomst of collectieve regeling, de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslaguitkering wordt aangemerkt. Het derde lid van artikel 2.10 vindt hier met andere woorden geen toepassing. Deze uitleg was reeds neergelegd in artikel 10 van de Beleidsregels WNT 2016 en wordt nu ook in de wet vastgelegd. De bezoldiging die de topfunctionaris gedurende het van-werk-naar-werktraject ontvangt wordt weliswaar niet als ontslaguitkering aangemerkt, maar is nog wel genormeerd. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting, als ook de toelichting bij artikel 1.1, onderdeel i (Artikel I, onderdeel A, derde lid). In het nieuwe vijfde lid wordt expliciet geregeld dat de norm van 10%, respectievelijk 15%, zoals deze ook is neergelegd in artikel 2.2, ten aanzien van leden, respectievelijk voorzitters van toezichthoudende organen tevens van toepassing is waar het de – overigens zeer zelden voorkomende – uitkeringen in verband met de beëindiging van een dienstverband aangaat. De firma Axyos en de Vereniging Toezichthouders in Woningcorporaties hebben in de consultatie aangegeven dat ontslagvergoedingen aan voorzitters en leden van toezichthoudende organen ongebruikelijk en ongewenst zijn en dat voorkomen moet worden dat deze bepaling het uitkeren van ontslagvergoedingen aan toezichthoudende topfunctionarissen aanmoedigt. De regering benadrukt dat dit zeker

niet de bedoeling is. De wijziging heeft een technisch karakter: in de uitvoeringspraktijk van de WNT hebben zich enkele gevallen van ontslagvergoedingen aan toezichthoudende topfunctionarissen aangediend en waren er vragen over de normering. De regering vindt het daarom wenselijk om ook bij deze – zeer zelden voorkomende – uitkeringen duidelijkheid te bieden over de normering. Het vraagstuk of ontslagvergoedingen aan interne toezichthouders wenselijk zijn, valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel en laat de regering aan de toezichthoudende organen zelf.

Artikel I, onderdelen Q en W

Het verbod op variabele beloningen wordt opgeheven. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze toelichting. Om die reden kunnen artikelen 2.11 en 3.8 komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel V

De wijziging van het eerste lid van artikel 3.7 betreft een redactionele correctie.

In het tweede lid van artikel 3.7 wordt, even als in het tweede lid van artikel 2.10 (Artikel I, onderdeel P), de mogelijkheid gecreëerd om de indexeringswijze van de in het eerste lid van dat artikel opgenomen maximale uitkering wegens het einde van een dienstverband in een algemene maatregel van bestuur te delegeren naar een ministeriële regeling. Verwezen wordt naar paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Er wordt een nieuw vierde en vijfde lid toegevoegd aan artikel 3.7, analoog aan het nieuwe vierde en vijfde lid van artikel 2.10. Hiermee wordt bereikt dat indien non-activiteit het gevolg is van algemene bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst, een sociaal plan of andere collectieve regeling of een wettelijk voorschrift, de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslagvergoeding wordt aangemerkt. Tevens wordt analoog aan bij artikel 2.10 wordt een nieuw vijfde lid toegevoegd. Zie de artikelsgewijze toelichting bij Artikel I, onderdeel P.

Artikel I, onderdeel X

Zoals beschreven in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt voorgesteld de openbaarmakingsverplichtingen te verlichten voor diverse categorieën van rechtspersonen en instellingen. Hiertoe wordt paragraaf 4 «Openbaarmaking» opnieuw vastgesteld. Op grond van het eerste lid van artikel 4.1 wordt voorgesteld om bij ministeriële regeling van de Minister van BZK vast te stellen welke gegevens ten aanzien van topfunctionarissen in het financieel verslaggevingsdocument moeten worden opgenomen. De regering vindt het wenselijk zowel de te vermelden gegevens als de wijze waarop deze moeten worden verantwoord periodiek te kunnen evalueren en knelpunten en onduidelijkheden direct te kunnen oplossen. Om die reden is gekozen voor delegatie naar ministeriële regeling. Op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens is het evenwel noodzakelijk om een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij wet te regelen. Om die reden is de verplichting om de naam van topfunctionarissen te vermelden nog wel in dit lid opgenomen, terwijl de verwerking van andere gegevens gedelegeerd wordt naar lagere regelgeving. Niet langer wordt deze verplichting opgelegd aan de verantwoordelijke, maar meer algemeen verwoord. De reden hiervoor is dat het niet in alle gevallen de verantwoordelijke is die de jaarrekening vaststelt. Bij N.V.'s en

B.V.'s is dat bijvoorbeeld de vergadering van aandeelhouders en die vallen niet onder de definitie van verantwoordelijke van artikel 1.1, onderdeel a, WNT.

Ten aanzien van een ieder die een dienstbetrekking heeft bij een WNT-instelling, die geen topfunctionaris is en die een hogere bezoldiging dan wel ontslagvergoeding heeft ontvangen dan de maximumbezoldiging van artikel 2.3, eerste lid, respectievelijk de maximum ontslagvergoeding van artikel 2.10, eerste lid, geldt tevens dat bepaalde gegevens dienen te worden vermeld in het financieel verslaggevingsdocument. De grondslag hiervoor is neergelegd in het tweede lid.

Bij de bepaling of een te hoge bezoldiging of ontslagvergoeding is betaald, dient rekening te worden gehouden met een deeltijdfactor. Hiertoe is artikel 2.1, tweede lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het derde lid maakt het voor de Minister van BZK mogelijk om nadere regels te stellen ten aanzien van de openbaarmaking van gegevens, als ook vrijstelling te kunnen verlenen van de openbaarmakingsverplichtingen. Dit met het oog op vermindering van administratieve lasten als gevolg van de informatieverplichtingen die gelden op grond van de WNT. Voor de wijze waarop deze administratieve lastenverlichting vorm zal krijgen wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

In het vierde lid van artikel 4.1 wordt de mogelijkheid geschapen voor de Minister van BZK om nadere regels te stellen ten aanzien van de openbaarmaking van de in de financiële verslaggevingsdocumenten opgenomen WNT-verantwoording. Het doel hiervan is om te waarborgen dat deze gegevens op een toegankelijke wijze voor het publiek tijdig (via internet) beschikbaar worden gesteld.

De thans geldende algemene digitale meldplicht van de artikelen 4.1, vijfde lid, en 4.2, zevende lid, komt te vervallen. In het vijfde lid van het nieuwe artikel 4.1 wordt in plaats daarvan de mogelijkheid opgenomen voor een vakminister om een digitale meldplicht in het leven te roepen indien dat wenselijk wordt geacht. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Met het nieuwe artikel 4.2 wordt de problematiek van de dubbele verantwoordingsplicht over de bezoldiging van bestuurders en toezicht-houders op grond van zowel de WNT als Titel 9 van Boek 2 BW geadresseerd. Zoals in paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is aangegeven, is het wenselijk om WNT-instellingen die worden geconfronteerd met deze dubbele verantwoordingsplicht de mogelijkheid te geven af te zien van de verantwoordingsplicht op grond van de artikelen 2:383, eerste lid, en 2:383c BW. In artikel 4.1 is de verantwoordingsplicht van de WNT in zijn algemeenheid weergegeven. Deze verplichting kan bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. Echter, zoals het voorgestelde artikel 4.1 bepaalt, zal deze verantwoordingsplicht in ieder geval de gegevens inzake de bezoldiging en uitkeringen wegens de beëindiging van een dienstverband van topfunctionarissen betreffen.

De Raad voor de Jaarverslaggeving heeft in zijn reactie op de consultatie aangegeven zich te kunnen vinden in het buiten toepassing kunnen laten van artikelen 2:383, eerste lid, en 2:383c BW, maar geeft aan te hechten aan het voldoen aan enkele voorwaarden. Dit zijn het geven van vergelijkende informatie over voorgaande boekjaren en het toelichten van leningen, voorschotten en garantie aan/van bestuurders en toezicht-houders, inclusief vergelijkende cijfers. De verplichting tot het opnemen van de vergelijkende informatie over voorgaande boekjaren zoals opgenomen in artikel 2:363, vijfde lid, blijft onverkort van toepassing, als ook de verplichting tot het opnemen van informatie aangaande leningen, voorschotten en garanties uit de artikelen 2:383, tweede lid, en 2:383e. Uit

de toepasselijkheid van artikel 2:362, tiende lid, BW volgt dat in het financieel verslaggevingsdocument moet worden aangegeven dat de opgave over de bezoldiging van topfunctionarissen is opgesteld volgens de voorschriften van de WNT. Geregeld is dat bij ministeriële regeling van de Minister van BZK nadere regels kunnen worden gesteld ten aanzien van het bepaalde in dit artikel.

Tot slot heeft de Raad voor de Jaarverslaggeving aangegeven dat het voor rapporterende instellingen relevant is dat wijzigingen in de regelgeving geruime tijd voorafgaande aan het boekjaar waarvoor de regelgeving van kracht wordt, bekend is en dat daarmee bij de inwerkingtreding van de gewijzigde regelgeving rekening moet worden gehouden. Het liefst zouden zij zien dat ruim voor het boekjaar waarop de wijzigingen van toepassing zijn, de nieuwe regelgeving bekend is. De regering onderkent dat dit wenselijk is, maar acht het tevens gewenst dat het wegnemen van de dubbele verantwoordingsplicht, als ook de verlichtingen in het verantwoordingsplicht op grond van de WNT, zo snel mogelijk in werking treden. Om die reden is een inwerkingtreddingsbepaling opgenomen die wijzigingen met betrekking tot de financiële verslaggevingsdocumenten laat aanvangen op 1 januari van het eerste boekjaar volgend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, maar die tevens instellingen de vrijheid biedt om de wijzigingen al eerder toe te passen, als hen dat uitkomt (Artikel II, tweede lid).

Artikel I, onderdeel Y

Artikel 5.2 wordt op diverse punten aangepast. Allereerst worden het eerste lid, aanhef en onderdeel b, aangepast in verband met de materiële definitie van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking. Thans is deze groep van topfunctionarissen gedefinieerd door verwijzing naar de artikelen die betrekking hebben op deze vorm van functievervulling, namelijk de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid. Er wordt voorgesteld deze definitie materieel te omschrijven en niet meer naar de betrokken artikelen te verwijzen. Verwezen wordt naar de uitleg in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting bij Artikel I, onderdeel A. Daarnaast worden in de aanhef van het eerste lid en in het tweede lid de verwijzingen naar de melding van overtredingen ten aanzien van het opnemen van onverschuldigde betalingen in het financieel verslaggevingsdocument bij de vakministers verwijderd. Het wordt wenselijk geacht dat deze meldingen bij de Minister van BZK plaatsvinden in verband met de systeemverantwoordelijkheid van BZK in het kader van de handhaving van de WNT mede met het oog op de jaarlijkse rapportage ter zake aan de Staten-Generaal.

Tot slot wordt de term «gewezen topfunctionaris» uit het eerste lid, aanhef, en onderdeel b verwijderd, gelet op de verbreding van de definitie van topfunctionaris in artikel 1.1, onderdeel b. Daarin is geregeld dat indien de functie van topfunctionaris voor 12 maanden of meer is vervuld en vervolgens zonder wezenlijke onderbreking binnen dezelfde organisatie een andere functie gaat vervullen, de functionaris voor vier jaar als topfunctionaris aangemerkt blijft. Hierdoor kan de term «gewezen topfunctionaris» komen te vervallen. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A. Vanwege de vele wijzigingen in de aanhef van het eerste lid is besloten deze in zijn geheel opnieuw vast te stellen.

Artikel I, onderdeel Z

In het huidige artikel 5.3 is reeds aan de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars de verplichting opgelegd om desgevraagd kosteloos opgaven en inlichtingen te verstrekken voor zover het betalingen aan

topfunctionarissen betreft. Voorgesteld wordt aan dit artikel het UWV en de KvK toe te voegen, met het oog op het vergroten van de mogelijkheden voor proactief, risicogebaseerd toezicht. Tevens wordt de beperking geschrapt dat de uitvraag slechts gegevens over een topfunctionaris mag betreffen. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel AA

Artikel 5.4 wordt aangepast zodat deze bepaling, die ziet op de handhaving van deze wet, zich uitstrekt tot de gehele wet en niet langer alleen op het bepaalde in paragrafen 2 en 3. De reden hiervoor is de nieuw in te voegen anticumulatiebepaling van artikel 1.6a in paragraaf 1. Voor de handhaving van die bepaling is het noodzakelijk dat de handhavingsmaatregelen tevens kunnen worden opgelegd ingeval niet wordt voldaan aan de anticumulatiebepaling. Voor uitleg over de werking van de anticumulatiebepaling wordt verwezen naar de toelichting bij Artikel I, onderdeel F.

Artikel I, onderdeel AB

In samenhang met de voorgestelde materiële definitie van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking in artikel 1.1, onderdeel c, wordt ook in dit artikel eenzelfde begripsbepaling opgenomen. Thans is deze groep van topfunctionarissen gedefinieerd door verwijzing naar de artikelen die betrekking hebben op deze vorm van functievervulling, namelijk de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid. Er wordt voorgesteld deze definitie materieel te omschrijven en niet meer naar de betrokken artikelen te verwijzen. Verwezen wordt naar de uitleg in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting bij Artikel I, onderdeel A.

Artikel I, onderdeel AC

Vanwege het feit dat artikel 4.2 niet langer verwijst naar de openbaarmakingsverplichtingen, vervalt deze uit artikel 5.6, eerste lid.

Artikel I, onderdeel AD

De paragraaf inzake de instelling van een permanent adviescollege kan vervallen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel AE

Voorgesteld wordt de thans in artikel 7.1 aanhef en onderdelen a, b en c, opgenomen onderdelen van het jaarlijkse overzicht dat aan de Staten-Generaal wordt verzonden te laten vervallen. Het artikel wordt daartoe opnieuw vastgesteld. In de rapportage zal voortaan alleen aandacht worden besteed aan de daadwerkelijke overtredingen en de handhaving. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In het nieuwe tweede lid van dit artikel is een verplichting opgenomen voor de Ministers van de vakdepartementen om de gegevens ten aanzien van geconstateerde overtredingen en de uitkomsten van handhavingsmaatregelen ten behoeve van het in het eerste lid bedoelde overzicht bij de Minister van BZK aan te leveren. Dit met het oog op de verzending door de Minister van BZK van het overzicht aan de Staten-Generaal.

Artikel I, onderdeel AF

Zoals reeds aangekondigd bij de aanbidding van het eindrapport wetsevaluatie WNT, stelt de regering voor de tweede integrale evaluatie van de WNT na drie volle jaren na inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel uit te voeren. Dan zijn op zijn vroegst de effecten van het wetsvoorstel te meten. Bovendien loopt in 2020 het overgangsrecht van de inwerkingtreding van de WNT af en is de afbouw van bezoldigingen hoger dan 100% van het ministersalaris volgens de WNT-2 vergevorderd. De recente ervaringen uit de wetsevaluatie hebben de regering tevens doen besluiten de volgende evaluaties met een frequentie van eens per vijf jaar uit te voeren. Deze meer gebruikelijke termijn geeft ruimte voor implementatie van tussentijdse verbetermaatregelen en biedt kansen aan de praktijk om zich aan te passen zonder de onrust van nieuwe evaluaties en mogelijke wijzigingen in wet en regelgeving.

Artikel I, onderdeel AG

Het zevende lid van artikel 7.3 komt te vervallen als gevolg van de afschaffing van het verbod op variabele beloning. Verwezen wordt naar paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De huidige leden acht tot en met elf worden vernummerd. In het nieuwe zevende lid (thans het achtste lid) was abusievelijk een verwijzing naar artikel 3.1 opgenomen. Op gesubsidieerde instellingen is regime 2 evenwel niet van toepassing. Om die reden komt de verwijzing naar artikel 3.1 in dit lid te vervallen.

Artikel I, onderdeel AH

Vanwege de vernummering van het negende lid van artikel 7.3 naar achtste lid worden de verwijzingen naar dit lid in artikel 7.3a aangepast.

Artikel I, onderdeel AI

Het nieuwe artikel 7.3b bevat overgangsrecht. Diverse bepalingen in dit wetsvoorstel treffen topfunctionarissen die reeds bezoldigingsafspraken gemaakt hebben en die als gevolg van de bepalingen in dit wetsvoorstel boven de norm zullen uitkomen. Hiermee raakt het wetsvoorstel het recht op ongestoord genot van het eigendom, neergelegd in artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. In dit verband wordt verwezen naar de memories van de toelichting bij de WNT en WNT-2.³⁰ Hieruit blijkt dat inmenging op het eigendomsrecht alleen toegestaan is indien onder meer sprake is van een «fair balance». Om te bepalen of sprake is van een «fair balance» worden de belangen en de omvang van de groep betrokkenen en de voorspelbaarheid van de normen afgewogen tegen het belang van de Staat om een bezoldigingsmaximum in te stellen. Een onmiddellijke toepassing van de normering als gevolg van de bepalingen in dit wetsvoorstel zou kunnen worden aangemerkt als strijdig met het EVRM. Daarom wordt in artikel 7.3b voorzien in overgangsrecht overeenkomstig het thans geldende overgangsrecht van de WNT. Dit betekent dat bestaande bezoldigingsafspraken vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in drie jaar worden afgebouwd naar het wettelijk bezoldigingsmaximum. De regering meent hiermee een eerlijke en voldoende voorspelbare balans te treffen tussen de individuele belangen van de betrokkenen en het belang om bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan. De regering gaat er vanuit dat, voor zover het voorstel leidt tot een beperking van het recht op ongestoord genot van het eigendom, deze

³⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, p. 29–30 en Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, p. 22–24.

bepanking gerechtvaardigd is en daarmee niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

In de nieuwe bepaling in artikel 1.1, onderdeel b, onder 6, (Artikel I, onderdeel A, eerste lid) wordt voorgesteld de definitie van topfunctionaris aan te scherpen, zodat niet alleen topfunctionarissen die de genoemde functies vervullen onder de definitie vallen, maar ook gewezen topfunctionarissen die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden hebben vervuld. Ten aanzien van topfunctionarissen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een dienstverband als topfunctionaris hadden wordt in het eerste lid van artikel 7.3b geregeld dat de onderhavige bepaling niet van toepassing is. Het tweede lid maakt duidelijk dat indien een dienstverband als bedoeld in het eerste lid wordt verlengd, het overgangsrecht komt te vervallen.

Artikel I, onderdeel AJ

Het huidige artikel 7.4 is uitgewerkt en kan komen te vervallen. In plaats daarvan wordt een nieuw artikel 7.4 voorgesteld in verband met de mogelijkheid om bij ministeriële regeling van de Minister van BZK de norm uit artikel 2.3, eerste lid, te verhogen, indien de bezoldiging van een Minister hoger is dan die norm en het verschil ten minste € 500 bedraagt. De nieuwe maximale bezoldiging wordt naar boven afgerond op duizendtallen euro's. Verwezen wordt naar paragraaf 7.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Voor de toepassing van dit artikel wordt de bezoldiging van een Minister bepaald zoals beschreven de memorie van toelichting bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. De voorzieningen betaalbaar op termijn worden hierin bepaald, als ware het pensioen van de Minister ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Anders dan destijds bekend was, wordt het maximum pensioengevend inkomen uitsluitend begrensd voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen en niet voor het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL (VUT, prepensioen en levensloop).

De component voorzieningen betaalbaar op termijn is een fictieve component, om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de realiteit voor een topfunctionaris. Een Minister ontvangt echter pensioen op grond van de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA). De APPA wordt gefinancierd vanuit de begroting. Dat wil zeggen dat geen premie wordt afgedragen. Op zichzelf staande wijzigingen van de ABP-premies hebben dus geen direct effect op de bezoldiging van een Minister en leiden in de toepassing van het artikel dan ook niet tot een wijziging van het wettelijk bezoldigingsmaximum. Deze component wordt uitsluitend gebruikt voor de berekening van de norm indien één van de andere componenten wijzigt.

Voor de uitvoerbaarheid van de WNT is een norm per kalenderjaar gewenst. Indien de bezoldiging van de Minister wijzigt voor of op 1 december, kent de wijziging van de norm daarom terugwerkende kracht tot 1 januari van het lopende jaar. Bij wijzigingen na 1 december wordt, in verband met de wens van een tijdige kenbaarheid van de norm van het volgende jaar, de wijziging meegenomen bij de vaststelling van de norm voor het volgende kalenderjaar (artikel 7.4, tweede lid).

In de consultatie hebben enkele organisaties onderhavig voorstel onderschreven. De firma Axyos geeft aan dat het met terugwerkende kracht aanpassen van het bezoldigingsmaximum ongewenst is, omdat WNT-instellingen mogelijk gedwongen worden de bezoldigingen van topfunctionarissen lopende het jaar te corrigeren, met extra administratieve lasten tot gevolg. Een tussentijdse verhoging van het bezoldigingsmaximum op grond van het nieuwe artikel 7.4 verplicht partijen niet de bezoldiging van topfunctionarissen direct hieraan aan te passen.

Artikel I, onderdeel AK

De termijn voor het afdoen van verzoeken tot uitzonderingen op de geldende maximale bezoldiging op grond van de WNT wordt vastgesteld op zestien weken. Verwezen wordt naar paragraaf 7.3 voor een nadere toelichting.

Artikel I, onderdeel AL

De artikelen 7.6 tot en met 7.8 zijn uitgewerkt en kunnen komen te vervallen.

Artikel I, onderdelen AM, AN en AP

De citeertitel van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector wordt gewijzigd in: Wet normering topinkomens. Dat is de manier waarop in de praktijk deze wet wordt aangehaald. Besloten is daarbij aan te sluiten. Hiertoe wordt artikel 7.10 aangepast, als ook de opschriften bij bijlagen 1, 2 en 4. Bijlage 3 wordt geheel opnieuw vastgesteld (artikel I, onderdeel AP).

Artikel I, onderdeel AO

De wijziging onder *Ministerie van Veiligheid en Justitie* betreft een redactionele wijziging (artikel I, onderdeel AN, eerste lid). Het woord «behoudens» was abusievelijk twee maal opgenomen in de zin.

De wijziging onder *Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport* betreft de toevoeging van de advies- en meldpunten huiselijke geweld en kindermishandeling (AMHK's) als bedoeld in de Wmo 2015 in een nieuw onderdeel 14. Er is geen reden om hen anders te behandelen dan de gecertificeerde instellingen (onderdeel 1) of de jeugdhulpaanbieders (onderdeel 2). Overigens zullen de AMHK's veelal door de gemeenten worden gesubsidieerd. Afhankelijk van de vraag sinds wanneer dat is gebeurd, voor welk bedrag en of de subsidie ten minste 50% uitmaakt van de inkomsten van de rechtspersoon die het AMHK vormt, kunnen AMHK's op grond van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, WNT ook nu al onder de WNT vallen. Voorliggende wijziging zorgt ervoor dat alle AMHK's onder de WNT komen te vallen.

De wijziging onder *Ministerie van Buitenlandse Zaken* houdt verband met de wens de criteria voor toepasselijkheid van de WNT op door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerde instellingen op het gebied van ontwikkelings samenwerking te wijzigen (Artikel I, onderdeel AN, derde lid). Verwezen wordt naar paragraaf 7.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Deze nieuwe bepaling van hoe gesubsidieerde instellingen worden gedefinieerd in de bijlage komt in de plaats van de huidige onderdelen 1 en 2. Onderdeel 3 wordt vernummerd naar onderdeel 2. Daarnaast wordt ten aanzien van subsidiegrens ook hier niet langer aangesloten bij de term «inkomsten», maar bij de term «opbrengsten». In de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel C, wordt dit nader toegelicht.

Artikel I, onderdeel AP

Bijlage 3 wordt in zijn geheel opnieuw vastgesteld. De Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) werd uitgevoerd door de zorgverzekeraars. De Wlz, die de AWBZ op 1 januari 2015 verving, wordt uitgevoerd door Wlz-uitvoerders. Anders dan de huidige tekst van bijlage 3 doet vermoeden, zijn Wlz-uitvoerders geen zorgverzekeraars meer. Artikel 1.1 van de Wlz bepaalt juist dat Wlz-uitvoerders géén zorgverzekeraar zijn (al

dienen ze ingevolge artikel 4.4.1 Wlz wel deel uit te maken van een concern waarin ten minste één zorgverzekeraar zit). In plaats daarvan zijn Wlz-uitvoerders privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, waarop op grond van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, WNT de paragrafen 2 (en 4) van de WNT van toepassing zouden zijn indien niets anders zou worden geregeld. Echter, Wlz uitvoerders zullen juridisch hetzelfde worden behandeld als zorgverzekeraars. Dit omdat binnen de bestuurspraktijk geen wijziging plaatsvindt: de bestuursleden van de Wlz- uitvoerders besturen ook de zorgverzekeraars. Er is sprake van zogenaamde «personele unies». Door de Wlz-uitvoerders op te nemen in bijlage 3 worden paragraaf 3 (en 4) van de WNT op hen van toepassing. Voor de duidelijkheid is opgenomen dat een en ander geschiedt in afwijking van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, WNT, dat immers zou leiden tot toepasselijkheid van paragraaf 2 (en 4).

Artikel I, onderdeel AQ

Bijlage 4 bevat slechts één onderdeel. De nummering 1 kan dus komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel AR

De tabel onder bijlage 4 komt te vervallen. Dit betrof een drukfout.

Artikel II

Deze wet zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat op onderdelen verschillend kan worden vastgesteld. Daarbij kan worden besloten om de zogenoemde spoedprocedure van artikel 12 van de Wet raadgevend referendum van toepassing te verklaren. Dit is geregeld in het eerste lid.

Het tweede lid bepaalt dat twee onderdelen van dit wetsvoorstel terugwerkende kracht krijgen tot de inwerkingtreding van de WNT, namelijk 1 januari 2013. Het betreft hier het herstel van omissies. Het derde lid bepaalt dat wijzigingen met betrekking tot de financiële verslaggevingsdocumenten aanvangen op 1 januari van het eerste boekjaar volgend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, maar dat instellingen de vrijheid hebben om de wijzigingen al eerder toe te passen, als hen dat uitkomt.

Artikel III

Dit artikel bevat de citeertitel. Op grond van Aanwijzing 184, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving heeft een wijzigingsregeling slechts in bijzondere gevallen een citeertitel. Het bijzondere geval is in dit geval hierin gelegen dat het gewenst is een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen dit wetsvoorstel en de andere wijzigingen van de WNT.

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