

## **Regels inzake de normering van beloningen bij organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd (Wet normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen)**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Aanleiding**

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

Met onderhavig voorstel van wet wordt invulling gegeven aan het normeren dan wel maximeren van de topinkomens in de publieke en semipublieke sector. In het Coalitieakkoord is het beleidsvoornemen geformuleerd dat "de inkomens in de publieke en semipublieke sfeer worden genormeerd, respectievelijk gemaximeerd". In dat akkoord is tevens afgesproken hoogte van de ontslagvergoedingen te maximeren op één jaarsalaris.

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

#### **2. Beleid topinkomens in de publieke en semipublieke sector**

##### **2.1 Historisch perspectief**

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

Naar aanleiding van de hoge lonen in de marktsector en op verzoek van de Kamer (motie Rosenmöller) heeft toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries in 2002 de topsalarissen in de publieke sector onderzocht. Hier was geen sprake van excessen, in tegendeel. Het kabinet maakte zich zorgen omdat de beloningspositie van de

ambtelijke top en politieke ambtsdragers in belangrijke mate achterliep op relevante deelarbeidsmarkten. Gezien het streven naar een open loopbaansysteem zou dat vooral voor de ambtelijke top een probleem kunnen worden. De commissie Dijkstal kreeg daarop de opdracht over de problematiek advies uit te brengen. De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Remkes constateerde tegelijkertijd dat de inkomens in de semipublieke sector onvoldoende transparant waren en kondigde maatregelen aan om de openbaarheid van deze gegevens te verbeteren. Dat heeft uiteindelijk geleid tot de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt).

## **2.2 Wopt**

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

De Wopt is in 2006 van kracht geworden en in mei 2009 heeft de commissie Dijkstal de evaluatie van deze wet afgerond. Uit het rapport van de commissie Dijkstal komt het beeld naar voren dat de Wopt aan zijn doelstelling beantwoordt, maar dat op onderdelen verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het primaire doel was: realisering van openheid over de beloning van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Als nevendoelelstelling gold het stimuleren van het publieke debat over topinkomens. Deze doelen zijn gerealiseerd. Door sommigen werd gevreesd dat openbaarmaking van topinkomens zou leiden tot inkomensopdrijving. De commissie stelt vast dat niet is gebleken dat de Wopt een opdrijvend effect heeft. De Wopt regelt slechts de openbaarmaking van publiek gefinancierde topinkomens en hanteert daarvoor een inkomensgrens. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat de topinkomens zich over een langere periode gematigd hebben ontwikkeld, maar de Wopt is te kort van kracht om de invloed van die wet vast te kunnen stellen. Openbaarmaking is een nuttig controle-instrument en komt ook tegemoet aan een maatschappelijke wens. De commissie constateert wel dat de gehanteerde inkomensgrens verwarring wekt, omdat deze in hoogte en in berekeningswijze afwijkt van de in het topinkomensbeleid gehanteerde norm. De commissie stelt dat er geen verschil mag zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd.

## **2.3 De adviezen van de commissie Dijkstal en de bijbehorende kabinetsreacties**

Het vraagstuk van de beloning van politici, hoge ambtenaren en bestuurders in publieke en semipublieke organen is bestuurlijk, juridisch en organisatorisch buitengewoon complex. Bovendien gaat het om grote aantallen organisaties waarvan een deel eerder bewust bestuurlijk op afstand is geplaatst, waarbij de bevoegdheden om in de beloning in te grijpen door de wetgever zijn beperkt. Bij het beloningsbeleid voor deze groepen kan niet worden volstaan met het zomaar een maximumsalaris vaststellen. De vereiste zorgvuldigheid bij het maken van regels en de complexiteit van de juridische en economische consequenties van

normering hebben het kabinet genoopt om op die punten externe deskundigen om advies te vragen. Hiertoe is een tijdelijke adviescommissie ingesteld.

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

#### *Eerste advies "Over dienen en verdienen"*

De commissie Dijkstal heeft in 2004 aangetoond dat er sprake is van een substantiële en systematische achterstand van het ministersalaris ten opzichte van functies met een vergelijkbaar gewicht of zelfs minder zware functies. Topfunctionarissen in het bedrijfsleven verdienen al snel het tienvoudige van een minister. Naar aanleiding van haar bevindingen heeft de commissie geadviseerd dat het salaris van de minister de top in de publieke sector definieert. Het huidige salarisniveau van de minister zou daartoe met 50% (30% ineens en 20% een volgende kabinetsperiode) moeten worden verhoogd. Deze norm zou volgens de commissie ook moeten gelden voor de topfunctionarissen bij onder ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

Het kabinet koos, in 2004, net als de adviescommissie voor het ministersalaris als top van het salarisgebouw van de publieke sector. Dit uitgangspunt onderstreept dat het kabinet het ministersalaris weer als normsalaris wil gaan beschouwen. Het kabinet acht dit tegelijkertijd ook een bestuurlijk hanteerbaar uitgangspunt. Het kabinet onderschreef tegelijkertijd de analyse van de commissie Dijkstal dat het verhogen van het ministersalaris met 30% wordt gezien als een hersteloperatie voor opgelopen achterstanden in het salarisniveau, maar ook als herstel van een reëel normsalaris voor de publieke sector. De consequentie was dat de ambtelijke bezoldiging niet meer mocht uitstijgen boven het nieuwe ministersalaris.

In verband met de economische situatie heeft het kabinet in februari 2009 besloten in deze kabinetsperiode niet tot verhoging van het salaris van bewindslieden over te gaan. Deze maatregel heeft geen beleidsinhoudelijke gevolgen voor het beleid om de topinkomens in de publieke en semipublieke sector te normeren, zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt uit 2004. Het enige gevolg is dat in onderhavig voorstel van wet een normbedrag in euro's wordt vastgelegd, in plaats van een koppeling aan het (verhoogde) ministersalaris.

#### *Tweede en derde advies*

In het tweede advies 'Beloningsverhoudingen Politieke Ambtsdragers' van november 2005 stelde de commissie voor één salaristabel voor politieke ambtsdragers, Hoge Colleges van Staat en de Rechterlijke Macht op te stellen. Het kabinet heeft dit advies overgenomen.

Het derde advies 'Modernisering en fondsvorming politieke pensioenen' van oktober 2006 betrof de modernisering en de financieringswijze van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De commissie heeft de aanbeveling gedaan voor deelname door politieke ambtsdragers aan het pensioenfonds ABP met een eigen Appa-regeling. Een kabinetsstandpunt is nog niet gereed.

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

*Vierde advies “Beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen”*

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

*Vijfde advies “Normeren en waarderen”*

Dit advies is uitgebracht in september 2007. De basis van het advies is dat aan de sectoren die tot de semipublieke sector worden gerekend slechts normen met betrekking tot de topinkomens kunnen worden opgelegd, indien hiervoor een wettelijke basis bestaat. Verder constateerde de commissie dat de term semipublieke sector niet eenduidig is gedefinieerd. De term semipublieke sector achtte zij te veelomvattend en te fluide in de tijd om met één eenduidig criterium afdoende te worden gedefinieerd. Daarom is de enige mogelijkheid om tot een eenduidige afbakening van deze sector te komen: het opsommen van datgene wat men tot deze sector wil rekenen. De commissie reikte hiertoe enige criteria aan. Het normeringsinstrumentarium dat de commissie voorstelde, bestaat uit drie deelinstrumenten: openbaarmaking, voorschrijven van een beloningsnorm en het stellen van een plafond door middel van een maximum salaris. De normering wordt beperkt tot bestuurders en leden van de directie, de openbaarmaking geldt voor elke functionaris met een salaris boven € 181.773 (peiljaar 2009).

Ook dit advies is grotendeels door het kabinet gevolgd. De algemene beleidslijn is dat het kabinet de norm van € 181.773 goed toepasbaar achtte op de semipublieke sector. De normering beperkt zich tot bestuurders. De semipublieke sector wordt gedefinieerd door te benoemen welke sectoren tot de semipublieke sector worden gerekend. De afbakening vindt plaats aan de hand van de vier criteria van de commissie Dijkstal:

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

Deze criteria zijn niet zwart-wit. Het kabinet heeft daarom zelf (deel-)sectoren en organisaties gewogen. De weging van de semipublieke sector en de uiteindelijke indeling zijn onderwerp van verschillende brieven aan de Tweede Kamer en zijn uitgebreid aan de orde geweest tijdens een Algemeen Overleg met op 4 september 2008, voortgezet op 26 november 2008.

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

- Openbaarmakingsverplichting;
- Sectorale beloningsnorm;
- Maximum van € 181.773.

*Zesde advies “Gewopt en gewogen”*

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

In overeenstemming met de commissie Dijkstal heeft de Algemene Rekenkamer in het Rapport bij het Jaarverslag 2008 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties (VII) eveneens geadviseerd de inhoudelijke norm voor het maximale salaris van rijksambtenaren en de norm die geldt voor openbaarmaking met elkaar in overeenstemming te brengen.

Het kabinet heeft de adviezen van de commissie Dijkstal en de Algemene Rekenkamer ter harte genomen en stelt voor de Wopt in te trekken en te integreren in onderhavig voorstel van wet.

#### *Zevende advies "Normering van ontslagvergoedingen"*

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

PM kabinetsstandpunt.

### **3. Doelstelling**

De inzet van het kabinet is om de topbeloningen in de publieke en semipublieke sector te normeren en te maximeren. Zo staat het ook in het Coalitieakkoord van februari 2007. Het kabinet is van mening dat organisaties die een publieke taak hebben en die gefinancierd worden met publiek geld, hun bestuurders ordentelijk behoren te betalen. Ordentelijk betekent: evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Overigens moet wel rekening worden gehouden met de wens om vacatures te vullen met kandidaten met kwaliteit en met de wens om die mensen ook een redelijke tijd voor de organisatie te behouden. Het is het kabinet ernst om dit voor het gehele bestaande bouwwerk goed te regelen. Dat geldt dus voor de overheid, inclusief de zelfstandige bestuursorganen (publiek en privaat) en voor de semipublieke sector.

Het doel van deze wet is driedelig. In de eerste plaats is het doel van de wet te voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument op basis waarvan normen en verplichtingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van de beloning van bestuurders en andere topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Het tweede doel van de wet is af te bakenen welke instellingen en organisaties tot de publieke respectievelijk semipublieke sector worden gerekend en te bepalen wat dat betekent voor het beloningsbeleid dat deze sectoren dienen te voeren. Het laatste oogmerk van de wet is te verhinderen dat de instellingen in de publieke en semipublieke sectoren rechtens in staat zijn bovenmatige beloningen toe te kennen. Dit wordt bereikt doordat de wet beperkingen oplegt aan de bevoegdheid van de instellingen in de publieke en semipublieke sector en de topfunctionaris als werknemer beloningen overeen te komen die uitgaan boven het voor die instelling geldende normbedrag.

Onderhavig voorstel van wet heeft geen betrekking op de bezoldiging van politieke ambtsdragers. Deze bezoldiging is reeds uitputtend wettelijk geregeld, een maximum voegt hieraan niets toe.

#### **4. Keuze voor wettelijk kader en nadere overwegingen**

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

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

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

#### **5. Strekking van het wetsvoorstel**

Onderhavig voorstel van wet richt zich op de hoogste leidinggevenden binnen de publieke- en semipublieke sector. Het kabinet staat een systematiek voor ogen waarmee beloningsbeleid gevoerd kan worden voor topfunctionarissen in de publieke sector en de uit zeer diverse instellingen bestaande semipublieke sector. Hierbij geldt dat naarmate een onderdeel van de semipublieke sector zich dichterbij de publieke sector bevindt, het beloningsbeleid strikter is.

##### **5.1 Afbakening**

Onderhavig voorstel van wet is van toepassing op de publieke sector door een opsomming van alle krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen. Voor de semipublieke sector is de reikwijdte van voorliggend voorstel van wet afgebakend door in de wet te benoemen welke sectoren en instellingen tot de semipublieke sector worden gerekend. De afbakening is geschied aan de hand van de in paragraaf 2.3 genoemde criteria die het kabinet heeft ontleend aan het advies "Normeren en waarderen". Hieronder wordt kort ingegaan op de criteria.

##### *Ad 1 RWT*

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

##### *Ad 2 Inkomsten uit publieke middelen*

In de in 2006 van kracht geworden Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) heeft de wetgever het criterium inkomsten uit publieke middelen gehanteerd om te bepalen welke privaatrechtelijke rechtspersonen de topinkomens openbaar moeten maken. Er bestaan echter ook sectoren die het kabinet wel tot de semipublieke sector wil rekenen maar die niet (rechtstreeks) uit publieke middelen zijn gefinancierd. Verder kan de relatieve omvang van de inkomsten uit publieke middelen

jaarlijks variëren. Ondanks dat het criterium inkomsten uit publieke middelen de semipublieke sector niet volledig afdekt, biedt het, vanwege de relatieve eenvoud en de meetbaarheid, een helder aangrijpingspunt. De inkomsten uit publieke middelen zijn daarom een indicatie dat een sector tot de semipublieke behoort.

#### *Ad 3. Publiek belang*

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

#### *Ad 4. Commerciële marktwerking*

Sinds jaar en dag wordt de uitvoering van overheidstaken doorgelicht. Soms wordt daarbij de conclusie getrokken dat taken die tot dan toe door de overheid werden uitgevoerd het best aan de markt kunnen worden overgelaten. Indien sprake is van marktactiviteiten in een concurrerende omgeving, is het kabinet van mening dat de betreffende sector in beginsel niet tot de semipublieke sector gerekend moet worden. Commerciële marktwerking vormt zodoende een contra-indicatie bij het bepalen of een organisatie tot de semipublieke sector behoort.

## **5.2 Beloningsregimes**

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

De volgende drie beloningsregimes zijn gedefinieerd in aflopende zwaarte:

- Beloningsmaximum van € 181.773 (peildatum 1 januari 2009) plus gemaximeerde onkostenvergoeding en gemaximeerd werkgeversdeel beloning betaalbaar op termijn (pensioen);
- Sectorale beloningsnorm;
- Openbaarmakingsverplichting.

De beloningsmaxima uit de sectorale beloningsnormen en het gedefinieerde beloningsmaximum zijn alleen van toepassing op "topfunctionarissen" dat wil zeggen: de bestuurders, de hoogst leidinggevende functionarissen, of het hoogste managementniveau van een instelling. De politieke ambtsdragers bij rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn uitgezonderd, omdat hun beloning al elders wettelijk is vastgesteld en daarom niet nader hoeft te worden genormeerd.

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

De term normering wordt gebruikt om de beloningsregimes sectorale beloningsnorm en beloningsmaximum samen aan te duiden.

### 5.2.1 Beloningsmaximum

Het beloningsmaximum is van toepassing op de publieke sector en dat deel van de semipublieke sector dat op zeer korte afstand van de publieke sector staat. De bezoldiging bedraagt ten hoogste € 181.773 (peildatum 1 januari 2009). Dit bedrag is afgeleid van de bruto bezoldiging van een minister, vermenigvuldigd met 130%. De hoogte van dit normbedrag komt overeen met wat eerder is aangegeven in de kabinetsstandpunten op de adviezen Dijkstal en in het Coalitieakkoord. Het bedrag wordt jaarlijks bij ministeriële regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken aangepast aan de verhoging van de bezoldiging van de rijksambtenaren in dat jaar.

Het bedrag wordt verhoogd met een bedrag dat voor (belaste) onkostenvergoeding en een bedrag ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn (voornamelijk het werkgeversdeel van de pensioenreservering).

De maximale onkostenvergoeding bedraagt op basis van de cijfers van 2009 € 15.685. Dit bedrag is twaalf maal de maandelijkse vergoeding voor de Minister-President op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel a, van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. Het bedrag in onderhavig voorstel van wet wordt jaarlijks aangepast aan de dan geldende vergoeding voor de Minister-President.

Beloningen betaalbaar op termijn worden genormeerd op een niveau dat in directe relatie staat tot de hoogte van de beloning. Daartoe worden de percentages en franchises gehanteerd die het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds hanteert voor de berekening van de verschillende werkgeversbijdragen bij het Rijk. Het totaal van de werkgeversbijdragen bedraagt bij het Rijk op basis van de op 1 juli 2009 geldende percentages € 28.771. Hierbij is rekening gehouden met de premies voor het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL (in verband met het overgangsrecht van de FPU). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de dan geldende percentages.

Indien overschrijding van het beloningsmaximum wordt veroorzaakt door één van de drie onderdelen, kan de overschrijding ongedaan gemaakt worden door verlaging van een of meer van de andere onderdelen. Als bijvoorbeeld op grond van de toepasselijke pensioenregeling het werkgeversdeel van de pensioenpremie hoger is dan het bedrag in artikel 2.2, eerste lid, onderdeel c, kan de overschrijding van het beloningsmaximum worden voorkomen door de bezoldiging of de onkostenvergoeding lager vast te stellen.

Voorgesteld wordt tevens dat de voor de verschillende onderdelen van de semipublieke sectoren verantwoordelijke betrokken ministers voor die categorieën waarop het beloningsmaximum volgens de wet van toepassing is een lager maximum kunnen vaststellen. Hiervoor kan aanleiding zijn als binnen een deelsector de beloning van de topfunctionarissen snel naar het maximum zou groeien. Tevens krijgt de betrokken minister de bevoegdheid om de instellingen binnen een deelsector te verdelen in klassen en om dan jaarlijks per klasse een maximum beloning voor de topfunctionarissen vast te stellen. Zie hiervoor de toelichting bij de artikelen 2.5 en 2.6. De artikelen 2.5 en 2.6 zijn in beginsel niet van toepassing op de publieke sector. Uitzondering vormt een aantal publiekrechtelijke rechtspersonen uit de onderwijssector, die zijn opgenomen in bijlage 1, zodat op deze rechtspersonen hetzelfde regime geldt als voor vergelijkbare instellingen die privaatrechtelijk zijn vormgegeven. De betrokken minister en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn gezamenlijk bevoegd om bij uitzondering ontheffing in een individueel geval toe te staan.



Indien de voorgenomen uitzondering de publieke sector of een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan betreft, dienen zij dat besluit voorafgaand aan de ministerraad voor te leggen.

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

#### *5.2.2 Sectorale beloningsnorm*

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

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

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

#### *5.2.3 Openbaarmaking*

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

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

Ingevolge onderhavig voorstel van wet moet elke instelling tot wie de wet zich richt, jaarlijks de beloning van iedere werknemer publiceren, indien de beloning meer bedraagt dan € 181.773 vermeerderd met de werkgeverspremies voor de sociale verzekeringen, de belaste onkostenvergoedingen en het werkgeversdeel voor de beloningen betaalbaar op termijn.

Aan het regime van de Wopt wordt toegevoegd de bepaling dat de beloning openbaar wordt gemaakt van iedere topfunctionaris, ongeacht de vraag of de beloning hoger is dan een bepaald bedrag. Deze openbaarmaking geschiedt op naam in de verslaglegging. Openbaarmaking op functie zou een verlies aan transparantie opleveren, omdat de naam van topfunctionarissen bij publieke en semipublieke instellingen over het algemeen door de

instellingen zelf naar buiten wordt gebracht in de jaarverslaggeving of op de website van de instelling.

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

### **5.3 Aanpassing bedragen**

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

### **5.4 Naleving**

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

Op grond van dit voorstel van wet krijgt de betrokken minister de bevoegdheid om door middel van een last onder dwangsom zowel de instelling als de werknemer te bewegen om gemaakte beloningsafspraken die niet voldoen aan de wet te herzien en verboden betalingen in het uiterste geval daadwerkelijk te ontnemen. In paragraaf 15 wordt de voorgestelde handhavingssystematiek nader toegelicht.

## **6 Structuur van de wet**

De structuur van de Wopt heeft model gestaan voor onderhavig voorstel van wet. In de eerste paragraaf worden de definities opgenomen en wordt de semipublieke sector afgebakend. In de tweede paragraaf zijn de regels opgenomen voor het geval het beloningsmaximum geldt. In de derde paragraaf zijn de regels opgenomen voor de sectorale normen. Niet alleen zijn daarbij de verplichtingen van de instellingen en de topfunctionarissen vastgelegd. Tevens wordt de procedure beschreven die de betrokken minister volgt bij het vaststellen van de norm voor het deel van de semipublieke sector waarvoor hij verantwoordelijk is en de rol van die sector daarbij. In de vierde paragraaf is het openbaarmakingsregime van de Wopt opgenomen. Anders dan de normen in de tweede en

derde paragraaf richten de bepalingen over openbaarmaking zich uitsluitend tot de verantwoordelijken binnen de instellingen. Paragraaf 5 bevat bepalingen over de handhaving, paragraaf 6 geeft bepalingen over het in te stellen adviescollege normeringsbeleid beloningen topfunctionarissen en paragraaf 7 enige overgangsbepalingen.

## **7. Reikwijdte van de normering**

De semipublieke sector wordt gedefinieerd door het benoemen van de sectoren die tot de semipublieke sector worden gerekend. Hierna worden de benoemde sectoren en de weging van de criteria toegelicht.

### **7.1 OCW-sectoren**

Voor alle OCW-sectoren geldt het zwaarste regime van het salarismaximum aan, met uitzondering van de academische ziekenhuizen.

#### *Onderwijssectoren*

Alle deelsectoren in het onderwijs kennen rechtspersonen met een wettelijke taak. Qua financiering onderscheiden zich twee soorten instellingen: de bekostigde en de niet-bekostigde of aangewezen instellingen. De bekostigde instellingen worden voor het overgrote deel gefinancierd met publieke middelen. De concurrentie met de marktsector is beperkt. De bekostigde instellingen vallen onder het regime van het beloningsmaximum.

De niet-bekostigde of aangewezen instellingen ontvangen geen overheidsfinanciering.

Voor deze instellingen geldt om die reden geen overheidsbemoeienis met de bezoldiging van bestuurders .

#### *Sector onderzoeksinstellingen*

NWO, KNAW, KB en TNO zijn allen publiekrechtelijke rechtspersonen. NWO, KNAW en KB worden voor het overgrote deel gefinancierd met publieke middelen. TNO wordt voor ongeveer 40% gesubsidieerd door de rijksoverheid. Alleen bij TNO is sprake van concurrentie met de marktsector. Het kabinet kiest voor de sector onderzoeksinstellingen - gezien de gelijkenis met de onderwijssectoren - voor hetzelfde regime als voor de onderwijsinstellingen uit de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

#### *Landelijke publieke omroep en Wereldomroep*

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

#### *Erfgoedsector*

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

### *Kunstensector*

De kunstensector is heel divers. Deelsectoren zijn podiumkunsten, beeldende kunst, vormgeving en bouwkunst, nieuwe media, film en amateurkunst. De mate waarin instellingen worden gesubsidieerd is zeer verschillend. De door het Rijk opgerichte fondsen verlenen op hun beurt subsidies op basis van eigen, door de minister van OCW goedgekeurde regelingen. Deze fondsen zijn RWT. Hierbij geldt dat met betrekking tot de bezoldiging van bestuurders dat het beloningsmaximum van € 181.773 van toepassing is.

### *Academische ziekenhuizen*

De acht academische ziekenhuizen kennen een vergaande vorm van samenwerking met de (medische faculteit) van de universiteit. De academische ziekenhuizen worden voor het overgrote deel gefinancierd uit middelen afkomstig van de ziektekostenverzekeringen. Een kleiner deel bestaat uit de rijksbijdrage van OCW bestemd voor onderwijs en onderzoek. Gezien het karakter van de academische ziekenhuizen (in eerste instantie een zorginstelling) wordt aangesloten bij de sectorale beloningsnorm voor de zorginstellingen «cure».

## **7.2 Groen onderwijs (ministerie van LNV)**

Aan de hand van de criteria is geconcludeerd dat de groene onderwijsinstellingen – naar analogie van de keuze bij de andere onderwijsinstellingen die behoren tot het domein van OCW – tot de semipublieke sector behoren. Zo zijn alle onderwijsinstellingen op het LNV-terrein RWT. Ook vertegenwoordigen genoemde onderwijsinstellingen een publiek belang. Daarbij spelen aspecten als toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit een belangrijke rol. Verder wordt het overgrote deel van de begroting van genoemde onderwijsinstellingen publiek gefinancierd. Tot slot speelt commerciële concurrentie bij het groene onderwijs en bij de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek in mindere mate. Toetsing aan genoemde criteria rechtvaardigt de keuze voor het beloningsmaximum als beloningsinstrument.

## **7.3 Energiesector (ministerie van Economische Zaken)**

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

Na de splitsing van de geïntegreerde energiebedrijven in een netwerkbedrijf en een commercieel productie-, handels- en leveringsbedrijf zal ten aanzien van de organisaties die verantwoordelijk zijn voor het netbeheer normering van beloningen plaatsvinden. Voor de periode tussen nu en de gesplitste situatie kan de huidige situatie blijven gelden, waarbij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders het door de Raad van Commissarissen voorgestelde beloningsbeleid dient vast te stellen.

Voor zover het bij energiebeheer gaat om staatsdeelnemingen vallen deze niet onder de reikwijdte van dit voorstel van wet. Normering vindt plaats via het beoordelingskader voor beloningsbeleid bij staatsdeelnemingen.

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

#### **7.4 Drinkwaterbedrijven (ministerie van VROM)**

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

#### **7.5 Woningcorporaties (ministerie van VROM/WWI)**

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

Op grond hiervan en in het licht van het gevoelen van de Kamer stelt het kabinet voor de bestuursbeloningen bij corporaties te begrenzen op € 181 773. Onder dit grensbedrag worden de beloningen verder gedifferentieerd.

#### **7.6 Zorgsector/Volksgezondheid en Jeugd en Gezin (ministerie van VWS/J&G)**

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

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

##### *a. Zorgaanbieders care*

- Onder andere gehandicaptenvoorzieningen, thuiszorg, verzorgings- en verpleeghuizen, deze organisaties worden grotendeels bekostigd uit AWBZ-premiegeld.

##### *b. Zorgaanbieders cure*

- Organisaties die zorg dragen voor op genezing gerichte behandelingen, onder andere ziekenhuizen en academische ziekenhuizen. De cure wordt grotendeels bekostigd uit premiegelden. Die worden op grond van de Zvw geïnd bij de verzekerden (de nominale premie gaat rechtstreeks naar verzekeraars, de inkomensafhankelijke premie wordt ingehouden door werkgevers ten behoeve van het vereveningsfonds);

*c. Zorgverzekeraars*

- Organisaties die verzekeringen aanbieden als bedoeld in de Zorgverzekeringswet. Zorgverzekeraars kopen uit dien hoofde zorg in dan wel vergoeden zorgkosten voor hun verzekerden. Hun exploitatiekosten kunnen zij dekken uit de ontvangen premiegelden. Deze organisaties zijn RWT.

*d. Vrije beroepsbeoefenaren*

- Zelfstandigen (bijv. medisch specialisten, apothekers, huis- en tandartsen, fysiotherapeuten, etc.). Zij dekken hun exploitatiekosten uit de opbrengsten van de diensten die zij aan hun klanten verlenen.

*e. PGO-organisaties*

- Patiënten- en gehandicaptenorganisaties en ouderenbonden. Zelforganisaties, vaak georganiseerd per aandoening. Voor de PGO-organisaties heeft VWS ongeveer € 30 miljoen begrotingsgeld ter beschikking. Dat geld wordt met ingang van 1 januari 2009 namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verdeeld door de unit Fonds PGO van het agentschap Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG).

*f. Jeugdzorg*

- Gesubsidieerde organisaties die zich bezig houden met de zorg bij problemen van kinderen tot 18 jaar. De jeugdzorg voor zover vallend onder VWS (voor het Justitiedeel gelden andere regels), wordt indirect bekostigd uit belastinggelden en is dus gesubsidieerd, en wel op grond van de Wet op de jeugdzorg. De bekostiging verloopt via een doeluitkering waarmee de provincies en de vier grote steden de daadwerkelijke bekostiging van de instellingen doen.

*g. Kennisinstituten*

- Cluster van drie kennisinstituten met instellingssubsidie, te weten: Vilans, Movisie en het Nederlands jeugdinstituut. De drie kennisinstituten krijgen instellingssubsidie. Die dekt een deel van hun exploitatie, daarnaast moeten ze op de markt opdrachten verwerven.

*Ad Zorgaanbieders en PGO-organisaties*

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

- Zorgaanbieders (care en cure)
- PGO organisaties.

*Ad Jeugdzorg*

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

*Ad Kennisinstituten zorg*

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

#### *Ad Zorgverzekeraars*

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

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

Transparantie over de individuele inkomens van de leden van de raden van toezicht en van die van de raden van bestuur acht het kabinet evenwel toch gewenst. Er is een voorziening voor getroffen door het via aanwijzing toepassen van het openbaarheidsregime van deze wet op de zorgverzekeraars, in dit geval niet bij AMvB maar meteen in de wet.

#### *Ad Vrije beroepsbeoefenaren*

De vrije beroepsbeoefenaren maken volgens het kabinet duidelijk onderdeel uit van de private sector door de aanwezigheid van commerciële concurrentie. Zij zijn ook niet in loondienst. Op deze deelsector wordt onderhavig voorstel van wet dan ook niet van toepassing.

#### **7.7 Dienst Justitiële Jeugdinrichtingen (DJI) (ministerie van Justitie)**

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

#### **7.8 Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ministerie van Economische Zaken)**

Er zijn vier regionale ontwikkelingsmaatschappijen die mede door het Rijk worden bekostigd. Het publieke belang, de publieke bekostiging en het ontbreken van commerciële concurrentie maken dat het kabinet besloten heeft deze organisaties te laten vallen onder het beloningsmaximum .

#### **7.9 Subsidieontvangende organisaties (ministerie van Buitenlandse Zaken)**

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

#### **7.10 Staatsdeelnemingen**

Met voorliggend voorstel van wet worden bevoegdheden gecreëerd om topinkomens te normeren daar waar dit tot op heden nog niet mogelijk was. In een aantal sectoren of

instellingen is echter reeds sprake van privaatrechtelijke bevoegdheden van een minister om het bezoldigingsbeleid vast te stellen en een nieuwe wettelijke basis is hier derhalve niet nodig. Dit geldt in elk geval voor de staatsdeelnemingen, waar de staat als (mede)aandeelhouder reeds op grond van de privaatrechtelijke relatie het recht heeft het beloningsbeleid bij de individuele ondernemingen vast te stellen. De staatsdeelnemingen worden daarom niet onder de reikwijdte van dit voorstel van wet gebracht.

Dat neemt niet weg dat het kabinet de beloningen bij alle staatsdeelnemingen wil normeren. De normering wordt voor de staatsdeelnemingen vormgegeven via de reeds bestaande, privaatrechtelijke aandeelhoudersrelatie tussen de staat en betrokken ondernemingen. De staat heeft als aandeelhouder de bevoegdheid per deelneming een beloningsbeleid vast te stellen. De minister van Financiën heeft onlangs een nieuw beoordelingskader voor beloningsbeleid bij de staatsdeelnemingen gepresenteerd. Dit kader heeft als belangrijke doelstelling de beloningen bij deze ondernemingen te matigen. Bovendien zal in het beloningsbeleid van iedere staatsdeelneming een beloningsmaximum worden opgenomen.

### **7.11 Uitbreiding toepassing**

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

### **8. Definitie beloning**

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



van artikel 383c. Dat maakt deze wet ook beter uitvoerbaar voor de accountants die de jaardocumenten moeten controleren.

Artikel 383c, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek ziet op vier categorieën van beloning:

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

### 8.1 bezoldiging

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

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

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

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

Door de Raad voor de jaarverslaggeving wordt onder periodiek betaalde beloningen begrepen:

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

Onder winstdelingen en bonusbetalingen wordt door de Raad voor de jaarverslaggeving begrepen:

- winstdeling of bonusregeling
- tantièmes
- gratificaties

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

In afwijking van de indeling van de Raad wordt in de voorgestelde definitie van bezoldiging de tot de periodiek betaalde beloningen behorende belastbare vaste en variabele onkostenvergoeding buiten beschouwing gelaten. Hiervoor is gekozen om deze post, die wel onderdeel is van de beloning in de zin van onderhavig voorstel van wet, op een andere wijze te kunnen indexeren dan de bezoldiging.

Onder de periodiek betaalde beloningen als bedoeld in het Burgerlijk Wetboek vallen tevens de door de werkgever verschuldigde premies voor de sociale verzekeringen. Deze worden in de definitie van bezoldiging eveneens buiten beschouwing gelaten omdat deze premies kosten voor de werkgever zijn die deze uit eigen hoofde afdraagt. Daarom dienen zij geen onderdeel te zijn van het in artikel 2.2 opgenomen maximum. Ook bij een eventuele opeising bij een onverschuldigde betaling dienen de door de werkgever afgedragen premies buiten beschouwing te blijven, omdat de afdracht niet namens de betrokken topfunctionaris plaatvond en de betrokken topfunctionaris niet door de afdracht is verrijkt (zoals dat wel gebeurt door de pensioenbijdrage van de werkgever, die rechtstreeks van invloed is op de hoogte van de later door de betrokken topfunctionaris te ontvangen pensioenuitkering). Dit is anders bij de werkgeverspremies voor pensioen, waarop hieronder bij beloningen betaalbaar op termijn wordt ingegaan.

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

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

## **8.2 beloningen betaalbaar op termijn**

De beloningen betaalbaar op termijn worden in artikel 1.1, onderdeel f, afwijkend van het Burgerlijk Wetboek gedefinieerd, in die zin dat het deel dat wordt verstrekt wegens een ontslag niet meetelt bij de beloning, maar bij de uitkering wegens het einde van het dienstverband.

Onder beloningen betaalbaar op termijn worden door de Raad voor de jaarverslaggeving begrepen:

- pensioenlasten
- langdurig verlof/sabbaticals
- jubileumuitkeringen
- arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (of aanvullingen daarop)
- betaling bij arbeidsongeschiktheid
- beloning i.v.m. regeling voor vervroegde uitkering, zoals VUT en prepensioen
- het recht op aanvulling van een sociale uitkering.

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

De werkgeversbijdrage aan de pensioenvoorziening of andere beloningen betaalbaar op termijn wordt anders behandeld dan het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies. De werkgeversbijdrage aan de pensioenvoorziening leidt tot een vermogensaanspraak van de werknemer die in stand blijft na beëindiging van de arbeidsrelatie en is daarmee een vorm van beloning. Als deze vorm van beloning niet bij de normering zou worden betrokken, zou de normering kunnen worden ontdoken door een relatief hoge werkgeversbijdrage overeen te komen. Bovendien kunnen partijen over de werkgeversbijdrage aan beloningen betaalbaar op termijn afspraken maken die onderdeel uitmaken van de overeengekomen arbeidsvoorwaarden, terwijl het werkgeversdeel van de sociale verzekeringspremies wettelijk is vastgesteld, zonder dat partijen hier invloed op hebben.

### **8.3 uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband**

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

Onder uitkeringen bij beëindiging van het dienstverband wordt door de Raad voor de jaarverslaggeving verstaan:

- afvloeiingsregelingen
- 'golden parachute'-regelingen
- kantonrechterformule
- gouden handdrukken

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

### **8.4 conclusie**

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

einde van het dienstverband en de op de beëindiging betrekking hebbende beloningen betaalbaar op termijn. Deze worden genormeerd in de artikelen 2.8 en 3.5.

## **9. Permanente adviescollege**

Zoals in het kabinetsstandpunt "Gewoont en gewogen" al is aangegeven, vindt het kabinet het wenselijk dat het topinkomensbeleid en de uitvoering daarvan ten minste eenmaal per kabinetsperiode tegen het licht worden gehouden. Een permanent college kan een belangrijke rol vervullen bij de bewaking van het normeringsbeleid. Daarbij denkt het kabinet vooral aan het waarborgen van de eenheid van het beleid. Gezien het grote aantal betrokken sectoren is dat geen vanzelfsprekendheid. Ook kan het college betrokken worden bij de procedures rond het toestaan van noodzakelijke uitzonderingen.

Voorgesteld wordt een permanent onafhankelijk adviescollege in te stellen dat eenmaal per vier jaar een advies uitbrengt aan het kabinet over het bezoldigingsbeleid van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Ter staving van het vierjaarlijkse advies brengt het college een jaarlijks rapport uit over de hoogte en ontwikkeling van de topinkomens.

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

## **10. Persoonlijke levenssfeer**

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

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

instrumentarium waarmee beloningsontwikkeling in de publieke en semi-publieke sector geremd wordt en op een maatschappelijk verantwoord niveau wordt gehouden. De openbaarmaking van de individuele beloningen van de topfunctionarissen met functiebenaming is noodzakelijk en gerechtvaardigd.

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

Voor de gewone werknemers bij instellingen waarop onderhavig voorstel van wet van toepassing is, acht het kabinet het gelet op de noodzakelijke openbaarheid voldoende dat bij de openbaarmaking slechts de functiebenaming wordt vermeld. Gelet op het feit dat het maximum in de publieke sector op € 181.773 wordt gesteld, acht het kabinet het in het kader van de privacybescherming proportioneel dat beloningen die uitgaan boven dat maximum, op functiebenaming openbaar gemaakt moeten worden. Bij de openbaarmaking zullen de functie en de beloning worden vermeld. Ook voor de semipublieke sector acht het kabinet openbaarmaking proportioneel omdat de openbaarmaking alleen die functionarissen zal betreffen die werkzaam zijn bij de private instellingen die worden gefinancierd uit publieke middelen of anderszins een publieke taak vervullen. Ook in die sector zal het bij de openbaarmaking om beloning en functiebenaming gaan. Deze wijze van openbaarmaking komt overeen met de openbaarmaking in de Wopt, waarover indertijd het College bescherming persoonsgegevens een positief advies heeft uitgebracht.

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

## **11. Overgangsrecht**

Met onderhavig voorstel van wet wordt de contractsvrijheid beperkt tussen de topfunctionarissen en de instellingen waarbij zij in dienst zijn. De rechtvaardiging hiervan hoopt het kabinet hierboven voldoende te hebben aangegeven, Daarnaast moet de vraag

onder ogen worden gezien wat de gevolgen zijn voor overeenkomsten die reeds gesloten zijn voorafgaand aan het tijdstip waarop deze wet in werking treedt.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **12. Uitvoeringsaspecten**

**PM**

## **13. Accountantscontrole**

**PM**

## **14. Handhaving**

De in onderhavig voorstel van wet voorgestelde normen hebben enerzijds een groot maatschappelijk draagvlak, maar worden door degenen tot wie de normen zich richten, ondanks het soms felle maatschappelijke debat, niet altijd als vanzelfsprekend na te leven aanvaard. Daarmee is het voorgestelde stelsel niet geloofwaardig als niet tevens in de handhaving ervan wordt voorzien.

Onderhavig voorstel van wet richt zich – als gezegd – zowel tot de instellingen die de beloningen uitbetalen als tot degenen die deze beloningen ontvangen. Daaruit volgt dat ook

eventuele handhaving zich richt tot beide groepen. Beiden hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om een bezoldiging overeen te komen die voldoet aan de in onderhavig voorstel van wet gestelde eisen.

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

Primair diende een keuze te worden gemaakt tussen strafsancities en herstelsancities. Aan strafsancities kleven in dit verband enkele nadelen. De betrokken instellingen zijn rechtspersoon, zodat gevangenisstraffen niet aan de orde zijn. Het betreft veelal met publieke middelen gefinancierde instellingen, waarbij een boete ten koste gaat van de uitvoering van de publieke taken van die instelling en daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen vormt. Als bij de instelling niet voor een straf wordt gekozen, is het uit oogpunt van evenredigheid minder voor de hand liggend om de ontvanger van de te hoge beloning wel te bestraffen. Tot slot moet worden vastgesteld dat een bestraffing op zich niet tot gevolg heeft dat de overtreding wordt beëindigd, in de zin dat de te hoge beloning wordt verlaagd en het teveel betaalde wordt terugbetaald.

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

#### **14. Administratieve lasten**

**PM**

#### **15. Inwerkingtreding**

**PM**

#### **16. Voorlichting**

**PM**

#### **17. Adviezen**

Op een eerdere versie van het voorstel van wet is advies ontvangen van:

PM

#### **Artikelsgewijze toelichting**

##### *Artikel 1.1*

##### *a. verantwoordelijke*

Deze definitie komt overeen met de definitie van “verantwoordelijke” uit de Wopt. Deze definitie bepaalt tot wie onderhavige wet zich primair richt. Voor wat betreft de departementen zijn dat de ministers, omdat die verantwoordelijk zijn voor zowel het beloningsbeleid als het opstellen en vaststellen van de financiële verslaggeving. Aangezien in de Wopt de nadruk lag op het verantwoordingsdocument, was in de definitie van Ministers verwezen naar artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001 (hierna: Cw 2001). In onderhavige wet zijn ook de uitgaven relevant, zodat aan die definitie is toegevoegd een verwijzing naar artikel 12 van de Cw 2001.



Bij de provincies, gemeenten, waterschappen en publieke bedrijfsorganisaties zijn dat de dagelijkse besturen van die organisaties. Bij de andere openbare lichamen en de overige rechtspersonen, zowel in de publieke als de private sfeer, is dat het bestuur, onder welke benaming dan ook, dat formeel verantwoordelijk is voor het beloningsbeleid, dan wel voor de vaststelling van de beloning en het opstellen en vaststellen van de financiële verantwoording. Het is daarom ook dat de genoemde besturen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen openheid van zaken dienen te geven in de jaarrekening. Langs deze weg geldt dan ook dat, als er binnen een organisatie of rechtspersoon, bedoeld in artikel 1, onderdeel a, onderdeel 6, meerdere organen betrokken zijn bij het vaststellen van het financieel verslaggevingsdocument of het vaststellen van de beloningen, zij allen gehouden zijn de verplichtingen van dit wetsvoorstel na te komen. Voor zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid betreft het veelal de door de wet aangewezen bestuursorganen en voor de privaatrechtelijke rechtspersonen betreft het veelal de directie al dan niet samen met de aandeelhouders. Ten opzichte van artikel 1, onderdeel 6, van de Wopt is het element van verantwoordelijkheid voor de beloning toegevoegd aan de definitie in het voorgestelde artikel 1.1, onderdeel a, onder 6 en 7. Het element opstellen is uit de definitie geschrapt, aangezien de verantwoordelijke voor het vaststellen tevens verantwoordelijk is voor het ontbreken van gegevens in een financieel verantwoordingsdocument en er daarom op moet toezien dat het financieel verantwoordingsdocument juist wordt opgesteld. Artikel 1, onderdeel a, onder 6, van de Wopt is in het voorgestelde artikel 1.1 gesplitst. Artikel 1.1, onderdeel a, onder 6, heeft betrekking op publiekrechtelijke rechtspersonen en artikel 1.1, onderdeel a, onder 7 op privaatrechtelijke rechtspersonen.

*b. topfunctionaris*

Onderhavig voorstel van wet richt zich – anders dan de Wopt – tevens tot degenen wier inkomen door onderhavig voorstel van wet wordt genormeerd. Het betreft, zoals in het algemeen deel van deze memorie reeds is aangegeven, een kleinere groep dan degenen wier inkomen op grond van de Wopt openbaar wordt gemaakt. Het inkomen van deze groep wordt niet alleen openbaargemaakt, de hoogte van het inkomen wordt begrensd. Deze groep betreft de hoogste leidinggevendenden binnen organisaties waarop de wet van toepassing is. Voor het Rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie zijn de betreffende functies opgesomd. Bij het Rijk betreft het secretarissen-generaal, directeuren-generaal en inspecteurs-generaal en andere leden van de topmanagementgroep, bedoeld in artikel 7, vierde lid van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Tevens zijn hier opgenomen de tot de rechtspersoon Staat behorende zelfstandige bestuursorganen zonder eigen rechtspersoonlijkheid. De personen die het zelfstandig bestuursorgaan vormen, alsmede de leiding van de ambtelijke organisatie worden aangemerkt als topfunctionaris. Bij gemeenten en provincies betreft het gemeentesecretarissen en griffiers. Bij zelfstandige bestuursorganen de leden van de colleges of de raden van bestuur als hoogste uitvoerende organen en – voor zover van toepassing – de raden van toezicht als hoogste toezichthoudende organen, alsmede de dagelijkse leiding direct onder het hoogste niveau. Voorbeelden zijn de leden van colleges van bestuur en directies als bedoeld in de artikelen 9.3, 9.51, 10.2, 10.9 en 11.2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Bij privaatrechtelijke rechtspersonen gaat het om de leden van de raad van bestuur, leden van de raad van toezicht of de raad van commissarissen, directeuren en dergelijke. Uit de definitie van topfunctionaris volgt dat de titel van de functionaris er niet toe doet, het gaat om de groep van hoogst leidinggevendenden binnen een organisatie.

*c. partijen*

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

*d. dienstverband*

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

*e. beloning, f bezoldiging, g. beloningen betaalbaar op termijn, h. uitkeringen wegens het einde van het dienstverband*

Zie paragraaf 8 van deze toelichting.

*i. financieel verslaggevingsdocument*

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

*j. betaling*

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

*l. gelieerde rechtspersoon*

Met deze term worden de "dochterondernemingen" van instellingen uit de semipublieke sector aangeduid. De vergelijkbare rechtspersonen uit de publieke sector worden, met uitzondering van de staatsdeelnemingen, met artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, onder het

regime van het beloningsmaximum gebracht. Voor de semipublieke sector geldt een genuanceerder regime. Per gelieerde instelling dient te worden afgewogen of voor deze rechtspersoon de normen uit onderhavig voorstel van wet van toepassing dienen te zijn. Als dat zo is, kunnen deze rechtspersonen worden toegevoegd aan de bijlage bij artikel 1.3 of artikel 1.4. Wel wordt in de artikelen 2.1 en 3.1 bepaald dat de beloning van de topfunctionaris bij de semipublieke instelling die tevens in dienst is bij de gelieerde rechtspersoon, in die twee functies samen niet meer mag verdienen dan de voor de semipublieke instelling geldende norm.

#### *Artikel 1.2*

Het eerste lid komt overeen met artikel 2 van de Wopt en heeft betrekking op de overheid in enge zin. Voor de in dit artikel opgenomen rechtspersonen geldt de norm van € 181.773 als maximum (paragraaf 2) en de openbaarmaking overeenkomstig de Wopt (paragraaf 4).

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

In de eerste plaats ziet het wetsvoorstel op de ministers die op grond van artikel 51 van de CW 2001 verantwoording afleggen door middel van een jaarverslag aansluitend op de begroting. De organisaties bedoeld onder a betreffen die organisaties die in artikel 1, eerste lid, van de CW 2001 genoemd zijn, te weten de departementen, het koninklijk huis, de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba. Voor zover er binnen deze organen onderdelen zijn die een eigen wettelijke financiële verantwoordingsplicht hebben, b.v. zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid, kan in de praktijk dit onderdeel zorg dragen voor de meldingsplicht van artikel 7. De minister van het desbetreffende departement blijft bij een dergelijke zelfstandig bestuursorgaan echter eindverantwoordelijk voor de meldingsplicht. De minister stelt het personeel ter beschikking aan het zelfstandig bestuursorgaan en besluit over de beloning van de topfunctionarissen.

Voorts ziet het wetsvoorstel op de decentrale overheden: provincies, gemeenten, waterschappen (onderdeel b tot en met d).

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

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

Onderdeel h betreft de zelfstandige bestuursorganen met bij of krachtens de wet toegekende eigen rechtspersoonlijkheid, zoals de OPTA, Staatsbosbeheer, de openbare universiteiten of TNO. Uitgezonderd zijn de publiekrechtelijke rechtspersonen die wegens samenhang met andere sectoren zijn opgenomen in de bijlagen bij de artikelen 1.3 en 1.4. Deze uitzondering ziet vooral op publiekrechtelijke rechtspersonen uit de sfeer van het onderwijs en de wetenschap. Het betreft: de openbare rechtspersonen, bedoeld in de artikelen 47 van de wet op het primaire onderwijs, 50 van de wet op de expertisecentra en 42a van de Wet op het voortgezet onderwijs, de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel a, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de openbare universiteiten, de openbaren hogescholen en de Open Universiteit, de instelling, bedoeld in onderdeel f van de bijlage bij de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (een door een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen in stand gehouden hogeschool)), de rechtspersonen, bedoeld in artikel 1.2, onderdeel d, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (de Koninklijke Bibliotheek en de Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschap), de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek, bedoel in artikel 2 van de Wet op de Nederlandse organisatie voor wetenschappelijk onderzoek; en de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek TNO, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de TNO-wet, die zijn opgenomen op de bijlage bij artikel 1.3. Door opname van de publiekrechtelijke rechtspersonen op de bijlage bij artikel 1.3, kan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap bij deze rechtspersonen, anders dan bij de overige publiekrechtelijke rechtspersonen, als hiervoor aanleiding is de artikelen 2.5 en 2.6 toepassen op dezelfde wijze als bij de vergelijkbare instellingen uit de semipublieke sector.

Tevens zijn uitgezonderd de academische ziekenhuizen van de openbare universiteiten, nu deze instellingen het arbeidsvoorwaardenregime van de gezondheidszorg volgen. In de bijlage bij artikel 1.4 zijn deze ziekenhuizen met de academische ziekenhuizen van de bijzondere universiteiten toegevoegd aan de bepalingen betreffende de zorg.

In een nieuw tweede lid zijn de politieke ambtsdragers in de zin van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (hierna: Appa) uitgezonderd. De beloning van deze ambtsdragers is in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapwet reeds uitputtend geregeld. Het is niet toegestaan om aanvullende beloning te verlenen. Op grond van het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en enige andere wetten in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de bestuurders van waterschappen zullen de ambten commissaris van de Koningin en burgemeester als politiek ambt worden aangemerkt. Reeds nu is de beloning van deze ambten uitputtend geregeld in de Provinciewet en de Gemeentewet. In het voorstel van wet tot Wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties worden voor deze ambten nadere regels voor inkomsten uit nevenfuncties gesteld.

### *Artikel 1.3*

Dit artikel heeft betrekking op die privaatrechtelijke rechtspersonen waarvoor de norm van € 181.773 (paragraaf 2) dient te gelden en waarop tevens de openbaarmaking (paragraaf 4) van toepassing is.

In het eerste lid, onderdeel a, zijn de in het Advies beloning topfunctionarissen privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen van de Commissie Dijkstal van oktober 2006

als “fulltime privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen” aangeduide rechtspersonen opgenomen.

Het eerste lid, onderdeel b, bevat de rechtspersonen die op grond van jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep tot de openbare dienst worden gerekend. Uitgezonderd zijn de overheidsdeelnemingen, waarvan de Staat of de andere openbare lichamen aandeelhouder zijn en reeds het beloningsbeleid kunnen vaststellen. Om die reden zijn de begrippen naamloze vennootschap en besloten vennootschap niet in de opsomming onder b opgenomen. Tevens zijn hier uitgezonderd de Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij en de Nationale Stichting tot Exploitatie van Casinospelen in Nederland (in de volksmond de Staatsloterij en Holland Casino), omdat het beloningsbeleid voor staatsdeelnemingen op deze stichtingen wordt toegepast.

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

Op grond van het tweede lid kunnen bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen of instellingen aan de bijlage worden toegevoegd. Voor toevoeging aan de bijlage geldt dat de in het kabinetsstandpunt bij de indeling gehanteerde criteria op de toe te voegen instelling of rechtspersoon van toepassing moeten zijn of dat sprake is van een aan een reeds op de bijlage opgenomen rechtspersoon gelieerde rechtspersoon.

#### *Artikel 1.4*

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

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

#### *Artikel 1.5*

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

#### *Artikel 1.6*

In de paragrafen 2 en 3 is op verschillende plaatsen vastgelegd dat geen beloning overeengekomen mag worden die hoger is dan bij of krachtens die paragrafen is bepaald. Artikel 1.6 regelt het rechtsgevolg van overtreding van die bepalingen. Dat rechtsgevolg is tweeledig. Ten eerste geldt dat indien een hogere beloning is overeengekomen dan is toegestaan, bedraagt die beloning van rechtswege het bedrag dat ten hoogste is toegestaan. Ten tweede geldt dat hetgeen meer wordt uitbetaald, onverschuldigd is betaald en daarmee nooit eigendom wordt van de ontvanger. Beide bepalingen zijn nodig, om te voorkomen dat de wet wordt ontdoken door betalingen te verrichten die niet zijn overeengekomen. De verantwoordelijke kan het daarom altijd terugvorderen. Een en ander geldt niet alleen voor beloningen maar ook voor uitkeringen wegens het einde van een dienstverband. Daarbij is tevens bepaald dat een afspraak nietig is, die inhoudt dat beloning wordt doorbetaald na de

datum waarop de topfunctionaris ophoudt met werken. Hiermee wordt voorkomen dat bepalingen over de maximale hoogte van een dergelijke uitkering worden ontdukt. Zelf bij het ontbreken van een uitdrukkelijk beding, is sprake van een onverschuldigde betaling als aan de topfunctionaris een beloning wordt betaald terwijl hij geen arbeid levert. Daarbij wordt niet gedacht aan het opnemen van vakantiedagen voorafgaand aan het ingaan van het ontslag, maar wel aan het formeel laten ingaan van het ontslag op een later tijdstip dan dat de topfunctionaris zijn taken heeft beëindigd (of zelfs het doorbetalen van de beloning tot de topfunctionaris 65 jaar is, zonder dat de betrokkene zijn functie nog uitoefent en zonder dat hij ziek is).

Partijen kunnen niet met een dadingsovereenkomst elkaar kwijten van terugbetaling van hetgeen boven de norm en derhalve onverschuldigd is betaald. Een dergelijke dadingsovereenkomst staat niet in de weg aan de last tot terugbetaling of de opeising van de artikelen 5,4 en 5.5.

#### *Artikel 1.7*

Artikel 1.7 komt overeen met artikel 6, zevende lid, van de Wopt, dat aan de Wopt is toegevoegd bij Wet van 10 april 2007 tot wijziging van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens in verband met de bescherming van informatie betreffende veiligheidsmaatregelen (Stb. 2007, 148). Op grond van deze bepaling worden belastbare vergoedingen in verband met getroffen veiligheidsmaatregelen bij de openbaarmaking van de beloning van aangewezen personen niet tot de beloning gerekend. Zoals reeds is aangegeven in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wopt, zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties slechts beperkt gebruik maken van de bevoegdheid personen aan te wijzen, bijvoorbeeld in geval de getroffen veiligheidsmaatregelen voortvloeien uit een beslissing op grond van het Stelsel bewaken en beveiligen. Een verantwoordelijke hoeft in beginsel geen aanvraag in te dienen, omdat de NCTb beschikt over de gegevens betreffende de uitvoering van het stelsel. Nu de betreffende vergoeding niet tot de beloning wordt gerekend, hoeft deze niet op grond van de artikelen 4.1 en 4.2 openbaar gemaakt te worden.

#### *Artikel 2.1*

Dit artikel legt aan partijen de verplichting op om geen beloning overeen te komen die hoger is dan het door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vastgestelde bedrag. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 onverschuldigd betaald.

In het tweede tot en met vierde lid zijn voorzieningen getroffen op grond waarvan de normering naar rato geldt voor deeltijdfuncties, een dienstverband voor minder dan een kalenderjaar of voor functievervulling anders dan op grond van arbeidsovereenkomst of aanstelling. Bij het laatste geval moet gedacht worden aan de inhuur via een management-bv, een adviesbureau of een uitzendbureau. Als de functie via die weg voor meer dan twaalf maanden wordt uitgeoefend, is de normering van toepassing. Hiervan is tevens sprake als die twaalf maanden niet aaneengesloten zijn, maar binnen een periode van achttien maanden toch twaalf maanden als topfunctionaris wordt gewerkt. Hiermee wordt een draaideurconstructie voorkomen. Bij een kortere periode mag worden aangenomen dat sprake is van interim-functievervulling, waarbij ruimte moet bestaan voor vergoeding aan de organisatie waarbij de ingeleende functionaris in dienst is.

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

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

#### *Artikel 2.2*

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

#### *Artikel 2.3*

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

In die gevallen kunnen de betrokken minister en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk een hogere beloning vaststellen. Voor wat betreft de publieke sector of een privaatrechtelijk vormgegeven zelfstandig bestuursorgaan hebben zij hiervoor de vooraf verkregen instemming van de ministerraad nodig. Een dergelijke uitzondering wordt openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

#### *Artikel 2.4*

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

#### *Artikel 2.5*

Op grond van artikel 2.5, eerste lid, kan de betrokken minister voor de in bijlage 1 opgenomen rechtspersonen of instellingen een norm stellen die lager is dan het bedrag van artikel 2.2. Zo heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap al aangekondigd dat in sommige onderwijssectoren een lagere norm dan het bedrag van artikel 2.2 zal gelden. Met deze bepaling heeft de minister een instrument om te voorkomen dat in sommige sectoren de beloning toegroeit naar de norm, waar thans de gemiddelde beloning aan de top

lager is dan het bedrag van artikel 2.2. Het tweede en derde lid komen overeen met artikel 2.3, tweede en derde lid. Het ligt niet voor de hand dat de betrokken minister vaak een dergelijke uitzondering zal toestaan, omdat in dat geval beter de het bedrag in het eerste lid kan worden aangepast.

#### *Artikel 2.6*

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

#### *Artikelen 2.7 en 3.4*

Alvorens nadere normen te stellen, heeft de betrokken minister aan het betrokken veld de gelegenheid om ter zake voorstellen te doen. In de artikelen 2.7 en 3.4 is bepaald met welke factoren de betrokken minister rekening moet houden bij het vaststellen van het verlaagde maximum van artikel 2.5, eerste lid, de sectornorm, bedoeld in artikel 3.2 of de bedragen per klasse, bedoeld in de artikelen 2.6 en 3.3. Een uit de sector afkomstig voorstel dat met deze factoren onvoldoende rekening houdt, kan door de minister worden aangepast of gewijzigd. Aangezien de betrokken minister in november de verschillende bedragen moet vaststellen, is bepaald dat de voorstellen in september moeten zijn ontvangen.

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

#### *Artikelen 2.8 en 3.5*

Deze artikelen regelen de uitkering bij ontslag. De begrenzing van de uitkering wegens het einde van het dienstverband tot de beloning over twaalf maanden komt overeen met hetgeen hierover in het Coalitieakkoord is opgenomen. Voor de goede orde wordt erop gewezen dat het gaat om ten hoogste de som van de bezoldiging van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn. Dat betekent dat het bedrag van die uitkering niet kan worden verhoogd met de belaste onkostenvergoedingen. Als de uitkering wordt gebruikt voor een pensioenstorting, dient het eventueel bruto uit te betalen bedrag te worden verlaagd, zodanig dat de totale uitkering niet meer bedraagt dan de som van de bezoldiging van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn over twaalf maanden. Ook als de uitkering in termijnen wordt betaald, mag het totaal



niet meer zijn dan de som van de bezoldiging van twaalf maanden en de werkgeversbijdrage in de beloning betaalbaar op termijn over twaalf maanden.

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

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

#### *Artikel 3.1*

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

#### *Artikel 3.2*

In dit artikel wordt bepaald dat de betrokken minister de norm voor de in artikel 1.4 bedoelde rechtspersonen vaststelt.

Alvorens de verantwoordelijke minister het bedrag voor het komende kalenderjaar vaststelt, worden betrokken rechtspersonen of de betrokken koepelorganisatie met toepassing van artikel 3.4 in de gelegenheid gesteld een voorstel te doen voor dat bedrag.

#### *Artikel 3.3*

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

Met het tweede lid wordt uitvoering gegeven aan de motie De Pater. In die motie wordt uitgegaan van een soort functiewaarderingssysteem. In onderhavig voorstel van wet wordt de differentiatie gekoppeld aan de betreffende instelling, omdat op die manier de rechtszekerheid beter kan worden gewaarborgd. Uitgangspunt is dat voor partijen aan het begin van een kalenderjaar duidelijk is wat de toegestane beloning is voor de betreffende topfunctionaris. Als aan dat uitgangspunt niet wordt voldaan, is het in paragraaf 5 voorgestelde handhavingsregime niet proportioneel. Om die reden wordt niet uitgegaan van de functie, maar van de instelling. Daarmee wordt tevens voorkomen dat de instelling door

het waarderen van de functie de toegestane hoogte van de beloning kan beïnvloeden. De indeling van de instellingen in klassen overeenkomstig de criteria van het vierde lid, geschiedt bij ministeriële regeling.

#### *Artikelen 4.1 en 4.2*

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

In afwijking van de Wopt en van de beloningen die op grond van artikel 4.2 openbaar gemaakt worden, worden de beloningen van topfunctionarissen niet op functie maar op naam openbaar gemaakt.

Artikel 4.2 komt overeen met artikel 6 van de Wopt. De redactie is op enkele punten aangepast. Zo is niet langer sprake van openbaarmaking van het belastbaar loon, maar van de beloning.

Het artikel bevat de verplichting tot openbaarmaking van de beloning, de functie of functies en de duur van het dienstverband van iedere werknemer afzonderlijk die werkzaam is bij een organisatie of een rechtspersoon die valt onder de reikwijdte van deze wet en van wie in het verslagjaar de beloning de norm van artikel 2.2 te boven gaat.

Ten opzichte van artikel 6, eerste lid, van de Wopt is de werking van het voorgestelde artikel 4.2, eerste lid, uitgebreid. Waar artikel 6 van de Wopt alleen een regeling bevatte voor deeltijders, is de werking van artikel 4.1, eerste lid, uitgebreid tot degenen met een dienstverband korter dan het kalenderjaar, en degenen die voor een periode langer dan twaalf maanden worden ingehuurd met een andere constructie dan een aanstelling of een arbeidsovereenkomst.

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

In het tweede lid is, anders dan in artikel 6, tweede lid, van de Wopt, de hoogte van de ontslaguitkering gerelateerd aan de omvang van een deeltijd uitgeoefende dienstbetrekking of van een dienstbetrekking die korter duurt dan een kalenderjaar. Het tweede lid is wegens de

uitbreiding van het eerste lid van toepassing op alle topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen.

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

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

De openbaarmaking door de verantwoordelijke geschiedt door vermelding in het financieel verslaggevingsdocument. Om met name per functionaris de ontwikkeling in de hoogte van de belastbare lonen te kunnen volgen, dienen bij de loon- en functiegegevens van de in het financieel verslaggevingsdocument genoemde functionarissen ook de gegevens van die functionarissen over het kalenderjaar voorafgaande aan het verslagjaar vermeld te worden (vijfde lid).

In artikel 4.1, derde lid, en artikel 4.2, zesde lid, is de verplichting geformuleerd om de bovengenoemde gegevens uiterlijk 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zenden. De inzending van de gegevens staat los van het tijdstip waarop het financieel verslaggevingsdocument waarin deze gegevens moeten worden gepubliceerd, verschijnt. Ook bij verschijning van een financieel verslaggevingsdocument na 1 juli (en voor 31 december) van een jaar, dienen de gegevens vóór 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden ingezonden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een formulier vaststellen, waarmee de gevraagde gegevens moeten worden verstrekt. Een dergelijk formulier zal pas worden vastgesteld, indien blijkt dat de praktijk van de verstrekking van de gegevens daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog is de verstrekking van de gegevens vormvrij.

In het zesde lid wordt afgeweken van de Wopt, in die zin dat de melding niet meer uitsluitend geschiedt bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien de betrokken minister, zoals de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, toch al een systeem heeft opgezet voor het verzamelen van de informatie waar het hier om gaat, is het doelmatiger om van een dergelijk systeem uit te gaan. Daarmee wordt voorkomen dat de betrokken instellingen de gegevens twee keer moeten verstrekken. Voorwaarde is wel dat de gegevens aan de betrokken minister elektronisch kunnen worden verstrekt, aangezien dat nu in het kader van de Wopt ook al mogelijk is.

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

#### *Artikel 5.1*

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

verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, de accountant van de instelling – verplicht om de toezichhouders inlichtingen te verstrekken.

#### *Artikel 5.2*

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

In het tweede lid is bepaald dat de accountant een verklaring met beperkingen afgeeft, indien hij constateert dat betalingen zijn gedaan die de norm van de artikelen 2.2 of 3.2 overschrijden, dan wel de lagere maxima van artikel 2.5 of de differentiatie van de artikelen 2.6 of 3.3, of als de verslaggeving niet voorziet in de openbaarmaking van de in artikel 4.1 of artikel 4.2 voorgeschreven gegevens.

In het derde lid is bepaald dat de accountant het afgeven van het oordeel meldt bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of bij de betrokken minister indien deze over het in de toelichting bij artikel 4.2 genoemde systeem beschikt. Indien bij een betaling in strijd met de wet de melding bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gedaan, geeft deze de melding door aan de verantwoordelijke minister. De verantwoordelijke minister kan dan het hierboven beschreven handhavingstraject starten.

#### *Artikel 5.3*

De werking van de doelstelling van onderhavig wetsvoorstel staat of valt bij de naleving van de wet door de verantwoordelijken. Als deze in hun verantwoordingsdocumenten niet de gegevens opnemen die de wet voorschrijft en deze gegevens niet zenden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dan kunnen zich betalingen in strijd met de wet voordoen. Tevens wordt niet de voorgeschreven openbaarheid bereikt, zodat het beoogde maatschappelijke debat dan niet op de juiste wijze kan worden gevoerd. Daarom is het zinvol om aan het wetsvoorstel enige instrumenten toe te voegen die de naleving van de wet versterken.

In artikel 5.3 is geregeld dat de verantwoordelijke minister op andere wijze kan beschikken over de gegevens die de verantwoordelijke op grond van artikel 4.1 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet zenden. Hij kan inlichtingen opvragen bij de Belastingdienst die nodig zijn voor de uitvoering van deze wet. Hij kan de Belastingdienst verzoeken na te gaan of een instelling loonbelasting heeft ingehouden bij een persoon over een belastbaar jaarloon dat hoger is dan het gemiddelde belastbaar jaarloon van ministers.

Dergelijke inlichtingen kunnen eveneens worden gevorderd van pensioenfondsen of verzekeringsmaatschappijen, die over de gegevens beschikken over de reserveringen voor beloningen betaalbaar op termijn.

#### *Artikelen 5.4 en 5.5*

De handhaving wordt opgedragen aan de minister die verantwoordelijk is voor het beleidsveld waarop de instelling werkzaam is. Zo is de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit verantwoordelijk voor het agrarisch onderwijs, de Minister van Onderwijs, Kunst en Wetenschap voor het overig onderwijs. Voor de publieke sector geldt dezelfde

systematiek. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd richting provincies en gemeenten. De minister verantwoordelijk voor de instellingswet van een zelfstandig bestuursorgaan is de minister die onderhavig voorstel van wet zal handhaven. De minister die verantwoordelijk is voor het met openbaar gezag bekleden van een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, is belast met de handhaving jegens die instelling. Voor wat betreft de privaatrechtelijke rechtspersonen van artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, is de bevoegde minister dezelfde minister als de minister die bevoegd is bij de oprichtende publiekrechtelijke rechtspersoon.

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

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

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

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

Voorafgaand aan het opleggen van een last onder dwangsom zal de minister eerst partijen in de gelegenheid stellen de overtreding binnen een bepaalde termijn ongedaan te maken door de gemaakte beloningsafspraken te herzien en onjuiste betalingen terug te draaien. Een dergelijke waarschuwing voorafgaand aan handhaving is gebruikelijk bij alle handhavingsbesluiten en hoeft hier niet apart te worden geregeld. Pas als partijen niet zelf de overtredingen beëindigen, zal de minister een handhavingsbesluit nemen. Bij het voorbereiden van een last zal de minister – op grond van artikel 4:8 van de Awb – de belanghebbenden opnieuw in de gelegenheid stellen zich over het voorgenomen besluit uit te laten. In het bij deze toelichting gevoegde draaiboek handhaving is het traject beschreven van de stappen die nodig zijn bij een handhavingsbesluit en de rol daarbij van de verschillende actoren als toezichthouders, accountants, etc. De waarschuwingen worden anders dan de

last onder dwangsom, niet gepubliceerd in de Staatscourant, maar wel opgenomen in het aan de Staten-Generaal te zenden overzicht, bedoeld in artikel 7.3.

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

Indien de last niet wordt uitgevoerd, bestaat nog maar één manier om de overtreding ongedaan te maken en dat is het ontnemen van de ten onrechte betaalde bedragen. De minister krijgt daarom de bevoegdheid deze bedragen op te eisen. De bedragen worden gehouden door de werknemer, zodat het besluit om deze bedragen op te eisen primair aan de werknemer is gericht. Maar omdat deze betalingen zijn aangemerkt als onverschuldigd betaald, is de werkgever de echte eigenaar. Om dubbele betalingen te voorkomen, wordt voorgesteld te bepalen dat met het besluit van de minister om de betalingen op te eisen het recht van de werkgever vervalft om de betalingen terug te vorderen. Daarmee is ook de werkgever belanghebbende bij het besluit en zal het tevens aan de werkgever moeten worden gericht.

De door de minister opgeëiste bedragen vervallen aan de Staat en worden – anders dan bij de uitvoering van de last onder dwangsom – niet geretourneerd aan de werkgever. De betrokken minister kan over deze middelen beschikken. Dit is gerechtvaardigd, omdat de instelling de kans voorbij heeft laten gaan de betreffende bedragen terug te vorderen en aan te wenden voor de uitvoering van haar wettelijke taak en daarmee als het ware afstand heeft gedaan van deze financiële middelen.

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

De opgeëiste bedragen zijn gelijk aan de bedragen die op grond van de last onder dwangsom door de werknemer moesten worden terugbetaald. De op te eisen bedragen zijn bruto bedragen. De Belastingdienst zal op grond van het voorgestelde vijfde lid een aan de werkgever geretourneerde onverschuldigde betaling aanmerken als negatief inkomen dat zal leiden tot een verlaging in de loonbelasting in het jaar waarin de betaling wordt geretourneerd. Bij het opeisen van de onverschuldigde betaling door de minister kan de betrokken topfunctionaris het opgeëiste bedrag opgeven als negatief inkomen in de inkomstenbelasting over het jaar waarin de betaling door de minister is opgeëist.

Op deze wijze worden geschillen vermeden over de berekening van het over het opgeëiste bedrag betaalde belasting.

De voorbereiding van de last onder dwangsom dient zodanig zorgvuldig te zijn dat in een latere fase van de juistheid van dat bedrag kan worden uitgegaan. Tegen de hoogte van dat bedrag heeft bij het opleggen van de last onder dwangsom bovendien reeds bezwaar en beroep opengestaan.

Voor zover de opgeëiste bedragen betrekking hebben op door werkgever of werknemer afgedragen pensioenpremies, en deze premies door het pensioenfonds niet worden geretourneerd, zal de betrokken topfunctionaris uit eigen middelen deze premies moeten betalen. Dit is gerechtvaardigd, omdat hij zijn pensioenaanspraak behoudt en er geen andere manier is om de in strijd met deze wet verstrekte beloning te corrigeren. In feite heeft de betrokkene dan een extra pensioenstorting gedaan.

PM verjaring (samenhang art 5.5, derde lid en 3:309 BW)

#### *Artikelen 5.6 en 7.1*

Voorgesteld wordt om als sluitstuk een voorziening op te nemen voor het geval de werkgever na te zijn geweest op de overtreding en nadat een last onder dwangsom is opgelegd, toch doorgaat met het uitbetalen van de te hoge beloning. In dat geval handelt de betrokken instelling willens en wetens in strijd met de wet. De bestuurder of bestuurders van die instelling zouden daarmee blijk geven van verregaand gebrek aan respect voor de wet en de reeds door de minister getroffen handavingsmaatregelen. In dat geval dient niet de instelling, maar dienen die bestuurders aangesproken te worden. Voor dergelijke bestuurders lijkt een strafsanctie als uitzondering op de hierboven geformuleerde regel, wel op zijn plaats. Voorgesteld wordt om de minister de bevoegdheid te geven de bestuurder of – in geval van een collegiaal bestuur – bestuurders het bevel te geven de betalingen in strijd met de wet te staken of te doen staken. In het Wetboek van Strafrecht wordt dan het niet naleven van dit bevel strafbaar gesteld en bedreigd met een gevangenisstraf van twaalf maanden.

Deze bepaling is niet van toepassing op het verkeer tussen ministers onderling, of het verkeer tussen rijk en provincie, gemeente, waterschap en andere publiekrechtelijke rechtspersonen, nu binnen de overheid tussen minister en andere publiekrechtelijke lichamen voldoende andere sturingsmechanismen bestaan en een via het strafrecht af te dwingen naleving van een ambtelijk bevel niet past binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Het artikel wordt ingevoegd na artikel 184, betreffende de niet nakoming van een ambtelijk bevel. Overtreding van artikel 184 is door plaatsing van dat artikel in het Wetboek van Strafrecht een misdrijf. Hetzelfde geldt voor overtreding van het thans voorgestelde artikel 184a. Aanmerking van het voorgestelde artikel 184a als overtreding ligt niet in de rede nu dat artikel ten opzichte van artikel 184 een gekwalificeerd delict strafbaar stelt en met een zwaardere straf dan in artikel 184 bedreigt.

#### *Artikel 5.7*

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

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

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

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

#### *Artikel 7.2*

Dit artikel komt overeen met artikel 9 van de Wopt. Toegevoegd is de melding van de door de verschillende ministers getroffen handhavingsmaatregelen.

#### *Artikel 7.4*

Dit artikel bevat het overgangsrecht. Het overgangsrecht is hierboven reeds toegelicht in paragraaf 11. Een beloning die in strijd is met artikel 2.2 of artikel 3.2 kan slechts worden verhoogd als die verhoging en de wijze van berekening reeds vast staan bij de inwerkingtreding van deze wet. Een verhoging is in strijd met dit artikel is onverschuldigd betaald en op een dergelijke betaling kan de verantwoordelijke minister de maatregelen van de artikelen 5.4 tot en met 5.6 toepassen.

#### *Artikel 7.6*

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

#### *Artikel 7.8*

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

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,