

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

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

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

2. Doelstelling wetsvoorstel

Hoewel de effecten van de wet drie jaar na inwerkingtreding nog niet volledig zichtbaar zijn, blijkt uit de wetsevaluatie dat de wet doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector. De WNT wordt in overwegende mate nageleefd. Tevens ligt de uitvoering van de WNT op koers: de in 2014 genomen maatregelen hebben de uitvoerbaarheid en de kwaliteit van de uitvoering van de WNT verbeterd. Tegelijkertijd laat de wetsevaluatie zien dat de WNT en de uitvoering van de wet op onderdelen verder kunnen worden verbeterd. De doelmatigheid van de WNT kan langs verschillende lijnen worden vergroot, ondermeer door de administratieve lasten voor publieke en semipublieke instellingen waarop de WNT van toepassing is te verminderen, onnodige of onnodig complexe bepalingen te wijzigen of te schrappen en de uitvoeringscapaciteit van betrokken ministeries en WNT-toezichthouders nadrukkelijker daar in te zetten waar de risico's op overtreding van de WNT-normen het grootst zijn.

Het doel van dit wetsvoorstel is primair het realiseren van de maatregelen uit de verbeteragenda die volgt uit de eerste integrale evaluatie van de WNT. Die verbeteragenda beoogt de uitvoering en de doelmatigheid van de wet te verbeteren, zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid. Daarnaast voert dit wetsvoorstel een aantal overwegend technische wijzigingen door in de wet. Verder worden enkele wijzigingen voorgesteld om de effectiviteit van de wet te verhogen, mede om ontwijkingsconstructies tegen te gaan die tot doel of effect hebben dat de normering niet of niet volledig van toepassing is.³ Sinds de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013 zijn met de Aanpassingswet WNT⁴ en de Reparatiewet WNT⁵, alsmede met de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT⁶ (WNT-2), reeds verschillende noodzakelijke verbeteringen in de wet doorgevoerd. Dit wetsvoorstel past in deze lijn van wetswijzigingen. De uitvoerbaarheid en effectiviteit van de wet worden hiermee verder vergroot.

¹ Kamerstukken II 2015-2016, 34366.

² Kamerstukken II 2015-2016, 34366, nr. 1.

³ Mede ter uitvoering van de motie Kerstens (Kamerstukken II 2015-2016, 30111, nr. 94)

⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33715.

⁵ Kamerstukken II 2014-2015, 34017.

⁶ Kamerstukken II 2014-2015, 33978.

3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen

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

Uit de wetsevaluatie blijkt dat de administratieve lasten die voortvloeien uit de publicatie- en meldplicht gemiddeld € 1.900 per instelling bedragen. Dat zijn forse lasten. Voor een deel van de instellingen waarop de WNT van toepassing is, moeten deze als disproportioneel worden gekwalificeerd. Het gaat dan in het bijzonder om (zeer) kleine semipublieke instellingen waar de bezoldigingen van topfunctionarissen ver onder het toepasselijke bezoldigingsmaximum liggen of topfunctionarissen zelfs onbezoldigd, als vrijwilliger, werkzaam zijn. Deze instellingen zijn buiten de voorschriften van de WNT vaak niet controleplichtig. Voor hen is de op grond van de WNT verplichte accountantscontrole van het financieel verslaggevingsdocument een zware en kostbare verplichting.

De regering wil de administratieve lasten voor instellingen waarop de WNT van toepassing is verminderen. De normering van de WNT blijft onverminderd op alle instellingen van toepassing. Met dit wetsvoorstel doet de regering voorstellen voor een aantal algemene vereenvoudigingen en vrijstellingen in de publicatie- en meldplicht. Deze voorstellen passen binnen de kabinetsaanpak van regeldruk en de ambitie om de regeldruk voor bedrijven, burgers en professionals met € 2,5 miljard te verlagen.⁷

3.1 Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling

De regering stelt voor de gegevens die WNT-instellingen in het financiële verslaggevingsdocument moeten opnemen niet langer uitputtend in de wet te benoemen, maar de wijze waarop instellingen zich moeten verantwoorden uit te werken in een ministeriële regeling. Met dit wetsvoorstel wordt hiervoor een grondslag gecreëerd. Uit de wetsevaluatie blijkt dat er in de eerste twee uitvoeringsjaren regelmatig vragen waren over de wijze waarop WNT-instellingen hun WNT-verantwoording moesten opstellen en dat er behoefte bestaat aan nadere regels over de WNT-verantwoording in een aantal specifieke situaties. De regering vindt het wenselijk zowel de te vermelden gegevens als de wijze waarop deze moeten worden verantwoord periodiek te kunnen evalueren en bijstellen. Door deze zaken bij ministeriële regeling te kunnen regelen, wordt dit mogelijk.

3.2 Lichtere verantwoordingsverplichtingen ter vermindering van administratieve lasten

In het wetsvoorstel is een grondslag opgenomen om bij ministeriële regeling voor bepaalde categorieën rechtspersonen en instellingen afwijkende verantwoordingsverplichtingen vast te stellen, met het oog op vermindering van administratieve lasten. Het uitgangspunt daarbij is dat de informatieverplichtingen zoveel mogelijk in verhouding moeten staan tot het bezoldigingsniveau binnen een instelling: informatieverplichtingen kunnen lichter en eenvoudiger naarmate de kans op naleving van de normering van de WNT groter is en het risico op overtredingen kleiner. Bij ministeriële regeling zullen daartoe lichtere verantwoordingscategorieën worden geïntroduceerd, naast de reguliere WNT-verantwoording. Op voorhand denkt de regering aan twee categorieën: de verantwoordingsvrijstelling en de lichte WNT-verantwoording. De categorieën worden hieronder op hoofdlijnen toegelicht en worden in het kader van de genoemde ministeriële regeling verder worden

⁷ Kamerstukken II 2014-2015, 29515, nr. 361.

uitgewerkt en getoetst op uitvoerbaarheid. In de toelichting bij de ministeriële regeling zal de administratieve lastenverlichting van de gekozen uitwerking verder worden gekwantificeerd.

Verantwoordingsvrijstelling voor (zeer) kleine semipublieke instellingen

De regering vindt het wenselijk dat (zeer) kleine semipublieke instellingen waar de bezoldigingen van topfunctionarissen ver onder het toepasselijke bezoldigingsmaximum liggen of topfunctionarissen zelfs onbezoldigd werkzaam zijn, zich niet langer hoeven te verantwoorden. Voor deze instellingen vervalt de verplichting om bezoldigingsgegevens in het financieel verslaggevingsdocument op te nemen en deze door de accountant te laten controleren volledig. Een instelling kan kiezen voor deze verantwoordingsvrijstelling als de totale loonsom zodanig laag is dat de kans op bovenmatige topinkomens verwaarloosbaar is. De exacte grens wordt vastgelegd in de in paragraaf 3.1 genoemde ministeriële regeling. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een bepaald percentage van het wettelijk bezoldigingsmaximum. De verantwoordingsvrijstelling wordt alleen mogelijk gemaakt voor semipublieke instellingen, dat wil zeggen instellingen die op de bijlagen bij de WNT zijn genoemd of onder de WNT vallen omdat zij subsidie ontvangen van de overheid of de overheid invloed heeft op het beheer of beleid van de instelling. Het gaat dan om instellingen die op grond van artikel 1.3 onderdelen b, c, d of e onder reikwijdte van de WNT vallen. Publieke instellingen dienen – ongeacht hun omvang of de hoogte van bezoldigingen – jaarlijks te verantwoorden. Een vrijstelling is voor publieke instellingen wat betreft de regering dan ook niet aan de orde.

Lichte WNT-verantwoording bij bezoldigingsniveaus ruim binnen de norm

Voor WNT-instellingen die niet in aanmerking komen voor een verantwoordingsvrijstelling, maar waar het bezoldigingsniveau wel in ruime mate onder het toepasselijke bezoldigingsmaximum ligt, wordt in vergelijking met een volledige verantwoording, een lichtere vorm van WNT-verantwoording mogelijk. Deze instellingen kunnen in het financieel verslaggevingsdocument volstaan met een conformiteitsverklaring. De instelling verklaart dan dat de bezoldigingen en ontslagvergoedingen onder de toepasselijke WNT-normen zijn gebleven, zonder dat de gegevens over de topfunctionarissen, de precieze duur en omvang van hun dienstverbanden, hun bezoldiging en hun eventuele ontslagvergoedingen in de jaarstukken moeten zijn vermeld. De accountantscontrole op deze verklaring blijft bij deze lichte WNT-verantwoording verplicht. De lichte WNT-verantwoording wordt daardoor mogelijk voor instellingen waar de bezoldigingen en uitgekeerde ontslagvergoedingen van alle topfunctionarissen in het desbetreffende verslagjaar minder dan een nader te bepalen percentage van de toepasselijke bezoldigingsnorm bedragen. Dat is het wettelijk bezoldigingsmaximum (in 2016: € 179.000), of een (verlaagde) sectorale norm als die voor een instelling geldt. Door de grens voor het wel of niet toestaan van de lichte WNT-verantwoording te relateren aan het toepasselijke, sectorale maximum, wordt rekening gehouden met het risico op overtredingen.

De regering hecht er tegelijkertijd wel aan dat de WNT-toezichthouders voldoende mogelijkheden hebben om toezicht te kunnen houden op juiste toepassing van de lichte verantwoordingscategorieën. Hiertoe wordt voorgesteld in de wet op te nemen dat WNT-toezichthouders gegevens over WNT-instellingen en/of topfunctionarissen kunnen opvragen, die zijn vastgelegd in de administratie van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en de Kamer van Koophandel (KvK), voor zover deze gegevens nodig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taak. In artikel 5.3 is nu reeds vastgelegd dat de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars desgevraagd kosteloos opgaven en inlichtingen verstrekken voor zover het betalingen aan topfunctionarissen betreft. Aan dit artikel worden nu het UWV en de KvK toegevoegd, en tevens worden de beperkingen geschrapt dat een betaling altijd de aanleiding moet zijn voor een gegevensuitvraag, en voorts dat het slechts gegevens over een topfunctionaris mag betreffen. Om desgewenst te kunnen beoordelen of een instelling terecht een verantwoordingsvrijstelling kiest, is immers inzicht nodig in de totale bezoldiging binnen een instelling, van zowel topfunctionarissen als niet-topfunctionarissen.

3.4 Variabele beloningen

In artikel 2.11 van de WNT is vastgelegd, dat WNT-instellingen en hun topfunctionarissen geen winstdelingen, bonusbetalingen of andere vormen van variabele beloning overeen komen. Bij de totstandkoming van deze bepaling in de WNT is overwogen dat bestuurders die werken voor de publieke zaak niet financieel geprikkeld behoeven te worden en dat prestatiebeloningen geen onderdeel mogen uitmaken van de bezoldiging.⁸ Met name voor bestuurders met een topsalaris werd overwogen dat het niet nodig of gewenst was naast dit topsalaris prestatieafspraken en bonussen toe te passen.

Uit de wetsevaluatie blijkt dat deze bepaling in zijn uitwerking met name ongewenste en onbedoelde effecten heeft voor topfunctionarissen waarvan de bezoldiging niet als topsalaris kan worden aangemerkt. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan bestuurders of directeuren van kleinere of middelgrote onderwijs- of zorginstellingen, maar ook aan door gemeenten gesubsidieerde lokale organisaties of aan gemeentesecretarissen of gemeenteraadsgriffiers. Buiten het feit dat de regering het niet onredelijk vindt dat topfunctionarissen met bijvoorbeeld een modaal salaris in aanmerking kunnen komen voor een incidentele bonus, is ook gebleken dat het in de uitvoering van de WNT veel inspanningen kost om bij incidentele bezoldigingscomponenten vast te stellen dat deze componenten geen bonussen of variabele beloningen betreffen die door de betreffende bepaling in de WNT verboden zijn. Deze inspanningen wegen niet op tegen het doel om te voorkomen dat topfunctionarissen met een topsalaris hier bovenop nog een variabele beloning krijgen. De regering onderstreept dat variabele beloningen die het wettelijk bezoldigingsmaximum of de (lagere) sectorale bezoldigingsnorm te boven gaan onverminderd moeten worden tegengegaan. Variabele beloningen zullen derhalve tot de bezoldiging in de zin van WNT worden blijven gerekend. Alleen voor zover door een variabele beloning de wettelijke of sectorale norm wordt overschreden, zal deze variabele beloning voor de omvang van de overschrijding als onverschuldigd betaald worden aangemerkt en dienen te worden terugbetaald.

3.5 Dubbele verantwoording op grond van de WNT en artikel 2:383c BW

De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) heeft in het kader van de wetsevaluatie aandacht gevraagd voor de huidige praktijk waarin sommige WNT-instellingen geconfronteerd worden met de wettelijke eis om twee van elkaar afwijkende toelichtingen over bezoldiging op te nemen in de jaarrekening, met grotendeels dezelfde inhoud. De twee vereiste toelichtingen vinden hun grond in artikelen 4.1 en 4.2 WNT en in artikel 2:383c Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Het laatst genoemde artikel verplicht coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, vennootschappen, en stichtingen en verenigingen van een bepaalde omvang, die een op winst gerichte onderneming in stand houden, het financieel verslaggevingsdocument opgave te doen van de bezoldiging van hun bestuurders. Daarnaast wordt in veel sectorale regelgeving BW 2 Titel 9, waarin regels rond jaarverslaggeving zijn neergelegd, van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is ondermeer het geval voor zorginstellingen, woningcorporaties en publieke omroepen. In totaal geldt voor circa 4.000 WNT-instellingen op dit moment deze dubbele verantwoordingsplicht.

De regering beoogt de dubbele verantwoordingsplicht op grond van de WNT en artikel 2:383c BW weg te nemen en ervoor te zorgen dat zorginstellingen, woningcorporaties, publieke omroepen, alsmede WNT-plichtige vennootschappen die onder de toepassing van BW 2 Titel 9 vallen, ervoor kunnen kiezen te volstaan met de WNT-verantwoording. Thans wordt nog onderzocht of artikel 2:383c BW met onderhavig wetsvoorstel kan worden gewijzigd. De wijziging is nog niet in het wetsvoorstel opgenomen.

⁸ Kamerstukken II 2011-2012, 32600, nr. 40.

Hiertoe wordt met onderhavig wetsvoorstel artikel 2:383c BW gewijzigd. Onderzocht wordt of met onderhavig wetsvoorstel artikel 2:383c BW kan worden gewijzigd. Dit is ook een onderwerp dat in de consultatie nadrukkelijk met stakeholders zal worden besproken.

4. Aanpassingen van de normering van ontslagvergoedingen

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

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

In het kabinetsstandpunt bij de wetsevaluatie is aangegeven dat het daarnaast wenselijk is voorstellen voor te bereiden om in een later stadium tot aanpassing te komen van het stelsel van normering van ontslagvergoeding op grond van de WNT om samenloop met de regeling van de transitievergoeding in het BW zoals deze per 1 juli 2015 van kracht is geworden, te reguleren.⁹ Aangezien de verwachting is dat voor een zorgvuldige voorbereiding van die voorstellen meer tijd nodig is dan voor de overige maatregelen die voortvloeien uit de verbeteragenda zoals die op grond van de evaluatie is opgesteld, is dit onderwerp niet in het onderhavige wetsvoorstel meegenomen.

4.1 Collectieve arbeidsovereenkomst

Uit de wetsevaluatie blijkt dat in de verschillende semipublieke deelsectoren die onder de WNT vallen relatief weinig algemeen verbindend verklaarde cao's gelden. Er zijn sectoren waarin alle werkgevers feitelijk wel gebonden zijn aan de (niet algemeen verbindend verklaarde) cao, omdat zij lid zijn van de cao sluitende werkgeversvereniging(en). De wetsevaluatie noemt in dit verband bijvoorbeeld de waterbedrijven. Een algemeen verbindendverklaring is in dit geval niet nodig. Uitkeringen die voortvloeien uit de betreffende cao worden nu door de wet genormeerd, enkel en alleen omdat de formele algemeen verbindend verklaring ontbreekt.

De regering vindt deze tweedeling in de normering van uitkeringen die voortvloeien uit doorgaans wel en niet algemeen verbindend verklaarde cao's onwenselijk. In beide gevallen betreft het uitkeringen die voortvloeien uit collectieve regelingen die buiten de invloedssfeer van de individuele topfunctionaris tot stand zijn gekomen. Om die reden voorziet het voorliggende wetsvoorstel er in dat ook ontslagvergoedingen die voortvloeien uit niet algemeen verbindend verklaarde collectieve

⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 34366, nr. 1.

arbeidsovereenkomsten buiten de toepassing van de wet vallen, voor zover het een voor alle werknemers of ambtenaren van een rechtspersoon of instelling van toepassing zijnde bepaling uit een collectieve arbeidsovereenkomst betreft. Ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een (bepaling van een) cao die alleen van toepassing is op topfunctionarissen blijven nadrukkelijk wel genormeerd.

4.2 Sociaal plan

Bij reorganisaties en fusies wordt vaak een sociaal plan of een sociaal statuut afgesproken, waarin wordt vastgelegd op welke wijze de gevolgen van een reorganisatie voor medewerkers die hun baan verliezen worden opgevangen. Dat kunnen maatregelen en aanspraken zijn aanvullend op het bestaande contract, cao of rechtspositieregeling. Onder omstandigheden geeft een sociaal plan ook recht op financiële voorzieningen die voor de toepassing van de wet als uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband kunnen worden beschouwd.

Het sociaal plan kent in de praktijk verschillende verschijningsvormen. Grofweg kunnen worden onderscheiden:

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

De juridische status van een sociaal plan, niet onder gebracht in een cao, is niet vastomlijnd. Over het algemeen wordt aangenomen dat de gebondenheid aan een sociaal plan welke als cao wordt aangemerkt het sterkst is, en het plan dat eenzijdig door de werkgever is vastgesteld het minst sterk is.

Vanuit de gedachte dat de WNT alleen een individueel afgesproken ontslaguitkering beoogt te beperken, ligt het in de rede ook vergoedingen die voortvloeien uit een sociaal plan buiten de normering te laten. Het voorliggende voorstel voorziet daarin. Om te voorkomen dat een sociaal plan voor één of enkele bestuurders geconstrueerd wordt om daarmee de WNT-normering te omzeilen, moet het wel gaan om plannen die een collectief karakter hebben, dat wil zeggen betrekking hebben op het personeel van de hele rechtspersoon of instelling waar de reorganisatie of de fusie zich af speelt, en waarbij de beslissingsmacht niet bij de bestuurders ligt. Het wetsvoorstel spreekt om die reden van een voor alle werknemers of ambtenaren van een rechtspersoon of instelling van toepassing zijnde collectieve regeling in verband met reorganisatie of fusie die is overeengekomen met verenigingen van werknemers of ambtenaren die bevoegd zijn afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. Sociale plannen die eenzijdig door de werkgever zijn vastgesteld, voldoen niet aan deze laatste vereiste. Vergoedingen die uit dergelijke sociale plannen voortvloeien, blijven dus wel genormeerd.

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

Ingevolge het derde lid van artikel 2.10 wordt bezoldiging over een periode waarin de topfunctionaris vooruitlopend op de beëindiging van het dienstverband geen taken meer vervult, aangemerkt als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband. In verschillende wettelijke regelingen of cao's die de rechten en plichten bij een reorganisatie regelen, zijn van-werk-naar-werk-arrangementen vastgelegd. Een zoek- of opleidingstraject zonder dat sprake is van een taakuitoefening kan daar onderdeel van zijn. Uit de wetsevaluatie blijkt dat in de toepassingspraktijk onduidelijkheid is ontstaan over de vraag of bezoldiging gedurende zo'n periode van non-activiteit onder de toepassing van artikel 2.10, derde lid, valt en dus als uitkering wegens beëindiging van het dienstverband moet worden aangemerkt. Als dat het geval is, zou voor topfunctionarissen maar beperkt uitvoering gegeven kunnen worden aan zo'n van-werk-naar-werk-arrangement, waardoor ten opzichte van ander personeel in de organisatie een ongerechtvaardigd onderscheid ontstaat.

Artikel 2.10 beoogt zoals hiervoor aangegeven de individuele, tussen werkgever en werknemer afgesproken ontslagvergoeding te normeren. Die normering ziet ook op de situatie waarin wordt afgesproken dat vooruitlopend op de beëindiging van het dienstverband geen werkzaamheden meer worden verricht, maar wel bezoldiging wordt betaald. Redelijke uitleg van de wet brengt met zich mee dat als de non-activiteit onderdeel is van een toepasselijk van-werk-naar-werk-traject welke voortvloeit uit een wettelijke voorschrift, collectieve arbeidsovereenkomst of collectieve regeling als hiervoor beschreven, de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslaguitkering wordt aangemerkt. Het derde lid van artikel 2.10 vindt hier met andere woorden geen toepassing. Deze uitleg was reeds neergelegd in artikel 10 van de Beleidsregels WNT 2016 en wordt nu ook in de wet verduidelijkt. De bezoldiging die de topfunctionaris gedurende het van-werk-naar-werk-traject ontvangt wordt weliswaar niet als ontslaguitkering aangemerkt, maar is nog wel genormeerd.

5. Het tegengaan van wetsontwijking

De wetsevaluatie laat zien dat instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen over het algemeen in ruime mate bereid zijn de wet na te leven. Desondanks blijkt uit de uitvoeringspraktijk van de eerste drie jaar dat instellingen in sommige gevallen constructies hanteren waardoor de WNT niet of maar ten dele van toepassing of effectief is. Het systeem van de WNT bevat al verschillende waarborgen om wetsontwijking tegen te gaan. Daarnaast hebben de betrokken ministeries en WNT-toezichthouders gevallen van wetsontwijking tegen kunnen gaan met communicatie en voorlichting, toezicht en handhaving, en verduidelijking en aanscherping van uitvoeringsregelgeving. Desondanks vindt de regering het wenselijk om aanvullende maatregelen te nemen. Met dit wetsvoorstel worden nieuwe waarborgen geïntroduceerd om wetsontwijking tegen te gaan. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de door de Tweede Kamer aangenomen motie inzake het tegengaan van schijnconstructies.¹⁰

5.1 Concernverbanden en gelieerde instellingen

De huidige WNT merkt rechtspersonen die zijn opgericht door een WNT-instelling die op bijlage 1, 2 of 3 van de wet staat of rechtspersonen op wiens beheer of beleid zo'n WNT-instelling invloed heeft aan als gelieerde instelling. Deze gelieerde instellingen vallen zelf als zodanig niet onder de WNT, maar hebben wel een relatie met een WNT-instelling uit de semipublieke sector. Als een topfunctionaris zowel bij de WNT-instelling als bij de gelieerde rechtspersoon werkt, dan telt de bezoldiging die de topfunctionaris bij de gelieerde rechtspersoon verdient mee voor de normering. Zo wordt voorkomen dat de normering kan worden ontweken door de topfunctionaris gedeeltelijk aan te stellen bij bijvoorbeeld een dochteronderneming die niet onder de WNT valt.

Het is wenselijk de wet beter te laten aansluiten bij de grote variëteit in organisatiestructuren die in de semipublieke sector voorkomen. Zo komt het voor dat rechtspersonen niet onder de reikwijdte van de WNT vallen, terwijl dit gezien de Dijkstalcriteria wel voor de hand ligt. Verder is er in de huidige vormgeving alleen sprake van een gelieerde instelling in de zin van de WNT als deze is opgericht door een WNT-instelling, terwijl concernvorming ook op andere manieren plaatsvindt, bijvoorbeeld door fusie of splitsing.

Daarom wordt voorgesteld de definitie van het begrip gelieerde rechtspersoon te verruimen, door twee nieuwe criteria toe te voegen aan de definitie van gelieerde rechtspersoon in artikel 1.1, onderdeel b, onder 3° en 4°. Allereerst wordt voorgesteld tevens een privaatrechtelijke rechtspersoon aan te merken als gelieerde rechtspersoon die een rechtspersoon als bedoeld in bijlage 1, 2 of 3 (mede) heeft opgericht dan wel één of meer leden in het bestuur van die rechtspersoon benoemt of op andere wijze invloed van betekenis heeft op het beheer of beleid van die rechtspersoon. Onder 'mede oprichten' als bedoeld in onderdeel 1° en 3° wordt uitdrukkelijk ook 'doen oprichten' verstaan. Hiermee

¹⁰ Motie Kerstens, Kamerstukken II 2015-2016, 30111, nr. 94.

wordt aansluiting gezocht bij het bepaalde in artikel 34 Comptabiliteitswet 2001. Zo wordt voorkomen dat via een stromanconstructie onder de werking van dit artikel kan worden uitgekomen. Ten tweede wordt als gelieerde rechtspersoon aangemerkt een rechtspersoon die samen met een rechtspersoon als bedoeld in bijlage 1, 2 of 3 deel uitmaakt van een groep verbonden rechtspersonen, als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Die verbondenheid kan ondermeer blijken uit benoemingsrechten over en weer, bestuur dat door andere rechtspersonen wordt uitgeoefend of q.q. personele unies. Als een rechtspersoon binnen een concern onder de WNT valt, dan wordt de andere groepsmaatschappijen (die zelf als zodanig niet onder de WNT vallen) als gelieerde rechtspersoon aangemerkt.

Door deze wijzigingen wordt de reikwijdte van het begrip gelieerde rechtspersoon ruimer. Het gelieerde verband werkt thans niet slechts naar 'beneden' (de dochtermaatschappijen), maar ook naar 'boven' (de moedermaatschappij) en 'opzij' (de overige groepsmaatschappijen). Hiermee wordt beoogd beter aan te sluiten bij de wijze waarop de semipublieke sector georganiseerd is en schijnconstructies tegen te gaan. De betekenis van het begrip gelieerde rechtspersoon blijft evenwel onveranderd. Hiervoor wordt verwezen naar het bepaalde in artikel 2.1, vijfde lid.

Voorts wordt voorgesteld de reikwijdte van het artikel uit te breiden met de rechtspersonen bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onder a tot en met c. Dit betekent dat thans ook sprake kan zijn van een aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onder a tot en met c gelieerde rechtspersoon. Gelet op het doel van deze bepaling om schijnconstructies te voorkomen, ligt het voor de hand de werking ervan niet te beperken tot de met de rechtspersonen en instellingen op de bijlagen gelieerde instellingen.

In aanvulling op het voorstel om de definitie van het begrip gelieerde instelling te verruimen, wordt voorgesteld om holdings met daarbinnen WNT-instellingen onder de reikwijdte van de WNT te brengen, als dat gelet op de Dijkstalcriteria ook aangewezen is. Daarom wordt met het nieuwe artikel 1.5a voorgesteld dat niet-publiekrechtelijke rechtspersonen (NV's, BV's, verenigingen en stichtingen) die feitelijk of juridisch een beslissende invloed kunnen uitoefenen over één of meerdere rechtspersonen of instellingen die onder de werking van de WNT vallen tevens onder de reikwijdte van de WNT komen. Om te voorkomen dat binnen een groot concern een holding met daarin slechts één of meerdere kleine WNT-instellingen ook onder deze bepaling valt, dienen de inkomsten van de groep waarvan de holding het hoofd is voor minstens vijftig procent afkomstig zijn van die rechtspersonen of instellingen.

5.2 Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties

Als een topfunctionaris in deeltijd bij een WNT-instelling en bij een aan die instelling gelieerde rechtspersoon werkt, dan moet de bezoldiging die hij of zij bij beide organisaties verdient worden opgeteld. De som van de bezoldigingen mag niet meer bedragen dan de toepasselijke norm. Deze cumulatieplicht geldt niet als een topfunctionaris bij twee of meer niet-gelieerde, onafhankelijke WNT-instellingen werkzaam is. De WNT normeert de bezoldiging die de topfunctionaris bij de afzonderlijke instellingen verdient. Iedere instelling moet de deeltijdfactor vaststellen, waarmee de toepasselijke norm wordt gecorrigeerd. De WNT verhindert echter niet dat verschillende functies optellen tot meer dan 1,0 fte, zolang men aannemelijk kan maken dat er feitelijk meer dan een voltijd werkweek wordt gewerkt. Er zijn enkele voorbeelden bekend waarbij topfunctionarissen twee aparte dienstverbanden hadden, beide functies optelden tot meer dan 1,5 fte en betreffende topfunctionarissen meer dan het toepasselijke bezoldigingsmaximum verdienden.

Hoewel topfunctionarissen die in deeltijd bij meerdere WNT-instellingen werken dit in de meeste gevallen niet zullen doen om normering te ontwijken, vindt de regering het onwenselijk dat topfunctionarissen langs deze weg meer dan het ministersalaris verdienen. Daarom introduceert dit wetsvoorstel een anticumulatiebepaling die de totale bezoldiging uit functies als topfunctionaris bij WNT-instellingen maximeert tot het wettelijk bezoldigingsmaximum (in 2016: € 179.000), tenzij voor

de betreffende topfunctionaris een hoger maximum geldt. Dat kan het geval zijn indien op grond van artikel 2.4 of 2.5 WNT een uitzondering geldt of op grond van §3 van de wet een (hoger) sectoraal bezoldigingsmaximum geldt. Dat is thans alleen het geval voor zorgverzekeraars. De anticumulatiebepaling ziet alleen toe op functies als bestuurder (executieve topfunctionaris) en niet op functies als voorzitter of lid van een toezichthoudend orgaan.

Naleving van de anticumulatiebepaling is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de topfunctionaris en de WNT-instellingen waarbij deze een dienstverband heeft. Als een topfunctionaris een nieuw dienstverband aangaat en de maximale bezoldiging zoals hierboven beschreven wordt overschreden, dan is het aan de topfunctionaris en de betrokken werkgevers om te bezien hoe dit te corrigeren. In het geval de WNT-toezichthouder moet handhaven, dan is het deel van de bezoldiging dat de overschrijding veroorzaakt uit het meest recente dienstverband, onverschuldigd betaald.

5.3 Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet

Dit wetsvoorstel bevat niet de uitbreiding van de reikwijdte van de wet naar andere werknemers dan topfunctionarissen. Een zodanig voorstel, ook wel aangeduid als WNT-3, is afzonderlijk in voorbereiding genomen. Zolang die uitbreiding van de personele reikwijdte van de wet niet is gerealiseerd, is het wenselijk om te voorkomen dat topfunctionarissen aan de normering ontkomen door zich anders binnen de organisatie te positioneren. Het komt meer dan eens voor dat topfunctionarissen aftreden en dan nog enige tijd aanblijven als “adviseur” – in de veronderstelling dat de normering van de bezoldiging en ontslagvergoeding dan niet meer geldt.

Bij de totstandkoming van de WNT is reeds onderkend dat een topfunctionaris soms met behoud van bezoldiging in dienst wordt gehouden, enkel om uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband te vermijden. Om dit te kunnen monitoren is destijds het begrip gewezen topfunctionaris geïntroduceerd. Gewezen topfunctionarissen betreffen functionarissen die niet langer als topfunctionaris werkzaam zijn, maar een andere functie zijn gaan bekleden bij dezelfde organisatie. De bezoldiging en ontslagvergoeding zijn niet genormeerd, maar moeten wel openbaar gemaakt worden. Ingevolge de WNT geldt overigens dat een topfunctionaris onder omstandigheden ook na zijn aftreden in het kader van de normering van de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband als topfunctionaris aangemerkt blijft en niet als gewezen topfunctionaris. Dit geldt blijkens jurisprudentie in elk geval wanneer het dienstverband wordt voortgezet in een functie als niet-topfunctionaris en die voortzetting onderdeel uitmaakt van de afspraken die met het oog op de beëindiging van het dienstverband als topfunctionaris zijn gemaakt.¹¹ Dit is in artikel 6 van de Beleidsregels WNT 2016 uitdrukkelijk vermeld.

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

In onderhavig wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld de definitie van topfunctionaris zodanig aan te scherpen, dat een gewezen topfunctionaris die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden heeft vervuld en na beëindiging van die functie vervulling in dienst blijft bij de desbetreffende rechtspersoon of instelling, voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft. Er

¹¹ ECLI:NL:RBMNE:2015:2432

is gekozen voor een periode langer dan twaalf maanden om te voorkomen dat een functionaris die maar kort de functie van topfunctionaris heeft vervuld, bijvoorbeeld als waarnemer, gedurende langere periode genormeerd blijft. Hiermee komt het begrip gewezen topfunctionaris te vervallen. Gewezen topfunctionarissen die langer dan twaalf maanden de functie vervullen, worden voortaan als topfunctionaris aangemerkt en ook op deze wijze opgenomen in de jaarrekening. Gewezen topfunctionarissen die korter dan twaalf maanden de functie hebben vervuld, worden alleen voor de periode dat zij topfunctionaris waren – ongeacht de hoogte van de bezoldiging – opgenomen in de jaarrekening. Uiteraard blijft gelden dat als zij als niet-topfunctionaris een bezoldiging hebben ontvangen boven het wettelijk bezoldigingsmaximum zij dan tevens als niet-topfunctionaris in de jaarrekening opgenomen moeten worden.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat met het vervallen van het begrip gewezen topfunctionaris niet de verplichting tot openbaarmaking van ontslagvergoedingen of de mogelijkheid tot het terugvorderen van onverschuldigde betalingen komt te vervallen indien de topfunctionaris uit dienst treedt. Deze componenten hielden reeds verband met het topfunctionarisschap. Dit blijft ongewijzigd.

5.4 Algemene antimisbruikbepaling

De regering stelt voor als sluitstuk van bestaande en met dit wetsvoorstel voorgestelde nieuwe waarborgen tegen wetsontwijking een algemene antimisbruikbepaling in de WNT op te nemen, zoals die bijvoorbeeld in het fiscale recht gangbaar is. Het is voor de wetgever niet mogelijk om alle denkbare schijn- of ontwijkingsconstructies van tevoren te voorzien en die constructies vooraf in wet- en regelgeving onmogelijk te maken. Een algemene antimisbruikbepaling maakt het mogelijk om ook die constructies aan te pakken en is een zinvolle toevoeging aan het toezicht- en handhavingsinstrumentarium binnen de WNT. De bepaling geeft de verantwoordelijke minister de mogelijkheid onderzoek te doen en handhavend op te treden indien partijen gebruik maken van constructies die beogen het doel en de strekking van deze wet te ondermijnen. Met het introduceren van deze bepaling wordt het toezicht- en handhavingsinstrumentarium versterkt en beoogt de regering organisaties en functionarissen die onder de reikwijdte van de WNT vallen te ontmoedigen om met bepaalde constructies de grenzen van de wet op te zoeken.

6. Monitoring en evaluatie

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

6.1 WNT-jaarrapportage en de digitale melding van bezoldigingsgegevens

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

Uit het huidige artikel 7.1, onderdeel a en b, volgt dat de minister van BZK jaarlijks een overzicht van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen met bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de toepasselijke norm aan de Staten-Generaal stuurt. De WNT-jaarrapportages 2013 en 2014 bestonden

als gevolg hiervan uit omvangrijke overzichten van dergelijke overschrijdingen, zonder dat daarbij sprake is van overtredingen van de wet. De regering stelt voor de jaarlijkse verantwoording aan de Kamer vanaf 2017 te richten op daadwerkelijke overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen. Overschrijdingen die – als gevolg van overgangsrecht – geen overtredingen zijn, zullen niet meer in de WNT-jaarrapportage worden opgenomen. De informatiewaarde van de WNT-jaarrapportage neemt hierdoor toe en bovendien wordt de doelmatigheid van de wet verbeterd doordat de uitvoeringskosten die gemoeid zijn met de WNT-jaarrapportage verminderen.

Voor het opstellen van een WNT-jaarrapportage die zich richt op overtredingen en handhavingsmaatregelen is een algemene digitale meldplicht minder relevant. De regering vindt het echter wenselijk dat het digitaal opvragen van bezoldigingsgegevens mogelijk blijft. Voor vakdepartementen in wiens domein veel WNT-instellingen vallen, zijn bezoldigingsgegevens van (top)functionarissen essentiële beleidsinformatie. Inzicht in bezoldigingsgegevens is bijvoorbeeld noodzakelijk om een regeling met sectorale bezoldigingsklassen te kunnen opstellen. Voor WNT-toezichthouders vormen de gegevens bovendien een basis voor risicoanalyses en risicogericht toezicht.¹²

De regering stelt voor de algemene digitale meldplicht te vervangen door een bevoegdheid voor de bij de WNT betrokken vakministers de digitale meldplicht voor de eigen sector bij ministeriële regeling vast te leggen. Dit is allereerst passend, omdat het aansluit bij het voorstel om de wijze waarop instellingen zich moeten verantwoorden in een ministeriële regeling uit te werken (zie paragraaf 3.1). Daarnaast geeft dit de mogelijkheid af te zien van verplichte digitale melding in kleine WNT-sectoren waar deze verplichting zijn doel voorbij schiet. Dat is bijvoorbeeld het geval als in het domein van een vakminister c.q. WNT-toezichthouder slechts sprake is van enkele WNT-instellingen. Dan kunnen de bezoldigingsgegevens – indien nodig – eenvoudig uit het financieel verslaggevingsdocument van de instelling worden gehaald. Er is dan geen noodzaak om te beschikken over bezoldigingsgegevens van individuele topfunctionarissen of geaggregeerde gegevens over grote groepen instellingen. Het betreft bijvoorbeeld de domeinen van de ministers van Defensie, Financiën en SZW. In paragraaf 3 is al aangegeven dat de transparantie over topinkomens is geborgd door instellingen te verplichten hun financieel verslaggevingsdocument, inclusief de WNT-verantwoording, te publiceren op de eigen website. De meldplicht voor accountants om overtredingen aan de minister van BZK of de vakminister te melden – en de online formulieren die hier thans voor zijn ingericht, blijven onverminderd van kracht.

In ieder geval zijn de ministers van OCW, VWS en W&R voornemens de digitale meldplicht in stand te houden voor respectievelijk onderwijs-, cultuur- en media-instellingen, zorginstellingen en woningcorporaties door deze digitale meldplicht op te nemen in de sectorale WNT-regeling. Voor deze WNT-sectoren maakt de digitale melding van bezoldigingsgegevens in het kader van de WNT reeds onderdeel uit van de algehele verantwoording van instellingen aan de vakminister en de sectorale online meldtools die hiervoor zijn ingericht.

6.2 Frequentie integrale wetsvaluatie

Hoewel wordt voorgesteld de WNT-rapportage te beperken tot overtredingen en handhavingsmaatregelen, onderstreept de regering dat de effecten van de wet gevolgd moeten blijven worden. De regering hecht, zoals ook bij eerdere wetswijzigingen is benadrukt, aan een periodieke evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De eerste integrale wetsvaluatie van de WNT laat evenwel zien dat een (volgende) evaluatie pas van toegevoegde waarde is als de wetgeving enige jaren is toegepast. Het overgangsrecht zorgt vooralsnog voor onvoldoende zicht op neveneffecten van de wet. Bovendien wordt met voorliggend wetsvoorstel gepoogd de evident ongewenste effecten van de wet voortvarend te verhelpen. In een volgende

¹² De ontwikkeling van risico-gebaseerde toezichtstrategieën maakt tevens onderdeel uit van de verbeteragenda naar aanleiding van de wetsvaluatie, zie Kamerstukken II 2015-2016, 34366, nr. 1, p. 6.

evaluatie is het van belang te kunnen meten in hoeverre deze maatregelen tot het gewenste resultaat hebben geleid.

Zoals reeds aangekondigd bij de aanbidding van het eindrapport wetsevaluatie WNT stelt de regering daarom voor de tweede integrale evaluatie van de WNT na drie volle jaren na inwerkingtreding van het voorliggend wetsvoorstel uit te voeren. Bij de beoogde inwerkingtreding van dit voorstel per 1 januari 2017 zal de volgende wetevaluatie zo in 2020 plaatsvinden. In 2020 loopt het overgangsrecht van de inwerkingtreding van de WNT af en is de afbouw van bezoldigingen hoger dan 100% van het ministersalaris volgens de WNT-2 vergevorderd. Bovendien zijn naar verwachting in 2020 de effecten van het voorliggende wetsvoorstel te meten. De recente ervaringen uit de wetsevaluatie hebben de regering tevens doen besluiten de volgende evaluaties met een frequentie van eens per vijf jaar uit te voeren. Deze meer gebruikelijke termijn geeft ruimte voor implementatie van tussentijdse verbetermaatregelen en biedt kansen aan de praktijk om zich aan te passen zonder de onrust van nieuwe evaluaties en mogelijke wijzigingen in wet en regelgeving.

6.3 Adviescollege

De gedachte achter het adviescollege was om een orgaan in te stellen welke zou kunnen adviseren over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Zij zou hierbij moeten waken voor eenheid in beleid over de brede reikwijdte van de wet. Ook zou het adviescollege de niet-beoogde effecten van de wet, het bonusverbod en mogelijke ontwijkingsconstructies evalueren.¹³ De afgelopen jaren heeft het kabinet dit zelf gedaan en zorgde de minister van BZK als systeemverantwoordelijk minister voor coördinatie en afstemming van de uitvoering, toezicht op nalevingen handhaving. Zowel formele als informele mechanismen bestaan om de coherentie te garanderen. Dit betreft bijvoorbeeld de rol van de minister van BZK bij het honoreren van uitzonderingsverzoeken¹⁴ en – sinds de inwerkingtreding van de Reparatiewet WNT – in het vaststellen van uniforme beleidsregels. Hiernaast heeft de minister van BZK de evaluatie van genoemde bepalingen ter hand genomen.¹⁵ De afgelopen jaren bestond geen behoefte aan externe advisering en de desbetreffende paragraaf dient derhalve te vervallen, overeenkomstig het streven van de regering het adviesstelsel te versoberen en minder colleges in te richten.¹⁶ Indien op een later moment externe advisering noodzakelijk wordt geacht kan een gerichte opdracht gegeven worden aan een bestaand of een ad hoc ingesteld adviescollege.

7. Overige onderwerpen

7.1 Indexering

Op grond van het tweede lid van artikel 2.3 wordt de WNT-norm jaarlijks geïndexeerd middels de contractuele loonstijging bij de overheid in het jaar voorafgaand aan het jaar waarin de norm wordt vastgesteld. Deze indexering loopt hiermee twee jaar achter op de daadwerkelijke, structurele loonstijgingen in de publieke sector. Hierdoor kan de norm afwijken van de bezoldiging van een minister. Met de introductie van een nieuwe artikel 7.4 de minister van BZK de bevoegdheid het bezoldigingsmaximum bij ministeriele regeling te verhogen tot maximaal de bezoldiging van een minister, als deze meer dan 500 euro verschilt met de WNT-norm. Voor de toepassing van dit artikel wordt de bezoldiging van een minister bepaald zoals beschreven de memorie van toelichting bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. De voorzieningen betaalbaar op termijn worden hierin bepaald, als ware het pensioen van de minister ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Anders dan destijds bekend wordt het maximum pensioengevend inkomen

¹³ Kamerstukken II 2010-2011, 32600, nr. 3.

¹⁴ Artikel 2.4 en 2.5 WNT.

¹⁵ Zie Kamerstukken II 2015-2016, 34 366, nr. 1.

¹⁶ Zie Kamerstukken II, 2014-2015, 33817, nr. 10.

uitsluitend begrensd voor het ouderdoms- en nabestaandenpensioen en niet voor het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL.

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

Voor de uitvoerbaarheid van de WNT is een norm per kalenderjaar gewenst. Indien het de bezoldiging van de minister wijzigt voor of op 1 december, kent de wijziging van de norm daarom terugwerkende kracht tot 1 januari van het lopende jaar. Bij wijzigingen na 1 december wordt de wijziging meegenomen bij de vaststelling van de norm voor het komende jaar.

7.2 Wettelijke rente

Zoals in de memorie van toelichting bij de WNT al was aangegeven, worden voordelen uit laagrentende leningen (als onderdeel van vergoeding in natura) aangemerkt als onderdeel van de bezoldiging.¹⁷ Een vergelijkbaar voordeel treedt op als de topfunctionaris een onverschuldigde betaling niet terstond terugbetaalt. Tegenover dit voordeel voor de topfunctionaris staat een nadeel voor de verantwoordelijke die door uitblijven van de terugbetaling renteschade leidt. Om te voorkomen dat de topfunctionaris een oneigenlijk voordeel ontvangt en de verantwoordelijke hierdoor schade leidt, wordt voorgesteld te bepalen dat de topfunctionaris vanaf een zeker moment van rechtswege wettelijke rente verschuldigd over de niet terugbetaalde onverschuldigde betaling, met een minimum van 4% (parallel aan de ondergrens voor de invorderingsrente die ingevolge het regeerakkoord is vastgesteld op 4%).

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

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

In de WNT is op verschillende onderdelen van de wet voorzien in de mogelijkheid nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, ministeriële regeling of in beleidsregels. Dit heeft ondermeer tot doel vakministers de mogelijkheid te geven voor de sectoren onder hun verantwoordelijkheid (verlaagde) sectorale bezoldigingsmaxima en klassenindelingen vast te stellen. Daarnaast werd beoogd uitvoeringsregelgeving te kunnen vaststellen, met oog op verduidelijking en

¹⁷ Kamerstukken II 2010-2011, 32 600, nr. 3, p. 24.

uitvoerbaarheid van de wet in de praktijk. Deze uitvoeringsregelgeving omvat thans het Uitvoeringsbesluit WNT, de Uitvoeringsregeling WNT, het Controleprotocol WNT en de Beleidsregels WNT. De minister van BZK is verantwoordelijk voor de inrichting en het functioneren van het algehele systeem van de WNT. In relatie tot die systeemverantwoordelijkheid is het wenselijk de wijze van vaststelling en ondertekening van lagere regelgeving op één onderdeel te wijzigen. Voorgesteld wordt dat de vakminister (verlaagde) sectorale bezoldigingsmaxima en klassenindelingen voortaan dient vast te stellen in overeenstemming met de minister van BZK. Hierdoor is de minister van BZK beter in staat toe te zien op voldoende samenhang tussen sectorale klassenindelingen en bijbehorende maxima enerzijds en het algehele systeem van de WNT anderzijds.

8. Advies en consultatie

In deze paragraaf zal in het definitieve wetsvoorstel worden verantwoord op welke wijze consultatiereacties zijn verwerkt.

9. Overgangsrecht

Evenals bij eerdere wetsvoorstellen in relatie tot de normering van topinkomens kan dit wetsvoorstel bestaande bezoldigingsafspraken raken die topfunctionarissen hebben met hun werkgevers. Hiermee raakt dit wetsvoorstel het recht op ongestoord genot van het eigendom, neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).¹⁸ Voor enkele van de in paragraaf 5 geschetste maatregelen om wetsontwijking tegen te gaan, zijn expliciete overgangsrechtelijke bepalingen in het wetsvoorstel opgenomen. Deze worden in het artikelsgewijze deel nader toegelicht.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In onderdeel a, onder 7^o, en onderdeel b, onder 5^o, wordt telkens artikel 1.5a in de opsomming toegevoegd. Dit in verband met het nieuwe artikel 1.5a. Verwezen wordt naar de toelichting bij dat artikel (artikel I, onderdeel D).

Voorgesteld wordt de definitie van topfunctionaris in onderdeel b aan te scherpen, zodat niet alleen topfunctionarissen die de genoemde functies bekleden onder de definitie vallen, maar ook gewezen topfunctionarissen die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf hebben vervuld. Zij blijven voor een periode van vier jaar volledig genormeerd. Hiertoe wordt een nieuw onderdeel 6^o toegevoegd aan onderdeel b van artikel 1.1. De achtergrond van deze bepaling is voorkomen dat topfunctionarissen zich anders positioneren binnen de organisatie om aan de normering van de WNT te voorkomen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt om in onderdeel c de definitie van partijen met betrekking tot de gevallen waarin topfunctionarissen anders dan op grond van een dienstbetrekking een functie vervullen ('interimmers') te wijzigen. Thans zijn die gevallen gedefinieerd door verwijzing naar de artikelen die betrekking hebben op deze vorm van functievervulling, namelijk de artikelen 2.1, vierde lid, en 3.1, vijfde lid. Er wordt thans voorgesteld deze definitie materieel te omschrijven en niet meer naar de betrokken artikelen te verwijzen. De reden hiervoor is dat de artikelen 2.1 en 3.1 zullen worden gewijzigd, als ook dat in andere artikelen (namelijk 2.2 en 3.2) de functievervulling zonder dienstbetrekking aan de orde

¹⁸ Zie ook Kamerstukken II 2010-2011, 32 600, nr. 3, blz. 29-30 en Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 22-24.

zal komen. Tevens wordt op deze manier voorkomen dat bij wijziging van die artikelen de definitie in dit onderdeel telkens moet worden gewijzigd. Om die reden wordt ook onderdeel k gewijzigd.

In onderdeel i wordt voorgesteld ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een niet-collectieve CAO of uit een sociaal plan buiten de normering van de WNT te doen vallen. Hierbij is het van belang dat het niet mogelijk is dat er speciaal voor topfunctionarissen een aparte CAO of een apart sociaal plan wordt opgesteld. Dit wordt bewerkstelligd door te spreken van ‘een algemene bepaling van een collectieve arbeidsovereenkomst of collectieve regeling. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat een algemene bepaling in principe geldt voor een ieder die in dienstbetrekking bij een rechtspersoon of instelling. Indien een bepaling slechts van toepassing is op topfunctionarissen, dan kan niet worden gesproken van een algemene bepaling. Verwezen wordt naar paragraaf 4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt de definitie van een gelieerd bedrijf van onderdeel m te wijzigen om op die manier rekening te houden met gelieerdheid van bedrijven in een breder concernverband dan slechts de moeder-dochterrelatie. Hiertoe worden twee criteria toegevoegd aan onderdeel m van artikel 1.1. In de huidige onderdelen 1^o en 2^o wordt de reikwijdte verbreed door ook de rechtspersonen bedoeld in artikel 1.3, onderdelen a tot en met c, onder deze bepaling te laten vallen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wordt voorgesteld om in het eerste lid, onderdeel m, onder 2^o, in plaats van “invloed” voortaan de term “invloed van betekenis” op te nemen. Hiermee wordt aangesloten bij het gewijzigde artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b, en de uitleg die hieraan thans al wordt gegeven op grond van artikel 3 van de Beleidsregels WNT 2016. Zie de nadere onderbouwing daarvan bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel b. Wegens de wijzigingen in de onderdelen 1^o en 2^o is besloten onderdeel m in zijn geheel opnieuw vast te stellen.

Artikel I, onderdeel B

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

Artikel I, onderdeel C

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

Artikel I, onderdeel D

Er wordt voorgesteld een nieuw artikel 1.5a toe te voegen. Hiermee wordt beoogd holdings met daar binnen WNT-instellingen onder de reikwijdte van deze wet te brengen, indien dat op grond van de Dijkstal-criteria aangewezen is. Verwezen wordt naar paragraaf 5.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Met de bepaling in het eerste lid wordt beoogd niet-publiekrechtelijke rechtspersonen die feitelijk of juridisch een beslissende invloed kunnen uitoefenen over een of meerdere rechtspersonen of instellingen die onder de werking van de WNT vallen ook onder de werking van de wet te laten vallen.

Wat betreft de term 'feitelijk en juridisch beslissende invloed' is aangesloten bij artikel 26 van de Mededingingswet. Voor de term 'in stand houden' is aangesloten bij artikel 344 Boek 2 BW.

In het tweede lid is geregeld dat, indien er binnen het concern sprake is rechtspersonen of instellingen waarop verschillende regimes van toepassing zijn, de rechtspersoon of instelling die voor de holding de meeste inkomsten genereert bepaalt welk regime toepassing is op de holding.

Het derde lid bepaalt dat indien er onder de holding WNT-instellingen hangen waarop verschillende sectornormen van toepassing zijn op de holding de norm van toepassing is die geldt ten aanzien van de WNT-instelling die voor de holding de meeste inkomsten genereert. De sectornorm die op de holding van toepassing is bepaalt dat tevens welke vakminister verantwoordelijk is het toezicht op de holding.

Artikel I, onderdeel E

Het derde lid vervalt in verband met de afschaffing van het verbod op variabele beloningen, voor zover daardoor de geldende bezoldigingsnorm niet wordt overschreden. Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.11 en 3.8.

In plaats daarvan wordt in het nieuwe derde lid geregeld dat rente in rekening wordt gebracht vanaf 1 januari van het jaar volgend op de onverschuldigde betaling, indien onverschuldigde betalingen niet vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarin de onverschuldigde betaling heeft plaatsgevonden is terugbetaald. De rente die in rekening wordt gebracht is de wettelijke rente uit artikel 119 van Boek 6 van het BW. Dat is de rente die geldt voor consumententransacties. Indien deze lager is dan vier procent, wordt vier procent in rekening gebracht. Verwezen wordt naar paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel F

Voorgesteld wordt twee nieuwe artikelen in te voegen.

Artikel 1.6a bevat een anticumulatiebepaling die het onmogelijk maakt voor topfunctionarissen door bij meerdere WNT-instellingen, die niet gelieerd zijn op grond van artikel 2.1, vijfde lid, dienstbetrekkingen aan te gaan en daardoor in totaliteit een hogere bezoldiging te ontvangen dan de WNT-norm. Verwezen wordt naar paragraaf 5.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. De anticumulatiebepaling is alleen van toepassing op bestuurdersfuncties (executieve topfunctionaris). De bepaling ziet niet toe op voorzitters en leden van toezichthoudende organen (toezichthoudende topfunctionaris). Aangezien deze bepaling slechts van toepassing is op dienstbetrekkingen die worden aangegaan na inwerkingtreding van deze wet is overgangsrecht niet noodzakelijk.

Indien op de meerdere dienstbetrekkingen verschillende bezoldigingsmaxima van toepassing zijn, dan geldt als bezoldigingsgrens de hoogste norm die op grond van deze wet van toepassing is (eerste lid). Het deel van de bezoldiging dat uitgaat boven het bezoldigingsmaximum op grond van deze bepaling en dat betrekking heeft op de meest recent aangegane dienstbetrekking of dienstbetrekkingen geldt als onverschuldigd betaald (tweede lid).

Voorgesteld wordt om in het nieuwe artikel 1.6b een antimisbruikbepaling aan de wet toe te voegen. Verwezen wordt naar paragraaf 5.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor de onderbouwing voor deze bepaling. Het eerste lid bepaalt dat partijen geen constructies moeten aangaan die in het leven zijn geroepen om het doel en de strekking van deze wet te ondermijnen. In het tweede lid is in een omkering van de bewijslast voorzien, in die gevallen waarin de verantwoordelijke minister heeft aangegeven van mening te zijn dat er sprake is van een constructie die in het leven is geroepen met als enkel oogmerk het doel en de strekking van de wet te ondermijnen.

Artikel I, onderdeel G

Artikel 1.7 wordt aangepast in samenhang met de in de nieuwe paragraaf 4 “Openbaarmaking” opgenomen regels met betrekking tot de openbaarmakingsverplichtingen. Verwezen wordt naar paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, als ook de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4.1 en 5.2.

Het tweede lid vervalt, aangezien de openbaarmakingsverplichting die daarin is opgenomen zal worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 4.1, eerste lid.

Artikel I, onderdeel H

De redactie van het tweede lid van artikel 1.9 wordt aangepast in verband met de afschaffing van het hierboven genoemde verbod op variabele beloning. Zie paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 2.11 en 3.8.

Artikel I, onderdelen I en R

De redactie van het vijfde lid van artikel 2.1 en het zesde lid van artikel 3.1 wordt aangepast zodat dit lid ziet op zowel het geval waarin de topfunctionaris die een contract heeft met de verantwoordelijke en de gelieerde instelling en dus ook feitelijke werkzaamheden verricht voor de gelieerde instelling (zoals thans het geval is), als het geval hij werkt voor de verantwoordelijke, maar betaald wordt door de gelieerde instelling. De gelieerde instelling waarmee de topfunctionaris het dienstverband heeft is partij in de zin van art 1.1, onderdeel c.

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

In het nieuwe zevende lid van artikel 3.1 wordt het equivalent van het artikel 2.1, zesde lid, toegevoegd. Hiermee wordt een omissie hersteld.

Artikel I, onderdelen J en S

In de het tweede lid van de artikelen 2.2 en 3.2, vervallen de verwijzingen naar artikel 2.1, vierde lid, eerste volzin, respectievelijk 3.1, vijfde volzin. Bij de aanpassing van dit artikel bij de WNT-2 zijn deze artikelen abusievelijk op dit punt niet gewijzigd. Zoals aangegeven in de Nota van wijziging¹⁹ bij het genoemde wetsvoorstel en de wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT²⁰ en de Uitvoeringsregeling WNT²¹ is de normering zoals neergelegd in de artikelen 2.1, vierde lid, respectievelijk 3.1, vijfde lid, niet van toepassing op de leden van de hoogste toezichthoudende organen die zonder dienstbetrekking werkzaam zijn. Voor hen geldt de norm zoals neergelegd in de artikelen 2.2, eerste lid, respectievelijk 3.1, eerste lid. Om dit te verduidelijken wordt aan artikelen 2.2 en 3.2 tevens een derde lid toegevoegd met deze strekking.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de verwijzing naar artikel 3.5 in het eerste lid van artikel 3.2 te laten vervallen. De reden hiervoor is dat in dat artikel een afwijkend percentage wordt vastgesteld en niet een bedrag met betrekking tot de geldende maximale bezoldiging.

Artikel I, onderdeel K

¹⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 978, nr. 8.

²⁰ Stb. 2015, 475.

²¹ Scrt. 2015, 44179.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt het tweede lid te verduidelijken door expliciet op te nemen dat dit bedrag steeds naar boven wordt afgerond op duizendtallen euro's.

Artikel I, onderdeel L

Voorgesteld wordt om de procedure voor de besluitvorming inzake alle besluiten tot uitzonderingen op de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, gelijk te behandelen en hierover geen dergelijk besluit te nemen, dan nadat in alle gevallen overeenstemming daarover is bereikt in de ministerraad, ook indien dit uitzonderingen betreft die betrekking hebben rechtspersonen en instellingen uit de semipublieke sector. De regering hecht er waarde aan dat besluiten over uitzonderingen op de maximale bezoldigingsnorm zorgvuldig tot stand komen. Hiertoe wordt voorgesteld het tweede lid van artikel 2.4 te wijzigen.

Artikel I, onderdeel M

Op dit moment is er niet voorzien in een indexering van in artikel 2.5 opgenomen hogere bedrag van een maximale bezoldiging, waartoe ingeval van een individuele uitzondering kan worden besloten. Voorgesteld wordt dit hogere bedrag te koppelen aan de maximale bezoldiging van artikel 2.3, eerste lid. Op die manier stijgt dit bedrag mee met de indexatie van de maximale bezoldiging.

Artikel I, onderdelen N, O, T en U

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

In de artikelen 2.6, eerste lid, 2.7 tweede lid, en 3.4, tweede lid, wordt de zinsnede "gehoord Onze Minister" telkens vervangen door "in overeenstemming met Onze Minister". Deze wijziging hangt samen met de systeemverantwoordelijkheid van de minister van BZK. Verwezen wordt naar paragraaf 7.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

In samenhang met het nieuwe artikel 1.5a wordt voorgesteld de artikelen 2.6, 2.7 en 3.4 tevens op zodanige wijze aan te passen dat vakministers, in overeenstemming met de minister van BZK, kunnen bepalen dat de op grond van die artikelen vastgestelde staffels ook van toepassing zijn op de holding binnen het concern. Hiertoe wordt een nieuw tweede lid ingevoegd in artikel 2.6, een nieuw vijfde lid in artikel 2.7 en een nieuw vierde lid in artikel 3.4.

Artikel I, onderdeel P

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

Daarnaast wordt met de toegevoegde vierde lid bereikt dat, indien non-activiteit het gevolg is van een collectieve regeling dat voortvloeit uit een wettelijk voorschrift, collectieve arbeidsovereenkomst of een sociaal plan, de bezoldiging voor de toepassing van de WNT niet als ontslagvergoeding wordt aangemerkt. Verwezen wordt naar paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze toelichting, als ook de toelichting bij artikel 1.1, onderdeel i (Artikel I, onderdeel A).

In het nieuwe vijfde lid is thans expliciet geregeld dat de norm van tien, respectievelijk vijftien procent voor leden, respectievelijk voorzitters van toezichthoudende organen ook geldt ten aanzien van de – overigens zeer zelden voorkomende – uitkeringen in verband met de beëindiging van een dienstverband. Hiermee wordt een omissie hersteld.

Artikel I, onderdelen Q en W

Met het vervallen van de artikelen 2.11 en 3.8 wordt het verbod op variabele beloningen opgeheven. Verwezen wordt naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel I, onderdeel V

De wijziging van artikel 3.7 betreft een redactionele correctie.

Artikel I, onderdeel X

Zoals beschreven in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt voorgesteld de openbaarmakingsverplichtingen te verlichten voor diverse categorieën van rechtspersonen en instellingen. Hiertoe wordt paragraaf 4 “Openbaarmaking” opnieuw vastgesteld.

Op grond van het eerste lid van artikel 4.1 wordt voorgesteld om bij ministeriële regeling van de minister van BZK vast te stellen welke gegevens ten aanzien van topfunctionarissen in het financieel verslaggevingsdocument moeten worden opgenomen. Aangezien het noodzakelijk is om een grondslag voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens bij wet te regelen, is de verplichting om de naam van topfunctionarissen en gewezen topfunctionarissen te vermelden in dit lid opgenomen. Niet langer wordt deze verplichting opgelegd aan de verantwoordelijke, maar meer algemeen verwoord. De reden hiervoor is dat het niet in alle gevallen de verantwoordelijke is die de jaarrekening vaststelt. Bij NV's en BV's zijn dat bijvoorbeeld de aandeelhouders en die vallen niet onder de definitie van verantwoordelijke van artikel 1:1, onderdeel a.

Ten aanzien van een ieder die in dienstbetrekking is bij een WNT-instelling, die geen topfunctionaris is en die een hogere bezoldiging dan wel ontslagvergoeding heeft ontvangen dan de maximumbezoldiging van artikel 2.3, eerste lid, respectievelijk de maximum ontslagvergoeding van artikel 2.10, eerste lid, geldt tevens dat bepaalde gegevens dienen te worden vermeld in het financieel verslaggevingsdocument. Dit is geregeld in het tweede lid. Bij de bepaling of een te hoge bezoldiging of ontslagvergoeding is betaald dient rekening moet worden gehouden met een deeltijdfactor of een kortere aanstelling dan van een jaar. Hiertoe is artikel 2.1, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

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

In het vierde lid van artikel 4.1 de mogelijkheid geschapen voor de Minister van BZK om nadere regels te stellen ten aanzien van de openbaarmaking van de financiële verslaggevingsdocumenten waarop dit artikel betrekking heeft. Doel van deze regelgeving zal zijn te waarborgen dat de jaarstukken op een toegankelijke wijze voor het publiek tijdig (via internet) beschikbaar worden gesteld.

De thans geldende algemene digitale meldplicht van de artikelen 4.1, vijfde lid, en 4.2, zevende lid, komt te vervallen. In het vijfde lid van het nieuwe artikel 4.1 wordt in plaats daarvan de mogelijkheid opgenomen voor een vakminister om een digitale meldplicht in het leven te roepen indien dat wenselijk wordt geacht. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel Y

Het aanhef van het eerste lid van artikel 5.2 wordt redactioneel aangepast opdat deze beter leesbaar is.

In het eerste lid, onderdeel a, en in het tweede lid wordt de verwijzing naar digitale melding bij de vakministers verwijderd. Het tweede lid wordt ook gewijzigd, omdat niet langer in alle gevallen een accountantscontrole verplicht zal zijn. Dit alles hangt samen met de wijziging van artikel 4.1 in verband met de vermindering van de administratieve lasten. Zie ook paragraaf 3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 1.7 en 4.1.

Het eerste lid, aanhef en onderdeel b, wordt aangepast in verband met de materiële definitie van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking. Verwezen wordt naar de uitleg in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting bij artikel 1:1, onderdeel c.

Daarnaast wordt de term "gewezen topfunctionaris" uit het eerste lid, aanhef, en onderdeel b verwijderd, gelet op de verbreding van de definitie van topfunctionaris in artikel 1.1, onderdeel b. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting aldaar.

Artikel I, onderdeel Z

In het huidige artikel 5.3 is reeds aan de Belastingdienst, pensioenfondsen en verzekeraars de verplichting opgelegd om desgevraagd kosteloos opgaven en inlichtingen te verstrekken voor zover het betalingen aan topfunctionarissen betreft. Voorgesteld wordt aan dit artikel het UWV en de KvK toe te voegen. Tevens worden de beperkingen geschrapt dat een betaling altijd de aanleiding moet zijn voor een gegevensuitvraag en dat het slechts gegevens over een topfunctionaris mag betreffen.. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel AA

Artikel 5.4 wordt aangepast op zodanige wijze dat deze bepaling, die ziet op de handhaving van deze wet, zich uitstrekt tot de gehele wet en niet langer alleen op het bepaalde in paragrafen 2 en 3. De reden hiervoor is de nieuw in te voegen anticumulatiebepaling van artikel 1.6a in paragraaf 1.

Artikel I, onderdeel AB

In samenhang met de voorgestelde materiële definitie van interim-topfunctionarissen in artikel 1.1, onderdeel c, wordt ook in dit artikel eenzelfde materiële definitie opgenomen.

Artikel I, onderdeel AC

De paragraaf inzake de mogelijkheid tot instelling van een adviescollege kan vervallen. Verwezen wordt naar paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting .

Artikel I, onderdeel AD

Voorgesteld wordt de thans in artikel 7.1 aanhef en onderdelen a, b en c, opgenomen onderdelen van het jaarlijkse overzicht dat aan de Staten-Generaal wordt verzonden te laten vervallen. Het artikel wordt daartoe opnieuw vastgesteld. In de rapportage zal voortaan alleen aandacht worden besteed aan de daadwerkelijke overtredingen en de handhaving. Verwezen wordt naar paragraaf 6.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

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

Artikel I, onderdeel AE

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze toelichting wordt voorgesteld om de frequentie van de wetsevaluatie te verlagen. Voorgesteld wordt om de eerstvolgende wetsevaluatie in 2020 te doen plaatsvinden, een jaar na de beoogde inwerkingtredingsdatum van het onderhavige wetsvoorstel en vervolgens elke vijf jaar. Verwezen wordt naar die paragraaf voor een nadere toelichting.

Artikel I, onderdeel AF

Het zevende lid van artikel 7.3 komt te vervallen als gevolg van de afschaffing van het verbod op variabele beloning. Zie de toelichting bij de artikelen 2.11 en 3.8. De huidige leden acht tot en met 11 worden vernummerd.

In het nieuwe zevende lid (thans het achtste lid) was abusievelijk een verwijzing naar artikel 3.1 opgenomen. Op gesubsidieerde instellingen zijn evenwel geen sectornormen van toepassing. Om die reden komt de verwijzing naar artikel 3.1 in dit lid te vervallen.

Artikel I, onderdeel AG

Het nieuwe artikel 7.3b bevat het overgangsrecht. Overgangsrecht is noodzakelijk met het oog op de rechtszekerheid en de wens te voldoen aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM betreffende het recht op ongestoord genot van eigendom.

In de nieuwe bepaling in artikel 1.1, onderdeel b, onder 6°, (Artikel I, onderdeel A) wordt voorgesteld de definitie van topfunctionaris aan te scherpen, zodat niet alleen topfunctionarissen die de genoemde functies bekleden onder de definitie vallen, maar ook gewezen topfunctionarissen die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden hebben vervuld. Ten aanzien van topfunctionarissen die op het moment van inwerkingtreding van deze wet reeds een dienstbetrekking hadden wordt in het eerste lid geregeld dat de onderhavige bepaling niet van toepassing. Dit is geregeld in het eerste lid.

Met de uitbreiding van de definitie van gelieerde bedrijven in artikel 1.1, onderdeel m, (artikel I, onderdeel A) is het mogelijk dat de bezoldiging van topfunctionaris in combinatie met de bezoldiging die de topfunctionaris ontvangt bij een door deze wet nieuw als gelieerd aangemerkte rechtspersoon ineens boven de norm uitkomt. Voor deze gevallen gaat het overgangsrecht gelden van vier jaar behoud van de bestaande bezoldiging, gevolgd door afbouw naar de geldende norm in drie jaar. Dit is geregeld in het tweede lid jo. het vierde lid.

Tot slot is voorzien in overgangsrecht voor de anders dan krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon (de holding) die op grond van het nieuwe artikel 1.5a onder de werking van de WNT wordt gebracht (artikel I, onderdeel D). Ook voor de topfunctionarissen werkzaam bij de holding die door inwerkingtreding van de uitbreiding van deze bepaling geldt als overgangsrecht dat de bezoldiging voor vier jaar lang behouden blijft, gevolgd door drie jaar afbouwen. Dit is geregeld in het derde lid jo. het vierde lid.

Het vijfde lid maakt duidelijk dat indien het dienstverband wordt verlengd, het overgangsrecht komt te vervallen.

Artikel I, onderdeel AH

Het huidige artikel 7.4 is uitgewerkt en kan komen te vervallen. In plaats daarvan wordt een nieuw artikel 7.4 voorgesteld in verband met de een mogelijke verhoging van de norm uit artikel 2.3, eerste lid, indien de bezoldiging van een minister hoger wordt dan die norm en het verschil ten minste 500 euro bedraagt,. Daarbij wordt het nieuwe bedrag afgerond op duizendtallen euro's naar boven. Verwezen wordt naar paragraaf 7.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het tweede lid bepaalt dat wijzigingen in de bezoldiging van een minister die van kracht worden voor 1 december van enig jaar terugwerkende kracht zullen worden doorgevoerd in de norm van artikel 2.3, eerste lid, tot 1 januari van dat jaar

Artikel I, onderdeel AI

De artikelen 7.5 tot en met 7.8 zijn uitgewerkt en kunnen komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel AJ

De citeertitel van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector wordt gewijzigd in: Wet normering topinkomens. Dat is de manier waarop in de praktijk deze wet wordt aangehaald. Besloten is daarbij aan te sluiten. Hiertoe wordt artikel 7.10 aangepast.

Artikel I, onderdeel AK

Dit betreft een redactionele wijziging. Het woord "behoudens" was abusievelijk twee maal opgenomen in de zin.

Artikel I, onderdeel AL

Bijlage 3 wordt aangepast. De AWBZ werd uitgevoerd door de zorgverzekeraars. De Wlz, die de AWBZ op 1 januari 2015 verving, wordt echter uitgevoerd door Wlz-uitvoerders. Anders dan de tekst van Bijlage 3 doet vermoeden, zijn dit geen zorgverzekeraars. Sterker, artikel 1.1 van de Wlz bepaalt juist dat Wlz-uitvoerders géén zorgverzekeraar mogen zijn (al dienen ze ingevolge artikel 4.4.1 Wlz wel deel uit te maken van een concern waarin ten minste één zorgverzekeraar zit). In plaats daarvan zijn Wlz-uitvoerder privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, waarop krachtens artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, WNT de paragrafen 2 en 4 van de WNT van toepassing zijn. Dientengevolge is de verwijzing, in Bijlage 3, naar de Wlz komen te vervallen. Indien een natuurlijke persoon zowel bij een zorgverzekeraar als een Wlz-uitvoerder als topfunctionaris werkzaam is, wordt zijn maximumbezoldiging berekend aan de hand van het gesteld in de artikelen 2.1, tweede lid (voor de functie bij de Wlz-uitvoerder) respectievelijk 3.1, derde lid (voor de functie bij de zorgverzekeraar).

Artikel I, onderdeel AM

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

Artikel I, onderdeel AN

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

Artikel II

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

Artikel III

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

