

Vergaderjaar 2013–2014

33 978

Aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012 is het volgende overeengekomen over de hoogte van de bezoldigingen van functionarissen in de publieke en semipublieke sector:

In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi-)publieke sector. De norm wordt 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Het is mogelijk een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is.¹

Dit wetsvoorstel strekt tot gedeeltelijke uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord. Het strekt er toe het wettelijke bezoldigingsmaximum op grond van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT) voor topfunctionarissen te verlagen van 130% van de bezoldiging van een Minister, naar 100% van de bezoldiging van een Minister. De uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal in een apart voorstel worden neergelegd. Zoals ik in mijn brief van 10 juli 2013 aan de beide Kamers heb aangegeven, is de wens tot versnelde verlaging van de norm de reden om beide onderwerpen in twee aparte voorstellen op te nemen.² De totstandkoming van de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal meer onderzoek en studie vergen dan de verlaging van de norm voor uitsluitend topfunctionarissen. Bij een splitsing in twee voorstellen heeft de eerste aanpassing van de WNT, de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100%, niet te wachten op de meeromvattende tweede aanpassing, de uitbreiding van de reikwijdte. De mogelijkheid van twee afzonderlijke voorstellen is ook in het algemeen overleg met de

¹ Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, blz. 4.

² Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 64.

Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 14 februari 2013 aan de orde geweest.³

Naast de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum, worden in dit wetsvoorstel wijzigingen voorgesteld betreffende de normering van de bezoldiging van interne toezichthouders en van interim-topfunctionarissen, en bovendien wordt een grondslag opgenomen om nader te bepalen reguliere incidentele inkomensbestanddelen buiten het bezoldigingsbegrip te laten. Voorts bevat het wetsvoorstel het overgangsrecht in verband met de verlaging van de norm. Voor het overige blijft de WNT onder voorliggend wetsvoorstel ongewijzigd, zowel voor wat betreft de rechtspersonen en instellingen die onder de wet vallen en de indeling in regimes, als voor wat betreft de opbouw van de norm en het bezoldigingsbegrip, de mogelijkheden tot maatwerk en de overige inhoud van de WNT.

De wens van de regering is het voorliggend wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden. Voor het tweede voorstel dat de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen regelt, is de beoogde invoeringsdatum 1 januari 2017.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft een brede consultatieronde over het voorontwerp plaatsgevonden. In dat kader is het voorontwerp ook voor internetconsultatie voorgelegd. Voorts heeft er overleg over het voorontwerp plaatsgevonden met de sociale partners. Hiertoe is het voorontwerp door het kabinet met de Stichting voor de Arbeid besproken en aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid voorgelegd. De resultaten van deze consultatie en dit overleg zijn in dit wetsvoorstel en de memorie van toelichting verwerkt.

In het algemeen deel van deze toelichting zal in paragraaf 2 eerst worden ingegaan op de doelstelling van het wetsvoorstel. Daarna zullen in paragraaf 3 de opbouw en de hoogte van de 100%-norm aan de orde komen. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel. Paragraaf 5 gaat over de normering van de bezoldiging van interne toezichthouders, terwijl paragraaf 6 ziet op de normering voor zgn. interim-topfunctionarissen. Paragraaf 7 gaat nader in op de samenloop van dit wetsvoorstel met de wijzigingen van de wetgeving op pensioenterrein. De paragrafen 8 tot en met 10 betreffen het overgangsrecht en het recht op eigendom, de openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en ten slotte het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging. In paragraaf 11 ten slotte wordt ingegaan op de resultaten van de consultatie, voor zover hierop nog niet eerder in deze toelichting is ingegaan.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De regering acht een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van groot belang. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector – in vergelijking met de huidige WNT – over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Hiermee is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen. Het is van belang dat verantwoord wordt omgegaan met publieke middelen en voorkomen dient te worden dat met de uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend.

³ Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 60.

Gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van een Minister binnen ons staatsbestel, is het passend de bezoldiging van een Minister als algemeen maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan te houden. Deze bezoldiging vormt een adequaat algemeen maximum. Ook indien de bezoldiging van de Minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens in die sectoren.

De in de huidige WNT opgenomen norm van 130% van de bezoldiging van een Minister is gebaseerd op het eerste advies van de Adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (commissie-Dijkstal). Deze commissie adviseerde om het salaris van de Ministers te verhogen met 50% (30% ineens en 20% in een volgende kabinetsperiode), enerzijds om een aangetoonde beloningsachterstand weg te nemen, anderzijds om aldus het ministersalaris de top van het beloningsgebouw in de publieke en semipublieke sector te laten zijn.⁴ Deze verhoging werd, ongeacht het economische tij, nodig geacht om meer evenwicht te brengen in de beloningsstructuur arbeidsmarktbreed. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft de Tweede Kamer in 2009 meegedeeld dat het toenmalige kabinet (kabinet-Balkenende IV) in verband met de economische crisis had besloten om van de verhoging van het ministersalaris af te zien. Daarbij is aangegeven dat de norm van 130% wel gehandhaafd blijft als norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.⁵ Dit heeft geresulteerd in de huidige WNT. Toentertijd was het vraagstuk rond de bezoldiging van Ministers en andere politieke ambtsdragers nog niet definitief beantwoord. In het huidige regeerakkoord is vervolgens overeengekomen dat de bezoldiging van Ministers definitief niet zal worden verhoogd. Het uitgangspunt om de top van het salarisbouwwerk in de publieke en semipublieke sector aan de functie te koppelen die voor een hele sector de verantwoordelijkheid draagt, is echter niet veranderd. Dit vormt de aanleiding om de norm voor topfunctionarissen in de WNT te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister.

Er mag van worden uitgegaan dat in de publieke en semipublieke sector ook bij een verlaging van de norm naar 100% van de bezoldiging van een Minister voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden. Bij een maximumbezoldiging ter hoogte van de bezoldiging van een Minister bestaan, als gezegd, immers nog voldoende mogelijkheden tot een adequate en courante bezoldiging in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van de topfunctionaris. Daarnaast is relevant dat de kwaliteit van een topfunctionaris slechts voor een deel afhankelijk is van de hoogte van de bezoldiging die de topfunctionarissen ontvangen. Er bestaat geen aangetoond rechtsevenredig verband tussen de hoogte van de bezoldiging en de kwaliteit van de topfunctionarissen. Van de kant van de topfunctionaris bezien, blijkt dat naast de bezoldiging ook andere onderdelen van het werk, waaronder immateriële, relevant zijn voor de mate van aantrekkelijkheid van een functie, en vaak zelfs relevanter dan de bezoldiging. De inhoud van het werk (maatschappelijke relevantie), de context en de waardering voor het werk worden veelal belangrijker gevonden dan de bezoldiging.⁶ Geconstateerd kan daarbij worden dat veel personen voor een (top)functie in de

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

⁵ Brief van 17 februari 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.

⁶ Zie recentelijk Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector. Juni 2013, B-19311, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

publieke en semipublieke sector kiezen, terwijl zij mogelijk in het bedrijfsleven een hogere bezoldiging kunnen ontvangen. Het is blijkbaar voor velen nog steeds aantrekkelijk om een (top)functie in deze sectoren te vervullen. Bovendien zijn er tot nu toe geen indicaties dat het met de huidige WNT-norm voor instellingen significant moeilijker is geworden om openstaande vacatures te vervullen. Zelfs wanneer de norm in individuele gevallen ervoor heeft gezorgd, dat potentiële topfunctionarissen zich hebben teruggetrokken, zijn er geen signalen dat dit tot krapte in het vinden van andere geschikte kandidaten heeft geleid, die wel bereid zijn om hun werk voor de toegestane bezoldiging te doen. Zoals gezegd, kan het tevens als een wenselijk neveneffect worden beschouwd, dat deze laatste groep blijkbaar minder waarde hecht aan de hoogte van hun bezoldiging. De regering ziet geen aanleiding te veronderstellen dat dit door dit wetsvoorstel in belangrijke mate zal wijzigen.

Waar de nu geldende norm eerst sedert 1 januari 2013 bestaat, en veel van de zittende topfunctionarissen onder het overgangsrecht vallen, ontbreekt het aan empirisch onderzoek naar de effecten van de WNT. Wel zal aan de hand van de door mij ontvangen bezoldigingsgegevens over 2013 (per instelling en topfunctionaris) de komende maanden een analyse worden gemaakt van de potentiële impact van de normverlaging en mogelijke arbeidsmarkteffecten. Deze studie zal kort na het zomerreces aan de Kamer worden gezonden.

3. De opbouw en hoogte van de norm en het bezoldigingsbegrip

3.1 Inleiding

De WNT kent een wettelijk bezoldigingsmaximum (norm) voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Deze norm is uit een aantal bezoldigingscomponenten opgebouwd en volgens een bepaalde systematiek vastgesteld. Indien vervolgens bezien moet worden of hetgeen een topfunctionaris van zijn werkgever ontvangt binnen de norm valt, volgt uit de WNT welke inkomensbestanddelen daartoe bij elkaar opgeteld moeten worden.

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen zowel de hoogte van de 100%-norm als het bezoldigingsbegrip vast te stellen conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent voor de norm dat deze is opgebouwd uit het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering van een Minister, zijn onkostenvergoeding⁷ en een fictieve pensioenpremie. Voor de toetsing van de bezoldiging aan de norm houdt dit in dat hiervoor in hoge mate wordt aangesloten bij het bezoldigingsbegrip zoals opgenomen in artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en bij de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving. De opbouw van de norm en de hoogte zullen in paragraaf 3.2 aan de orde komen. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens op een drietal inkomensbestanddelen van een Minister ingegaan, die geen onderdeel van de norm vormen, maar bij de toetsing van de actuele bezoldiging van een topfunctionaris aan de norm wel als beloning en daarmee als bezoldiging in de zin van de WNT worden aangemerkt.

⁷ Gekozen is daarbij voor de (hogere) onkostenvergoeding voor de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bewindspersonen – net als de andere functionarissen, genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers⁸ en net als de functionarissen als bedoeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman – niet onder de WNT vallen. Hiervoor is destijds gekozen, omdat de bezoldiging van deze functionarissen al uitputtend wettelijk gereguleerd en daarmee openbaar en genormeerd is. Het is niet toegestaan om aan deze functionarissen aanvullende bezoldiging toe te kennen boven de wettelijke aanspraken.

3.2 De opbouw en hoogte van de norm

Zoals hiervoor ter sprake kwam is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de hoogte van de 100%-norm vast te stellen conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent dat de norm uit de volgende bestanddelen is opgebouwd:

- a. het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering, die een Minister ontvangt op grond van de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen (de beloning);
- b. de onkostenvergoeding die de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ontvangen op grond van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen (de belastbare vaste en variabele onkostenvergoeding)⁹;
- c. de werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie. Dit is een fictief bedrag dat aan premie betaald zou zijn als het pensioen van de Ministers ondergebracht zou zijn bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn).

Het bestanddeel *beloning* bedraagt op grond van dit wetsvoorstel twaalfmaal het bruto maandsalaris van een Minister, zoals neergelegd in artikel 1 van de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen, verhoogd met 8% voor de vakantie-uitkering en 8,3% voor de eindejaarsuitkering. Dit maandsalaris bedraagt thans € 10.325,86, wat in totaal, inclusief vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering, neerkomt op een jaarbedrag van € 144.108 (niveau 2014). Het bedrag wordt conform de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen bij ministeriële regeling aangepast aan de wijziging van de beloning van het personeel in de sector Rijk.

Het bestanddeel *onkostenvergoeding* bedraagt – net als op grond van de huidige WNT – op grond van dit wetsvoorstel twaalf maal de maandelijkse vergoeding voor de kosten van voorzieningen voor de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 10, tweede lid, onderdelen a. en b, van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen, afgerond op hele euro's. Deze maandelijkse vergoeding bedraagt thans € 688,53.¹⁰ Dit komt afgerond naar boven neer op een jaarbedrag van € 8.263. Het bedrag wordt voor zover de consumentenprijsindex van de maand september daartoe aanleiding geeft, jaarlijks aangepast overeenkomstig artikel 10, vierde lid, van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen.

⁸ Ministers, Staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, dagelijkse bestuurders van waterschappen en de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

⁹ De Ministers ontvangen overigens uitsluitend een vaste onkostenvergoeding en geen variabele.

¹⁰ Ter vergelijking: de vergoeding voor de kosten van voorzieningen van overige Ministers bedraagt € 344,26 per maand, zie artikel 10, tweede, onderdeel c, van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen.

Het bestanddeel *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* betreft – net als op grond van de huidige WNT – het werkgeversdeel¹¹ van de pensioenbijdrage die betaald zou zijn als het pensioen van de Minister zou zijn ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (hierna: ABP). Een Minister ontvangt 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. Om het vergelijkbaar te houden met topfunctionarissen is – conform de huidige WNT – in de norm een fictief bedrag voor de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie opgenomen. Het bedrag komt op grond van dit wetsvoorstel overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een pensioengevend inkomen van € 100.000.¹² Dit laatste bedrag is het maximum pensioengevend inkomen op grond van artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 zoals deze per 1 januari 2015 op grond van de Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen¹³ in die wet zal zijn opgenomen.

Voor de berekening van dit onderdeel van de norm worden de percentages en franchises gehanteerd die het ABP hanteert voor de berekening van de verschillende werkgeversbijdragen bij het Rijk. Het totaal van deze werkgeversbijdragen bedraagt bij een maximum pensioengevend inkomen van € 100.000 op basis van de op 1 januari 2014 geldende percentages € 16.874.¹⁴ Hierbij is rekening gehouden met de premies voor het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL¹⁵ (in verband met het overgangsrecht van de FPU¹⁶). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de dan geldende percentages. Er wordt op gewezen dat op grond van de fiscale wetgeving het maximum pensioengevend inkomen uitsluitend zal gelden voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen. Nog niet bekend is of dit maximum door het ABP ook gehanteerd zal worden voor de premie voor het arbeidsongeschiktheidspensioen en/of de VPL-premie. Vooralsnog is hiervan in dit wetsvoorstel wel uitgegaan. Bij de definitieve vaststelling van de norm op grond van artikel II zal daarom dit onderdeel en daarmee de totale norm mogelijk verhoogd worden. De definitieve vaststelling is uiteraard ook afhankelijk van eventuele wijzigingen in de hoogte van de premie.

Net als de andere twee bestanddelen van de norm, kan de hoogte van het bedrag voor de *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* wijziging ondergaan. Juist bij dit bestanddeel wordt dit benadrukt, omdat naar verwachting binnenkort een wetswijziging aanhangig wordt gemaakt die invloed kan hebben op de premiepercentages die het ABP hanteert. In dit kader is relevant het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel dat het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen herziet. Eventuele verdere wijzigingen doen echter niet af aan de keuze die eerder in dit wetsvoorstel werd gemaakt om de norm samen te stellen uit:

- het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering van een Minister,

¹¹ Het werknemersdeel van de pensioenpremie is onderdeel van de beloning.

¹² In de huidige WNT komt het bedrag overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een beloning van € 187.340.

¹³ Zie hierover uitgebreider paragraaf 7.

¹⁴ Zie de artikelsgewijze toelichting op onderdeel D voor de berekening van dit bedrag.

¹⁵ VPL staat voor «Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling». Alle deelnemers van het ABP betalen overgangspremie VPL.

¹⁶ FPU staat voor Flexibel pensioen en uittreden. Deze regeling is afgeschaft, maar er geldt nog een overgangsregeling.

- de onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken, en
- de werkgeversbijdrage aan het pensioen die betaald zou zijn als het pensioen van een Minister zou zijn ondergebracht bij het ABP.

Gelet op het voorgaande bedraagt het voorgestelde bezoldigingmaximum naar het niveau van 2014 in totaal € 144.108 + € 8.263 + € 16.874= € 169.245. Bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zullen de bedoelde bedragen zo nodig worden geactualiseerd.¹⁷

Binnen de norm fungeren de verschillende bestanddelen als communicerende vaten. Zolang de totale bezoldiging maar binnen het wettelijke maximum blijft, kan een bestanddeel het afzonderlijke bedrag overschrijden. Zo kan een onkostenvergoeding het bedrag van € 8.263 (bedrag voor 2014) te boven gaan, mits de totale bezoldiging maar op of onder het wettelijke bezoldigingsmaximum blijft. Dit is conform de huidige WNT.

In onderstaande tabel wordt de opbouw van de 100%-norm in vergelijking met de 130%-norm weergegeven.

WNT (130%) In werking per 1 januari 2013	Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%) In werking per 1 januari 2015
Norm bestaat in 2014 uit: <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad 130% x € 144.108 = € 187.340 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • <i>plus</i> belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • <i>plus</i> pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 34.871 • totaal: € 230.474. 	Norm bestaat uit (bedragen 2014): <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad 100% x € 144.108 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • <i>plus</i> belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • <i>plus</i> pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 16.874 • totaal: € 169.245

3.3 De overige bezoldigingscomponenten van de Minister

Net als bij de huidige 130%-norm, is in dit wetsvoorstel bij de vaststelling van de nieuwe 100%-norm buiten beschouwing gelaten de fiscale bijtelling die de Ministers hebben wegens het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik, de compensatie die Ministers ontvangen voor de loonbelasting die zij betalen in verband met de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto en het mogelijke voordeel dat Ministers hebben van een eventuele dienstwoning. Indien vervolgens bezoldigingen van topfunctionarissen worden getoetst aan de norm, vormen deze componenten, conform de huidige WNT, wel bezoldiging in de zin van de WNT. Daarmee wordt aangesloten bij het bezoldigingsbegrip in artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving. In deze paragraaf wordt daar nader op ingegaan.

¹⁷ Zie artikel II van het wetsvoorstel.

De fiscale bijtelling voor het privégebruik van de dienstauto en de compensatie voor de loonbelasting

Voor wat betreft de fiscale bijtelling wegens het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik en de financiële compensatie voor de in verband hiermee te betalen loonbelasting is de achtergrond bij voorgaande keuze dat het Ministers om veiligheidsmaatregelen niet is toegestaan om privé met de eigen auto te rijden. Zij kunnen dus niet afzien van het privégebruik van de dienstauto. Wegens de onvrijwilligheid werd het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen voor privédoeleinden aanvankelijk niet als privégebruik beschouwd. Sinds de Hoge Raad in 1997¹⁸ heeft beslist dat over het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen niettemin inkomstenbelasting (thans loonbelasting) moet worden geheven, vindt de bijtelling wegens privégebruik van de dienstauto plaats, en betalen bewindspersonen loonbelasting over het gebruik van de dienstauto. Wegens het verplichte karakter van het gebruik van de dienstauto om veiligheidsredenen, wordt de loonbelasting voor bewindspersonen ingevolge artikel 8 van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen gecompenseerd, zodat het arrest van de Hoge Raad geen verlaging van de netto-bezoldiging van de bewindspersonen tot gevolg heeft. De compensatie geschiedt in de vorm van een maandelijks toeslag op het salaris.

In tegenstelling tot een Minister kan een topfunctionaris ervoor kiezen om niet privé met de auto van de zaak te rijden. In dat geval vindt geen bijtelling plaats en wordt er geen loonbelasting voor gebruik van de auto van de zaak betaald. Bovendien is geen sprake van privégebruik en daarmee van geen fiscale bijtelling indien de topfunctionaris een auto alleen voor het woon-werkverkeer gebruikt (en daarnaast maximaal 500 kilometer privégebruik). Indien een topfunctionaris een auto ter beschikking krijgt voor privégebruik, is derhalve wel degelijk sprake van een beloning. Een luxere auto voor privégebruik en daarmee een hogere fiscale bijtelling dient daarom naar het oordeel van de regering te leiden tot een lager salaris en andersom. Hetzelfde geldt voor een eventuele compensatie voor de loonbelasting die topfunctionarissen zouden krijgen voor de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto. Overigens is het de regering niet bekend of in de praktijk topfunctionarissen ook daadwerkelijk een specifieke compensatie krijgen voor de loonbelasting in verband met de fiscale bijtelling.

Opgemerkt wordt dat in het voorontwerp van dit wetsvoorstel de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de dienstauto geen onderdeel van de bezoldiging vormde, kort gezegd vanuit het principe dat deze bijtelling ook geen onderdeel van de norm vormt. Tijdens de consultatie hebben diverse organisaties in verschillende bewoordingen en op uiteenlopende gronden kritiek hierop geuit. Die kritiek betrof onder meer de onduidelijkheid en de extra lasten die afwijking ten opzichte van het huidige bezoldigingsbegrip (overgangsrecht) en ten opzichte van artikel 2: 383 BW en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving met zich mee zouden brengen. Daarnaast werd gewezen op het nadeel dat de fiscale bijtelling niet genormeerd zou worden. Dit is voor de regering aanleiding geweest het bezoldigingsbegrip opnieuw tegen het licht te houden. Hierbij heeft de regering, naast de hiervoor genoemde aspecten van onduidelijkheid, extra administratieve lasten en de afwezigheid van normering van de fiscale bijtelling, tevens veel belang gehecht aan het feit dat de Ministers verplicht zijn om in een dienstauto te rijden en topfunctionarissen in de zin van de WNT niet. Zoals hiervoor ook uiteengezet rechtvaardigt dit het onderscheid dat de fiscale bijtelling wegens het privégebruik van de

¹⁸ HR 5 februari 1997, BNB 1997, 231.

dienstauto geen onderdeel van de norm vormt, maar wel bij de toetsing aan deze norm tot de bezoldiging wordt gerekend.

Het pied-à-terre

Op grond van artikel 3 van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen kunnen Ministers in aanmerking komen voor een gemeubileerde verblijfsvoorziening, indien zij op ten minste 50 kilometer afstand van het ministerie wonen. Conform de huidige WNT vormt de economische huurwaarde van een dergelijke verblijfsvoorziening geen onderdeel van de nieuwe 100%-norm. Bij de toetsing van de bezoldiging aan de norm, dient echter de economische huurwaarde van een eventuele dienstwoning of pied-à-terre wel als bezoldiging in de zin van de WNT te worden beschouwd. De reden hiervoor is in de eerste plaats dat de functie van Ministers een politieke en veelal tijdelijke functie betreft. Ook op dit punt zijn Ministers niet goed te vergelijken met de topfunctionarissen. Daarnaast is relevant dat Ministers slechts in een incidenteel geval een beroep doen op de mogelijkheid van een gemeubileerde verblijfsvoorziening. De verblijfsvoorziening is eerder uitzondering dan regel. Het zou dan vreemd zijn om de economische huurwaarde van een pied-à-terre onderdeel van de norm te laten zijn.

3.4 De uitzondering voor incidentele bezoldigingscomponenten die tot de reguliere arbeidsvoorwaarden horen

Zonder nadere regeling kan het voorkomen dat een topfunctionaris met een bezoldiging ter hoogte van het van toepassing zijnde maximum in enig jaar in beginsel geen aanspraak kan maken op een incidentele beloningscomponent die tot het reguliere arbeidsvoorwaardenpakket van de desbetreffende rechtspersoon of instelling hoort. Uitbetaling hiervan kan ertoe leiden dat het van toepassing zijnde maximum wordt overschreden en dat het meerdere moet worden teruggevorderd. Te denken valt hier aan een gratificatie ter gelegenheid van een ambtsjubileum of de «afkoop» van vakantiedagen. Bij een ambtsjubileum staat het bereiken van een mijlpaal centraal waaraan in het arbeidsvoorwaardenpakket een gratificatie is gekoppeld. De situatie kan zich ook voordoen dat in het arbeidsvoorwaardenpakket de mogelijkheid voor de topfunctionaris is opgenomen om de aanspraak op het aantal vakantiedagen te verlagen en daarvoor een vergoeding te ontvangen. Ook bij ontslag moet soms niet opgenomen verlof tot een bepaald maximum worden vergoed. Overigens gaat het hier om relatief bescheiden bedragen. Een gratificatie wegens een ambtsjubileum bedraagt in de regel maximaal een maandsalaris en vakantiedagen kunnen normaliter ook slechts tot een bepaald maximum per jaar worden vergoed.

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum en daarmee ook van de verlaagde normen op grond van artikel 2.6 WNT en de gedifferentieerde normen op grond van artikel 2.7 WNT kan het vaker gebeuren dat een eenmalige uitbetaling (bijvoorbeeld de jubileumuitkering of de vergoeding voor de vakantiedagen), leidt tot een bezoldiging boven de norm. De regering acht het onwenselijk dat topfunctionarissen met een bezoldiging op of net onder het maximum in materiële zin geen gebruik kunnen maken van deze reguliere arbeidsvoorwaarden. Dit wetsvoorstel bevat daarom een delegatiegrondslag om bij algemene maatregel van bestuur inkomensbestanddelen aan te wijzen die geheel buiten het WNT-bezoldigingsbegrip vallen en dus boven op het van toepassing zijnde maximum genoten kunnen worden. Van deze bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur onderdelen zonder meer uit te zonderen van het bezoldigingsbegrip, dient terughoudend gebruik te worden gemaakt. Voorts wordt opgemerkt dat het hier vanzelfsprekend niet gaat om bonusbetalingen of

andere variabele beloningen die op grond van de artikelen 2.11 en 3.8 WNT niet zijn toegestaan, en niet bij algemene maatregel van bestuur zijn uitgezonderd. Het verbod om aan topfunctionarissen bonussen en andere variabele beloningen te verstrekken, blijft derhalve op grond van dit wetsvoorstel onverminderd van kracht.

4. De effecten van het wetsvoorstel

4.1 Algemeen

Hiervoor, in paragraaf 2, is de regering al ingegaan op de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de kwaliteit die de topfunctionarissen bieden en de aantrekkelijkheid van het werken als topfunctionaris in de publieke en semipublieke sector. Op deze plaats wordt herhaald dat naar verwachting ook bij een verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100% van de bezoldiging van een Minister nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden en dat het nog steeds aantrekkelijk zal zijn om voor een (top)functie in de publieke en semipublieke sector te kiezen. Voor die uitzonderlijke situaties waarin voor het huidige bezoldigingsmaximum geen geschikte topfunctionaris gevonden kan worden, bestaat al in de bestaande wet de mogelijkheid dat als uitzondering een hogere bezoldiging wordt toegekend. Bij de toepassing van de huidige WNT is tot op heden een dergelijke uitzondering nog niet nodig gebleken. Maar de regering sluit niet uit dat door de voorgestelde normverlaging een grotere behoefte aan zodanige uitzonderingen zou kunnen ontstaan.

Een neveneffect van de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen zal naar verwachting wel zijn dat de relatie met de diverse loongebouwen in de publieke en semipublieke sector nadrukkelijker aandacht zal krijgen van sociale partners in deze sectoren. Zonder een wettelijk maximum voor de bezoldiging van niet-topfunctionarissen, zijn partijen in principe vrij om met deze functionarissen een bezoldiging overeen te komen die ver boven het wettelijke bezoldigingsmaximum ligt dat voor de topfunctionarissen geldt.¹⁹ Dit neemt niet weg dat het in bepaalde sectoren niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook zijn invloed heeft op het totale loongebouw. Tijdens de consultatie is dit punt ook in veel reacties aangestipt. De afgewogen relatie tussen functiezwaarte en beloning zou hiermee in het gedrang kunnen komen. Hoewel met dit wetsvoorstel geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd, wordt, zeker in het licht van het nog komende wetsvoorstel dat de uitbreiding van de werkingsfeer van de WNT tot alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector regelt, een dergelijke werking niettemin als een wenselijk neveneffect beschouwd.

Door de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum zal er sneller aanleiding zijn om de vraag te beantwoorden of voor individuele topfunctionarissen of voor instellingen, dan wel categorieën van instellingen, aanleiding bestaat uitzonderingen toe te staan. Het stelsel van de WNT voorziet in mogelijkheden voor maatwerk in een individueel geval.²⁰ Ter voorbereiding van de goede implementatie en uitvoering van het voorliggend voorstel zal ik nagaan of hiertoe procedurele en inhoudelijke beleidsregels kunnen en dienen te worden opgesteld. Dit zal ik dan

¹⁹ Die vrijheid kan uiteraard beperkt zijn als gevolg van regelgeving zoals het Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement (ARAR) of cao's waarin salarisschalen zijn opgenomen.

²⁰ Een categorale uitzondering op het wettelijk bezoldigingsmaximum is alleen mogelijk bij privaatrechtelijke full-time zelfstandige bestuursorganen, zie artikel 2.5 WNT.

doen in samenspraak met de voor de betreffende sectoren betrokken vakministers.

Andere effecten van de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum zijn de financiële effecten. Dit wetsvoorstel heeft niet het oogmerk om te bezuinigen. Het voornaamste doel is immers om te komen tot een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord bezoldigingsniveau voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Toch zal het wetsvoorstel financiële effecten hebben door de besparing op loonkosten, niet alleen door de verlaging van de bezoldigingen van topfunctionarissen, maar ook door de mogelijke effecten op de rest van het loongebouw. Deze financiële effecten zijn evenwel beperkt, in het licht van de totale uitgaven in die sectoren zelfs marginaal, en zullen in beginsel neerslaan bij de rechtspersonen en instellingen waar deze functionarissen werkzaam zijn. Net als de mitigerende werking betreft de financiële kostenbesparing geen doelstelling van het wetsvoorstel, maar een gunstig neveneffect.

Voorts is relevant op hoeveel topfuncties dit wetsvoorstel in de toekomst een relevant effect kan hebben. De regering beschikt thans nog niet over exacte gegevens van het aantal topfunctionarissen dat thans een bezoldiging ontvangt die de nieuwe norm van 100% van de bezoldiging van een Minister te boven gaat. Op basis van de WOPT-rapportage over 2011 is een schatting gemaakt dat ongeveer 300 topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen, die boven de huidige WNT-norm uitkomt. Wordt de norm verlaagd van 130% naar 100% van een ministersalaris, dan zullen naar verwachting aanmerkelijk meer functionarissen een bezoldiging boven de nieuwe norm ontvangen. Op basis van de nog te analyseren gegevens over het jaar 2013 kan daarvan een betere schatting worden gemaakt. Gezien het geldende en voorgestelde overgangsrecht zullen deze overschrijdingen overigens pas op termijn worden teruggebracht naar de norm.

Voorts is relevant dat voor enkele sectoren die onder het regime van het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT (regime 1) vallen, ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al lagere maxima gelden. In deze sectoren zijn er dus ook topfunctionarissen die uitsluitend de voor hun geldende lagere maxima overschrijden. Deze topfunctionarissen zijn niet in de voorgaande berekening meegenomen. Als gevolg van de daling van het wettelijke bezoldigingsmaximum zullen ook de verlaagde maxima naar beneden worden bijgesteld. Dat betekent dat als gevolg hiervan het wetsvoorstel consequenties zal hebben voor een onbekend aantal andere topfunctionarissen. In enkele consultatiereacties wordt hier specifiek op ingegaan. Het vaststellen en de inhoud van sectorale regelingen is echter onderdeel van aanvullende regelgeving en geen onderdeel van dit wetsvoorstel.

In het vervolg van deze paragraaf zal op de sectoren worden ingegaan waarin al afwijkende – lagere – maxima gelden. Zoals hierin naar voren zal komen, zullen deze bij ministeriële regeling vastgestelde lagere maxima (sectornormen) aangepast dienen te worden als dit wetsvoorstel in werking treedt. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat deze ministeriële regelingen op het terrein van OCW, zorg en wonen, voor zover zij zien op het jaar 2015, nog in december 2014 kunnen worden vastgesteld.²¹ Dit in verband met de korte termijn tussen de datum van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer en de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015.

²¹ Vgl. de artikelen 2.6, eerste lid, en 2.7, eerste lid, WNT op grond waarvan de verlaagde bedragen en gedifferentieerde normen jaarlijks in november vastgesteld moeten worden.

Voor het geval het als gevolg van deze relatief korte termijn niet mogelijk is tijdig op een voldoende zorgvuldige wijze aan het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum aangepaste bedragen vast te stellen, voorziet het wetsvoorstel er in dat de voor het kalenderjaar 2014 vastgestelde bedragen, automatisch blijven gelden voor het kalenderjaar 2015 – ook de bedragen die boven het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum liggen. Met ingang van het jaar 2016 zullen de ministeriële regelingen vervolgens aangepast dienen te zijn aan de nieuwe norm. Zie hiertoe de in artikel I, onderdeel I, opgenomen wijziging van artikel 7.4 WNT en de toelichting daarop.

4.2 Onderwijs

Ter voorkoming dat het huidige bezoldigingsmaximum voor alle sectoren in het onderwijs bereikbaar is, heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) gebruik gemaakt van zijn bevoegdheid krachtens artikel 2.6 WNT om verlaagde bezoldigingsmaxima vast te stellen. De redenen daarvoor zijn:

- de aansluiting van de bezoldiging van een topfunctionaris bij het loonegebouw van het personeel in de sector;
- de bevordering van de evenwichtige bezoldigingsverhoudingen tussen de onderwijssectoren;
- het voorkomen dat de introductie van een bezoldigingsmaximum een algehele stijging van de bezoldiging tot gevolg heeft.

De Minister heeft het maximumbedrag per onderwijssector vastgesteld. De onderwijssectoren hebben zelf de gelegenheid gekregen om onder het maximum bezoldigingsklassen in te stellen. De sectoren primair, voortgezet en hoger onderwijs hebben een cao. De sectoren mbo en hbo een sectorale code. In cao en code is een bezoldiging van bestuurders opgenomen met daarin gedifferentieerde beloningen.

De AOb stelt in de consultatie dat het vaststellen van de bezoldigingsklassen onder de verlaagde norm niet bij cao dient te geschieden, onder meer omdat de vakorganisaties die zijn betrokken bij de reguliere cao's niet bij de totstandkoming worden betrokken. In verband hiermee stelt de AOb zich op het standpunt dat in de ministeriële regeling per sector een gedifferentieerde norm dient te worden opgenomen. De Minister van OCW heeft echter met de sectoren de afspraak dat de sectoren zelf zorg dragen voor een klassenindeling onder de sectorale maxima. Gedurende vier jaar wordt gemonitord of sprake is van een verantwoorde en gematigde loonontwikkeling. Mocht dit niet het geval zijn dan zal tot een klassenindeling bij ministeriële regeling worden overgegaan.

De verlaagde bedragen zijn vastgelegd in de Regeling bezoldiging topfunctionaris OCW-sectoren die op hetzelfde tijdstip als de WNT in werking is getreden op 1 januari 2013.

Voor 2014 bedragen de verlaagde maxima:

€ 165.901,- voor de topfunctionarissen in het primair onderwijs (po)

€ 184.448,- voor de topfunctionarissen in het voortgezet onderwijs (vo)

€ 199.905,- voor de topfunctionarissen in het beroepsonderwijs en educatie (bve)

€ 199.905,- voor de topfunctionarissen van de hogescholen (hbo).

Voor de sector wetenschappelijk onderwijs, geldt daarbij het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT.

Geconstateerd kan worden dat drie van de vier verlaagde sectorale plafonds boven de in dit wetsvoorstel gereguleerde norm van 100% vallen. Daarom zal de ministeriële regeling op basis van de voorgestelde wet aangepast moeten worden. Bovendien zullen de sectoren zelf de door

hen vastgestelde salariscategorieën dienen aan te passen. In overleg met de sectoren zal worden gezien of en hoe de door hen gekozen systematiek moet worden aangepast.

4.3 Woningcorporaties

Voor de woningcorporatiesector is per 1 januari 2014 de Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting 2014 in werking getreden. De regeling is gebaseerd op artikel 2.7 van de WNT en bevat een differentiatie in bezoldigingsmaxima die aansluit bij de schaalgrootte en het werkgebied van de corporatie.

In de ministeriële regeling is een differentiatie toegepast op basis van woonegelegenheden en gemeentegrootte. Woningcorporaties met meer dan 75.000 woonegelegenheden, waarbij minimaal 20% gelegen is in een gemeente met meer dan 60.000 inwoners woonegelegenheden, vallen daarbij onder het wettelijke bezoldigingsmaximum van artikel 2.3 van de WNT. Vervolgens lopen de bezoldigingsmaxima af naar een maximum van € 82.100 bij 750 woonegelegenheden of minder.

Geconstateerd kan worden dat het maximum van de drie hoogste klassen van de regeling boven de in dit wetsvoorstel gereguleerde norm van 100% valt. In 2012 heeft circa 19% van de bestuurders van woningcorporaties daadwerkelijk een bezoldiging ontvangen die uitgaat boven de nieuwe norm van 100%. Dit betekent dat de ministeriële regeling op dit punt aangepast zal moeten worden. Aedes vereniging van woningcorporaties stelt in het kader van de consultatie dat een verdere verlaging van het bezoldigingsmaximum voor de laagste categorieën binnen de corporatiesector nauwelijks mogelijk is. Conform ook de huidige WNT kan de sector echter een voorstel doen voor de aanpassing van de ministeriële regeling aan de nieuwe norm. Vervolgens zal de Minister voor Wonen en Rijksdienst de nieuwe maximumnormbedragen vaststellen.

4.4 Zorg

In 2013 gold voor de zorginstellingen enkel een ongedifferentieerde norm, namelijk het wettelijke bezoldigingsmaximum. Het maximum in het salarisgebouw in de eigen regeling van de sector, de Beloningscode voor Bestuurders in de Zorg (BBZ) was aanvankelijk hoger dan dit wettelijke bezoldigingsmaximum van € 228.599 (voor 2013). De opstellers van de code gingen er namelijk van uit dat de zorg in het tweede regime van de WNT, de sectorale norm, zou worden geplaatst. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is de zorg echter bij amendement in het eerste regime geplaatst.²² De aanpassing van de BBZ naar het nieuwe, lagere maximum van het salarisgebouw voor bestuurders, te weten het wettelijke bezoldigingsmaximum ad 130% van het ministersalaris, vergde enige tijd. Daarom is er voor 2013 voor één ongedifferentieerde norm gekozen.

Inmiddels is een aanpassing van de BBZ overeengekomen, die past binnen de kaders van het eerste regime van de WNT. Die aangepaste gestaffelde normen zijn in een ministeriële regeling voor gedifferentieerde normen (ex art. 2.7 WNT) vastgelegd. Deze Regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg- en welzijnssector is per 1 januari 2014 in werking getreden. De normering van de bezoldiging van de zorgbestuurders past daarmee binnen een vernieuwd salarisgebouw dat afhankelijk is van inschaling op basis van functiezwaarte, berekend volgens de methodiek

²² Kamerstukken II, 2011/12, 32 600, nr. 24.

uit de BBZ. Van de tien in deze ministeriële regeling gedifferentieerde normen (A t/m J) liggen er vijf boven de norm van 100% en vijf daaronder.

De aanscherping van de normering zoals aangekondigd in het regeerakkoord en verwerkt in dit wetsvoorstel naar 100% van de bezoldiging van een Minister, maakt dat het salarisgebouw van de ministeriële regeling opnieuw moet worden ingepast in het aangescherpte kader. Daarover zal overleg met het veld worden gevoerd.

Bij de consultatie in het kader van dit wetsvoorstel is betrokkenen gevraagd om aandacht te besteden aan de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de besturing van de instelling die de aanscherping van de norm met zich brengt in combinatie met het gegeven dat de medisch specialisten niet onder de in dit wetsvoorstel opgenomen norm van 100% zullen worden gebracht.²³In reactie hierop wordt verwezen naar de in de huidige WNT (artikel 2.4) opgenomen individuele uitzonderingsmogelijkheid. Hiermee kan worden ingespeeld op de uitzonderlijke gevallen.

5. De normering van de bezoldiging van interne toezichthouders

In de consultatie is door verschillende instanties uit verschillende sectoren gewezen op de consequenties van de verlaging van de norm naar 100% voor de maximumbezoldiging van interne toezichthouders. De opmerkingen worden ook los van de verlaging gemaakt. Op grond van de huidige artikelen 2.2 en 3.2 van de WNT mogen de leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen geen bezoldiging ontvangen die per kalenderjaar meer bedraagt dan respectievelijk 5 en 7,5 procent van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging. De aparte normering voor interne toezichthouders is door de aanvaarding van het amendement-Heijnen²⁴ in het wetsvoorstel voor de WNT opgenomen. Hierbij is destijds uitgegaan van een vrij beperkt tijdsbeslag voor de functie van toezichthouder, namelijk ongeveer acht uur (2 dagdelen)²⁵ respectievelijk twaalf uur (3 dagdelen)²⁶ per maand voor de leden en de voorzitter van de raden van toezicht.

De regering vindt een gematigde beloning van de interne toezichthouders in de (semi)publieke sector noodzakelijk. Diverse incidenten bij semipublieke instellingen hebben in de afgelopen periode echter indringend duidelijk gemaakt, dat een kritische herbezinning ten aanzien van de *governance* bij dergelijke instellingen noodzakelijk was, niet in de laatste plaats ook de taak, rol en het functioneren van de raden van toezicht bij dergelijke instellingen. De ministeriële Commissie Vernieuwing Publieke Belangen heeft die herbezinning nadrukkelijk tot haar agenda gemaakt. Een en ander heeft tot nieuwe inzichten geleid, ook met betrekking tot het functioneren van raden van toezicht. Die inzichten raken ook het aantal arbeidsuren dat die toezichthouders zullen moeten besteden om hun functie op een verantwoorde wijze te vervullen. En aldus raakt dat ook de normering van de bezoldiging.

De Commissie Behoorlijk Bestuur heeft in september 2013 het rapport «Een lastig gesprek» uitgebracht, waarin o.a. uitdrukking gegeven wordt

²³ Zie Onderhandelaarsresultaat medisch specialistische zorg 2014 t/m 2017, 16 juli 2013.

²⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr. 33.

²⁵ 8 uur per maand is ongeveer 2 uur per week. Uitgaande van een werkweek van 40 uur komt dit neer op 5%.

²⁶ 12 uur per maand is ongeveer 3 uur per week. Uitgaande van een werkweek van 40 uur komt dit neer op 7,5%.

aan de veranderde inzichten over taak, rol en functioneren van raden van toezicht bij semipublieke instellingen. De commissie verwoordt dit als volgt:

«Op het niveau van de instelling speelt de interne toezichthouder, de Raad van Toezicht, een cruciale, en vaak onderschatte rol. Hij is degene die als formele werkgever de bestuurders tegenkracht kan en moet bieden. Dit betekent dat hij een functieprofiel opstelt, bestuurders selecteert en hun beloning bepaalt. Als werkgever evalueert hij vervolgens periodiek hun functioneren, wat betekent dat hij het gesprek moet aangaan over dilemma's en feedback geeft op gedrag en beleidsmatige beslissingen. (...) Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belangrijker is. De Raad van Toezicht vertegenwoordigt als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, huurders, patiënten) tegenover de Raad van Bestuur. Deze vertegenwoordigende rol betekent dat in het toezicht de kwaliteit van de dienstverlening centraal moet staan en dat van de leden van de Raad van Toezicht grote affiniteit daarmee mag worden verwacht. Het betekent ook dat de interne toezichthouder onafhankelijk van de bestuurder informatie inwint. In de interne organisatie kan dit door regelmatig contact met de medezeggenschapsraad te hebben, maar ook door vooral zelf actief op zoek te gaan naar informatie bij alle relevante stakeholders en via de (sociale) media. Om informatie te krijgen van de stakeholders is het verstandig om als raad van toezicht regelmatig te spreken met de vertegenwoordigingsorganen van betrokken burgers en met de externe toezichthouder. De interne toezichthouder ontwikkelt dan ook voelsprietten in de maatschappij en kan goed aansturen op het maatschappelijk debat. Te vaak geldt een lidmaatschap van de Raad van Toezicht als eervolle nevenfunctie, dat in een klein aantal dagen per jaar kan worden uitgevoerd. Als in aanmerking wordt genomen dat het toezicht soms wordt uitgeoefend op instellingen met duizenden medewerkers en een veelvoud aan burgers die van de publieke diensten afhankelijk zijn, is dit niet realistisch. Een Raad van Toezicht moet een volwaardige gesprekspartner zijn die zich bewust is van de risico's, de publieke belangen en de organisatiebelangen. Hierop moet de beschikbare tijd en daarmee ook de vergoeding zijn afgestemd, maar het besef dient ook diep in de toezichthouders te zijn verankerd.»

In het licht van de nieuw verworven inzichten en de zwaarwegende taken en rollen die aan de raden van toezicht bij semipublieke instellingen worden toebedeeld, is de regering van mening, dat heroverweging noodzakelijk is van de tot nog toe gehanteerde uitgangspunten voor een passend tijdsbeslag m.b.t. de functie van intern toezichthouder. Dat geldt te meer gegeven het feit, dat de regering evenals de Commissie Goed Bestuur van mening is dat raden van toezicht ook voldoende tijd moeten nemen voor zelfevaluatie en permanente opleiding/vorming van hun leden.

Uit het jaarlijkse Nationaal Commissarissen Onderzoek is voorts gebleken, dat de feitelijke tijdsbesteding van toezichthouders bij semipublieke instellingen in de afgelopen jaren al fors is toegenomen. De feitelijke tijdsbesteding van toezichthouders bij semipublieke instellingen beliep in 2013 gemiddeld ongeveer zestien uur, of wel vier dagdelen per maand. Dat is 100% meer dan de veronderstelde tijdsbesteding die ten grondslag ligt aan de bestaande beloningsnormering voor interne toezichthouders. Raden van toezicht geven er dus zelf in toenemende mate al blijk van, dat ze meer tijd zullen moeten besteden voor een verantwoorde invulling van hun taak. Daarbij komt, dat er inmiddels ook al regelgeving tot stand is gekomen, die aanhaakt op deze ontwikkeling. Zo is in artikel 35a van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenre-

geling, door een wijziging van 30 juli 2013 bepaald, dat een lid van de raad van toezicht bij pensioenfondsen voor minstens 0,1 fte wordt geteld. Deze omvang benadert de hiervoor genoemde tijdbesteding van vier dagdelen per maand.

Met inachtneming van het voorgaande is de regering van mening, dat de beloningsnormering voor toezichthouders in het semipublieke veld in voldoende mate moet corresponderen met een verantwoord en algemeen gangbaar volume arbeidsuren, dat de functie van lid en voorzitter van een raad van toezicht met zich meebrengt. In dat licht bezien acht de regering het verantwoord om voor de beloningsnormering van toezichthouders uit te gaan van een tijdsbesteding van zestien uur (vier dagdelen of twee werkdagen) per maand voor leden van de raad van toezicht en 24 uur (zes dagdelen of drie werkdagen) per maand voor de voorzitter. Het voorgaande impliceert, dat hiermee de bezoldiging van leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen van een rechtspersoon of instelling in de semipublieke sector geen bezoldiging overeenkomen die per kalenderjaar meer bedraagt dan respectievelijk 10 en 15 procent van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging.

De regering is zich ervan bewust dat dit een wijziging is van de WNT die bij amendement van de Tweede Kamer hierin is opgenomen. De regering is het ook eens met de strekking van het amendement dat voor de bezoldiging van toezichthouders een andere normering op zijn plaats is als voor de bezoldiging van bestuurders. Die normering dient dan wel gebaseerd te zijn op het aantal uren waarmee de functie van toezichthouder op een verantwoorde wijze ingevuld kan worden. Bovenstaande feiten en gegevens waren niet tot de beschikking bij de behandeling van de huidige WNT. Ze onderstrepen de noodzaak tot een opwaardere bijstelling van de destijds opgenomen percentages. Daarmee draagt dit wetsvoorstel bij aan de versterking van het interne toezicht en de *governance* bij semipublieke instellingen.

Consequenties

Met de verhoging van de norm voor toezichthouders van 5% naar 10% (leden) respectievelijk van 7,5% naar 15% (voorzitters) gaat de norm in concreto voor de toezichthouders van rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen omhoog van (5% van € 230.474 =) € 11.524 naar (10% van € 169.245) € 16.924 voor de leden, en van (7,5% van € 230.474 =) € 17.286 naar (15% van € 169.245 =) € 25.387 voor de voorzitters. Voor de interne toezichthouders van rechtspersonen of instellingen die onder een gedifferentieerde norm vallen, zal het van toepassing zijnde maximum dienovereenkomstig worden verhoogd. Er wordt vanuit gegaan dat, niettegenstaande de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum en als gevolg hiervan de gedifferentieerde normen, over de gehele linie voor alle toezichthouders als gevolg van de verhoging van de percentages sprake is van een hoger bezoldigingsmaximum. In paragraaf 8.4 wordt op het overgangsrecht voor bestaande bezoldigingsafspraken ingegaan.

6. De maximering van de bezoldiging van interim-topfunctionarissen

In het huidige artikel 2.1, vierde lid, en in artikel 3.1, vijfde lid, wordt voor het bezoldigingsmaximum, respectievelijk voor de sectorale bezoldigingsnorm uitgewerkt in welke situaties bij een functievervulling anders dan op grond van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst (interim-functievervulling) deze functionarissen onder de toepassing van de WNT

vallen. Hier is sprake van wanneer de topfunctionaris, de interim-bestuuder, in een periode van achttien maanden de betreffende functie meer dan zes maanden vervult. Bij een functievervulling van minder dan zes maanden valt de topfunctionaris niet onder de WNT. De bezoldiging van de interim-topfunctionaris is dan in het geheel niet aan een norm gebonden.

In het eerste jaar sinds de inwerkingtreding van de WNT is in de praktijk al gebleken, dat het ontbreken van enige normstelling voor interim-topfunctionarissen bij een functievervulling korter dan zes maanden kan leiden tot inkomens met een dusdanige hoogte, dat die niet als overeenkomstig de bedoelingen van de WNT kan worden aangemerkt. De Tweede Kamer heeft in een motie geconstateerd, dat interim-bestuurders in een maand het bezoldigingsmaximum mogen verdienen, en overwogen dat dit een exorbitante vergoeding is voor een maand werk. Daar heeft de Tweede Kamer het verzoek aan de regering aan verbonden om voor interim-bestuurders een maximaal per maand te verdienen bedrag te bepalen.²⁷

Na de inwerkingtreding van de WNT is eveneens gebleken, dat voor de praktijk van de uitvoering de nu geldende bepalingen voor interim-topfunctionarissen complex zijn. Allereerst moet worden vastgesteld en getoetst of wordt voldaan aan het criterium, dat in een periode van achttien maanden gedurende meer dan zes maanden sprake is van interim-functievervulling. Deze toetsing zal naarmate de WNT langer werkt ingewikkelder worden: uiteindelijk zal het zo kunnen zijn, dat de jaarverslagen van drie achtereenvolgende jaren moeten worden beoordeeld. Vervolgens moet de bezoldiging voor de interim-functievervulling worden getoetst aan de voor de betreffende functie geldende wettelijke norm. Daarvoor zal de bezoldiging in ieder geval moeten worden herrekend naar de periode van de functievervulling; gelet op het feit dat bij interim-functievervulling veelal geen sprake is van een bezoldigingsopbouw die vergelijkbaar is met die bij een reguliere functievervulling zal veelal ook een herrekening moeten plaatsvinden van de afspraken die door of namens de interim-functionaris zijn gemaakt naar een bezoldigingsopbouw die zich laat toetsen aan de relevante geldende wettelijke norm.

Deze ervaringen in verband met interim-topfunctionarissen zijn aanleiding om voor te stellen de WNT ook op dit onderdeel te wijzigen. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan bovengenoemd verzoek van de Tweede Kamer. Het voorstel strekt er toe, dat wanneer de functievervulling door een interim-topfunctionaris korter duurt dan twaalf maanden, deze functievervulling niet onder het «hoofdsysteem» van de reguliere normering van de WNT valt, maar onder een specifieke normering voor interim-topfunctionarissen. Deze specifieke normering krijgt haar beslag in een algemene maatregel van bestuur. Dat de normering zich richt op bijzondere categorieën van interim-topfunctionarissen, rechtvaardigt regeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Op dit moment wordt de betreffende algemene maatregel van bestuur voorbereid. De contouren van deze normering zijn nog niet volledig uitgewerkt. In ieder geval dient recht te worden gedaan aan de bijzonderheden van interim-functievervulling. Die bijzonderheden kunnen te maken hebben met de duur, de inhoud of de aard van de opdracht. Voorts dient recht te worden gedaan aan de bijzondere rechtspositie van de interim-bestuurder, bijvoorbeeld in relatie tot de rechtspersoon bij wie hij in dienst is, of gelet op zijn status van zzp'er. De hoogte van de specifieke

²⁷ Kamerstukken II 2013/2014, 33 715, nr. 17.

normering voor interim-bestuurders moet in verhouding staan tot de toepasselijke WNT-norm, maar moet tegelijkertijd ook recht doen aan bovengenoemde bijzonderheden voor interimmers.

De specifieke normering wordt beperkt voor interim-topfunctionarissen bij een functievervulling van niet langer dan twaalf maanden. Bij een langere functievervulling moet worden aangenomen, dat de inhoud en aard van de opdracht zich onvoldoende onderscheidt van die van reguliere topfunctionarissen, en zullen deze interim-bestuurders dan ook onder de reguliere normering van de WNT (blijven) vallen.

7. De samenloop met de wetgeving op pensioenterrein

In de consultatie is door diverse organisaties gewezen op het feit dat in de memorie van toelichting een analyse ontbreekt van de wisselwerking van voorliggend wetsvoorstel met de wetgeving die er toe strekt het pensioengevend inkomen te beperken tot € 100.000. Destijds ging het nog om in voorbereiding zijnde wetgeving, inmiddels is deze wetgeving in het Staatsblad geplaatst. Het gaat hier om de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen.²⁸ Deze wet wijzigt het Witteveen kader (fiscale kader waarbinnen pensioen fiscaal vriendelijk kan worden opgebouwd). Naast de beperking van het pensioengevend inkomen voor het onder de omkeerregel fiscaal gefaciliteerde pensioen tot € 100.000, wordt met deze wet het maximumopbouwpercentage voor het ouderdomspensioen verlaagd van 2,15% per dienstjaar naar 1,875% bij een middelloonstelsel en van 1,9% per dienstjaar naar 1,657% bij een eindloonstelsel. Voorts wordt voor inkomens boven de € 100.000 een nieuwe spaarfaciliteit op vrijwillige basis geïntroduceerd (netto lijfrente). Voor deze spaarfaciliteit geldt de omkeerregeling niet.²⁹

De inwerkingtredingdatum van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen is 1 januari 2015, derhalve dezelfde datum als waarop de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel is beoogd. Los van deze wet, heeft de regering onlangs een wetsvoorstel ingediend dat het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen herzielt.³⁰ Ook bij dit voorgenomen wetsvoorstel is een inwerkingtredingdatum van 1 januari 2015 beoogd.

De Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen is zoals ook kort in paragraaf 3.2 aangestipt van invloed op de hoogte van het normbedrag. De pensioenopbouw wordt immers versoerd wat invloed heeft op de hoogte van de pensioenpremie (premieverlagend effect). Een onderdeel van het wettelijke bezoldigingsmaximum is de pensioenpremie (werkgeversdeel)³¹ die betaald zou moeten worden als het pensioen van de Minister bij het ABP zou zijn ondergebracht, op basis van de premies van het ABP. Op grond van de huidige WNT wordt daarbij uitgegaan van een pensioengevend inkomen van € 187.340, zijnde 130% van de beloning van de Minister ad. € 144.108. Op grond van voorliggend wetsvoorstel dient als gevolg van de nieuwe wetgeving uitgegaan te worden van een pensioengevend inkomen van € 100.000.

²⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. A. Stb. 2014, 196.

²⁹ De premie of inleg van een nettolijfrente wordt betaald uit het nettoloon. Hierover is reeds belasting geheven. De waarde van een aanspraak op een nettolijfrente vormt vrijgesteld vermogen in box 3. Bovendien wordt er geen belasting in box 1 geheven over de uit die aanspraak voortvloeiende uitkering.

³⁰ Zie o.m. Kamerstukken II 2013/14 32 043, nr. 200.

³¹ NB. Het werknemersdeel is onderdeel van de beloning. Zie verder paragraaf 3.2.

De precieze gevolgen van de versoering van het Witteveenkader op de hoogte van de premie staan overigens nog niet vast. Het is aan sociale partners om te bepalen hoe een lagere pensioenopbouw doorwerkt in een lagere premie. De exacte gevolgen van de samenloop met voorliggend wetsvoorstel is daarom nog niet bekend. Bij de berekening van het onderdeel pensioenpremie zal niet alleen uitgegaan moeten worden van een lager pensioengevend inkomen, maar dus ook van een mogelijke wijziging van de premies in verband met de verlaging van het maximum-opbouwpercentage. Voorts hebben de fiscale wetsvoorstellen geen betrekking op het arbeidsongeschiktheidspensioen. Het is daarmee nog niet bekend of de arbeidsongeschiktheidspremie ook over het afgetopte pensioengevend inkomen zal worden geheven, dan wel, als dit inkomen de € 100.000 te boven gaat, over het hogere bedrag. Ook zijn de consequenties voor de VPL-premie (overgangspremie) niet bekend. Het is aan de sociale partners om hierover te beslissen. In dit wetsvoorstel is er als meest vergaande situatie vooralsnog vanuit gegaan dat ook het arbeidsongeschiktheidspensioen en de VPL-premie over het afgetopte pensioengevend inkomen van € 100.000 geheven zal worden. Daarbij zijn de premiepercentages van het ABP per 1 januari 2014 gehanteerd. Los daarvan bestaat ook het voornemen tot wijziging van het financieel toetsingskader. Ook hiervan zijn de gevolgen voor de premiehoogtes nog niet bekend.

Onderstaand wordt de norm uit het wetsvoorstel vergeleken met de norm indien de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen niet per 1 januari 2015 in werking zou treden.

Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%) in combinatie met Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen In werking per 1 januari 2015	Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%) zonder Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen In werking per 1 januari 2015
Norm bestaat uit (bedragen 2014): <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad € 144.108 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • plus belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • plus pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 16.874 • totaal: € 169.245 	Norm bestaat uit (bedragen 2014): <ul style="list-style-type: none"> • Beloning ad € 144.108 gebaseerd op: <ul style="list-style-type: none"> ○ bruto salaris ○ vakantie-uitkering ○ eindejaarsuitkering • plus belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263 • plus pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 25.039 • totaal: € 177.410

Opgemerkt wordt dat de wijzigingen op het punt van de fiscale behandeling van pensioen ook van invloed op het wettelijke bezoldigingsmaximum zouden zijn als de norm niet verlaagd zou worden van 130% naar 100%. De wijziging van de fiscale wetgeving staat geheel los van de WNT. Een maximering van het pensioengevend inkomen naar € 100.000, heeft immers als consequentie dat het aandeel pensioenpremie in het wettelijke bezoldigingsmaximum even hoog is bij een 130%-norm als bij een 100%-norm. De 130%-norm ligt in dat geval op basis van de premies van 1 januari 2014 op € 212.477, derhalve € 17.997 onder het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van € 230.474. Voorts is relevant dat bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig is waarin wordt voorgesteld de wijzigingen van het Witteveenkader wat betreft de maximering van het pensioengevend inkomen ook van toepassing te laten worden op

de pensioenaanspraken van de Minister.³² Dit betekent dat de Ministers en de topfunctionarissen op dit punt gelijk worden behandeld.

Overigens zal de daling van het werknemersdeel van de pensioenpremie (als gevolg van de wijziging van de fiscale wetgeving) tot een hoger nettoloon leiden. Uiteraard zal de regering monitoren welke effecten de wetgeving op pensioenterrein zal hebben enerzijds op het wettelijke bezoldigingsmaximum en anderzijds op de arbeidsvoorwaarden van de functionarissen in de diverse sectoren. Bezien zal bijvoorbeeld worden of de verlaging van de werkgeversbijdrage aan het pensioen aanleiding in de praktijk aanleiding vormt voor om een hoger belastbaar loon te verstrekken.

8. Het overgangsrecht en het recht op eigendom

8.1 De uitgangspunten van het overgangsrecht

Het uitgangspunt van het overgangsrecht zoals neergelegd in dit wetsvoorstel is om de lijn van het in de huidige WNT neergelegde overgangsrecht te handhaven. Dit betekent dat de hoofdregel van het overgangsrecht dat bestaande bezoldigingsafspraken gedurende een termijn van vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in drie jaar worden teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum, in dit wetsvoorstel aangehouden wordt. Met deze termijnen wordt betrokkenen een redelijke termijn gegund om zich op de nieuwe financiële situatie in te stellen, dan wel een andere functie te zoeken. Gezien het feit dat een achteruitgang in de bezoldiging consequenties kan hebben, is een dergelijke overgangstermijn gewenst. De keuze in dit wetsvoorstel om de systematiek van vier jaar respecteren en vervolgens in drie jaar de bezoldiging terug te brengen komt voorts de overzichtelijkheid en eenduidigheid ten goede. Ook indien een rechtspersoon of instelling tussentijds onder de WNT wordt gebracht door wijziging van de bijlage geldt deze systematiek.

8.2 Onderscheid in overgangsrecht tussen «oude» en «nieuwe» gevallen

In dit wetsvoorstel is bij de vormgeving van het overgangsrecht een onderscheid gemaakt tussen de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging op 1 januari 2013 het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% te boven ging, en de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging op of onder het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% ligt, maar boven het voorgestelde bezoldigingsmaximum van 100%. Voor de eerste categorie is er in dit wetsvoorstel met het oog op de rechtszekerheid voor gekozen om de huidige overgangssystematiek van de WNT in stand te laten, zodat ingaande 1 januari 2013 de bezoldiging vier jaar wordt gerespecteerd en deze vervolgens in drie jaar tijd wordt teruggebracht naar 130%. De consequentie is dat per 1 januari 2020 alle bezoldigingen die onder het overgangsrecht van de huidige WNT vallen teruggebracht zullen zijn tot 130%. Daaropvolgend wordt de bezoldiging in twee jaar tijd teruggebracht naar 100%. Dit betekent dat de bezoldiging van deze categorie functionarissen per 1 januari 2022 maximaal 100% van de bezoldiging van een Minister bedraagt.

Voor de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging tussen de 100% en 130% van de bezoldiging van een Minister ligt, geldt dat de bezoldiging met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vier jaar wordt gerespecteerd en vervolgens in drie jaar moet worden teruggebracht naar

³² Kamerstukken II 2013/14, 33 946, nr. 2. NB. Wijzigingen in de fiscale wetgeving van het maximumopbouwpercentage werkt reeds automatisch door in de APPA.

het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100%. Dit betekent dat, uitgaande van een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015, ook bij deze categorie topfunctionarissen de bezoldiging in alle gevallen per 1 januari 2022 zal zijn teruggebracht naar maximaal 100%.

In onderstaande tabel is het overgangsrecht schematisch weergegeven, waarbij steeds 1 januari van het betreffende jaar als peildatum wordt gehanteerd. De hoogte van de bezoldiging wordt in de tabel weergegeven in percentage van de bezoldiging van de Minister. Groep A betreft daarbij het verloop van de bezoldiging van een topfunctionaris wier bezoldiging op basis van op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken meer dan 130% van de bezoldiging van een Minister bedraagt (in dit geval 160%). Groep B betreft het verloop van de bezoldiging van een topfunctionaris wier bezoldiging in 2013 en 2014 binnen het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% ligt (in dit geval exact op het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van 130%).³³

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A	160	160	160	160	152,5	145	137,5	130	115	100
B	130	130	130	130	130	130	122,5	115	107,5	100

Op het specifieke overgangsrecht voor de interne toezichthouders wordt in paragraaf 8.4 nader ingegaan.

8.3 Het overgangsrecht bij een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm (staffel)

Het wetsvoorstel voorziet eveneens in overgangsrecht voor het geval een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 van de WNT of de maxima bij een gedifferentieerde norm (staffel) op grond van artikel 2.7 van de WNT bij ministeriële regeling worden verlaagd in verband met de totstandkoming van voorliggend wetsvoorstel. Hierbij wordt de bovenstaande systematiek gehanteerd. Dit betekent dat als een topfunctionaris al voor de inwerkingtreding van de ministeriële regeling aanspraak had op een bezoldiging die het voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toepasselijke maximum te boven ging, de bezoldiging gedurende vier jaar na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling wordt gerespecteerd en vervolgens in een periode van drie jaar teruggebracht moet worden naar het niveau van het toepasselijke maximum zoals dat gold voorafgaande aan de verlaging van de toepasselijke norm. Vervolgens dient de bezoldiging in een periode van twee jaar te worden teruggebracht naar het nieuwe toepasselijke maximum. Voor de topfunctionarissen met een bezoldiging tussen het «oude» voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toepasselijke maximum en het «nieuwe» toepasselijke maximum, geldt dat de bezoldiging vier jaar wordt gerespecteerd, en vervolgens in drie jaar tijd teruggebracht wordt naar het nieuwe toepasselijke maximum. Mocht een Minister bij een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015, niet tijdig de verlaagde maxima of gedifferentieerde normen met ingang van deze datum aan het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum aanpassen,³⁴ dan zal het overgangsrecht voor deze categorie topfunctionarissen overigens met ingang van 1 januari 2016 ingaan. Dit betekent voor bezoldigingen die liggen tussen het «oude» en het «nieuwe» toepasselijke bedrag op deze datum de

³³ NB. In het schema is er vanuit gegaan dat de voor 1 januari 2013, respectievelijk 1 januari 2015, overeengekomen bezoldiging niet is geïndexeerd. Bij een onder het overgangsrecht overeengekomen indexering, zal dit schema er vanzelfsprekend anders uitzien.

³⁴ Vgl. paragraaf 4.1, laatste alinea, en de toelichting op artikel I, onderdeel I.

termijn van vier jaar begint te lopen en vervolgens deze bezoldigingen in drie jaar tijd moeten worden teruggebracht naar het nieuwe toepasselijke maximum.

8.4 Het overgangsrecht voor interne toezichthouders

Het overgangsrecht voor de bezoldiging van interne toezichthouders dient apart in ogenschouw te worden genomen. Zoals hiervoor ter sprake kwam wordt er vanuit gegaan dat, niettegenstaande de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum en als gevolg hiervan de gedifferentieerde normen, over de gehele linie voor alle interne toezichthouders als gevolg van de verhoging van de percentages van 5% respectievelijk 7,5% naar 10% respectievelijk 15%, sprake is van een hoger bezoldigingsmaximum. Daarom is er in dit wetsvoorstel voor het overgangsrecht van bezoldigingsafspraken van interne toezichthouders de datum van 1 januari 2013, de datum waarop de WNT in werking trad, aangehouden. Het overgangsrecht houdt in dat op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken die het van toepassing zijnde maximum van 10% respectievelijk 15% te boven gaan nog tot 1 januari 2017 worden gerespecteerd. Vervolgens dienen deze bezoldigingsafspraken in een periode van drie jaar tijd te worden afgebouwd tot de norm van 10% respectievelijk 15%. Dit betekent dat het huidige overgangsrecht van de WNT wordt gecontinueerd. De wijziging ten opzichte van de huidige WNT is dat de afbouw niet plaatsvindt naar 5% respectievelijk 7,5%, maar naar de nieuwe norm van 10% respectievelijk 15%. Voor de bezoldigingsafspraken die na 1 januari 2013 en voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn gemaakt en derhalve aan de 5% respectievelijk 7,5%-norm (van de 130%) moeten voldoen, geldt dat deze met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel verhoogd mogen worden tot 10% respectievelijk 15% (van 100%).

8.5 Verhouding tot artikel 1 Eerste Protocol EVRM (recht op eigendom)

Dat ook in dit wetsvoorstel gekozen is voor een behoorlijke overgangsregeling voor de bestaande gevallen is, net als bij de huidige WNT, onder meer ingegeven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Door de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum kan het recht op eigendom zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM namelijk in het geding zijn voor deze bestaande gevallen, dat wil zeggen de topfunctionarissen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al aanspraken hadden op een bezoldiging boven het nieuwe (toepasselijke) maximum. Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2009,³⁵ uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt naar voren dat het aannemelijk is dat voor bestaande gevallen sprake is van eigendom in de zin van het EVRM. Om de huidige WNT EVRM-bestendig te maken, adviseerden de onderzoekers om een ruimhartige overgangsregeling op te nemen voor deze bestaande gevallen. Met deze regeling zouden betrokkenen zich daadwerkelijk moeten kunnen instellen op de nieuwe financiële situatie en zo nodig ook tijd moeten hebben om een andere functie te zoeken waarvoor de inkomensgrenzen niet gelden. Daarbij kan het aldus de onderzoekers gaan om een overgangsregeling die voorziet in geleidelijke afbouw dan wel een overgangperiode waarbinnen de bezoldiging nog op het overeengekomen niveau blijft. In de WNT is gekozen voor een combinatie van deze systematieken: eerst een

³⁵ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009.

overgangperiode waarbinnen de bezoldiging op het overeengekomen niveau blijft en vervolgens een geleidelijke afbouw in drie jaar naar het bezoldigingsmaximum.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de WNT en vervolgens eveneens in de memorie van antwoord Eerste Kamer bij dit wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de verhouding van de huidige WNT tot artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Inmiddels heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat het overgangsrecht van de WNT een rechtmatige inmenging c.q. inbreuk van de WNT op de (toekomstige) bezoldiging van zittende topfunctionarissen betreft.³⁶ Bij de consultatie hebben enkele organisaties hun bedenkingen geuit over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. De RDW en het Centraal Bureau Rijvaardigheden CBR adviseren in dit verband het wetsvoorstel alleen te laten gelden voor nieuwe contracten. De Woonbond is echter juist voorstander voor een kortere periode van overgangsrecht, waarin al direct wordt begonnen met het terugbrengen van het salaris. Ook de FNV vindt de overgangstermijn te ruim.

Voor wat betreft voorliggend wetsvoorstel is net als bij de huidige WNT relevant dat een inmenging in een eigendomsrecht aan drie vereisten dient te voldoen. Er dient sprake te zijn van een adequate wettelijke basis, de maatregel dient een algemeen belang te dienen en er moet sprake zijn van een *fair balance*. Met dit wetsvoorstel wordt voldaan aan het eerste vereiste: hierin is helder wat de (financiële) gevolgen zijn van de verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100%. Bovendien is deze voorzienbaar. Met de WNT is al duidelijk tot welke partijen deze wet zich richt.

Bij de toetsing of de maatregel in het algemeen belang is, hebben de lidstaten een ruime *margin of appreciation*. Dit laat lidstaten de ruimte om in het algemeen belang een bepaald beleid te kiezen en uit te voeren. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens accepteert doorgaans het oordeel van de nationale wetgever over wat in het algemeen belang is, tenzij deze kennelijk zonder enige grond is. Nu deze wet strekt tot een maatschappelijk aanvaardbare, evenwichtige en verantwoorde bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, dient deze wet een algemeen belang. Het belang van het ingrijpen in bestaande contracten is daarbij gelegen in een correctie van onwenselijke bezoldigingsontwikkelingen in de publieke en semipublieke sector in het verleden. De conclusie is daarom dat het ingrijpen in de bestaande contracten een algemeen belang dient.

Ten slotte de vraag of sprake is van een *fair balance* tussen het algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Ook bij deze proportionaliteitstoets komt de wetgever een ruime *margin of appreciation* toe, zoals ten aanzien van de middelen om het algemene belang te dienen. De regering meent dat met het wetsvoorstel ook aan dit vereiste wordt voldaan. Enerzijds is er het belang van een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Dit omvat tevens het belang dat er geen grote verschillen zijn tussen de bezoldiging van topfunctionarissen die vòòr de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, of daarna een functie van topfunctionaris zijn gaan vervullen. Aan de andere kant kan de verlaging van maximaal 130% naar 100% voor individuele topfunctionarissen grote financiële consequenties hebben. Door de overgangstermijnen van vier jaar en drie jaar, wordt aan betrokkenen echter een redelijke termijn gegund om een nieuwe functie te

³⁶ Rechtbank Den Haag, 30 oktober 2012, ECLI:NL:RBDHA:2013:14466.

zoeken of het uitgavenpatroon te wijzigen, zelfs als in ogenschouw wordt genomen dat het in deze tijden lastiger is om een andere functie te vinden en het bijvoorbeeld moeilijker is om een woning te verkopen. Dat van een *fair balance* sprake is geldt evenzeer voor de op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken boven de 130% die met ingang van 1 januari 2020 in twee jaar tijd teruggebracht moeten worden van 130% naar 100%, dat wil zeggen dat de bezoldiging in twee jaar tijd met rond de € 50.000,- zal dalen. Hoewel de betreffende topfunctionarissen er in eerste instantie vanuit mochten gaan dat hun bezoldiging teruggebracht zou worden naar 130%, kunnen zij er sinds november 2012 (regeerakkoord Bruggen slaan) of in ieder geval vanaf december 2013 (de openbaarmaking van het wetsvoorstel) mee rekening houden dat hun bezoldiging in 2022 zal zijn teruggebracht tot 100%. Een rechtvaardiging voor deze daling is tevens gelegen in het belang van een zoveel mogelijk gelijke beloning van topfunctionarissen die vòòr de inwerkingtreding van de WNT, dan wel daarna topfunctionaris zijn geworden. In hele bijzondere gevallen bestaat daarbij de mogelijkheid dat een uitzondering op de norm wordt toegestaan op grond van artikel 2.4 WNT. De wet voorziet daarmee in een hardheidsclausule waardoor ook in een individueel geval geen sprake hoeft te zijn van een buitensporige last.

9. De openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Naast het recht op eigendom, is wegens de verplichte openbaarmaking van de naam en de individuele bezoldigingsgegevens het in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM verankerde (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding. Voorts stelt Richtlijn 95/46/EG regels ten aanzien van de bescherming van natuurlijke personen in verband met de bewerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van deze gegevens. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT is uitgebreid ingegaan op de rechtvaardiging van de verplichting tot openbaarmaking in het licht van de privacy.³⁷

Met de in dit wetsvoorstel neergelegde verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum wordt tevens de grens verlaagd waarboven bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van functionarissen die geen topfunctionaris in de zin van de WNT zijn, op functienaam openbaar gemaakt moet worden. Dit betekent dat op grond van dit wetsvoorstel de bezoldigingsgegevens in meer gevallen openbaar zullen worden gemaakt dan onder de huidige WNT. Onder de tot 1 januari 2013 van kracht zijnde WOPT, gold overigens ook al een lagere grens voor de openbaarmaking dan onder de huidige WNT. De openbaarmaking betreft zowel de vermelding van de bezoldigingsgegevens in het financieel jaarverslag, als de opname van de functienaam en de bezoldigingsgegevens in de jaarlijkse rapportage aan de beide Kamers der Staten-Generaal op grond van artikel 7.1 WNT.

Ten aanzien van de topfunctionarissen dienen de bezoldigingsgegevens, ongeacht de hoogte, al op grond van de huidige WNT in alle gevallen in het financieel jaarverslag te worden opgenomen, en wel op naam. Wat betreft deze verplichting bestaat daarom geen uitbreiding van de reikwijdte ten opzichte van de huidige WNT. Wel zullen door de verlaging van de norm de bezoldigingsgegevens van topfunctionarissen in meer gevallen in de rapportage aan de Kamers opgenomen worden. Artikel 7.1 WNT stelt immers dat van topfunctionarissen wier bezoldigingen het op

³⁷ Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 28–29.

hen van toepassing zijnde maximum te boven gaan, de bezoldigingsgegevens in deze rapportage vermeld moeten worden.

Gelet op het voorgaande worden er met dit wetsvoorstel geen principiële wijzigingen in de WNT aangebracht op het punt van de openbaarmaking. Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) heeft zich eveneens op het standpunt gesteld dat het wetsvoorstel geen inhoudelijke wijziging bevat omtrent de verwerking van persoonsgegevens. Daarom geeft het voorstel het CBP geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. Er is uitsluitend sprake van een uitbreiding van de verplichting tot openbaarmaking. Voor de verenigbaarheid van deze wettelijke beperkingen met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM) zij daarom verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT.³⁸

10. Het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

10.1 Verhouding tot recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging

De verdragen van de International Labour Organization (ILO) – alsook artikel 6, eerste lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 11 van het EVRM – beschermen het recht op vrijheid van vakvereniging en het recht op vrij, collectief (vreedzaam) onderhandelen over arbeidsvoorwaarden. De bezoldiging is een arbeidsvoorwaarde. Bij een wettelijke maximering van de bezoldiging kunnen deze rechten in het geding zijn.

De commissie-Dijkstal kwam destijds tot de conclusie dat het stellen van een wettelijk bezoldigingsmaximum niet in strijd kan komen met het recht op collectief onderhandelen of de internationaal erkende vakverenigingsvrijheid.³⁹ Zij baseerde zich daarbij op de stelling dat «het algemeen bekend is dat topinkomens in de praktijk nooit onderwerp vormen van collectieve onderhandelingen, maar dat er sprake is van individuele uitonderhandeling». Deze stelling van de commissie-Dijkstal dient enigszins te worden genuanceerd, in die zin dat er in de publieke en semipublieke sector wel topfunctionarissen zijn die onder een cao of een arbeidsvoorwaardenakkoord vallen. Veelal zijn de leden van de Raad van Bestuur of de leden van de directie uitgezonderd van de werking van de cao. Er zijn echter cao's die op topfunctionarissen van toepassing zijn. Overigens is ook bij de opstelling en parlementaire behandeling van de WNT ervan uitgegaan dat er cao's zijn die (mede) betrekking hebben op topfunctionarissen.⁴⁰

Uit een inventarisatie in samenwerking met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor wat betreft de in de cao's opgenomen maximumsalarissen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector is naar voren gekomen dat de voorgestelde norm lager is dan de in één bestaande cao neergelegde bezoldiging. Het gaat hierbij om de maximale bezoldiging uit de hoogste schaal van de CAO Bestuurders VO 2014. Ook in de consultatie is hierop gewezen. Deze op 3 december 2013 vastgestelde cao loopt op 1 januari 2015 van rechtswege af, tenzij de betrokken partijen verlenging overeenkomen. Tijdens de inventarisatie bleken de maximumsalarissen in andere cao's ten tijde van de voorbe-

³⁸ Idem.

³⁹ Advies «Normeren en waarden van september 2007», bijlage bij Kamerstukken II 2006/2007, 28 479, nr. 32, blz. 30.

⁴⁰ Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 9.

reiding van het wetsvoorstel onder het niveau van het ministersalaris liggen. Het salaris betreft echter «slechts» een *onderdeel* van de bezoldiging. Een sluitende vergelijking van het in dit wetsvoorstel neergelegde bezoldigingsmaximum met de in cao's opgenomen arbeidsvoorwaarden is niet goed mogelijk, omdat het bezoldigingsbegrip van de WNT niet alleen het salaris omvat, en bijvoorbeeld pensioen niet in de cao wordt geregeld.

Ook in de toekomst zou theoretisch sprake kunnen van een inbreuk op een cao. Deze constatering leidt tot de vraag in hoeverre een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd is. Bij de beantwoording van deze vraag dient voorop te worden gesteld dat aan ILO-Verdragen geen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde toekomt. Ook aan artikel 6, eerste en tweede lid, ESH komt geen rechtstreekse werking toe. Een betrokkene kan voor de rechter niet rechtstreeks een beroep doen op niet rechtstreeks werkende internationaal rechtelijke bepalingen. Dit neemt niet weg dat de wetgever er voor zorg dient te dragen dat de door hem vast te stellen wetgeving aan internationale verdragen voldoet. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit voorts voort dat artikel 11 EVRM zo wordt uitgelegd, dat de uit de ILO-Verdragen voortvloeiende rechten door dit artikel worden verzekerd.⁴¹ In die zin kunnen in rechtsgedingen de ILO-Verdragen indirect een rol spelen.

Vanzelfsprekend is het recht op collectief onderhandelen niet absoluut. Dit is ook door het Freedom of Association Committee van het ILO erkend. Voor zover de regering bekend is er echter geen uitspraak van het Committee over een wettelijk bezoldigingsmaximum voor de hoger betaalde (top)functionarissen. De rapporten die door deze Committee zijn opgesteld zien veelal op ingrijpen in of bevroren van salarissen en dan meestal van lagerbetaalde werknemers. Daarvan is in deze situatie geen sprake. Het gaat hier om het stellen van een bovengrens. Dit betreft bovendien een relatief hoge grens, die wordt gesteld om de topfunctionarissen een behoorlijk doch niet bovenmatige bezoldiging te geven die maatschappelijk aanvaardbaar is. Tot deze grens mag vrij worden onderhandeld over de hoogte van de bezoldigingen. De regering meent daarom dat het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met ILO-Verdragen. Een ondersteuning voor deze gedachtelijn zou kunnen worden gevonden in artikel 1, tweede lid, van ILO-Verdrag nr. 151, waarin is opgenomen dat «the extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to high-level employees whose functions are normally considered as policy-making or managerial, or to employees whose duties are of a highly confidential nature, shall be determined by national laws or regulations».

Daarnaast kan worden gewezen op de recente uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 11 januari 2013 in de zaak waarin de Nederlandse Vereniging voor Bestuurders in de Zorg (NVZD) opkwam tegen de WNT. In rechtsoverweging 3.13 is een beroep op artikel 11 EVRM terzijde gesteld:

«NVZD stelt tot slot dat de WNT in strijd is met het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging zoals is vastgelegd in de artikelen 11 EVRM en 12 van het Handvest. Het beroep op artikel 12 van het Handvest wordt verworpen omdat dit artikel gezien het bepaalde in artikel 51 van het Handvest geen eenieder verbindende bepaling betreft zoals bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Artikel 11 EVRM waarborgt

⁴¹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 12 november 2008, AB 2009/297; en EHRM 12 september 2011, JAR 2011/280.

het recht op vergadering en vereniging. Niet valt in te zien dat dit recht door toepassing van de WNT op enige wijze wordt beperkt.»⁴²

Sociale partners verenigd in de Stichting van de Arbeid hebben verdeeld gereageerd op dit wetsvoorstel. Werkgeversorganisaties vinden ten principale dat het maken van afspraken over de beloning en de secundaire arbeidsvoorwaarden van bestuurders aan sociale partners binnen het (semi-)publieke domein is. Werknemersorganisaties delen het principiële standpunt van de werkgevers, maar gaven aan dat er in het geval van topfunctionarissen vaak geen sprake is van bezoldiging conform een cao en daarom ook niet van onderhandelingen tussen de sociale partners. Zij onderschrijven daarom de kern van het wetsvoorstel. Voorts is het wetsvoorstel besproken in de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid. De hierin verenigde Overheidswerkgevers en Centrales van Overheidspersoneel zijn er evenmin in geslaagd om tot een eensluidende opvatting te komen. Ook binnen de Centrales van overheidspersoneel is derhalve sprake van een verdeeld gevoel.

10.2 De consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande cao's

Uit de ILO-Verdragen vloeit voorts voort dat dit wetsvoorstel geen invloed mag hebben op bezoldigingsafspraken voor zover deze voortvloeien uit voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel afgesloten cao's. In dat geval zou immers een inbreuk worden gemaakt op de onderhandelingsvrijheid. Hiervoor kwam al ter sprake dat bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel geen feitelijke inbreuken op een cao die per 1 januari 2015 in werking is in beeld zijn gekomen. Mede daarom bevat dit wetsvoorstel geen expliciete bepaling dat met het stellen van het bezoldigingsmaximum niet mag worden ingebroken in lopende cao's. Een andere reden hiervoor is dat het wetsvoorstel al voorziet in overgangsrecht voor bestaande bezoldigingsafspraken, daarom ook voor de bestaande bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit al lopende cao's. Met dit overangsrecht zijn echter niet alle cao-afspraken afgedekt: het kan immers ook zijn dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bezoldigingsafspraken worden gemaakt die zijn gebaseerd op een cao die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is overeengekomen. Het treffen van een overgangsregeling voor deze laatste categorie bezoldigingsafspraken is echter zeer complex, zodat het wetsvoorstel ook hiervoor geen overgangsregeling kent. Dit wetsvoorstel stelt immers een maximum aan de bezoldiging, waaronder ook componenten worden begrepen die niet in een cao worden geregeld. Het bezoldigingsmaximum valt daarom niet één op één te vergelijken met de bezoldiging op grond van een cao. Bovendien stelt een cao doorgaans ook minimum- en maximumsalarissen per functiegroep. De vraag komt dan op welk salaris een nieuwe topfunctionaris in het licht van een cao-aanspraak kan maken. Voor die gevallen waarin toch zou blijken dat een topfunctionaris, wier bezoldiging niet onder het overangsrecht van dit wetsvoorstel valt, op grond van een bestaande cao na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aanspraak kan maken op een hogere bezoldiging, kan gebruik gemaakt worden van de individuele uitzonderingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.4, artikel 2.6, tweede lid, of artikel 2.7, derde lid, van de WNT.

⁴² Rechtbank Den Haag 11 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8165.

11. Overleg en consultatie over het wetsvoorstel⁴³

Een voorontwerp van het wetsvoorstel was onderwerp van consultatie van 1 december 2013 t/m 15 januari 2014. Tijdens deze periode was het mogelijk om onder andere via internet op het wetsvoorstel te reageren. Uiteindelijk zijn er via de internetconsultatie 33 reacties ontvangen. Daarbij gaat het zowel om organisaties als individuele reacties. Uit deze reacties komt een gemengd beeld naar voren. Een kleine meerderheid is voorstander van het voorstel. Een enkeling vindt dat het opgenomen overgangsrecht te ruim is. Ook wordt gesteld dat het huidige voorstel qua reikwijdte te beperkt is of dat het opgenomen bezoldigingsmaximum te hoog is. De kritische punten van de tegenstanders van het voorstel komen overeen met de punten die in dit hoofdstuk en de rest van de memorie van toelichting worden besproken. Hierbij moet worden aangetekend dat een aantal reacties van organisaties zowel per post als ook via internet is verstuurd.

In totaal 45 brancheverenigingen en andere belanghebbenden zijn per brief uitgenodigd om hun advies en mening over een voorontwerp van het wetsvoorstel uit te brengen. Per brief zijn er reacties ontvangen van de volgende organisaties (alfabetisch gesorteerd op afkorting):

Ambtenarencentrum (AC), Aedes, Alliander, Algemene Onderwijsbond (AOB), Algemene Werkgeversvereniging VNO-NCW (AWVN), Axyos, Brabant Water, College Bescherming Persoonsgegevens (CBP), Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen (CBR), Christelijke Centrale voor Overheid- en Onderwijspersoneel (CCOOP), Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen (CMHF), Europese Centrale Bank (ECB), Enexis, Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Kadaster, Interprovinciaal Overleg (IPO), Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL), Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger Personeel (MHP), MKB-Nederland, Nederlandse Woonbond, Nederlandse Publieke Omroep (NPO), Nederlandse Vereniging Bestuurders Woningcorporaties (NVBW), Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in de Zorg (NVTZ), Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), Vereniging van Bestuurders in de Zorg (NVZD), Overleg Voorzitters Raden van Toezicht van UMC's, Raad voor het Primair Onderwijs (PO-raad), Raad van Toezicht Hogeschool Utrecht, Raad van Toezicht Stichting VU-VUmc, RDW, Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek (TNO), Unie van Waterschappen (UvW), Vereniging Hogescholen, Vitens, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), VNO-NCW, Voorzittersoverleg Raden van Toezicht van Nederlandse Universiteiten, Raad voor het Voorgezet Onderwijs (VO-Raad), Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) Vereniging van Toezichthouders Hogescholen (VTH), Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI), Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), Werkgeversvereniging Energiebedrijven (WenB), Werkgeversvereniging Onderzoeksinstituten (WVOI) en Werkgeversvereniging Waterbedrijven (WWB).

Enkele van deze organisaties hebben een gezamenlijke reactie gestuurd.

Voor zover niet reeds eerder in deze memorie van toelichting op de resultaten van de consultatie is ingegaan, wordt onderstaand hierop een reactie gegeven.

⁴³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Arbeidsmarkt

In diverse reacties worden de mogelijke gevolgen van dit wetsvoorstel voor de arbeidsmarkttechnische positie van de betreffende sectoren besproken. Een terugkerend argument is dat de voorgestelde normverlaging gevolgen heeft voor het loongebouw. Zo zijn er sectoren waar een topfunctionaris mogelijk minder mag verdienen dan een medewerker in een lagere functie die geen topfunctionaris is. Tevens wordt gesteld dat de mogelijkheden om bestuurders aan te trekken en te behouden worden ingeperkt. Het betreft hier bijvoorbeeld het aantrekken van topfunctionarissen uit de marktsector of de mogelijkheid om een bezoldiging aan te bieden die past bij de functiezwaarte van de functie.

De regering is zich bewust van het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt, waarbij het organisaties in de (semi)publieke sector lukt om voldoende gekwalificeerde en getalenteerde topfunctionarissen te vinden. Op basis van de ervaringen met de WNT tot nu is niet gebleken, dat er problemen zijn met het werven van geschikte kandidaten. Doordat het niveau van het ministersalaris nog steeds een adequaat niveau van beloning biedt voor potentiële topfunctionarissen in het hoogste segment van de (semi)publieke sector, verwacht de regering niet dat er concrete problemen zullen ontstaan bij het aantrekken van geschikt talent na de normverlaging. Met betrekking tot het loongebouw vindt het kabinet het belangrijk om de ontwikkelingen nauwgezet in de gaten te houden.

In enkele consultatiereacties wordt specifiek om een uitzondering op de WNT voor een bepaalde sector gevraagd. Als argumentatie wordt meestal de arbeidsmarktsituatie in de betreffende sector besproken. Zoals in de vorige alinea is benadrukt, houdt de regering met betrekking tot de verschillende sectoren de vinger aan de pols. Dit wetsvoorstel wordt ingediend om een ordentelijke bezoldigingsstructuur in de publieke en semipublieke sector te faciliteren. In dat kader is het verstandig om zeer terughoudend met uitzonderingen om te gaan; er is immers sprake van een zekere wisselwerking tussen de verschillende sectoren. Wanneer specifieke arbeidsmarktomstandigheden toch nadere actie noodzakelijk zouden maken, bestaat er op grond van artikel 2.4 van de WNT bovendien al de mogelijkheid om op individuele basis een hogere bezoldiging toe te staan. De vakminister en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen gezamenlijk toestemming hiervoor geven. Indien het publiekrechtelijke rechtspersonen of fulltime privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, dan hebben zij hiervoor de instemming van de ministerraad voor nodig. De gevolgen van het wetsvoorstel worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht.

Evaluatie

Een ander aspect uit de consultatie is dat wordt gesteld dat de voorgestelde verlaging van het bezoldigingsmaximum onzorgvuldig is, omdat er geen evaluatie van de normstelling van het huidige wettelijke kader heeft plaatsgevonden. Enkele organisaties stellen dat dat risicovol is aangezien er tot op heden nauwelijks ervaring is opgedaan met de huidige wet en er geen inzichten zijn in de effecten. Tevens ervaren enkele organisaties het als problematisch, dat er herhaaldelijk nieuwe regelgeving op het gebied van de bezoldiging van bestuurders wordt geïntroduceerd. Door deze regelgeving en het maatschappelijk debat hierover wordt het negatieve imago van bestuurders rond dit onderwerp bevestigd, zo wordt gesteld. In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 – dus nog voor de inwerkingtreding van de huidige wet – is de thans voorgestelde verlaging van de normstelling overeengekomen. Er bestaat een actueel inzicht dat de bezoldiging van de Minister de passende norm is voor het algemene

wettelijke bezoldigingsmaximum. Gegeven dat uitgangspunt is een voorafgaande evaluatie van de huidige bezoldigingsnorm van de WNT niet aan de orde. Dit laat onverlet, dat mede aan de hand van de jaarlijkse rapportages de effecten van zowel de sedert 1 januari 2013 geldende norm, als na inwerkingtreding van onderhavig voorstel de toekomstige norm, nauwgezet zullen worden gemonitord. Inzichten door evaluaties en toekomstig onderzoek zullen uiteraard van betekenis zijn voor mogelijke, toekomstige ontwikkelingen in het topinkomensbeleid voor de publieke en semipublieke sector.

Uiteraard vraagt de voorgestelde verlaging wel een zorgvuldig overgangsrecht hoe om te gaan met bestaande bezoldigingsafspraken. Op dit overgangsrecht is in paragraaf 8 uitgebreid ingegaan. Daarnaast zal het voor de uitvoeringspraktijk duidelijk moeten zijn welke inkomensbestanddelen tot de bezoldiging gerekend dienen te worden. Relevant zijn hier de thans geldende Regeling bezoldigingscomponenten WNT en de Beleidsregels toepassing WNT 2014. Ook gelet hierop is een normstelling van 100% van het ministersalaris per 1 januari 2015 voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector zeker adequaat.

Artikelsgewijs toelichting

Artikel I

A

Met de wijziging van artikel 1.9 wordt een grondslag in de WNT opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur incidentele inkomensonderdelen buiten het bezoldigingsbegrip en daarmee buiten de normering te plaatsen. De bevoegdheid staat uitsluitend open indien sprake is van inkomensbestanddelen die voortvloeien uit reguliere arbeidsvoorwaarden. Te denken valt hier aan een jubileumgratificatie. Aangezien het hier om uitzondering op de normering gaat, ligt het in de reden dat van de bevoegdheid tot uitzondering een terughoudend gebruik wordt gemaakt.

B en E

In deze onderdelen wordt een grondslag gecreëerd om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de maximumbezoldiging van interim-topfunctionarissen voor zover deze interim-functievervulling maximaal twaalf maanden duurt in een periode van achttien maanden. Door de mogelijkheid van subdelegatie naar het niveau van een ministeriële regeling, bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid dat het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde maximum of de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde maxima bij ministeriële regeling worden geïndexeerd. Ook bestaat bijvoorbeeld de mogelijkheid van subdelegatie naar het niveau van de ministeriële regeling voor het geval bij ministeriële regeling een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm is vastgesteld. Uit de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid, volgt voorts dat bij interim-functievervulling het wettelijke bezoldigingsmaximum eerst van toepassing wordt als in een periode van achttien maanden, meer dan twaalf maanden de functie van topfunctionaris wordt vervuld. Het wettelijke bezoldigingsmaximum gaat dan in met ingang van de dertiende maand. Er is geen sprake van terugwerkende kracht, zoals in de huidige WNT het geval is.

C en F

Onderdelen C en F betreffen de verhoging van het percentage voor de maximumbezoldiging van interne toezichthouders. Zie de uitgebreide toelichting in paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

D

Dit betreft de wijziging van artikel 2.3 WNT waarin het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum is opgenomen. Het huidige artikel 2.3, eerste lid, bevat de onderdelen en de bedragen waaruit het wettelijke bezoldigingsmaximum is opgebouwd, doch niet het totaalbedrag. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld tevens het totaalbedrag van het wettelijke bezoldigingsmaximum in de wet neer te leggen. Hiervoor is in de eerste plaats gekozen vanuit het oogpunt van de duidelijkheid: het totaalbedrag kan in de wet worden gelezen in plaats van dat de deelbedragen opgeteld behoeven te worden. Een ander argument om het totaalbedrag in artikel 2.3, eerste lid, neer te leggen is dat tussen de verschillende bezoldigingsbestanddelen sprake is van communicerende vaten, in die zin dat het totaalbedrag van de bezoldiging op of onder de wettelijke norm dient te blijven. Zo mag bijvoorbeeld de beloning het bedrag van € 144.108 te boven gaan, mits het totaal van de bezoldiging binnen het wettelijke bezoldigingsmaximum blijft. Met de huidige formulering, waarin uitsluitend de maximumbedragen per bestanddeel zijn neergelegd, zou ten onrechte de indruk gewekt kunnen worden dat de beloning als zodanig binnen het bedrag voor de beloning (thans genoemd in de aanhef van artikel 2.3, eerste lid,) dient te blijven.

Zoals al in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet betreft het nieuwe totaalbedrag op basis van de in 2014 geldende regelgeving en pensioenpremies (voorlopig) € 169.245. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De eerste component betreft de beloning ad € 144.108. Dit bedrag is de resultante van het jaarlijkse salaris van Ministers, de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering. Het salaris van de Minister is geregeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie Ministers en Staatssecretarissen en is daarin bepaald op € 10.325,86 per maand. Indien dit bedrag wordt vermenigvuldigd met twaalf en dan de uitkomst (€ 123.910,32) met 1,163 (voor de 8% vakantietoeslag en 8,3% aan eindejaarsuitkering = samen 16,3%), dan resulteert dit afgerond in een jaarlijkse beloning van € 144.108.

Het bedrag van de onkostenvergoeding (thans artikel 2.3, eerste lid, onderdeel a, op grond van dit wetsvoorstel artikel 2.3, eerste lid, onderdeel b), blijft in dit wetsvoorstel ongewijzigd op € 8.263 (naar de maatstaf van 2014) omdat dit bedrag al overeenkomt met de onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken en daarom een 100%-bedrag betreft. Het bedrag is gebaseerd op de in artikel 10 van het Voorzieningenbesluit Ministers en Staatssecretarissen geregleerde maandelijkse onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ter hoogte van € 688,53. Indien dit bedrag wordt vermenigvuldigd met twaalf, dan is de uitkomst afgerond € 8.263.

Het bedrag wegens de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn (thans artikel 2.3, eerste lid, onderdeel b, op grond van dit wetsvoorstel artikel 2.3, eerste lid, onderdeel c,) is gebaseerd op de per 1 januari 2014 door het ABP vastgestelde premies, uitgaande van het door het ABP gehanteerde maximum pensioengevend inkomen. Er wordt in dit wetsvoorstel voor wat betreft het maximum pensioengevend inkomen niet verwezen naar het per 1 januari 2015 in werking te treden

artikel 18ga van de Wet op de Loonbelasting 1964 opgenomen maximum pensioengevend loon. De reden is dat op dit moment nog niet duidelijk is of dit maximum in de praktijk ook gehanteerd zal worden voor het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL. Zie hierover uitgebreider paragraaf 7. Het ABP volgt bovendien uiteraard het wettelijk kader, zodat het niet nodig is naar de Wet op de Loonbelasting 1964 te verwijzen.

Het bedrag wegens de voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn is al volgt opgebouwd:

ABP Keuzepensioen – OP/NP	(€ 100.000–€ 11.150)	x 14,21%	=	€ 12.625,59
ANW-compensatie	(€ 100.000–€ 11.150)	x 0,075%	=	€ 66,64
Overgangspremie VPL	€ 100.000	x 4%	=	€ 4.000,00
Arbeidsongeschiktheidspensioen	(€ 100.000–€ 19.250)	x 0,225%	=	€ 181,69
Totaal:			=	€ 16.873,92
Afgerond naar boven komt dit neer op een bedrag van € 16.874				

G en H

Onderdeel G bevat diverse wijzigingen van artikel 7.3 WNT dat voorziet in het overgangsrecht. Onderdeel H betreft een nieuw artikel 7.3a dat voorziet in «nieuw» overgangsrecht.

In hoofdlijnen kan gesteld worden dat als gevolg van dit wetsvoorstel artikel 7.3 ziet op het algemeen overgangsrecht en op het overgangsrecht voor de zogenaamde «oude» gevallen, dat wil zeggen op:

- de topfunctionaris die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de WNT (1 januari 2013) aanspraak had op een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% te boven ging, respectievelijk 10% of 15% hiervan (voor interne toezichthouders);
- de topfunctionaris die op het tijdstip van de inwerkingtreding van de WNT (1 januari 2013) aanspraak had op een bezoldiging die de sectorale norm als bedoeld in artikel 3.3 van de WNT te boven ging, respectievelijk 10% of 15% hiervan (voor interne toezichthouders);
- de topfunctionaris die op het tijdstip van inwerkingtreding van een ministeriële regeling waarin voor een sector een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm wordt gesteld, aanspraak had op een bezoldiging die het verlaagde maximum of de gedifferentieerde norm te boven ging, respectievelijk 10% of 15% hiervan (voor interne toezichthouders);
- de topfunctionaris werkzaam bij een rechtspersoon of instelling die door de wijziging van de bijlage bij de WNT of het verkrijgen van een subsidie, onder de WNT wordt gebracht en op dat moment aanspraak had op een bezoldiging die het van toepassing zijnde maximum (het wettelijke bezoldigingsmaximum, de sectorale norm of de staffelnorm) te boven ging. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt of de rechtspersoon of de instelling voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dan wel na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onder de WNT wordt gebracht.

Artikel 7.3a ziet uitsluitend op de «nieuwe» gevallen, dat wil zeggen op:

- de topfunctionaris die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel (beoogde datum: 1 januari 2015) aanspraak heeft op een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaat, doch lager is dan of gelijk aan 130% van de bezoldiging;
- de topfunctionaris in een sector waarvoor een verlaagd maximum of gedifferentieerde norm is gesteld en waarvoor het toepasselijke bedrag gelijktijdig met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt verlaagd, voor zover die topfunctionaris op het tijdstip van inwerking-

trekking van dit wetsvoorstel aanspraak heeft op een bezoldiging die het «nieuwe» toepasselijke bedrag te boven gaat, doch lager is dan of gelijk aan het «oude» toepasselijke maximum.

Omdat de norm voor interne toezichthouders als gevolg van dit wetsvoorstel in alle gevallen omhoog gaat, ziet artikel 7.3a niet op bezoldigingsafspraken van interne toezichthouders.

Voor wat betreft de rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum van artikel 2.3 vallen, ziet artikel 7.3 na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel dus op topfunctionarissen wier bezoldiging op het tijdstip van inwerkingtreding van de WNT hoger lag dan 130% van de bezoldiging van een Minister. Het nieuwe artikel 7.3a bevat daarnaast het overgangsrecht voor topfunctionarissen wier bezoldiging op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel weliswaar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaat, doch op het tijdstip van inwerkingtreding van de WNT op of onder het dan geldende bezoldigingsmaximum van 130% lag. Het gaat in het laatste geval met andere woorden om bezoldigingsafspraken die niet onder het overgangsrecht van de huidige WNT vallen.

Artikel 7.3, eerste lid

Het voorgestelde eerste lid betreft het oude overgangsrecht van de huidige WNT. Het eerste lid ziet net als in de huidige WNT zowel op regime 1 (wettelijke bezoldigingsmaximum) als regime 2 (sectorale norm) van de wet.

Nieuw is dat het overgangsrecht voor de bezoldiging van de interne toezichthouders, dat thans in artikel 7.3, tweede lid, is opgenomen, wordt verweven met het overgangsrecht voor de overige topfunctionarissen.

Daarnaast wordt in het gewijzigde artikel 7.3 en het nieuwe artikel 7.3a steeds gesproken over «het van toepassing zijnde maximum». Hiervoor is gekozen vanuit het oogpunt van uniformering. Er wordt een algemene term gehanteerd, die zowel geldt in de situatie dat het wettelijke bezoldigingsmaximum, als een gedifferentieerde norm of de afwijkende norm voor de interne toezichthouders wordt gehanteerd. Daarbij wordt voor wat betreft regime 1 in het voorgestelde eerste lid daarbij gesproken over een bezoldiging die meer bedraagt dan «het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum» omdat het «oude» wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel niet meer geïndexeerd zal worden. Voor het overgangsrecht wordt een dergelijke indexering niet nodig en voorts onwenselijk geacht, terwijl voor nieuwe gevallen de nieuwe norm van 100% geldt.

Een wijziging ten opzichte van de huidige tekst van het eerste lid is voorts dat voor de duidelijkheid de datum wordt genoemd waarop het algemene overgangsrecht van de huidige WNT ingaat (1 januari 2013) en ook de datum waarop de termijn van vier jaar waarin bestaande bezoldigingsafspraken gerespecteerd wordt, verstrijkt (1 januari 2017).

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de in regime 2 geldende norm voor de ziektekostenverzekeraars. Daarom wordt voor regime 2 gesproken over «het van toepassing zijnde maximum». Dit betreft de (gedifferentieerde) sectorale norm, dan wel een percentage daarvan (10% of 15%) voor interne toezichthouders.

Voor wat betreft de interne toezichthouders gaat het overgangsrecht in per 1 januari 2013. Voor hen wordt niet verwezen naar «het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum». Dit zou immers betekenen dat de norm van 5% respectievelijk 7,5% zou gelden. Voor hen geldt daarom het van toepassing zijnde maximum van 10% respectievelijk 15%, met dien verstande dat alleen de bezoldigingsafspraken die voor 1 januari 2013 tot stand zijn gekomen worden gerespecteerd. De afspraken die na deze datum zijn overeengekomen dienden immers aan de norm van 5% respectievelijk 7,5% te voldoen. Deze bezoldigingsafspraken mogen per inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden verhoogd binnen de hierin neergelegde grenzen. Zie paragraaf 8.4.

Artikel 7.3, tweede lid

Dit lid ziet op de situatie dat bij ministeriële regeling een lager bedrag wordt vastgesteld dan wel een gedifferentieerde norm. Het overgangsrecht hiervoor is thans geregeld in artikel 7.3, vierde lid. Omdat het hier om overkoepelende normen gaat, is het overgangsrecht voor deze ministeriële regelingen opgenomen in het nieuwe tweede lid. Het overgangsrecht gaat (net als onder de huidige WNT) in op het moment van inwerkingtreding van de desbetreffende ministeriële regeling. Dit geldt zowel voorafgaand aan, als na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Er wordt op gewezen dat het nieuwe artikel 7.3a, eerste lid, voorziet in het overgangsrecht voor de situatie dat voor een rechtspersoon of instelling het van toepassing zijnde staffelbedrag gelijktijdig met (als gevolg van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel) wordt verlaagd.

Artikel 7.3, derde lid

Dit lid is voor een groot deel gelijk aan het huidige artikel 7.3, tweede lid, dat het overgangsrecht bevat voor de situatie dat de WNT door wijziging van de bijlage op een rechtspersoon of instelling van toepassing wordt. Het nieuwe lid betreft zowel het overgangsrecht voor het geval de bijlage voorafgaande aan de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel, als daarna wordt gewijzigd. Indien de bijlage wordt gewijzigd voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dient in de situatie van rechtspersonen of instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen bij het overgangsrecht uitgegaan te worden van de «oude» bezoldigingsmaxima, dat wil zeggen het voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van toepassing zijnde maximum. Dit laatste geldt niet voor de interne toezichthouders wier norm met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel juist wordt verhoogd. Wordt de bijlage gewijzigd gelijktijdig met of na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, dan is het nieuwe bezoldigingsmaximum het referentiepunt.

Nieuw is voorts dat ook in dit lid expliciet het overgangsrecht voor de interne toezichthouders wordt meegenomen. Voorts wordt ook rekening gehouden met de mogelijkheid dat niet alleen sprake kan zijn van een bezoldiging die het wettelijke bezoldigingsmaximum of de sectorale norm te boven gaat, maar ook dat een bezoldiging een verlaagd maximum of een gedifferentieerde norm te boven kan gaan. Daarom wordt ook in dit lid in algemene zin gesproken van «het van toepassing zijnde maximum» of «het op de dag voorafgaand aan de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum».

Artikel 7.3, vierde lid

Dit lid voorziet in het overgangsrecht voor het geval voorafgaand aan, gelijktijdig met of na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel een rechtspersoon onder de WNT komt te vallen doordat aan deze rechtspersoon een subsidie wordt verleend (anders dan op grond van een in de bijlage bij de WNT genoemde grond). Het overgangsrecht voor de categorie gesubsidieerde instellingen is thans in het achtste lid geregeld. Dit overgangsrecht is met de Aanpassingswet WNT in de WNT opgenomen. Gekozen is bij deze Aanpassingswet om na de termijn van vier jaar de bezoldiging van de topfunctionarissen direct onder het bezoldigingsmaximum te laten vallen. Hierbij geldt dus niet de termijn van drie jaar waarin de bezoldiging in stappen teruggebracht dient te worden. Hiervoor is destijds gekozen omdat een gesubsidieerde instelling bij aanvraag van de subsidie wist dat bij het verlenen van een subsidie de WNT van toepassing zou worden.⁴⁴ Bij nader inzien is het, mede door de verlaging van de norm, ongewenst om hier een onderscheid te maken. Het nieuwe achtste lid waarin de terugbrengperiode van drie jaar is geregeld, wordt daarom ook van toepassing op topfunctionarissen werkzaam bij gesubsidieerde instellingen.

Artikel 7.3, achtste lid

Dit achtste lid ziet op het terugbrengen van de bezoldiging in drie jaar naar het wettelijke bezoldigingsmaximum. Deze regeling is thans in het negende lid opgenomen en wordt met dit wetsvoorstel gewijzigd. De wijziging strekt er toe te regelen dat voor wat betreft de topfunctionarissen wier bezoldiging het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% te boven gaat na de vierjaarstermijn van artikel 7.3, eerste lid, de bezoldiging in drie jaar tijd wordt teruggebracht naar het bezoldigingsmaximum van artikel 2.3, zoals dat artikel luidde op de dag voor de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT, dat wil dus zeggen naar het «oude» wettelijke bezoldigingsmaximum van 130%. Voor topfunctionarissen wier bezoldiging onder een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 WNT of een gedifferentieerde norm op grond van artikel 2.7, tweede lid, WNT valt, en waarbij het van toepassing zijnde maximum gelijktijdig met dit wetsvoorstel wordt verlaagd, dient de bezoldiging eveneens in drie jaar tijd te worden teruggebracht naar het «oude» op de rechtspersoon of instelling van toepassing zijnde maximum, dat wil zeggen het maximum zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Artikel 7.3, negende lid

Het nieuwe negende lid van artikel 7.3 heeft betrekking op topfunctionarissen wier bezoldiging ten tijde van de inwerkingtreding van de WNT hoger was dan het «oude» wettelijke bezoldigingsmaximum van 130%. Tevens ziet het op topfunctionarissen die ten tijde van de inwerkingtreding van een daartoe strekkende ministeriële regeling, een hogere bezoldiging ontvingen dan het dan toepasselijke verlaagde maximum of de dan toepasselijke gedifferentieerde norm, terwijl bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel het op de rechtspersoon of instelling toepasselijke bedrag wordt verlaagd.

Het lid stelt dat na de terugbrengperiode van het achtste lid van drie jaar waarin in bezoldiging teruggebracht diende te worden naar het «oude» van toepassing zijnde maximum, de bezoldiging één jaar op het oude bezoldigingsmaximum blijft, en vervolgens in twee jaar moet worden

⁴⁴ Kamerstukken 2012/13, 33 715, nr. 3, blz. 10.

teruggebracht naar het nieuwe van toepassing zijnde maximum. Voor topfunctionarissen van rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen, betekent dit dat de bezoldiging na één jaar rust, in twee jaar tijd van het «oude» wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar het «nieuwe» wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% moet worden teruggebracht.

Artikel 7.3a, eerste lid

Het voorgestelde artikel 7.3a, eerste lid, regelt in de eerste plaats dat de voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overeengekomen bezoldigingen die het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% te boven gaan (doch op of onder het oude wettelijke bezoldigingsmaximum liggen), gedurende vier jaar na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel worden gerespecteerd. Voorts heeft het lid betrekking op voorafgaande aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel overeengekomen bezoldigingen die een in een ministeriële regeling opgenomen nieuw (lager) verlaagd maximum of een nieuwe (lagere) gedifferentieerde norm te boven gaat (doch op of onder het voorafgaand aan de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel verlaagde maximum of gedifferentieerde norm lag). Omdat het eerste lid op meerdere situaties ziet, wordt net als in artikel 7.3 gesproken over «het van toepassing zijnde maximum» en «het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum».

Artikel 7.3a, tweede lid

Dit artikel bevat de terugbrengperiode van drie jaar waarin de bezoldiging teruggebracht dient te worden naar het «nieuwe» van toepassing zijnde maximum.

I

Dit onderdeel betreft een nieuw artikel 7.4. Het huidige artikel 7.4 bevat een overgangsrechtelijke voorziening met het oog op de inwerkingtreding van de WNT die is uitgewerkt. Daarom kan dit artikelnummer worden gebruikt voor een nieuwe overgangsrechtelijke voorziening in verband met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Op grond van artikel 2.9, eerste lid, WNT kan de sector uiterlijk in september een voorstel doen voor het verlaagde maximum of de gedifferentieerde norm. Vervolgens dienen op grond van de artikelen 2.6 en 2.7 WNT de betreffende ministeriële regelingen in de maand november voorafgaand aan het desbetreffende kalenderjaar te worden vastgesteld. Bij de beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015, zou de huidige procedure betekenen dat de ministeriële regeling al in november 2014 vastgesteld moet worden. Dit is ongewenst omdat op dat tijdstip de parlementaire behandeling mogelijk nog niet is afgerond en daarom nog niet vaststaat of de verlaging van de norm daadwerkelijk per 1 januari 2015 zal worden ingevoerd. Daarom wordt met het nieuwe artikel 7.4, eerste lid, voorgesteld dat de ministeriële regelingen uiterlijk in december 2014 dienen te worden vastgesteld.

Er is niet voor gekozen wijziging aan te brengen in de maand waarin de sector een voorstel moet doen voor de norm. Het ligt namelijk voor de hand dat de sectoren conform het huidige artikel 2.9 wel in september een voorstel doen voor de bedragen, zodat lopende het parlementaire proces van dit wetsvoorstel de besprekingen met de sector over de nieuwe bedragen kunnen plaatsvinden bij een verlaagde norm. De regeling van

artikel 2.9 neemt niet weg dat de vakminister en de sector in onderling overleg kunnen afspreken dat ook na september nog een voorstel kan worden ingediend.

Mocht het dit jaar niet goed mogelijk zijn om tijdig een zorgvuldige aanpassing van de bestaande sectornormen voor te bereiden en tot stand te brengen, dan is de vakminister op grond van het tweede lid bevoegd om bestaande sectornormen voor het jaar 2015 nog niet aan te passen aan de normverlaging. In dat geval blijven de voor 2014 vastgestelde bedragen automatisch gelden voor het kalenderjaar 2015. Deze bedragen kunnen derhalve boven het wettelijke bezoldigingsmaximum (zoals dat voor 2015 geldt!) liggen. Benadrukt wordt dat het hier om een bevoegdheid van de Minister gaat: hij kan er derhalve voor kiezen om met ingang van 1 januari 2015 de verlaagde maxima of gedifferentieerde normen aan te passen aan het wettelijke bezoldigingsmaximum. In dat geval dienen ook alle bedragen onder het wettelijk bezoldigingsmaximum te liggen.⁴⁵ Indien hij voor 1 januari 2015 geen nieuwe bedragen heeft vastgesteld, dan blijven voor 2015 van rechtswege de bedragen van 2014 van kracht.

In het derde lid van het voorgestelde artikel 7.4 is een overgangsrechtelijke voorziening getroffen. Het voorgestelde artikel 7.3a gaat er vanuit dat de aanpassing van de verlaagde maxima of gedifferentieerde normen gelijktijdig met dit wetsvoorstel in werking treedt en het overgangsrecht derhalve ook op dat moment aanvangt. Indien echter de vakminister geen nieuwe bedragen voor het jaar 2015 vaststelt, dan blijven de bedragen van 2014 automatisch over 2015 van kracht en gaat in de gevallen waarin ingevolge het tweede lid hogere bedragen zijn toegestaan en ook daadwerkelijk zijn overeengekomen, het overgangsrecht in op 1 januari 2016. Voor deze laatste datum overeengekomen bezoldigingsafspraken die tussen het «oude» en het «nieuwe» toepasselijke maximum liggen, worden voor een periode van vier jaar gerespecteerd en moeten vervolgens in een periode van drie jaar worden teruggebracht naar het nieuwe maximum.

Artikel II

Dit artikel betreft het tijdstip van inwerkingtreding en voorziet in een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Zoals in paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting aan de orde kwam, is het streven van de regering het wetsvoorstel per 1 januari 2015 in werking te laten treden.

Het artikel voorziet voorts in de mogelijkheid dat de in artikel I, onderdeel D, opgenomen maximumbedragen (het betreft hier het wettelijke bezoldigingsmaximum, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de WNT en de afzonderlijke bedragen per component) bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding worden geactualiseerd.

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 maken tussen dit wetsvoorstel en de andere wetgeving tot wijziging van de WNT, zoals het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet WNT⁴⁶ en het

⁴⁵ NB. Het hoogste bedrag mag gelijk zijn aan het wettelijke bezoldigingsmaximum. In feite is dan geen sprake van toepassing van artikel 2.7 WNT.

⁴⁶ Kamerstukken II 2012/2013, 33 715, nrs. 1–2.

aangekondigde wetsvoorstel tot uitbreiding van de reikwijdte van de WNT. Bovendien wordt in het overgangsrecht van de artikelen 7.3 en 7.3a WNT naar voorliggend wetsvoorstel verwezen. Voor de leesbaarheid van deze artikelen is een korte citeertitel gewenst.

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