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

Wij, Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, zoals neergelegd in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

**ARTIKEL I**

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector wordt als volgt gewijzigd:

**A**

In artikel 2.2, eerste lid, wordt ‘vijf, onderscheidenlijk 7,5 procent’ vervangen door: tien, onderscheidenlijk vijftien procent.

**B**

Artikel 2.3 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste lid komt te luiden:
2. De bezoldiging van een topfunctionaris bedraagt per kalenderjaar ten hoogste € 177 410. Dit bedrag is de som van de volgende bedragen:

a. € 144 108 wegens de beloning;

b. € 8263 wegens belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en

c. € 25 039 wegens de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn.

2. In het derde lid, onderdeel a, wordt ‘de aanhef van het eerste lid’ vervangen door: het eerste lid, onderdeel a.

3. In het derde lid, onderdeel b, wordt ‘het eerste lid, onderdeel a,’ vervangen door: het eerste lid, onderdeel b.

4. In het derde lid, onderdeel c, wordt ‘het eerste lid, onderdeel b’ vervangen door ‘het eerste lid, onderdeel c’ en wordt ‘de aanhef van het eerste lid’ vervangen door: het eerste lid, onderdeel a.

**C**

In artikel 3.2, eerste lid, wordt ‘vijf, onderscheidenlijk 7,5 procent’ vervangen door: tien, onderscheidenlijk vijftien procent.

**D**

Artikel 7.3 wordt gewijzigd als volgt:

1. Het eerste tot en met vierde lid komen te luiden:

1. In afwijking van artikel 2.1, onderscheidenlijk artikel 2.2, artikel 3.1 en artikel 3.2, is een vóór 1 januari 2013 tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum, onderscheidenlijk het van toepassing zijnde maximum, toegestaan tot 1 januari 2017. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien de verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend vóór 1 januari 2013 tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.

2. In afwijking van artikel 2.2, artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid, artikel 2.8, artikel 3.4, tweede lid, of artikel 3.5, is een voorafgaand aan de inwerkingtreding van een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid, artikel 2.8, artikel 3.4, tweede lid, of artikel 3.5, overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het van toepassing zijnde maximum, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na inwerkingtreding van de ministeriële regeling. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien de verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de ministeriële regeling tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.

3. Indien door wijziging van de bijlage bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d of e, of artikel 1.4, eerste lid, deze wet van toepassing wordt op een rechtspersoon of instelling, is, in afwijking van artikel 2.1, artikel 2.2, artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid, artikel 2.8, artikel 3.1, artikel 3.2, artikel 3.4, tweede lid, of artikel 3.5, een voorafgaand aan die wijziging van de bijlage tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het van toepassing zijnde maximum, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na de wijziging van de bijlage. De bezoldiging, bedoeld in de eerste volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de wijziging van de bijlage tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing. Indien de wijziging van de bijlage plaatsvindt voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT en sprake is van een rechtspersoon of instelling waarop artikel 2.3 van toepassing is, wordt in de eerste volzin ten aanzien van een voorafgaand aan die wijziging van de bijlage tussen partijen overeengekomen bezoldiging voor ‘het van toepassing zijnde maximum’ gelezen: het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum. De vorige volzin is niet van toepassing ten aanzien van de in artikel 2.2, eerste lid, bedoelde leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen.

4. Indien door de verlening van een subsidie als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, deze wet van toepassing wordt op een rechtspersoon of instelling, is, in afwijking van artikel 2.1, artikel 2.2, artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid, artikel 2.8, artikel 3.1, artikel 3.2, artikel 3.4, tweede lid, of artikel 3.5, een voorafgaand aan de aanvraag van die beschikking tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het van toepassing zijnde maximum, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na de bekendmaking van de subsidiebeschikking. De bezoldiging, bedoeld in de eerste volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de aanvraag van die beschikking tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing. Indien de aanvraag van de beschikking plaatsvindt voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT en sprake is van een rechtspersoon of instelling waarop artikel 2.3 van toepassing is wordt in de eerste volzin ten aanzien van een voorafgaand aan de aanvraag van die beschikking tussen partijen overeengekomen bezoldiging voor ‘het van toepassing zijnde maximum’ gelezen: het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum. De vorige volzin is niet van toepassing ten aanzien van de in artikel 2.2, eerste lid, bedoelde leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen.

1. Het achtste en negende lid komen te luiden:

8. Met ingang van 1 januari 2017, dan wel na het verstrijken van de in het tweede tot en met vijfde lid bedoelde periode van vier jaar, wordt de overeengekomen bezoldiging, bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid, in een periode van drie jaar teruggebracht naar het van toepassing zijnde maximum. Voor rechtspersonen of instellingen waarop artikel 2.3 van toepassing is, onderscheidenlijk voor rechtspersonen of instellingen waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid of artikel 2.8, en waarbij het van toepassing zijnde maximum met ingang van de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT is verlaagd, wordt in dit lid ten aanzien van bezoldigingen die voor 1 januari 2013, onderscheidenlijk voor de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum zijn overeengekomen voor ‘het van toepassing zijnde maximum’ gelezen: het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum. De vorige volzin is niet van toepassing ten aanzien van de in artikel 2.2, eerste lid, bedoelde leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen. In het eerste jaar bedraagt de verlaging een vierde deel van het verschil tussen de bezoldiging die op grond van het eerste tot en met vierde lid werd genoten en het van toepassing zijnde maximum. In het tweede jaar bedraagt de verlaging een derde deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het eerste jaar en het van toepassing zijnde maximum. In het derde jaar bedraagt de verlaging een tweede deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het tweede jaar en het van toepassing zijnde maximum. Een eventuele overeengekomen verhoging als bedoeld in het eerste tot en met vijfde lid blijft buiten beschouwing.

9. Bij rechtspersonen of instellingen waarop artikel 2.3 van toepassing is of waarvoor het van toepassing zijnde maximum door wijziging van een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid of artikel 2.8, met ingang van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT is verlaagd, wordt na het verstrijken van de in het zevende lid bedoelde periode van drie jaar de bezoldiging in een periode van twee jaar teruggebracht naar het van toepassing zijn maximum. In het eerste jaar bedraagt de verlaging de helft van het verschil tussen het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum en het van toepassing zijnde maximum. In het tweede jaar betreft de verlaging het verschil tussen de bezoldiging in het eerste jaar en het van toepassing zijnde maximum.

**E**

Na artikel 7.3 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

**Artikel 7.3a**

1. In afwijking van artikel 2.1, artikel 2.6, eerste lid, artikel 2.7, tweede lid, of artikel 2.8 is een voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het van toepassing zijnde maximum, doch evenveel of lager dan het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien de verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.

2. Na het verstrijken van de in het eerste lid bedoelde periode van vier jaar, wordt de overeengekomen bezoldiging in een periode van drie jaar teruggebracht naar het van toepassing zijnde maximum. In het eerste jaar bedraagt de verlaging een vierde deel van het verschil tussen de bezoldiging die op grond van het eerste tot en met vierde lid werd genoten en het van toepassing zijnde maximum. In het tweede jaar bedraagt de verlaging een derde deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het eerste jaar en het van toepassing zijnde maximum. In het derde jaar bedraagt de verlaging een tweede deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het tweede jaar en het van toepassing zijnde maximum. Een eventuele overeengekomen verhoging als bedoeld in het eerste lid blijft buiten beschouwing.

**F**

 Artikel 7.4 komt te luiden:

 **Artikel 7.4**

 1. In afwijking van artikel 2.6, eerste lid, en artikel 2.7, tweede lid, kan Onze Minister de in deze artikelen bedoelde bedragen voor zover deze betrekking hebben op het kalenderjaar waarin de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT in werking treedt bij ministeriële regeling vaststellen uiterlijk in februari van dat kalenderjaar.

 2. Voor de toepassing van artikel 7.3a, eerste lid, wordt een voorafgaand aan de plaatsing in de Staatscourant van een ministeriële regeling als bedoeld in het eerste lid overeengekomen bezoldiging gelijkgesteld met een voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum overeengekomen bezoldiging.

 **ARTIKEL II**

 Indien het bij koninklijke boodschap van 15 april 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen), Kamerstukken 33 610, tot wet is of wordt verheven en eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, komt artikel I, onderdeel C, onder vier, te luiden:

4. Het derde lid, onderdeel c, komt te luiden:

c. Het bedrag in het eerste lid, onderdeel c, wordt vastgesteld aan de hand van de door het Algemeen Burgerlijk Pensioen op het moment van vaststellen van de in het tweede lid bedoelde ministeriële regeling bij de sector Rijk voor het werkgeversdeel van de premie gehanteerde premiepercentages en franchisebedragen, toe te passen op het bedrag, genoemd in de aanhef van het eerste lid, zoals dat na toepassing van onderdeel a van dit lid komt te luiden, rekening houdend met het door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds gehanteerde maximum pensioengevend inkomen, en wordt afgerond naar boven op hele euro’s.

**ARTIKEL III**

Indien het bij koninklijke boodschap van 15 april 2013 ingediende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen), Kamerstukken 33 610, tot wet is of wordt verheven en later in werking treedt dan deze wet, komt artikel 2.3, derde lid, onderdeel c, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector te luiden:

c. Het bedrag in het eerste lid, onderdeel c, wordt vastgesteld aan de hand van de door het Algemeen Burgerlijk Pensioen op het moment van vaststellen van de in het tweede lid bedoelde ministeriële regeling bij de sector Rijk voor het werkgeversdeel van de premie gehanteerde premiepercentages en franchisebedragen, toe te passen op het bedrag, genoemd in de aanhef van het eerste lid, zoals dat na toepassing van onderdeel a van dit lid komt te luiden, rekening houdend met het door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds gehanteerde maximum pensioengevend inkomen, en wordt afgerond naar boven op hele euro’s.

**ARTIKEL IV**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Bij dat besluit kunnen de in artikel I, onderdeel B genoemde bedragen overeenkomstig artikel 2.3, derde lid, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector worden gewijzigd.

**ARTIKEL V**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT.

Laten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

**Memorie van toelichting**

**1. Inleiding**

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

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

Dit wetsvoorstel strekt tot gedeeltelijke uitvoering van dit onderdeel van het regeerakkoord. Het strekt er toe het wettelijke bezoldigingsmaximum op grond van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT) voor topfunctionarissen te verlagen van 130% van de bezoldiging van een minister, naar 100% van de bezoldiging van een minister. De uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal in een apart wetsvoorstel worden neergelegd. Zoals ik in mijn brief van 10 juli 2013 aan de beide Kamers heb aangegeven, is de wens tot versnelde verlaging van de norm de reden om beide onderwerpen in twee aparte wetsvoorstellen op te nemen.[[2]](#footnote-2) De totstandkoming van de uitbreiding van de reikwijdte naar alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector zal meer onderzoek en studie vergen dan de verlaging van de norm voor uitsluitend topfunctionarissen. Bij een splitsing in twee wetsvoorstellen behoeft de eerste aanpassing van de WNT, de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100%, niet te wachten op de meeromvattende tweede aanpassing, de uitbreiding van de reikwijdte. De mogelijkheid van twee afzonderlijke wetsvoorstellen is ook in het algemeen overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van de Tweede Kamer van 14 februari 2013 aan de orde geweest.[[3]](#footnote-3)

Naast de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum, wordt in dit wetsvoorstel een wijziging voorgesteld op het punt van de normering van de bezoldiging van interne toezichthouders. Voorts bevat het wetsvoorstel het overgangsrecht in verband met de verlaging van de norm. Voor het overige blijft de WNT onder voorliggend wetsvoorstel ongewijzigd, zowel voor wat betreft de rechtspersonen en instellingen die onder de wet vallen en de indeling in regimes, als voor wat betreft de opbouw van de norm en het bezoldigingsbegrip, de mogelijkheden tot maatwerk en de overige inhoud van de WNT.

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

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

In het algemeen deel van deze toelichting zal in paragraaf 2 eerst worden ingegaan op de doelstelling van het wetsvoorstel. Daarna zullen in paragraaf 3 de opbouw en de hoogte van de 100% norm aan de orde komen. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op de effecten van het wetsvoorstel. Paragraaf 5 gaat over de normering van de bezoldiging van interne toezichthouders, terwijl paragraaf 6 de samenloop van dit wetsvoorstel betreft met de wijzigingen van de wetgeving op pensioenterrein. De paragrafen 7 tot en met 9 betreffen het overgangsrecht en het recht op eigendom, de openbaarmaking en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en ten slotte het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging. In paragraaf 10 ten slotte wordt ingegaan op de resultaten van de consultatie, voor zover hierop nog niet eerder in deze toelichting is ingegaan.

**2. Doelstelling wetsvoorstel**

De regering acht een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector van groot belang. Met dit wetsvoorstel beoogt de regering de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector – in vergelijking met de huidige WNT - over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Hiermee is rekening gehouden met de maatschappelijke verontwaardiging over (te) hoge bezoldigingen. Het is van belang dat verantwoord wordt omgegaan met publieke middelen en voorkomen dient te worden dat met de uitoefening van publieke taken onevenredig hoge bezoldigingen worden verdiend. Gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van een minister binnen ons staatsbestel, is het passend de bezoldiging van een minister als maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector aan te houden. Er is voortschrijdend inzicht dat deze bezoldiging een adequaat maximum vormt. Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens.

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

Er mag van worden uitgegaan dat in de publieke en semipublieke sector ook bij een verlaging van de norm naar 100% van de bezoldiging van een minister nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden. Bij een maximumbezoldiging ter hoogte van de bezoldiging van een minister bestaan, als gezegd, immers nog voldoende mogelijkheden tot een adequate en courante bezoldiging in relatie tot de taken en verantwoordelijkheden van de topfunctionaris. Daarnaast is relevant dat de kwaliteit van een topfunctionaris slechts voor een deel afhankelijk is van de hoogte van de bezoldiging die de topfunctionarissen ontvangen. Er bestaat niet altijd een rechtevenredig verband tussen de hoogte van de bezoldiging en de kwaliteit van de topfunctionarissen. Van de kant van de topfunctionaris bezien, blijkt dat naast de bezoldiging ook andere onderdelen van het werk, waaronder immateriële, relevant zijn voor de mate van aantrekkelijkheid van een functie, en vaak zelfs relevanter dan de bezoldiging. De inhoud van het werk (maatschappelijke relevantie), de context en de waardering voor het werk worden veelal belangrijker gevonden dan de bezoldiging.[[6]](#footnote-6) Geconstateerd kan daarbij worden dat veel personen voor een (top)functie in de publieke en semipublieke sector kiezen, terwijl zij mogelijk in het bedrijfsleven een hogere bezoldiging kunnen ontvangen. Het is blijkbaar voor velen nog steeds aantrekkelijk om een (top)functie in deze sectoren te vervullen. De regering ziet geen aanleiding te veronderstellen dat dit door dit wetsvoorstel in belangrijke mate zal wijzigen.

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

**3.1 Inleiding**

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

In dit wetsvoorstel is er voor gekozen zowel de hoogte van de 100%-norm als het bezoldigingsbegrip vast te stellen conform de huidige WNT-systematiek. Dit betekent voor de norm dat deze is opgebouwd uit het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering van een minister, zijn onkostenvergoeding[[7]](#footnote-7) en een fictieve pensioenpremie. Voor de toetsing van de bezoldiging aan de norm houdt dit in dat hiervoor zoveel mogelijk wordt aangesloten bij het bezoldigingsbegrip zoals opgenomen in artikel 383c van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek en bij de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van de Raad voor de Jaarverslaggeving. De opbouw van de norm en de hoogte zullen in paragraaf 3.2 aan de orde komen. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens op een drietal inkomensbestanddelen van een minister ingegaan, die geen onderdeel van de norm vormen, maar bij de toetsing van de actuele bezoldiging van een topfunctionaris aan de norm wel als beloning en daarmee als bezoldiging in de zin van de WNT worden aangemerkt.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat bewindspersonen – net als de andere functionarissen, genoemd in artikel 2, tweede lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers[[8]](#footnote-8) en net als de functionarissen als bedoeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman – niet onder de WNT vallen. Hiervoor is destijds gekozen omdat de bezoldiging van deze functionarissen reeds uitputtend wettelijk gereguleerd en daarmee openbaar en genormeerd is. Het is niet toegestaan om aan deze functionarissen aanvullende bezoldiging toe te kennen boven de wettelijke aanspraken.

**3.2 De opbouw en hoogte van de norm**

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

1. het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering, die een minister ontvangt op grond van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (de beloning);
2. de onkostenvergoeding die de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken ontvangen op grond van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen (de belastbare vaste en variabele onkostenvergoeding)[[9]](#footnote-9);
3. de werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie. Dit is een fictief bedrag dat aan premie betaald zou zijn als het pensioen van de ministers ondergebracht zou zijn bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn).

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

Het bestanddeel *onkostenvergoeding* bedraagt – net als op grond van de huidige WNT – op grond van dit wetsvoorstel twaalf maal de maandelijkse vergoeding voor de kosten van voorzieningen voor de Minister-President en de minister van Buitenlandse Zaken op grond van artikel 10, tweede lid, onderdelen a. en b., van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen, afgerond op hele euro’s. Deze maandelijkse vergoeding bedraagt thans € 688,53.[[10]](#footnote-10) Dit komt afgerond naar boven neer op een jaarbedrag van € 8.263. Het bedrag wordt voor zover de consumentenprijsindex van de maand september daartoe aanleiding geeft, jaarlijks aangepast overeenkomstig artikel 10, vierde lid, van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen.

Het bestanddeel *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* betreft – net als op grond van de huidige WNT - het werkgeversdeel[[11]](#footnote-11) van de pensioenbijdrage die betaald zou zijn als het pensioen van de minister zou zijn ondergebracht bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (hierna: ABP). Een minister ontvangt pensioen op grond van de Algemene Pensioenwet Politieke Ambtsdragers (APPA). De APPA wordt gefinancierd vanuit de begroting. Dat wil zeggen dat geen premie wordt afgedragen. Om het vergelijkbaar te houden met topfunctionarissen is – conform de huidige WNT - in de norm een fictief bedrag voor de werkgeversbijdrage in de pensioenpremie opgenomen. Het bedrag komt op grond van dit wetsvoorstel overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een beloning van € 144.108.[[12]](#footnote-12) Daartoe worden de percentages en franchises gehanteerd die het ABP hanteert voor de berekening van de verschillende werkgeversbijdragen bij het Rijk. Het totaal van deze werkgeversbijdragen bedraagt bij een beloning van € 144.108 op basis van de op 1 januari 2014 geldende percentages € 25.039.[[13]](#footnote-13) Hierbij is rekening gehouden met de premies voor het ouderdomspensioen, het nabestaandenpensioen, het arbeidsongeschiktheids­pensioen en de overgangspremie VPL[[14]](#footnote-14) (in verband met het overgangsrecht van de FPU[[15]](#footnote-15)). Dit bedrag zal jaarlijks bij ministeriële regeling worden aangepast aan de dan geldende percentages.

Net als de andere twee bestanddelen van de norm, kan de hoogte van het bedrag voor de *voorzieningen ten behoeve van beloningen betaalbaar op termijn* wijziging ondergaan. Juist bij dit bestanddeel wordt dit benadrukt, omdat wetswijzigingen aanhangig zijn of naar verwachting binnenkort aanhangig worden gemaakt die invloed kunnen hebben op de premiepercentages die het ABP hanteert. In dit kader zijn relevant het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen[[16]](#footnote-16) en het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en het Belastingplan 2014[[17]](#footnote-17) (novelle) dat thans bij de Tweede Kamer aanhangig is. Ook de voorgenomen herziening van het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen mag niet onvermeld blijven.[[18]](#footnote-18) In paragraaf 6 wordt nader ingegaan op de samenloop van voorliggend wetsvoorstel met die wetsvoorstellen. Deze wijzigingen doen echter niet af aan de keuze die in dit wetsvoorstel is gemaakt om de norm samen te stellen uit het salaris, de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering van een minister, de onkostenvergoeding van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken, en de werkgeversbijdrage aan het pensioen die betaald zou zijn als het pensioen van een minister zou zijn ondergebracht bij het ABP.

Gelet op het voorgaande bedraagt het bezoldigingmaximum naar het niveau van 2013 in totaal € 144.108 + € 8.263 + € 25.038 = € 177.409. Bij het koninklijk besluit tot inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zullen de bedoelde bedragen zo nodig worden geactualiseerd.[[19]](#footnote-19)

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

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

|  |  |
| --- | --- |
| WNT (130%)In werking per 1 januari 2013 | Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%)In werking per 1 januari 2015 |
| Norm bestaat in 2014 uit:* Beloning ad 130% x € 144.108 = € 187.340

gebaseerd op:* + bruto salaris
	+ vakantie-uitkering
	+ eindejaarsuitkering
* *plus* belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263
* *plus* pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 34.871
* totaal: € 230.474.
 | Norm bestaat uit (bedragen 2014):* Beloning ad € 144.108

gebaseerd op:* + bruto salaris
	+ vakantie-uitkering
	+ eindejaarsuitkering
* *plus* belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263
* *plus* pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 25.039
* totaal: € 177.410.
 |

**3.3 De overige bezoldigingscomponenten van de minister**

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

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

Voor wat betreft de fiscale bijtelling wegens het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik en de financiële compensatie voor de in verband hiermee te betalen loonbelasting is de achtergrond bij voorgaande keuze dat het ministers om veiligheidsmaatregelen niet is toegestaan om privé met de eigen auto te rijden. Zij kunnen dus niet afzien van het privégebruik van de dienstauto. Wegens de onvrijwilligheid werd het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen voor privédoeleinden aanvankelijk niet als privégebruik beschouwd. Sinds de Hoge Raad in 1997[[20]](#footnote-20) heeft beslist dat over het gebruik van de dienstauto door bewindspersonen niettemin inkomstenbelasting (thans loonbelasting) moet worden geheven, vindt de bijtelling wegens privégebruik van de dienstauto plaats, en betalen bewindspersonen loonbelasting over het gebruik van de dienstauto. Wegens het verplichte karakter van het gebruik van de dienstauto om veiligheidsredenen, wordt de loonbelasting voor bewindspersonen ingevolge artikel 8 van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen gecompenseerd, zodat het arrest van de Hoge Raad geen verlaging van de netto bezoldiging van de bewindspersonen tot gevolg heeft. De compensatie geschiedt in de vorm van een maandelijkse toeslag op het salaris.

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

*Het pied-à-terre*

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

**4. De effecten van het wetsvoorstel**

**4.1 Algemeen**

Hiervoor, in paragraaf 2, is de regering reeds ingegaan op de mogelijke effecten van dit wetsvoorstel op de kwaliteit die de topfunctionarissen bieden en de aantrekkelijkheid van het werken als topfunctionaris in de publieke en semipublieke sector. Op deze plaats wordt herhaald dat naar verwachting ook bij een verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum naar 100% van de bezoldiging van een minister nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden en dat het nog steeds aantrekkelijk zal zijn om voor een (top)functie in de publieke en semipublieke sector te kiezen. Voor die exceptionele situaties waarin voor het huidige bezoldigingsmaximum geen geschikte topfunctionaris gevonden kan worden, bestaat in een individueel geval de mogelijkheid dat een hogere bezoldiging wordt toegekend.

Een neveneffect van de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen zal naar verwachting wel zijn dat de relatie met de diverse loongebouwen in de publieke en semipublieke sector nadrukkelijker aandacht zal krijgen van sociale partners in deze sectoren. Zonder een wettelijk maximum voor de bezoldiging van niet-topfunctionarissen, zijn partijen in principe vrij om met deze functionarissen een bezoldiging overeen te komen die boven het wettelijke bezoldigingsmaximum ligt dat voor de topfunctionarissen geldt.[[21]](#footnote-21) Dit neemt niet weg dat het in bepaalde sectoren niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook zijn effect heeft op het totale loongebouw. De reacties op de consultatie bevestigen dit ook. De afgewogen relatie tussen functiezwaarte en beloning kan hiermee in het gedrang komen. Alhoewel met dit wetsvoorstel geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd, wordt, zeker in het licht van het nog komende wetsvoorstel dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT tot alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector regelt, een dergelijke werking niettemin als een wenselijk neveneffect beschouwd.

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

Voorts is relevant op hoeveel topfunctionarissen dit wetsvoorstel daadwerkelijk effect heeft. De regering beschikt niet over exacte gegevens van het aantal topfunctionarissen dat thans een bezoldiging ontvangt die de nieuwe norm van 100% van de bezoldiging van een minister te boven gaat. Wel beschikt de regering over de Wopt-rapportage 2011[[22]](#footnote-22) waarin gegevens zijn opgenomen van functionarissen van wie de som van het belastbaar loon en - kortgezegd - de pensioenbijdragen, het gemiddelde belastbaar loon van een minister te boven gaat. De Wopt enerzijds en de WNT anderzijds hanteren echter verschillende uitgangspunten voor welke onderdelen tot het belastbaar jaarloon, respectievelijk de bezoldiging gerekend dienen te worden. Zo vormt de fiscale bijtelling voor het ter beschikking stellen van een auto voor privégebruik wel onderdeel van het belastbaar loon in de zin van de Wopt, maar wordt deze bijtelling op grond van dit wetsvoorstel buiten de WNT-norm gebracht. Bovendien is de reikwijdte van beide wetten niet geheel gelijk en betreft de Wopt-rapportage alle functionarissen, terwijl de WNT-norm alleen betrekking heeft op topfunctionarissen. Ten slotte was de Wopt-norm voor 2011 € 193.000, terwijl de WNT-norm bij 100% € 177.410 bedraagt.

Met inachtneming van vorenstaande, wordt er – op basis van de Wopt-rapportage over 2011 - vanuit gegaan dat ongeveer 300 topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen, die boven de huidige WNT-norm uitkomt. Wordt de norm verlaagd van 130% naar 100% van een ministersalaris, dan is de schatting dat meer dan 1000 functionarissen een bezoldiging boven de norm hebben. Gezien het geldende en voorgestelde overgangsrecht zullen deze overschrijdingen op termijn worden teruggebracht naar de norm.

Voorts is relevant dat voor enkele sectoren die onder het regime van het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT (regime 1) vallen, ook voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds lagere maxima gelden. In deze sectoren zijn er dus ook topfunctionarissen die uitsluitend de voor hun geldende lagere maxima overschrijden. Deze topfunctionarissen zijn niet in de voorgaande berekening meegenomen. Als gevolg van de daling van het wettelijke bezoldigingsmaximum zullen ook de verlaagde maxima naar beneden worden bijgesteld. Dat betekent dat als gevolg hiervan het wetsvoorstel consequenties zal hebben voor een onbekend aantal andere topfunctionarissen.

In het vervolg van deze paragraaf zal op de sectoren worden ingegaan waarin reeds afwijkende – lagere – maxima gelden. Zoals in deze paragrafen naar voren zal komen, zullen deze bij ministeriële regeling vastgestelde lagere maxima aangepast dienen te worden als dit wetsvoorstel in werking treedt. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid dat deze ministeriële regelingen voor zover zij zien op het eerste jaar van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog lopende dat kalenderjaar kunnen worden vastgesteld, doch voor 1 maart. Dit in verband met de beoogde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015. Ook bij inwerkingtreding per 1 januari 2015 zal het streven er overigens op gericht zijn de ministeriële regelingen voor deze datum vast te stellen, maar voor het geval dat niet lukt, voorziet dit wetsvoorstel in een escapemogelijkheid. Zie hiertoe de in onderdeel F opgenomen wijziging van artikel 7.4 WNT en de toelichting daarop.

**4.2 Onderwijs**

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

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

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

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

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

Voor 2014 bedragen de verlaagde maxima:

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

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

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

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

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

Geconstateerd kan worden dat drie van de vier verlaagde sectorale plafonds boven de in dit wetsvoorstel gereguleerde norm van 100% valt. Daarom zal de ministeriële regeling als dit wetsvoorstel kracht van wet wordt aangepast worden. Bovendien zullen de sectoren zelf de door hen vastgestelde salariscategorieën dienen aan te passen. In overleg met de sectoren zal worden bezien of en hoe de door hen gekozen systematiek moet worden aangepast.

**4.3 Woningcorporaties**

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

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

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

**4.4 Zorg**

In 2013 gold voor de zorginstellingen enkel een ongedifferentieerde norm, namelijk het wettelijke bezoldigingsmaximum. Het maximum in het salarisgebouw in de eigen regeling van de sector, de Beloningscode voor Bestuurders in de Zorg (BBZ) was aanvankelijk hoger dan dit wettelijk bezoldigingsmaximum van in 2013 € 228.599. De opstellers van de code gingen er namelijk van uit dat de zorg in het tweede regime van de WNT, de sectorale norm, zou worden geplaatst. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, is de zorg echter bij amendement in het eerste regime geplaatst.[[23]](#footnote-23) De aanpassing van de BBZ naar het nieuwe, lagere maximum van het salarisgebouw voor bestuurders, te weten het wettelijke bezoldigingsmaximum ad 130% van het ministersalaris, vergde enige tijd. Vandaar de keuze voor één, ongedifferentieerde norm in 2013.

Inmiddels is een aanpassing van de BBZ overeengekomen, een die past binnen de kaders van het eerste regime van de WNT. Die aangepaste gestaffelde normen zijn in een ministeriële regeling voor gedifferentieerde normen (ex art. 2.7 WNT) vastgelegd. Die regeling is per 1 januari 2014 in werking getreden. De normering van de bezoldiging van de zorgbestuurders past daarmee binnen een vernieuwd salarisgebouw dat afhankelijk is van inschaling op basis van functiezwaarte, berekend volgens de methodiek uit de BBZ. Van de tien in deze ministeriële regeling gedifferentieerde normen (A t/m J) liggen er vier boven de norm van 100% en zes daaronder.

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

Bij de consultatie in het kader van dit wetsvoorstel is betrokkenen gevraagd om aandacht te besteden aan de gevolgen voor de continuïteit van de bedrijfsvoering en de besturing van de instelling die de aanscherping van de norm met zich brengt in combinatie met het gegeven dat de medisch specialisten niet onder de in dit wetsvoorstel opgenomen norm van 100% zullen worden gebracht.[[24]](#footnote-24) In reactie hierop wordt verwezen naar de in de huidige WNT (artikel 2.4) opgenomen individuele uitzonderingsmogelijkheid. Hiermee kan worden ingespeeld op de exceptionele gevallen.

**5. De normering van de bezoldiging van interne toezichthouders**

In de consultatie is door verschillende instanties gewezen op de consequenties van de verlaging van de norm naar 100% voor de maximumbezoldiging van interne toezichthouders. De opmerkingen worden ook los van de verlaging gemaakt. Op grond van de huidige artikelen 2.2 en 3.2 van de WNT mogen de leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen geen bezoldiging ontvangen die per kalenderjaar meer bedraagt dan respectievelijk 5 en 7,5 procent van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging. De aparte normering voor interne toezichthouders is door de aanvaarding van het amendement-Heijnen[[25]](#footnote-25) in het wetsvoorstel voor de WNT opgenomen. Hierbij is destijds uitgegaan van een vrij beperkt tijdsbeslag voor de functie van toezichthouder, namelijk ongeveer acht uur (één dag)[[26]](#footnote-26) respectievelijk twaalf uur (1,5)[[27]](#footnote-27) dag per maand voor de leden en de voorzitter van de Raden van Toezicht.

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

De Commissie Behoorlijk Bestuur heeft in september 2013 het rapport “Een lastig gesprek” uitgebracht, waarin o.a. uitdrukking gegeven wordt aan de veranderde inzichten over taak, rol en functioneren van Raden van Toezicht bij semipublieke instellingen. De commissie verwoordt dit als volgt:

*“Op het niveau van de instelling speelt de interne toezichthouder, de Raad van Toezicht, een cruciale, en vaak onderschatte rol. Hij is degene die als formele werkgever de bestuurders tegenkracht kan en moet bieden. Dit betekent dat hij een functieprofiel opstelt, bestuurders selecteert en hun beloning bepaalt. Als werkgever evalueert hij vervolgens periodiek hun functioneren, wat betekent dat hij het gesprek moet aangaan over dilemma’s en feedback geeft op gedrag en beleidsmatige beslissingen.*

*(…) Hierbij komt dat bij ontstentenis van aandeelhouders en klanten die dreigen weg te lopen, de rol van de interne toezichthouder des te belang­rijker is. De Raad van Toezicht vertegenwoordigt als het ware de samenleving en de rechtstreeks betrokken burgers (leerlingen, huurders, patiënten) tegenover de Raad van Bestuur. Deze vertegenwoordigende rol betekent dat in het toezicht de kwaliteit van de dienstverlening centraal moet staan en dat van de leden van de Raad van Toezicht grote affiniteit daarmee mag worden verwacht. Het betekent ook dat de interne toezichthouder onafhankelijk van de bestuurder informatie inwint. In de interne organisatie kan dit door regelmatig contact met de medezeggenschapsraad te hebben, maar ook door vooral zelf actief op zoek te gaan naar informatie bij alle relevante stakeholders en via de (sociale) media. Om informatie te krijgen van de stakeholders is het verstandig om als raad van toezicht regelmatig te spreken met de vertegenwoordigingsorganen van betrokken burgers en met de externe toezichthou­der. De interne toezichthouder ontwikkelt dan ook voelsprieten in de maatschappij en kan goed aansturen op het maat­schappelijk debat.*

*Te vaak geldt een lidmaatschap van de Raad van Toezicht als eervolle nevenfunctie, die in een klein aantal dagen per jaar kan worden uitgevoerd. Als in aanmerking wordt genomen dat het toezicht soms wordt uitgeoefend op instellingen met duizenden medewerkers en een veelvoud aan burgers die van de publieke diensten afhankelijk zijn, is dit niet realistisch. Een Raad van Toezicht moet een volwaardige gesprekspartner zijn die zich bewust is van de risico’s, de publieke belangen en de organisatiebelangen. Hierop moet de beschikbare tijd en daarmee ook de vergoeding zijn afgestemd, maar het besef dient ook diep in de toezichthouders te zijn verankerd.”*

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

Uit het jaarlijkse Nationaal Commissarissen Onderzoek is voorts gebleken, dat de feitelijke tijdsbesteding van toezichthouders bij semipublieke instellingen in de afgelopen jaren reeds fors is toegenomen. De feitelijke tijdsbesteding van toezichthouders bij semipublieke instellingen beliep in 2013 gemiddeld ongeveer zestien uur, of wel twee dagen per maand. Dat is 100% meer dan de veronderstelde tijdsbesteding die ten grondslag ligt aan de bestaande beloningsnormering voor interne toezichthouders. Raden van Toezicht geven er dus zelf in toenemende mate reeds blijk van, dat ze meer tijd zullen moeten besteden voor een verantwoorde invulling van hun taak. Daarbij komt, dat er inmiddels ook reeds regelgeving tot stand is gekomen, die aanhaakt op deze ontwikkeling. Zo is in Artikel 35a van het Besluit uitvoering Pensioenwet en Wet verplichte beroepspensioenregeling, door een wijziging van 30 juli 2013 bepaald, dat een lid van de raad van toezicht bij pensioenfondsen voor minstens 0,1 fte wordt geteld.

Met inachtneming van het voorgaande is de regering van mening, dat de beloningsnormering voor toezichthouders in het semipublieke veld in voldoende mate moet corresponderen met een verant-woord en algemeen gangbaar volume arbeidsuren, dat de functie van lid en voorzitter van een Raad van Toezicht met zich meebrengt. In dat licht bezien acht de regering het verantwoord om voor de beloningsnormering van toezichthouders uit te gaan van een tijdsbesteding van zestien uur (twee dagen) per maand voor leden van de Raad van Toezicht en 24 uur (drie dagen) per maand voor de voorzitter.

Het voorgaande impliceert, dat hiermee de bezoldiging van leden en voorzitters van de hoogste toezichthoudende organen van een rechtspersoon of instelling in de semipublieke sector geen bezoldiging overeenkomen die per kalenderjaar meer bedraagt dan respectievelijk 10 en 15 procent van de voor de rechtspersoon geldende maximale bezoldiging.

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

*Consequenties*

Met de verhoging van de norm voor toezichthouders van 5% naar 10% (leden) respectievelijk van 7,5% naar 15% (voorzitters) gaat de norm in concreto voor de toezichthouders van rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijk bezoldigingsmaximum vallen omhoog van (5% van € 230.474 =) € 11.524 naar (10% van € 177.410 =) € 17.741 voor de leden, en van (7,5% van € 230.474 =) € 17.286 naar (15% van € 177.410 =) € 26.612 voor de voorzitters. Voor de interne toezichthouders van rechtspersonen of instellingen die onder een gedifferentieerde norm vallen, zal het van toepassing zijnde maximum dienovereenkomstig worden verhoogd. Er wordt vanuit gegaan dat, niettegenstaande de verlaging van het wettelijk bezoldigingsmaximum en als gevolg hiervan de gedifferentieerde normen, over de gehele linie voor alle toezichthouders als gevolg van de verhoging van de percentages sprake is van een hoger bezoldigingsmaximum. In paragraaf 7.4 wordt op het overgangsrecht voor bestaande bezoldigingsafspraken ingegaan.

**6. De samenloop met de wetgeving op pensioenterrein**

In de consultatie is door de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties (VTW), de NVTZ toezichthouders in zorg en welzijn en Axyos gewezen op het feit dat in de memorie van toelichting een analyse ontbreekt van de wisselwerking van voorliggend wetsvoorstel met het wetsvoorstel dat er toe strekt het pensioengevend inkomen te beperken tot € 100.000. Het gaat hier om het bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel van wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen.[[28]](#footnote-28) De behandeling van dit wetsvoorstel wordt in de Eerste Kamer aangehouden in afwachting van een novelle. Deze novelle, het voorstel van wet tot wijziging van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen en Belastingplan 2014,[[29]](#footnote-29) is op 20 januari 2014 (na de sluiting van de consultatie over het wetsvoorstel Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT) bij de Tweede Kamer ingediend. Deze wetsvoorstellen wijzigen het Witteveenkader (fiscale kader waarbinnen pensioen fiscaal vriendelijk kan worden opgebouwd). Naast de beperking van het pensioengevend inkomen tot € 100.000, wordt met deze wetsvoorstellen het maximumopbouwpercentage voor het ouderdomspensioen verlaagd van 2,15% per dienstjaar naar 1,875% bij een middelloonstelsel en van 1,9% per dienstjaar naar 1,657% bij een eindloonstelsel. Voorts wordt voor inkomensboven de € 100.000 een nieuwe spaarfaciliteit op vrijwillige basis geïntroduceerd (nettolijfrente). Voor deze spaarfaciliteit geldt de omkeerregeling niet.[[30]](#footnote-30)

De beoogde inwerkingtredingsdatum van de wetsvoorstellen die het Witteveenkader aanpassen is 1 januari 2015, derhalve dezelfde datum als waarop de inwerkingtreding van voorliggende wetsvoorstel is beoogd.

Los van de reeds ingediende wetsvoorstellen die het Witteveenkader aanpassen, heeft het kabinet ook aangekondigd een wetsvoorstel in te dienen dat het financieel toetsingskader voor pensioenfondsen herziet.[[31]](#footnote-31) Ook bij dit voorgenomen wetsvoorstel is een inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015 beoogd.

Duidelijk is dat de wetsvoorstellen die het Witteveenkader aanpassen van invloed zijn op de uiteindelijke hoogte van het normbedrag. De pensioenopbouw wordt immers versoberd hetgeen invloed heeft op de hoogte van de pensioenpremie (premieverlagend effect). Een onderdeel van het wettelijk bezoldigingsmaximum is de pensioenpremie (werkgeversdeel)[[32]](#footnote-32) die betaald zou moeten worden als het pensioen van de minister bij het ABP zou zijn ondergebracht, op basis van de premies van het ABP. Op grond van de huidige WNT wordt daarbij uitgegaan van een pensioengevend inkomen van € 187.340, zijnde 130% van de beloning van de minister ad. € 144.108. Op grond van voorliggend wetsvoorstel wordt vooralsnog uitgegaan van een pensioengevend inkomen van € 144.108. Met het oog op de samenloop zijn in de artikelen II en III samenloopbepalingen opgenomen die er toe strekken dat ook bij de vaststelling van het wettelijk bezoldigingsmaximum op grond van de WNT wordt uitgegaan van een maximum pensioengevend inkomen van € 100.000.

De precieze gevolgen van de versobering van het Witteveenkader op de hoogte van de premie staan nog niet vast. Het is aan sociale partners om te bepalen hoe een lagere pensioenopbouw doorwerkt in een lagere premie. De samenloop met voorliggend wetsvoorstel is daarom nog niet bekend. Bij de berekening van het onderdeel pensioenpremie zal niet alleen uitgegaan moeten worden van een lager pensioengevend inkomen, maar dus ook van een mogelijke wijziging van de premies in verband met de verlaging van het maximumopbouwpercentage. Voorts hebben de fiscale wetsvoorstellen geen betrekking op het arbeidsongeschiktheidspensioen. Het is daarmee nog niet bekend of de arbeidsongeschiktheidspremie ook over het afgetopte pensioengevend inkomen zal worden geheven, dan wel, als dit inkomen de € 100.000 te boven gaat, over het hogere bedrag. Ook zijn de consequenties voor de VPL-premie (overgangspremie) niet bekend. Het is aan de sociale partners om hierover te beslissen. Los daarvan bestaat ook het voornemen tot wijziging van het financieel toetsingskader. Ook hiervan zijn de gevolgen voor de premiehoogtes nog niet bekend.

Onderstaand wordt de norm weergegeven indien de wetsvoorstellen die het Witteveenkader aanpassen gelijktijdig met voorliggend voorstel per 1 januari 2015 in werking zullen treden, waarbij er als meest vergaande situatie vooralsnog vanuit gegaan wordt dat ook het AOP-pensioen en de VPL-premie over het afgetopte pensioengevend inkomen van € 100.000 geheven zal worden. Daarbij zijn de premiepercentages van het ABP per 1 januari 2014 gehanteerd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat de voorgenomen herziening van het financieel toetsingskader hier niet is meegenomen.

|  |  |
| --- | --- |
| Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%)In werking per 1 januari 2015 | Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (100%) in combinatie met Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomenIn werking per 1 januari 2015 |
| Norm bestaat uit (bedragen 2014):* Beloning ad € 144.108

gebaseerd op:* + bruto salaris
	+ vakantie-uitkering
	+ eindejaarsuitkering
* *plus* belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263
* *plus* pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 25.039
* totaal: € 177.410.
 | Norm bestaat uit (bedragen 2014):* Beloning ad € 144.108

gebaseerd op:* + bruto salaris
	+ vakantie-uitkering
	+ eindejaarsuitkering
* *plus* belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen ad. € 8.263
* *plus* pensioenbijdrage (werkgeversdeel) ad. € 16.874
* totaal: € 169.245
 |

Opgemerkt wordt dat de wijzigingen op het punt van de fiscale behandeling van pensioen ook van invloed op het wettelijk bezoldigingsmaximum zouden zijn als de norm niet verlaagd zou worden van 130% naar 100%. De fiscale wetsvoorstellen staan geheel los van de WNT. Een maximering van het pensioengevend inkomen naar € 100.000, heeft immers als consequentie dat het aandeel pensioenpremie in het wettelijke bezoldigingsmaximum even hoog is bij een 130%-norm als bij een 100%-norm. De 130%-norm ligt in dat geval op basis van de premies van 1 januari 2014 op € 212.477, derhalve € 17.997 onder het huidige wettelijke bezoldigingsmaximum van € 230.474. Voorts is relevant dat de regering voornemens is om een wijziging van de APPA voor te stellen waarin de wijzigingen van het Witteveenkader wat betreft de maximering van het pensioengevend inkomen ook van toepassing zal worden op de pensioenaanspraken van de minister.[[33]](#footnote-33) Dit betekent dat de ministers en de topfunctionarissen op dit punt gelijk worden behandeld.

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

**7. Het overgangsrecht en het recht op eigendom**

**7.1 De uitgangspunten van het overgangsrecht**

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

**7.2 Onderscheid in overgangsrecht tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ gevallen**

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

Voor de categorie topfunctionarissen wier bezoldiging tussen de 100% en 130% van de bezoldiging van een minister ligt, geldt dat de bezoldiging met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vier jaar wordt gerespecteerd en vervolgens in drie jaar moet worden teruggebracht naar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum van 100%. Dit betekent dat, uitgaande van een inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015, ook bij deze categorie topfunctionarissen de bezoldiging in alle gevallen per 1 januari 2022 zal zijn teruggebracht naar maximaal 100%.

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

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

Op het specifieke overgangsrecht voor de interne toezichthouders wordt in paragraaf 8.1 nader ingegaan.

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

Het wetsvoorstel voorziet eveneens in overgangsrecht voor het geval een verlaagd maximum op grond van artikel 2.6 van de WNT of de maxima bij een gedifferentieerde norm (staffel) op grond van artikel 2.7 van de WNT bij ministeriële regeling worden verlaagd in verband met de totstandkoming van voorliggend wetsvoorstel. Hierbij wordt de bovenstaande systematiek gehanteerd. Dit betekent dat als een topfunctionaris reeds voor de inwerkingtreding van de ministeriële regeling aanspraak had op een bezoldiging die het voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toepasselijke maximum te boven ging, de bezoldiging gedurende vier jaar na de inwerkingtreding van de ministeriële regeling wordt gerespecteerd en vervolgens in een periode van drie jaar teruggebracht moet worden naar het niveau van het toepasselijke maximum zoals dat gold voorafgaande aan de verlaging van de toepasselijke norm. Vervolgens dient de bezoldiging in een periode van twee jaar te worden teruggebracht naar het nieuwe toepasselijke maximum. Voor de topfunctionarissen met een bezoldiging tussen het ‘oude’ voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel toepasselijke maximum en het ‘nieuwe’ toepasselijke maximum, geldt dat de bezoldiging vier jaar wordt gerespecteerd, en vervolgens in drie jaar tijd teruggebracht naar het nieuwe toepasselijke maximum.

**7.4 Het overgangsrecht voor interne toezichthouders**

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

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

Dat ook in dit wetsvoorstel gekozen is voor een behoorlijke overgangsregeling voor de bestaande gevallen is, net als bij de huidige WNT, onder meer ingegeven door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Door de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum kan het recht op eigendom zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM namelijk in het geding zijn voor deze bestaande gevallen, dat wil zeggen de topfunctionarissen die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel reeds aanspraken hadden op een bezoldiging boven het nieuwe (toepasselijke) maximum. Uit onderzoek van de Universiteit Leiden uit 2009,[[34]](#footnote-34) uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, komt naar voren dat het aannemelijk is dat voor bestaande gevallen sprake is van eigendom in de zin van het EVRM. Om de huidige WNT EVRM-bestendig te maken, adviseerden de onderzoekers om een ruimhartige overgangsregeling op te nemen voor deze bestaande gevallen. Met deze regeling zouden betrokkenen zich daadwerkelijk moeten kunnen instellen op de nieuwe financiële situatie en zo nodig ook tijd moeten hebben om een andere functie te zoeken waarvoor de inkomensgrenzen niet gelden. Daarbij kan het aldus de onderzoekers gaan om een overgangsregeling die voorziet in geleidelijke afbouw dan wel een overgangsperiode waarbinnen de bezoldiging nog op het overeengekomen niveau blijft. In de WNT is gekozen voor een combinatie van deze systematieken: eerst een overgangsperiode waarbinnen de bezoldiging op het overeengekomen niveau blijft en vervolgens een geleidelijke afbouw in drie jaar naar het bezoldigingsmaximum.

In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel voor de WNT en vervolgens eveneens in de memorie van antwoord Eerste Kamer bij dit wetsvoorstel is uitgebreid ingegaan op de verhouding van de huidige WNT tot artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Inmiddels heeft de rechtbank Den Haag geoordeeld dat het overgangsrecht van de WNT een rechtmatige inmenging c.q. inbreuk van de WNT op de (toekomstige) bezoldiging van zittende topfunctionarissen betreft.[[35]](#footnote-35) Bij de consultatie hebben de Rijksdienst Wegverkeer, Brabant Water en het Kadaster hun bedenkingen geuit omtrent de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM. De RDW en het Centraal Bureau Rijvaardigheden CBR adviseren in dit verband het wetsvoorstel alleen te laten gelden voor nieuwe contracten. De Woonbond is daarentegen juist voorstander voor een kortere periode van overgangsrecht, waarin al direct wordt begonnen met het terugbrengen van het salaris.

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

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

Ten slotte de vraag of sprake is van een *fair balance* tussen het algemeen belang en de bescherming van individuele rechten. Ook bij deze proportionaliteitstoets komt de wetgever een ruime *margin of appreciation* toe, zoals ten aanzien van de middelen om het algemene belang te dienen. De regering meent dat met het wetsvoorstel ook aan dit vereiste wordt voldaan. Enerzijds is er het belang van een ordentelijke bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Aan de andere kant kan de verlaging van maximaal 130% naar 100% voor individuele topfunctionarissen grote financiële consequenties hebben. Door de overgangstermijnen van vier jaar en drie jaar, wordt aan betrokkenen echter een redelijke termijn gegund om een nieuwe functie te zoeken of het uitgavenpatroon te wijzigen, zelfs als in ogenschouw wordt genomen dat het in deze tijden lastiger is om een andere functie te vinden en het bijvoorbeeld moeilijker is om een woning te verkopen Dat van een *fair balance* sprake is geldt evenzeer voor de op 1 januari 2013 bestaande bezoldigingsafspraken boven de 130% die met ingang van 1 januari 2020 in twee jaar tijd teruggebracht moeten worden van 130% naar 100%, dat wil zeggen dat de bezoldiging in twee jaar tijd met rond de € 50.000,- zal dalen. Alhoewel de betreffende topfunctionarissen er in eerste instantie vanuit mochten gaan dat hun bezoldiging teruggebracht zou worden naar 130%, kunnen zij er sinds november 2012 (regeerakkoord Bruggen slaan) of in ieder geval vanaf december 2013 (de openbaarmaking van het wetsvoorstel) mee rekening houden dat hun bezoldiging in 2022 zal zijn teruggebracht tot 100%. In hele bijzondere gevallen bestaat daarbij de mogelijkheid dat een uitzondering op de norm wordt toegestaan op grond van artikel 2.4 WNT. De wet voorziet daarmee in een hardheidsclausule waardoor ook in een individueel geval geen sprake hoeft te zijn van een buitensporige last.

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

Naast het recht op eigendom, is wegens de verplichte openbaarmaking van de naam en de individuele bezoldigingsgegevens het in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM verankerde (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het geding. Voorts stelt Richtlijn 95/46/EG regels ten aanzien van de bescherming van natuurlijke personen in verband met de bewerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van deze gegevens. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT is uitgebreid ingegaan op de rechtvaardiging van de verplichting tot openbaarmaking in het licht van de privacy.[[36]](#footnote-36)

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

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

Gelet op het voorgaande worden er met dit wetsvoorstel geen principiële wijzigingen in de WNT aangebracht op het punt van de openbaarmaking. Er is uitsluitend sprake van een uitbreiding van de verplichting tot openbaarmaking. Voor de verenigbaarheid van deze wettelijke beperkingen met het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 EVRM) zij daarom verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT.[[37]](#footnote-37)

**9. Het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging**

**9.1 Verhouding tot recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging**

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

De commissie-Dijkstal kwam destijds tot de conclusie dat het stellen van een wettelijk bezoldigingsmaximum niet in strijd kan komen met het recht op collectief onderhandelen of de internationaal erkende vakverenigingsvrijheid.[[38]](#footnote-38) Zij baseerde zich daarbij op de stelling dat ‘het algemeen bekend is dat topinkomens in de praktijk nooit onderwerp vormen van collectieve onderhandelingen, maar dat er sprake is van individuele uitonderhandeling’. Deze stelling van de commisie-Dijkstal dient enigszins te worden genuanceerd, in die zin dat er in de publieke en semipublieke sector wel topfunctionarissen zijn die onder een cao cq. een arbeidsvoorwaardenakkoord vallen. Veelal zijn de leden van de Raad van Bestuur of de leden van de directie uitgezonderd van de werking van de cao. Er zijn echter cao’s die op topfunctionarissen van toepassing zijn. Overigens is ook bij de opstelling en parlementaire behandeling van de WNT ervan uitgegaan dat er cao’s zijn die (mede) betrekking hebben op topfunctionarissen.[[39]](#footnote-39)

Voor wat betreft de in de cao’s opgenomen maximumsalarissen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector is op basis van een inventarisatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geconstateerd dat deze ten tijde van de voorbereiding van het wetsvoorstel onder het niveau van het ministersalaris liggen. Het salaris betreft echter ‘slechts’ een *onderdeel* van de bezoldiging. Een sluitende vergelijking van het in dit wetsvoorstel neergelegde bezoldigingsmaximum met de in cao’s opgenomen arbeidsvoorwaarden is niet goed mogelijk, omdat het bezoldigingsbegrip van de WNT niet alleen het salaris omvat, en bijvoorbeeld pensioen niet in de cao worden geregeld en dus geen voorwerp van collectieve onderhandelingen vormt. Bij de voorbereiding van dit voorstel tot verlaging van de norm van topfunctionarissen naar 100% lijkt gelet op het voorgaande geen feitelijke inbreuken op een cao in beeld gekomen.

Dat vanwege de huidige maximumsalarissen in cao’s met dit wetsvoorstel (waarschijnlijk) thans geen sprake is van een inbreuk op een cao, wil niet zeggen dat dit in de toekomst niet het geval kan zijn. Deze constatering leidt tot de vraag in hoeverre een dergelijke inbreuk gerechtvaardigd is. Bij de beantwoording van deze vraag dient voorop te worden gesteld dat aan ILO-Verdragen geen rechtstreekse werking in de Nederlandse rechtsorde toekomt. Ook aan artikel 6, eerste en tweede lid, ESH komt geen rechtstreekse werking toe. Een betrokkene kan voor de recht niet rechtstreeks een beroep doen op niet rechtstreeks werkende internationaal rechtelijke bepalingen. Dit neemt niet weg dat de wetgever er voor zorg dient te dragen dat de door hem vast te stellen wetgeving aan internationale verdragen voldoet. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vloeit voorts voort dat artikel 11 EVRM zo wordt uitgelegd, dat de uit de ILO-Verdragen voortvloeiende rechten door dit artikel worden verzekerd.[[40]](#footnote-40) In die zin kunnen in rechtsgedingen de ILO-Verdragen indirect een rol spelen.

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

Daarnaast kan worden gewezen op de recente uitspraak van de voorzieningenrechter

van de rechtbank Den Haag van 11 januari 2013 in de zaak waarin de Nederlandse Vereniging voor Bestuurders in de Zorg opkwam tegen de WNT. In rechtsoverweging 3.13 is een beroep op artikel 11 EVRM terzijde gesteld:

‘NVZD stelt tot slot dat de WNT in strijd is met het recht op collectief onderhandelen en de vrijheid van vakvereniging zoals is vastgelegd in de artikelen 11 EVRM en 12 van het Handvest. Het beroep op artikel 12 van het Handvest wordt verworpen omdat dit artikel gezien het bepaalde in artikel 51 van het Handvest geen eenieder verbindende bepaling betreft zoals bedoeld in artikel 94 van de Grondwet. Artikel 11 EVRM waarborgt het recht op vergadering en vereniging. Niet valt in te zien dat dit recht door toepassing van de WNT op enige wijze wordt beperkt.’[[41]](#footnote-41)

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

**9.2 De consequenties van het wetsvoorstel voor bestaande cao’s**

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

**10. Overleg en consultatie over het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel was onderwerp van consultatie van 1 december 2013 t/m 15 januari 2014. Tijdens deze periode was het mogelijk om via internet om op het wetsvoorstel te reageren. Bovendien zijn een flink aantal brancheverenigingen en andere belanghebbenden aangeschreven om hun advies en mening over het wetsvoorstel te vragen. Uiteindelijk zijn er via de internetconsultatie 33 reacties ontvangen. Daarnaast zijn er per brief reacties ontvangen van de volgende organisaties:

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

**Arbeidsmarkt**

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

De regering is zich bewust van het belang van een goed functionerende arbeidsmarkt, waarbij het organisaties lukt om voldoende gekwalificeerde en getalenteerde topfunctionarissen te vinden. Op basis van de ervaringen met de WNT is niet gebleken, dat er problemen zijn met het werven van geschikte kandidaten. Doordat het ministerssalaris nog steeds een uitstekende bezoldiging biedt voor potentiële topfunctionarissen, verwacht de regering niet dat er concrete problemen zullen ontstaan bij het aantrekken van talent; ook na de normverlaging. Met betrekking tot het loongebouw vindt het kabinet het belangrijk om de ontwikkelingen nauwgezet in de gaten te houden. Er zijn tot nu toe geen signalen ontvangen van een vermindering van de kwaliteit van het bestuur.

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

**Evaluatie**

Een ander aspect uit de consultatie is dat wordt gesteld dat de voorgestelde verlaging van het bezoldigingsmaximum onzorgvuldig is omdat er geen evaluatie van de normstelling van het huidige wettelijke kader heeft plaatsgevonden. Enkele organisaties stellen dat zulks risicovol is aangezien er tot op heden nauwelijks ervaring is opgedaan met de huidige wet en er geen inzichten zijn in de effecten.

In het regeerakkoord van 29 oktober 2012 - dus nog voor de inwerkingtreding van de huidige wet - is de thans voorgestelde verlaging van de normstelling overeengekomen. Er bestaat een voortschrijdend inzicht dat de bezoldiging van de minister de passende norm is voor het wettelijk bezoldigingsmaximum. Gegeven dat uitgangspunt is een evaluatie van de bezoldigingsnorm van de huidige WNT niet aan de orde. Uiteraard vraagt de voorgestelde verlaging wel een zorgvuldig overgangsrecht hoe om te gaan met bestaande bezoldigingsafspraken. Op dit overgangsrecht is in paragraaf 7 uitgebreid ingegaan. Daarnaast zal het voor de actoren in de uitvoering duidelijk moeten zijn welke inkomensbestandelen tot de bezoldiging gerekend dienen te worden. Relevant zijn hier de Regeling bezoldigingscomponenten WNT en de Beleidsregels toepassing WNT. Ook gelet hierop is een normstelling van 100% van het ministersalaris per 1 januari 2015 voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector behoorlijk.

**Artikelsgewijze toelichting**

**Artikel I**

A en C

Onderdelen A en C betreffen de verhoging van het percentage voor de maximumbezoldiging van interne toezichthouders. Zie hierover uitgebreid paragraaf 5 van de memorie van toelichting.

B

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

Zoals reeds in het algemeen deel van deze memorie van toelichting is uiteengezet betreft het nieuwe totaalbedrag op basis van de in 2014 geldende regelgeving en pensioenpremies € 177.410. Dit bedrag is als volgt opgebouwd. De eerste component betreft de beloning ad € 144.108. Dit bedrag is de resultante van het jaarlijkse salaris van ministers, de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering. Het salaris van de minister is geregeld in artikel 1 van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en is daarin bepaald op € 10.325,86 per maand. Indien dit bedrag wordt vermenigvuldigd met twaalf en dan de uitkomst (€ 123.910,32) met 1,163 (voor de 8% vakantietoeslag en 8,3% aan eindejaarsuitkering = samen 16,3%), dan resulteert dit afgerond in een jaarlijkse beloning van € 144.108.

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

Het bedrag wegens de voorzieningen ten behoeve van de beloningen betaalbaar op termijn ( thans artikel 2.3, eerste lid, onderdeel b, op grond van dit wetsvoorstel artikel 2.3, eerste lid, onderdeel c,) wordt gebaseerd op de per 1 januari 2014 door het ABP vastgestelde premies. Dit bedrag is al volgt opgebouwd:

ABP Keuzepensioen – OP/NP (€ 144.108 – € 11.150) x 14,21%= € 18.893,33

ANW-compensatie (€ 144.108 – €11.150) x 0,075% = € 99,72

Overgangspremie VPL € 144.108 x 4% = € 5.764,32

Arbeidsongeschiktheidspensioen (€ 144.108 – € 19.250) x 0,225% = € 280,93

Totaal: = € 25.038,3

Afgerond naar boven komt dit neer op een bedrag van € 25.039.

D en E

Onderdeel D bevat diverse wijzigingen van artikel 7.3 WNT dat voorziet in het overgangsrecht. Onderdeel E betreft een nieuw artikel 7.3a dat voorziet in ‘nieuw’ overgangsrecht.

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

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

Artikel 7.3a ziet uitsluitend op de ‘nieuwe’ gevallen, dat wil zeggen op:

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

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

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

*Artikel 7.3, eerste lid*

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

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

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

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

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

Voor wat betreft de interne toezichthouders gaat het overgangsrecht in per 1 januari 2013. Voor hen wordt niet verwezen naar ‘het op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT van toepassing zijnde maximum’. Dit zou immers betekenen dat de norm van 5% respectievelijk 7,5% zou gelden. Voor hen geldt derhalve het van toepassing zijnde maximum van 10% respectievelijk 15%, met dien verstande dat alleen de bezoldigingsafspraken die voor 1 januari 2013 tot stand zijn gekomen worden gerespecteerd. De afspraken die na deze datum zijn overeengekomen dienden immers aan de norm van 5% respectievelijk 7,5% te voldoen. Deze bezoldigingsafspraken mogen per inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden verhoogd. Zie paragraaf 7.4,

*Artikel 7.3, tweed lid*

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

*Artikel 7.3, derde lid*

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

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

*Artikel 7.3, vierde lid*

Dit lid voorziet in het overgangsrecht voor het geval voorafgaand aan, gelijktijdig met of na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel een rechtspersoon onder de WNT komt te vallen doordat aan deze rechtspersoon een subsidie wordt verleend (anders dan op grond van een in de bijlage bij de WNT genoemde grond). Het overgangsrecht voor de categorie gesubsidieerde instellingen is thans in het achtste lid geregeld. Dit overgangsrecht is met de Aanpassingswet WNT in de WNT opgenomen. Gekozen is bij deze Aanpassingswet om na de termijn van vier jaar de bezoldiging van de topfunctionarissen direct onder het bezoldigingsmaximum te laten vallen. Hierbij geldt dus niet de termijn van drie jaar waarin de bezoldiging in stappen teruggebracht dient te worden. Hiervoor is destijds gekozen omdat een gesubsidieerde instelling bij aanvraag van de subsidie wist dat bij het verlenen van een subsidie de WNT van toepassing zou worden.[[42]](#footnote-42) Bij nader inzien is het, mede door de verlaging van de norm, ongewenst om hier een onderscheid te maken. Het nieuwe achtste lid waarin de terugbrengperiode van drie jaar is geregeld, wordt derhalve ook van toepassing op topfunctionarissen werkzaam bij gesubsidieerde instellingen.

*Artikel 7.3, achtste lid*

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

*Artikel 7.3, negende lid*

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

Het lid stelt dat na de terugbrengperiode van het achtste lid van drie jaar waarin in bezoldiging teruggebracht diende te worden naar het ‘oude’ van toepassing zijnde maximum, de bezoldiging in twee jaar moet worden teruggebracht naar het nieuwe van toepassing zijnde maximum. Voor topfunctionarissen van rechtspersonen en instellingen die onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen, betekent dit dat de bezoldiging in twee jaar tijd van het ‘oude’ wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar het ‘nieuwe’ wettelijke bezoldigingsmaximum van 100% moet worden teruggebracht.

*Artikel 7.3a, eerste lid*

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

*Artikel 7.3a, tweede lid*

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

F

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

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

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

Met het oog op de rechtszekerheid is het streven dat de ministeriële regelingen nog wel in 2014 worden vastgesteld. Het heeft de voorkeur dat de regelingen uiterlijk in december 2014 in het Staatscourant worden geplaatst. Bij een plaatsing in januari en februari dient met het oog op het in artikel 1 Eerste protocol EVRM neergelegde eigendomsrecht een overgangsrechtelijke voorziening te worden getroffen. De inwerkingtreding zal als gezegd immers plaatsvinden met terugwerkende kracht. Met het oog hierop volgt uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 7.4 dat bezoldigingsafspraken die worden gemaakt voor de plaatsing in de Staatscourant eveneens onder het overgangsrecht vallen.

**Artikelen II en III**

Deze artikelen betreffen samenloopbepalingen met betrekking tot het bij de Eerste Kamer aanhangige wetsvoorstel op pensioenterrein dat het Witteveenkader aanpast. Op grond van het huidige artikel 2.3, derde lid, onderdeel c, dient bij de jaarlijkse aanpassing van het pensioendeel in het wettelijk bezoldigingsmaximum uitgegaan te worden van het in het eerste lid bedoelde bedrag van thans € 187.340 en na inwerking van dit wetsvoorstel € 144.108. Dit wordt bij samenloop op grond van deze artikelen vervangen door het door het ABP gehanteerde maximum pensioengevend inkomen. Er wordt voor wat betreft het maximum pensioengevend inkomen niet verwezen naar het voorgestelde artikel 18ga van de Wet op de Loonbelasting 1964 opgenomen pensioengevend loon. De reden is dat op dit moment nog niet duidelijk is of dit maximum in de praktijk ook gehanteerd zal worden voor het arbeidsongeschiktheidspensioen en de overgangspremie VPL. Zie hierover uitgebreider paragraaf 6. Het ABP volgt bovendien uiteraard het wettelijk kader, zodat het niet nodig is naar de Wet op de Loonbelasting 1964 te verwijzen.

**Artikel IV**

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

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

**Artikel V**

Dit artikel bevat de citeertitel. Op grond van Aanwijzing 184, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving heeft een wijzigingsregeling slechts in bijzondere gevallen een citeertitel. Het bijzondere geval is in dit geval hierin gelegen dat het gewenst is een duidelijk onderscheid te maken tussen dit wetsvoorstel en de andere wetgeving tot wijziging van de WNT, zoals het wetsvoorstel voor de Aanpassingswet WNT[[43]](#footnote-43) en het aangekondigde wetsvoorstel tot uitbreiding van de reikwijdte van de WNT. Bovendien wordt in het overgangsrecht van de artikelen 7.3 en 7.3a WNT naar voorliggend wetsvoorstel verwezen. Voor de leesbaarheid van deze artikelen is een korte citeertitel gewenst.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk

1. Bruggen slaan, Regeerakkoord VVD-PvdA, blz. 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 64. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 60. [↑](#footnote-ref-3)
4. Advies ‘Over dienen en verdienen, bijlage bij Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr.4. [↑](#footnote-ref-4)
5. Brief van 17 februari 2009, Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr 15. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zie recentelijk Feiten en cijfers. Werken in de publieke sector. Juni 2013, B -19311, uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [↑](#footnote-ref-6)
7. Gekozen is daarbij voor de (hogere) onkostenvergoeding voor de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ministers, staatssecretarissen, Tweede Kamerleden, Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, dagelijkse bestuurders van waterschappen en de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. [↑](#footnote-ref-8)
9. De Ministers ontvangen overigens uitsluitend een vaste onkostenvergoeding en geen variabele. [↑](#footnote-ref-9)
10. Ter vergelijking: de vergoeding voor de kosten van voorzieningen van overige ministers bedraagt € 344,26 per maand, zie artikel 10, tweede, onderdeel c, van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen. [↑](#footnote-ref-10)
11. Het werknemersdeel van de pensioenpremie is onderdeel van de beloning. [↑](#footnote-ref-11)
12. In de huidige WNT komt het bedrag overeen met de afdracht aan het ABP van een werkgever in de sector Rijk bij een beloning van € 187.340. [↑](#footnote-ref-12)
13. Zie de artikelsgewijze toelichting op onderdeel B voor de berekening van dit bedrag. [↑](#footnote-ref-13)
14. VPL staat voor 'Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling'. Alle deelnemers van het ABP betalen overgangspremie VPL. [↑](#footnote-ref-14)
15. FPU staat voor Flexibel pensioen en uittreden. Deze regeling is afgeschaft, maar er geldt nog een overgangsregeling. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 2. Op dit wetsvoorstel wordt in paragraaf 5 nader ingegaan. [↑](#footnote-ref-16)
17. Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 3, [↑](#footnote-ref-17)
18. Zie voor een overzicht van de in voorbereiding wetgeving op pensioenterrein de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 4 februari 2014, Kamerstukken II 2013/14, 32 043, nr. 200. [↑](#footnote-ref-18)
19. Zie artikel IV van het wetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-19)
20. HR 5 februari 1997, BNB 1997, 231. [↑](#footnote-ref-20)
21. Die vrijheid kan uiteraard beperkt zijn als gevolg van regelgeving zoals het Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement (ARAR) of cao’s waarin salarisschalen zijn opgenomen. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kamerstukken II 2012/13, 30 111, nr. 57. [↑](#footnote-ref-22)
23. Kamerstukken II, 2011/12, 32 600, nr. 24. [↑](#footnote-ref-23)
24. Zie Onderhandelaarsresultaat medisch specialistische zorg 2014 t/m 2017, 16 juli 2013. [↑](#footnote-ref-24)
25. Kamerstukken II 2011/12, 32 600, nr .33 [↑](#footnote-ref-25)
26. 8 uur per maand is ongeveer 2 uur per week. Uitgaande van een werkweek van 40 uur komt dit neer op 5%. [↑](#footnote-ref-26)
27. 12 uur per maand is ongeveer 3 uur per week. Uitgaande van een werkweek van 40 uur komt dit neer op 7,5%. [↑](#footnote-ref-27)
28. Kamerstukken II 2012/13, 33 610, nr. 2. [↑](#footnote-ref-28)
29. Kamerstukken II 2013/14, 33 847, nr. 2. [↑](#footnote-ref-29)
30. De premie of inleg van een nettolijfrente wordt betaald uit het nettoloon. Hierover is reeds belasting geheven. De waarde van een aanspraak op een nettolijfrente vormt vrijgesteld vermogen in box 3. Bovendien wordt er geen belasting in box 1 geheven over de uit die aanspraak voortvloeiende uitkering. [↑](#footnote-ref-30)
31. Zie o.m. Kamerstukken II 2013/14 32 043, nr. 200. [↑](#footnote-ref-31)
32. NB. Het werknemersdeel is onderdeel van de beloning. Zie verder paragraaf 3.2. [↑](#footnote-ref-32)
33. NB. Wijzigingen in de fiscale wetgeving van het maximumopbouwpercentage werkt reeds automatisch door in de APPA. [↑](#footnote-ref-33)
34. T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009. [↑](#footnote-ref-34)
35. Rechtbank Den Haag, 30 oktober 2012, ECLI:NL:RBDHA:2013:14466. [↑](#footnote-ref-35)
36. Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 28 – 29. [↑](#footnote-ref-36)
37. Idem. [↑](#footnote-ref-37)
38. Advies ‘Normeren en waarderen van september 2007’, bijlage bij Kamerstukken II 2006/2007, 28 479, nr. 32, blz. 30. [↑](#footnote-ref-38)
39. Kamerstukken II, 32 600, nr. 3, blz. 9. [↑](#footnote-ref-39)
40. Zie bijvoorbeeld: EHRM 12 november 2008, AB 2009/297; en EHRM 12 september 2011, JAR 2011/280. [↑](#footnote-ref-40)
41. Rechtbank Den Haag 11 januari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BY8165. [↑](#footnote-ref-41)
42. Kamerstukken 2012/13, 33 715, nr. 3, blz. 10 [↑](#footnote-ref-42)
43. Kamerstukken II 2012/2013, 33 715, nrs. 1-2. [↑](#footnote-ref-43)