



## **Advies Raad van State betreffende besluit van ..... tot wijziging van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies (aanpassing anti-cumulatieregeling)**

### **Nader Rapport**

*'s-Gravenhage, 25 maart 2015  
Nr. 2015-0000145538*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2011, nr. 11.001771, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 30 september 2011, nr. W04.11.0306/I, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerpbesluit bevat een wijziging van de in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies opgenomen anti-cumulatieregeling voor cumulerende inkomsten uit (semi-)publieke bron voor leden van adviescolleges en commissies. De in het ontwerpbesluit opgenomen wijzigingen strekken ertoe de anti-cumulatieregeling te verduidelijken en daarmee de uitvoering hiervan te verbeteren. Bovendien wordt met het ontwerpbesluit aansluiting gezocht bij de in het destijds bij de Tweede Kamer ahangige voorstel van wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector opgenomen norm van 130% van het ministersalaris.

De Afdeling advisering van de Raad van State wees er in haar advies op dat het genoemde wetsvoorstel nog niet door de Tweede Kamer was aanvaard en derhalve nog aan wijzigingen onderhevig kon zijn. Mijn ambtsvoorganger heeft in het advies aanleiding gezien de in het ontwerpbesluit opgenomen wijziging van de in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies opgenomen anti-cumulatieregeling niet vooruitlopend op de totstandkoming van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in werking te laten treden. De wijziging van de anti-cumulatieregeling is uiteindelijk opgenomen in het Uitvoeringsbesluit WNT dat gelijktijdig met genoemde wet op 1 januari 2013 in werking is getreden. Voor een toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de nota van toelichting op dit besluit (Stb. 2012, nr. 624). Doordat al met het Uitvoeringsbesluit WNT is voorzien in een wijziging van bedoelde anti-cumulatieregeling, behoeft het onderhavig ontwerpbesluit niet te worden bekrachtigd.

Ik moge U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het ontwerpbesluit en de daarbij behorende nota van toelichting, zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister voor Wonen en Rijksdienst,  
S.A. Blok.*



## Advies Raad van State

NO. W04,11.0306/I

's-Gravenhage, 30 september 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2011, no. 11.001771, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies (aanpassing anti-cumulatieregeling), met nota van toelichting.

De anti-cumulatieregeling in het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies (hierna: het Besluit) strekt ertoe cumulerende inkomsten<sup>1</sup> uit (semi-)publieke bron te maximeren voor leden van adviescolleges en commissies.<sup>2</sup> Het ontwerpbesluit wijzigt op enkele punten de anti-cumulatieregeling met als doel deze regeling te verduidelijken.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de achtergrond en de doelstelling van het ontwerpbesluit, de toepassing van de anti-cumulatienorm per maand, de terugbetaling en de mededelingsplicht van betrokkene. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

### 1. Achtergrond en doelstelling

#### a. Achtergrond anti-cumulatieregeling

De huidige anti-cumulatieregeling is geïntroduceerd in 1996 in het Vergoedingenbesluit adviescolleges, dat toen enkel zag op leden van adviescolleges. In dat besluit gold als uitgangspunt dat binnen de sfeer van de overheid aan personen geen hogere bezoldiging zou moeten worden toegekend dan de bezoldiging die geldt in de topstructuur bij een volledige betrekking.<sup>3</sup>

Met de inwerkingtreding van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies in 2008 (hierna: Wet) en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies in 2009 is één uniforme regeling gecreëerd voor het verstrekken van vergoedingen aan leden van adviescolleges en commissies en is het Vergoedingenbesluit adviescolleges vervallen.<sup>4</sup> Uit de memorie van toelichting bij de Wet blijkt dat in het Besluit wederom voorzien zou worden in een anti-cumulatieregeling.<sup>5</sup>

Op 14 januari 2011 is bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter overweging aanhangig gemaakt het wetsvoorstel houdende regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen publieke en semipublieke sector<sup>6</sup> (hierna: het wetsvoorstel). Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen, zal de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (hierna: Wopt) worden ingetrokken.<sup>7</sup> Het wetsvoorstel houdt verband met het ontwerpbesluit, nu de anti-cumulatieregeling tevens ziet op de inkomsten uit hoofde van het vervullen van een functie bij een Wopt-instelling.

Consistente regelgeving over de maximering van cumulerende inkomsten uit publieke functies ontbreekt. Alleen voor politieke ambtsdragers, met uitzondering van ministers en staatssecretarissen, geldt eveneens een regeling omtrent de maximering van cumulerende inkomsten, maar deze verschilt in grote mate van de anti-cumulatieregeling in dit Besluit.

#### b. Doelstelling van het ontwerpbesluit

Artikel 6 van het ontwerpbesluit beoogt te verhelderen welke inkomensbestanddelen onder het inkomensbegrip in de anti-cumulatieregeling vallen, omdat hierover in de praktijk onduidelijkheid bestaat. Door aan te sluiten bij het inkomensbegrip uit het wetsvoorstel wordt een uniforme toepassing van het inkomensbegrip en de daaronder vallende inkomensbestanddelen bereikt. Hiermee wordt

<sup>1</sup> Het betreft inkomsten uit hoofde van een functie bij zowel een adviescollege of commissie als een instelling of organisatie als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

<sup>2</sup> Gelet op artikel 1 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies gaat het om adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges en commissies die bij of krachtens een wet, koninklijk besluit of ministerieel besluit zijn ingesteld. Een adviescollege in de zin van de Kaderwet is een college dat krachtens publiekrecht tot taak heeft de regering te adviseren over algemeen verbindende voorschriften of te voeren beleid van het Rijk.

<sup>3</sup> Nota van toelichting, Besluit van 27 november 1996, houdende regels inzake de vergoedingen aan leden van adviescolleges (Vergoedingenbesluit adviescolleges), Stb. 1996, 583.

<sup>4</sup> Stb. 2009, 50.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31 489, nr. 3.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 2.

<sup>7</sup> Zie artikel 7.8 van het wetsvoorstel.



de onduidelijkheid weggenomen, aldus de toelichting.

De Afdeling onderschrijft het voorstel om de anti-cumulatieregeling op punten te verhelderen en om daarvoor aansluiting te zoeken bij het wetsvoorstel. De Afdeling maakt daarbij tegelijk het voorbehoud, dat het wetsvoorstel nog niet is aangenomen in de Tweede Kamer en derhalve nog onderhevig kan zijn aan wijzigingen, die eveneens gevolgen kunnen hebben voor het ontwerpbesluit. Mocht dit leiden tot ingrijpende aanpassing van het ontwerpbesluit, dient het ontwerpbesluit opnieuw ter advisering te worden voorgelegd aan de Afdeling. De Afdeling plaatst voorts de volgende kanttekeningen bij de uitwerking van de anticumulatieregeling.

## 2. Toepassing anti-cumulatienorm per maand

Gelet op artikel 6, eerste lid, van het ontwerpbesluit wordt de anti-cumulatienorm per maand toegepast. De Afdeling is zich bewust van de redengeving daarvoor. Een jaarnorm kent immers het nadeel dat enkel na afloop van het kalenderjaar kan worden vastgesteld of de anti-cumulatienorm is overschreden, waardoor bij overschrijding soms de vergoeding achteraf terugbetaald dient te worden. De Afdeling stelt echter vast dat het ontwerpbesluit op dit punt afwijkt van het wetsvoorstel, waarin wordt uitgegaan van een berekening per kalenderjaar.<sup>8</sup>

Hierdoor is de anti-cumulatieregeling rigide en de berekening van de toetsbedragen ingewikkeld. Zo komt het geregeld voor dat de inkomsten niet per maand worden betaald, terwijl artikel 6 van het ontwerpbesluit niet voorziet in de mogelijkheid om inkomsten evenredig over de gewerkte maanden te verdelen. Het gevolg hiervan is dat het van het betalingsritme kan afhangen of betrokkene boven de maandelijkse anti-cumulatienorm uitkomt, terwijl bezien over een jaar de anti-cumulatienorm niet wordt overschreden. De Afdeling acht het niet wenselijk dat de periodiciteit van uitbetaling bepalend is voor de eventuele overschrijding van de anticumulatienorm. Voorts is niet altijd op voorhand duidelijk wat de omvang van de werkzaamheden en de daarmee samenhangende vergoeding respectievelijk beloning zal zijn. Tot slot wordt door toepassing van de anti-cumulatienorm per kalenderjaar het – in de toelichting geschetste – probleem voorkomen dat winstdelingen en bonusbetalingen aan het begin van het jaar onvoorspelbaar zijn en dus niet op voorhand voor een evenredig deel kunnen worden toegerekend aan alle maanden van het jaar.

Alles overwegend acht de Afdeling de hiervoor genoemde nadelen van een berekening per maand zwaarder wegen. Zij adviseert daarom het ontwerpbesluit aan te passen in die zin dat de anti-cumulatienorm wordt toegepast per kalenderjaar, zodat de berekening kan plaatsvinden aan de hand van een jaaroverzicht, waarbij het niet langer nodig is winstdelingen en bonusbetalingen buiten beschouwing te laten.

## 3. Terugbetaling

Uit artikel 6, eerste lid, van het ontwerpbesluit volgt dat indien de vergoedingen uit hoofde van functies bij adviescolleges en commissies enerzijds en de beloningen uit hoofde van Wopt-functies anderzijds, meer bedragen dan de anticumulatienorm, de vergoeding uit hoofde van een functie bij een adviescollege of commissie wordt verminderd met dat meerdere.

De Afdeling merkt op dat uit de tekst van het ontwerpbesluit niet blijkt welke vergoeding uit hoofde van functies bij adviescolleges dan wel commissies moet worden verminderd met het meerdere, bij een samenloop van meerdere vergoedingen. Hoewel in de nota van toelichting bij de artikelen 6 en 8 van het Besluit is aangegeven dat de vermindering dient plaats te vinden bij de laatst toegekende vergoeding, acht de Afdeling het van belang dat hierover op grond van het Besluit zelf geen onduidelijkheid kan bestaan.<sup>9</sup>

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit zodanig aan te passen, dat duidelijk is welke vergoeding verminderd dient te worden met het meerdere.

## 4. Mededelingsplicht betrokkene

Artikel 6, derde lid, van het ontwerpbesluit behelst een plicht voor het betrokken lid van een adviescollege of commissie om mededeling te doen van inkomsten die leiden tot toepasselijkheid van het eerste lid. In de toelichting wordt opgemerkt dat het in de rede ligt dat het ministerie dat het besluit over de toekenning van een vergoeding op grond van het Besluit voorbereidt, betrokkene wijst op diens informatieverplichting voordat het besluit wordt genomen.<sup>10</sup>

De Afdeling merkt op dat het voor leden van adviescolleges en commissies alleen dan mogelijk is om aan hun mededelingsplicht te voldoen indien duidelijk is wanneer het eerste lid van toepassing is. De Afdeling wijst er in dit verband op dat het voor betrokken leden van een adviescollege of commissie niet altijd op voorhand duidelijk is of de instelling of organisatie waar zij hun functie vervullen onder

<sup>8</sup> Zie artikel 2.2, eerste lid, van het wetsvoorstel.

<sup>9</sup> Stb, 2009, 50.

<sup>10</sup> Nota van toelichting, vierde tekstblok.



---

de reikwijdte van de Wopt valt. De Afdeling acht het voor een goede invulling van de mededelingsplicht derhalve wenselijk dat de betrokkene ervan mag uitgaan dat de Wopt-instelling of organisatie hem hiervan schriftelijk op de hoogte stelt. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

**5. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*



---

**Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.11.0306/I met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft**

- In artikel 1, van het ontwerpbesluit, artikel 6, eerste lid, verduidelijken dat niet enkel het bruto maandsalaris van de minister, maar eveneens de vakantie-uitkering en de eindejaaruitkering, vermenigvuldigd dienen te worden met 130%.



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies (aanpassing anti-cumulatieregeling)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 12 juli 2011, 2011-2000279889, CZW/WSG

Gelet op artikel 2, vierde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ... 2011, nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### ARTIKEL I

Artikel 6 van het **Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies** wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Indien in enige maand de som van de vergoedingen op grond van dit besluit en de maandelijke beloning uit hoofde van het vervullen van een of meer functies bij instellingen of organisaties als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens meer bedraagt dan 130% van de bezoldiging van de ministers, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, vermeerderd met de voor de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen geldende percentages, wordt de vergoeding in die maand verminderd met dat meerdere.

2. Onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Onder de maandelijke beloning, bedoeld in het eerste lid wordt verstaan de maandelijks betaalde beloning en een evenredig deel van de jaarlijks toegekende vakantie-uitkering en eindejaarsuitkering, met uitzondering van door werkgevers wettelijk of krachtens een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst verschuldigde niet op de beloning ingehouden sociale verzekeringspremies en met uitzondering van belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen.

### ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de eerste dag van de eerste kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*



## NOTA VAN TOELICHTING

In artikel 6 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies is een anti-cumulatieregeling opgenomen. De toepassing van deze regeling roept in de praktijk vragen op, zowel bij de betrokken leden van adviescolleges en commissies als bij de ministeries die besluiten over de toekenning van vergoedingen aan deze leden. Meer in het bijzonder bestaat onduidelijkheid over de inkomensbestanddelen die betrokken moeten worden bij de bepaling van de relevante toetsbedragen (de inkomsten uit hoofde van het vervullen van een of meer functies bij instellingen of organisaties als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens en de bezoldiging van ministers).

Dit besluit strekt ertoe de anti-cumulatiebepaling op deze punten te verduidelijken. Daarbij is aansluiting gezocht bij het op 14 januari 2011 ingediende wetsvoorstel houdende regels inzake de normering van bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector (Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector)(Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 2; hierna: het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de adviezen van de commissie-Dijkstal en stelt een plafond in voor de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector. De commissie-Dijkstal adviseerde het ministersalaris te verhogen en dat bedrag in beginsel als plafond te hanteren voor de publieke en semipublieke sector. In het wetsvoorstel wordt de door de commissie-Dijkstal beoogde norm gehanteerd, ondanks dat de feitelijke verhoging van het ministersalaris achterwege is gebleven (Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nrs. 15 en 17). Door aan te sluiten bij het inkomensbegrip uit dit wetsvoorstel wordt een uniforme toepassing van het inkomensbegrip en de daaronder vallende loonbestanddelen bereikt en wordt de daarover bestaande onduidelijkheid weggenomen. Het in de aanhef van het eerste lid van artikel 2.2 van het wetsvoorstel genoemde bedrag komt overeen met de twaalf maal het bruto maandsalaris van een minister, vermeerderd met het vakantiegeld en de eindejaarsuitkering, vermenigvuldigd met 130%. In het eerste lid van artikel 6 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies wordt om een toetsing per maand mogelijk te maken uitgegaan van een bruto maandsalaris van een minister, vermeerderd met de voor de vakantie-uitkering en de eindejaarsuitkering geldende percentages.

De norm van artikel 6, eerste lid, van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies sluit aan bij het beloningsbegrip dat in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. Dat ziet uitsluitend op de som van de periodiek betaalde beloningen en niet tevens op de door de werkgever afgedragen (niet op de beloning ingehouden) sociale verzekeringspremies en de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen. Met het oog hierop sluit de in het tweede lid van artikel 6 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies opgenomen definitie van maandelijks beloning uit hoofde van het vervullen van een of meer functies bij instellingen of organisaties als bedoeld in de artikelen 2 tot en met 5 van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens eveneens aan bij het beloningsbegrip dat in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. Eventuele winstdelingen en bonusbetalingen tellen in dit verband echter niet mee, aangezien de hoogte daarvan aan het begin van het jaar onvoorspelbaar is en zij dus niet op voorhand voor een evenredig deel kunnen worden toegerekend aan alle maanden van het jaar. Dit ligt anders bij de vakantie-uitkering en de eventuele eindejaarsuitkering. Deze inkomensbestanddelen worden voor de toepassing van de anti-cumulatieregeling wel voor een evenredig deel aan alle maanden van het jaar toegerekend.

Het derde en het vierde lid van artikel 6 (voorheen het tweede en het derde lid) zijn niet inhoudelijk gewijzigd. In het derde lid (nieuw) is de verplichting opgenomen voor het betrokken lid van een adviescollege of commissie om van een beloning die leidt tot toepasselijkheid van het eerste lid, terstond mededeling te doen aan de minister die het aangaat. Deze verplichting veronderstelt een actieve houding van het betrokken (aspirant) lid. Ook ligt het in de rede dat het ministerie dat het besluit over de toekenning van een vergoeding op grond van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies voorbereidt, betrokkene wijst op diens informatieverplichting voordat het besluit wordt genomen. Bij de vaststelling van het vergoedingsbesluit kan dan rekening worden gehouden met de informatie van betrokkene. Indien betrokkene pas na diens benoeming tot lid van een adviescollege of commissie voldoet aan de criteria van de anti-cumulatiebepaling, meldt hij dit terstond. Het ligt in de rede dat het relevante vergoedingsbesluit dan ook wordt aangepast om te voorkomen dat teveel uitgekeerde vergoedingen op een later moment moeten worden teruggevorderd.

Voor de doelgroep is het van belang op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te verschaffen over de juiste toepassing van de anti-cumulatiebepaling. Met het oog daarop treedt de onderhavige wijziging, in afwijking van aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, in werking met ingang van de eerste dag van de eerste kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,*