

Vergaderjaar 2004–2005

**30 189**

## **Regels inzake de openbaarmaking van beloningen bij rechtspersonen of organisaties die deel uit maken van rechtspersonen die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd of die zijn aangewezen, voorzover deze beloningen het gemiddelde belastbare loon per jaar van ministers te boven gaan (Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Aanleiding**

Met het wetsvoorstel openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens wordt invulling gegeven aan de behoefte om op individueel niveau een jaarlijks overzicht te kunnen geven van de inkomensniveau's en -ontwikkeling van de topfunctionarissen in de publiek gefinancierde sector. Met de motie-Rosenmöller<sup>1</sup> heeft de Tweede Kamer gevraagd om inzicht in de inkomensontwikkeling van de topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector, en daarmee om verbreding van het onderzoek naar topinkomens zoals dat is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>2</sup>. Dit heeft geleid tot het onderzoek topinkomens in de publieke en semi-publieke sector<sup>3</sup>, dat vervolgens regelmatig wordt herhaald. Het kabinet heeft gemeend dat op basis van het onderzoeksmateriaal nadere conclusies moesten worden getrokken over onder andere de openbaarheid van de beloning in de publieke en semi-publieke sector. Dit heeft zijn weerslag gevonden in het Hoofdlijnenakkoord<sup>4</sup>. Ook de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) heeft het belang van de openbaarmaking van topinkomens in haar advies onderstreept<sup>5</sup>. Van al deze beleidsoverwegingen is deze wet een direct gevolg.

Dit voorstel van wet is niet het enige instrument dat het kabinet ter beschikking staat bij de realisering van het beloningsbeleid. Ter uitvoering van het al genoemde advies van de Commissie Dijkstal heeft het kabinet bepaald dat in de publieke sector het ministersalaris het hoogste norm-salaris zal zijn. Dit beleid wordt door de leden van het kabinet bij de aanstelling van nieuwe topambtenaren reeds gevolgd. De wet- en regelgeving waarmee dit beleid ook voor de toekomst verankerd wordt, is in voorbereiding en kan op korte termijn tegemoet worden gezien.

Voor publiekrechtelijke ZBO's geldt het beleid dat een beloning hoger dan het ministersalaris pas kan worden toegekend nadat hierover in de minis-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 734, nr. 9.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000/01, 27 400 XV, nr. 62.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001/02, 28 000 VII, nr. 53.

<sup>4</sup> Meedoen, meer werk, minder regels.

Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 van 16 mei 2003, Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19.

<sup>5</sup> Kamerstukken 2003/04, 28 479, nr. 4 Bijlage: Over Dienen en verdienen.

terraad overeenstemming bestaat. Dat besluit wordt bovendien aan het parlement medegedeeld.

Op (overwegend) uit publieke middelen gefinancierde private rechtspersonen zijn de regels van het privaatrecht van toepassing. Dit betekent dat een vakminister in beginsel niet bevoegd is tot het vaststellen van de toplonen, maar de desbetreffende contractspartijen. Dit geldt uiteraard niet in de publieke sector, daar is de overheid immers tevens werkgever en dus contractpartij. Wel is het mogelijk dat de overheid als aandeelhouder (direct of indirect) invloed heeft op de topinkomens. Het kabinet heeft al geruime tijd geleden<sup>1</sup> beleid vastgesteld over de wijze waarop hij deze invloed aanwendt. Openbaarmaking van toplonen bij overheidsdeelnemingen – afgedwongen door de overheid in de rol van aandeelhouder – maakt daar deel van uit.

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

Uit het hiervoor genoemde onderzoek topinkomens is gebleken dat de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector onvoldoende transparant zijn. Dit beeld is bevestigd in de vervolgonderzoeken in 2003 en 2004. Verder is gebleken, ondanks herhaalde rappels van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), dat een substantieel deel (gemiddeld circa 40–45%) van de instellingen in de uit publieke middelen gefinancierde sector niet vrijwillig gegevens over topinkomens beschikbaar stelt. Bovendien kan niet met zekerheid vastgesteld worden dat de verstrekte gegevens volledig en juist zijn. Om er zeker van te zijn dat de gehele publiek gefinancierde sector en de aangewezen organisaties, zoals de woningcorporaties, juiste loongegevens verstrekken, is een verplichting op grond van een wet noodzakelijk. Bovendien vereist de Grondwet en het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een wettelijke regeling om openbaarmaking op individueel niveau mogelijk te maken.

Voor de bepaling van het wettelijk kader van het kabinetsvoornemen is voorts onderzocht of voor de openbaarmaking van de uit publieke middelen gefinancierde topinkomens aangesloten kon worden bij het bestaande wettelijke openbaarmakingsregime van de «open nv's» op basis van artikel 2:383c van het Burgerlijk Wetboek (BW). Hiertoe zijn onder meer nadere inlichtingen ingewonnen bij de Raad voor de Jaarverslaglegging.

Uit het onderzoek is echter gebleken dat het BW-regime onvoldoende is om het kabinetsbeleid te realiseren. Met name de reikwijdte van artikel 2:383c BW alsmede het in dat artikel gehanteerde loonbegrip komen niet overeen met de uitgangspunten zoals deze in het Hoofdlijnenakkoord terzake zijn opgenomen. In § 6.1 van de toelichting wordt daarop nader ingegaan.

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

## **3. Doelstelling**

Gegeven het feit dat met de inkomens van deze topfunctionarissen collectieve middelen zijn gemoeid, acht het kabinet openheid over beloningspositie en ontwikkeling met het oog op verantwoording noodzakelijk. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen en de publieke opinie in het algemeen het recht te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen. Zonder individuele openbaarmaking is het niet mogelijk om de verantwoordelijken aan te spreken en een zinvol debat aan te gaan.

---

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II 2003/04, 28 165, nr. 15.

Dat klemt te meer voor die instellingen die uit publieke middelen worden gefinancierd, maar die niet of zeer beperkt onderworpen zijn aan een regime van openbare verantwoording. Waar bij rijk, provincies, gemeentes en waterschappen sprake is van verantwoording aan gekozen organen, die als vertegenwoordigers van de kiezers controle uitoefenen op onder meer de bestedingen, ontbreekt een dergelijke verantwoording vaak bij zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een publieke taak en rechtspersonen die met subsidie in stand worden gehouden. Door het ontbreken van openbare verantwoording onttrekt het beloningsbeleid bij een dergelijke instelling zich aan het openbare debat. Maar ook bij de openbare lichamen die rechtstreeks onder controle van de volksvertegenwoordiging staan, zijn de gegevens over topinkomens niet altijd even inzichtelijk in de stukken terug te vinden. Ook bij die openbare lichamen is vergroting van de openbaarheid van het beloningsbeleid daarom noodzakelijk.

Een vergroting van de openbaarheid van de topinkomens in de publieke en semi-publieke sector kan daarnaast een normerende en regulerende werking hebben en zorgen voor maatschappelijk verantwoorde en gerechtvaardigde inkomensniveaus. Een vergroting van de openbaarheid in de publieke en semi-publieke sector sluit bovendien aan bij ontwikkelingen op dit terrein in de marktsector, waar – zoals hiervoor gesteld – op grond van het BW een publicatieplicht geldt. Ook in het parlement wordt deze visie breed onderschreven, blijkend uit de diverse moties<sup>1</sup>, met betrekking tot het onderwerp topinkomens in de publieke en semi-publieke sector.

Het kabinet heeft deze visie dan ook bestendigd en verwoord in het Hoofdlijnenakkoord met de zinsnede: *Inkomens in de semi-publieke sector die uitgaan boven het inkomensniveau van een minister, worden openbaar gemaakt*. Deze wet is een directe uitwerking van het hier geciteerde beleidsvoornemen. Dat het salarisniveau van een minister als referentiepunt voor de openbaarmaking zal gelden is congruent met het beloningsbeleid. Het kabinet heeft immers in navolging van de Commissie Dijkstal gekozen voor het ministersalaris als top van het loongebouw van de publieke sector. Dit uitgangspunt onderstreept dat het kabinet het ministersalaris als normsalaris beschouwt. Het kabinet acht dit tegelijkertijd ook een bestuurlijk hanteerbaar uitgangspunt<sup>2</sup>.

Mocht uit de evaluatie van deze wet blijken dat uit publieke middelen bekostigde topsalarissen sterk blijven stijgen, of overigens blijkt dat de openbaarheid bij deze inkomens onvoldoende is toegenomen, zal worden gezien welke aanvullende maatregelen moeten worden getroffen.

#### **4. Strekking van het wetsvoorstel**

Met de openbaarmaking van de topinkomens streeft het kabinet na dat meer rekenschap kan worden afgelegd over de besteding van publieke middelen. De openbaarmaking van die gegevens draagt bij tot het openbare debat over een vraagstuk van algemeen belang en dient dus dat algemeen belang. Het kabinet verwacht dat juist van dat debat een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling.

Het debat over het beloningsbeleid kan door deze wet plaatsvinden op basis van gelijke informatie voor iedereen. Dit debat heeft primair betrekking op de besturen – in het wetsvoorstel gevat onder het begrip «verantwoordelijke» – van publieke organisaties en instellingen die een beloningsbeleid voeren dat resulteert in de hoge salarissen. Het debat heeft dus niet direct betrekking op de betreffende functionarissen zelf, zeker niet als deze geen deel uitmaken van die besturen. Het bestuur

<sup>1</sup> o.a. Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 nr. 48, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 32 en Kamerstukken II 2003/04, 29 800, nr. 32.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7, blz. 3.

beslist immers over de toekenning van de hoge salarissen of bepaalt ten minste het beleid dat aan de toekenning van deze hoge salarissen ten grondslag ligt; een individu kan niet worden aangerekend dat hij een hoog salaris heeft geaccepteerd. Juist het debat over het beloningsbeleid van de instellingen kan resulteren in een dempende werking op de hoogte van de salarissen van topfunctionarissen. Het kabinet wil de besturen van publieke organisaties en instellingen door het publieke debat bewegen om matigheid te betrachten bij het toekennen van hoge salarissen en beloningen. Beleidsmatige conclusies en maatregelen zullen vooral betrekking hebben op de groei van de salarissen (de loonontwikkeling) en veel minder op de (inmiddels toegekende) lonen. Immers aan een eenmaal toegekend beloningsniveau kunnen rechten worden ontleend, maar de loonontwikkeling wordt jaarlijks steeds opnieuw bepaald.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden de organisaties in de publieke sector en privaatrechtelijke organisaties die uit de publieke middelen worden gefinancierd, verplicht in hun jaarrekening of jaarverslag (het financieel verslagleggingsdocument) belastbare lonen te vermelden voor zover deze het gemiddelde belastbare salaris van een minister te boven gaan. Voor privaatrechtelijke organisaties geldt dat deze voor ten minste 50% uit publieke middelen moeten worden gefinancierd. Tot publieke middelen moeten subsidies, leningen, garanties en heffingen worden gerekend. Daarenboven geldt voor zover privaatrechtelijke organisaties worden gefinancierd met subsidies, leningen en garanties, dat deze ten minste € 100 000,- bedragen.

De verplichting om zorg te dragen voor de bekendmaking rust op de organen van deze organisaties die verantwoording moeten afleggen over de besteding van de publieke middelen. In het financieel verslagleggingsdocument moet het belastbare loon, de functie en de duur van het dienstverband van de functionaris worden vermeld. Met de duur van het dienstverband wordt bedoeld het deel van het jaar dat de betrokkene in dienst is van de organisatie. Het is immers relevant te weten of het vermelde belastbaar loon in een heel jaar of in een gedeelte ervan is betaald. Uit onderzoek is gebleken dat per jaar ongeveer in een derde deel van de functionarissen waarop deze wet van toepassing is een dienstverband tussentijds eindigt.

Deze gegevens moeten worden verstrekt over het jaar waarop het financieel verslagleggingsdocument betrekking heeft en het daaraan voorafgaande jaar. Dit laatste uiteraard enkel voorzover de betreffende functionaris bij de organisatie in dienst was. Echter ongeacht of in dat jaar het belastbare loon dat van een minister heeft overstegen.

De openbaarmaking elk jaar van de lonen van twee opeenvolgende jaren komt voort uit de wens de loonontwikkeling per functionaris te kunnen volgen. Het was geen optie om de openbaarmaking van het loon tot één jaar te beperken en daarbij voor het volgen van de loonontwikkeling de reeds ontvangen gegevens van het daaraan voorafgaande jaar te betrekken. Het is dan namelijk niet mogelijk om met de gegevens die op grond van dit wetsvoorstel worden verstrekt, de ontwikkeling op het niveau van de functionaris vast te stellen. Om privacyredenen is er immers voor gekozen is om niet de persoonsnamen maar de functienamen te vermelden.

Daarnaast dient, ten behoeve van een gebundelde informatieverschaffing aan de Tweede Kamer, elke organisatie ingeval er inkomens zijn die op grond van dit wetsvoorstel in het financieel verslagleggingsdocument vermeld dienen te worden, dit vóór 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarop het belastbare loon betrekking heeft te melden bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## **5. Reikwijdte van de openbaarmaking**

### *5.1 Algemeen*

In het Hoofdlijnenakkoord is opgenomen dat inkomens in de publieke en semi-publieke sector die uitstijgen boven het belastbare loon van een minister openbaar gemaakt zullen worden. Met de publieke en semi-publieke sector is bedoeld de organisaties die geheel of in aanzienlijke mate met publieke middelen worden gefinancierd. Onder de publieke sector wordt verstaan de ministeries, de decentrale overheden, de openbare lichamen en zelfstandige bestuursorganen met rechtspersoonlijkheid die bij of krachtens de wet is ingesteld, hierna te noemen de publiekrechtelijke rechtspersonen (artikel 2). Onder semi-publieke sector wordt verstaan de rechtspersonen bedoeld in artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, hierna te noemen de privaatrechtelijke rechtspersonen – die voor ten minste 50% uit publieke middelen worden gefinancierd (artikel 3). In de artikelsgewijze toelichting op artikel 3 wordt nader ingegaan op voorwaarden die gelden voor deze rechtspersonen. Daarnaast bestaat de behoefte om de woningcorporaties, ofschoon aan deze instellingen geen directe financiering uit publieke middelen plaatsvindt, aan te wijzen als organisaties die onder de werking van deze wet vallen (artikel 4). In artikel 5 wordt ten slotte de mogelijkheid gecreëerd om in de toekomst rechtspersonen of organisaties die niet onder de werking van deze wet vallen, maar op een andere wijze dan in dit wetsvoorstel genoemd, geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen worden gefinancierd of in het verleden zijn gefinancierd, onder de werking van de wet te brengen.

De gelden die de overheid besteedt bij het inkopen van goederen en diensten op de commerciële markt worden in het kader van dit wetsvoorstel niet gerekend tot de publieke middelen, omdat deze gelden worden verstrekt op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten waarbij de publieke sector optreedt in de hoedanigheid van marktpartij, niet in die van overheid.

### *5.2 Woningcorporaties*

Woningcorporaties zijn private instellingen waarvan de publieke financiering in het verleden heeft plaatsgehad. Door het ontbreken van een actieve financieringsstroom zou deze sector buiten het openbaarmakingsregime vallen. Op het vermogen rust echter een vast omschreven bestemmingsplicht, waardoor het als maatschappelijk bestemd vermogen kan worden beschouwd. Het kabinet is daarom van mening dat ook woningcorporaties onder het openbaarmakingsregime moeten vallen. Zij verrichten immers maatschappelijke werkzaamheden in het belang van de volkshuisvesting.

Om deze reden was het kabinet voornemens om in een aparte wet een publicatieplicht op te nemen ten aanzien van de salarissen van directeuren en bestuurders in deze sector. Inmiddels heeft het kabinet besloten dit voornemen niet in procedure te brengen. In plaats daarvan krijgt dit voornemen thans zijn beslag in het algemene openbaarmakingsregime in dit wetsvoorstel. Omdat de woningcorporaties niet onder de definitie van publieke financiering vallen is deze sector separaat onder de reikwijdte van de wet gebracht.

### *5.3 Aanwijzingsbevoegdheid*

Ten slotte acht het kabinet het noodzakelijk om in het wetsvoorstel de mogelijkheid te scheppen dat rechtspersonen en organisaties die niet onder de reikwijdte van artikelen 2, 3 en 4 vallen, zonedig alsnog met een

aanwijzing onder de werking van dit wetsvoorstel gebracht kunnen worden. De aanwijzingsbevoegdheid is nodig omdat de inhoud van begrippen als heffing of subsidie aan wijziging onderhevig zijn. Wanneer de inhoud van wat bijvoorbeeld onder een heffing wordt verstaan zodanig zou verschuiven dat rechtspersonen naar de letter niet onder de reikwijdte van de wet zouden vallen, maar naar de bedoeling van de wet wel een openbaarmakingsplicht zouden moeten hebben, kan van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik gemaakt worden. Daarnaast kan financiering ook plaatsvinden door het vormen van vermogen, waarna de actieve financiering wordt afgesloten, zoals in het geval van de woningcorporaties. Ook dan is het noodzakelijk dat het kabinet de mogelijkheid heeft de desbetreffende organisatie onder de werking van de wet te brengen. De aanwijzing vindt plaats bij algemene maatregel van bestuur, hetgeen waarborgt dat een afgewogen besluitvorming plaatsvindt, alvorens tot aanwijzing over te gaan.

#### 5.4 De zorgsector

De zorgsector bestaat voor een groot deel uit privaatrechtelijke instellingen waarvan de financiering tot de collectieve lasten wordt gerekend. Vanuit dat oogpunt is ook voor deze sector openbaarmaking van topinkomens noodzakelijk. Voor de zorgsector heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) echter in een eerder stadium een eigen openbaarheidstraject ingezet. De openbaarheidsregels uit boek 2, titel 9 BW, artikel 2:383c voor de jaarrekeningen van beursgenoteerde vennootschappen voor bestuurders en toezichthouders gelden namelijk ook voor de zorginstellingen en zorgverzekeraars. De wettelijke basis daarvoor is respectievelijk de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) en de Zorgverzekeringswet<sup>1</sup>. Verder is dit vastgelegd in de op de WTZi gebaseerde Regeling jaarverslaglegging zorginstellingen (RJZ), RJZ-circulaires en op de ZVW gebaseerde soortgelijke regelingen (ex artikel 15 WTZi respectievelijk artikel 38 van de ZVW).

De RJZ regelt dat Boek 2, titel 9, van het BW van overeenkomstige toepassing is op de jaarverslaggeving van een zorginstelling. Op basis van de RJZ kunnen richtlijnen worden gegeven die de RJZ uitwerken en zo nodig aanvullen. Voor de zorgverzekeraars die zich melden voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vindt verslaglegging over de bezoldiging van bestuurders en toezichthouders plaats conform de betreffende regelingen krachtens artikel 37<sup>2</sup> van de AWBZ.

Gegeven dit al voor de zorgsector bestaande openbaarheidsregime en gegeven de wens van het kabinet om regelgeving en administratieve lastendruk tot een minimum te beperken – een dubbel openbaarheidsregime voor zorginstellingen moet worden voorkomen – acht het kabinet het niet wenselijk de zorgsector onder de werkingssfeer van deze wet te brengen. Nu het doel van onderhavig wetsvoorstel via het openbaarheidsregime van VWS op een andere wijze adequaat wordt bereikt, is er geen redelijk belang mee gediend om het bestaande VWS-regime te schrappen dan wel om de bestaande regelgeving met nieuwe regelgeving uit te breiden. Verder meent het kabinet dat het uit een oogpunt van organisatie, kosten en duidelijkheid, kortom bestuurlijke zorgvuldigheid, ongewenst is om kort na de introductie van het VWS-regime de zorgsector te belasten met een nieuw openbaarheidsregime.

In het openbaarheidsregime van VWS is geregeld dat ook het belastbare loon als bedoeld in de zin van dit wetsvoorstel in de jaarrekening of het jaarverslag wordt vermeld. Het is dan mogelijk om de loongegevens uit het openbaarheidsregime van VWS mee te nemen in het jaarlijks aan de Tweede Kamer te zenden overzicht, bedoeld in artikel 10.

<sup>1</sup> Kamerstukken I, 2004/05, 27 659, A (plenaire behandeling Eerste Kamer is voorzien op 27 september 2005) en Kamerstukken I, 2004/05, 29 763, A (op 14 juni 2005 door de Eerste Kamer aangenomen).

<sup>2</sup> Wordt toegevoegd bij invoering ZVW.

Het VWS-veld bestaat uit meer instellingen dan alleen de instellingen ex artikel 15 van de WTZi en de zorgverzekeraars ex ZVW; als voorbeeld daarvan kan de sector Jeugdhulpverlening genoemd worden, een begrotingsgefinancierde sector. Voorzover die instellingen voldoen aan de omschrijvingen van het voorgestelde artikel 3 van het wetsvoorstel, is in beginsel het stelsel van deze wet op hen van toepassing. Dat neemt niet weg dat het kabinet het gewent acht om de jaarrekeningen en jaarverslagen bij alle instellingen in het gehele VWS-veld zo veel als mogelijk is te uniformeren. Dat betekent dat de minister van VWS er naar streeft om met sectoren en instellingen in het VWS-veld die geen WTZi-instelling zijn, convenanten af te sluiten. Deze verplichten de sector of de instelling om op dezelfde wijze als WTZi-instellingen de openbaarheid van inkomens van bestuurders en toezichthouders vorm te geven, dat wil zeggen op de wijze als is vastgelegd in de RJZ en de RJZ-circulaires. Daarom worden de instellingen die zich tot deze openbaarheid hebben verplicht en die deze verplichting ook naleven uitgesloten van de werking van deze wet.

Deze wet is echter onverkort van toepassing op instellingen die met de minister van VWS geen convenant hebben gesloten.

De academische ziekenhuizen worden voor de toepassing van deze wet gerangschikt onder de zorgsector. Het zijn instellingen in de zin van de WTZi, waarmee het openbaarmakingregime van het VWS-veld van toepassing is. Ze vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet.

#### *5.5 Positie van privaatrechtelijke rechtspersonen die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen*

Voor zover de organisaties die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen een privaatrechtelijke rechtsvorm bezitten zijn op hen eveneens de bepalingen omtrent de jaarrekening en het jaarverslag van titel 9 van Boek 2 BW van toepassing. Artikel 2:383, eerste lid, BW bepaalt onder meer dat in de toelichting op de jaarrekening het bedrag dient te zijn opgenomen van de bezoldigingen, met inbegrip van de pensioenlasten en van andere uitkeringen voor de gezamenlijke bestuurders. Tevens is bepaald dat indien een bedrag herleid kan worden tot een enkele natuurlijke persoon vermelding achterwege mag blijven. Deze beperking geldt voor het onderhavige wetsvoorstel niet. Indien een rechtspersoon onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel valt, zal niet alleen de bezoldiging en andere emolumenten van de bestuurders gezamenlijk in de toelichting op de jaarrekening moeten worden vermeld. Ook zal melding moeten worden gemaakt van belastbare lonen van andere functionarissen, ongeacht of zij bestuurders zijn. Deze vermelding blijft echter wel beperkt tot de functiebenaming.

## **6 Verhouding tot andere regelgeving**

### *6.1 Burgerlijk Wetboek*

Ook in de marktsector zijn met betrekking tot de openbaarheid van beloningen reeds wettelijke maatregelen van kracht of nieuwe wetgeving in voorbereiding.

Ten aanzien van de beloning van leden van raden van bestuur en commissarissen van naamloze vennootschappen (nv's) die voor het aantrekken van hun eigen vermogen (mede) een beroep doen op de openbare kapitaalmarkt met betrekking tot de openbaarheid van die beloningen, is artikel 2:383c BW van toepassing. Deze zogenaamde open nv's zijn verplicht voor iedere individuele (gewezen) bestuurder en (gewezen) commissaris in de jaarrekening opgave te doen van beloning, winstdeling, optieregelingen en bonusbetalingen.

Voor de overige nv's en de andere rechtspersonen waar titel 9 van Boek 2 BW op van toepassing is, geldt dat in de toelichting op de jaarstukken ten minste geaggregeerde bezoldigingsgegevens moeten worden opgenomen van de (gewezen) bestuurders en (gewezen) commissarissen (artikel 2:383 BW).

Daarnaast is wetgeving in werking getreden die de algemene vergadering van aandeelhouders van naamloze vennootschappen bevoegd maakt om het beleid inzake de bezoldiging van het bestuur vast te stellen en bezoldiging in de vorm van aandelen- en optieregelingen goed te keuren.<sup>1</sup>

Met de openbaarmaking bij de open nv's heeft het kabinet beoogd – in het kader van corporate governance – om de kleine aandeelhouders van een beperkte groep (circa 400) open nv's meer inzicht te geven in en daarmee invloed te geven op de beloning van de topbestuurders van deze organisaties. Daarom is het kernpunt van artikel 2:383c BW dat de lonen van een bestuurder openbaar worden gemaakt. Blijkens de artikelen 2:44, eerste lid, en 2:292, eerste lid, BW houdt de term bestuurder in dat men lid moet zijn van het statutaire bestuur. Een persoonlijke titel (bijvoorbeeld directeur) brengt op zichzelf nog niet met zich mee dat een functionaris in de zin van die wet wordt aangemerkt als bestuurder.

Conform het Hoofdlijnenakkoord wil het kabinet organisaties in de publieke en semi-publieke sector de verplichting opleggen om het inkomen openbaar te maken van *elke* functionaris wiens inkomen uitgaat boven dat van een minister. Deze interpretatie is in de brief aan de Tweede Kamer van 9 oktober 2004<sup>2</sup> benadrukt met de opmerking dat de openbaarmaking zich niet tot het inkomen van bestuurders en toezichthouders mag beperken. Als voor de uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord zou zijn aangesloten bij het BW-regime, zouden door de daar gehanteerde definitie directeuren en andere functionarissen in de publieke en semi-publieke sector die geen statutair bestuurder zijn, niet onder het openbaarmakingsregime zijn gebracht.

Het kabinet is voorts niet voornemens het openbaarmakingsregime voor de marktsector qua personele werkingsfeer verder uit te breiden. Bovendien is in het BW-regime geen beperking aangebracht met betrekking tot de hoogte van het inkomen dat gepubliceerd moet worden. Toepassing van dat regime op de publieke en semi-publieke sector zou daarom een onevenredig zware administratieve last leggen op degene die de wet moeten uitvoeren.

Op grond van het voorgaande komt het kabinet tot de conclusie dat het openbaarmakingsbeleid ten aanzien van de publieke en semi-publieke sector niet gerealiseerd kan worden met een identieke bepaling als artikel 2:383c BW. Een aparte wettelijke regeling is dus noodzakelijk. Wel is er in het onderhavige wetsvoorstel naar gestreefd om waar mogelijk bepaalde aspecten uit het BW-regime over te nemen, zoals de publicatie in de jaarrekening.

## 6.2 Wetsvoorstel wet medezeggenschap werknemers

In het wetsvoorstel wet medezeggenschap werknemers (Wmw)<sup>3</sup> is in artikel 6:6 een bepaling opgenomen die ondernemers verplicht om gegevens over de beloningsverhoudingen tussen het bestuur, het toezichtsorgaan en de overige groepen van in de onderneming werkzame personen aan de ondernemingsraad ter bespreking aan te bieden. De Wmw is van toepassing op elk in de maatschappij als zelfstandige eenheid optredend organisatorisch verband waarin op grond van een arbeidsovereenkomst of publiekrechtelijke aanstelling arbeid wordt verricht. Aangezien elke instelling met 50 of meer werknemers verplicht is tot het instellen van een ondernemingsraad, zullen zo ongeveer alle instel-

<sup>1</sup> Wet van 9 juli 2004 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met aanpassing van de structuurregeling (Stb. 2004, 370).

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 29.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29 818, nr. 2.



lingen die onder de reikwijdte van onderhavige wetsvoorstel vallen tevens te maken krijgen met bovengenoemde informatieplicht. Er zijn echter uitzonderingen. Zo is de Wmw niet van toepassing op de sector onderwijs, behoudens de mogelijkheid om via een algemene maatregel van bestuur daar weer van te worden uitgezonderd. Ook valt het ministerie van Defensie en zijn diensten er niet onder.

Voorts zal de wettelijke verankering van de Code Tabaksblat inzake Corporate Governance naar verwachting een positief effect hebben op een verdere openbaarheid en matiging van die inkomens.

### *6.3 EVRM en privacy*

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

Volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens houdt de noodzakelijkheidseis van artikel 8, tweede lid, van het EVRM in dat een dwingende maatschappelijke behoefte aan de orde is en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel (Gillow/Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, Serie A, nr. 109, & 55).

Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de mens dient de beperking van de persoonlijke levenssfeer dus een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met het onderhavige wetsvoorstel streeft het kabinet na dat rekenschap kan worden afgelegd over de gebruikte publieke middelen. Het kabinet verwacht bovendien dat van openbaarmaking een remmende werking uitgaat op de salarisontwikkeling in de publieke en semi-publieke sector. Gelet op stijging van de inkomens van topfunctionarissen in de publieke en semi-publieke sector, zoals blijkt uit de uitkomsten van onderzoeken als vermeld in § 2, is openbaarmaking van belastbare lonen op functiebenaming noodzakelijk en gerechtvaardigd. Bovendien is het doel legitiem. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen recht om geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsmiddelen. De openbaarmaking zal kunnen bijdragen aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsmiddelen.

Ook uit het arrest van het Hof van Justitie EG (C-465/00), een Oostenrijkse zaak, blijkt dat in de sfeer van inkomensopenbaarmaking Richtlijn 95/46 EG en het EVRM niet in de weg staan aan nationale regelgeving die openbaarmaking voorschrijft van het jaarinkomen van individuele personen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, mits dit noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen.

Het kabinet acht het met het oog op het nagestreefde doel echter niet noodzakelijk en proportioneel om de openbaarmaking van belastbare lonen direct te relateren aan individuele personen maar acht het gelet op de noodzakelijke openbaarheid voldoende dat bij de openbaarmaking slechts de functiebenaming wordt vermeld. Gelet op het feit dat het huidige loongebouw bij de overheid gehandhaafd blijft waarbij uitgangspunt is dat het hoogste niveau overeenkomt met het salaris van een minister als hoogst mogelijke politieke ambtsdrager, acht het kabinet het in het kader van de privacybescherming proportioneel dat belastbare lonen die uitgaan boven dat hoogste niveau, op functiebenaming openbaar gemaakt moeten worden. Bij de openbaarmaking zullen de functie en het belastbare loon worden vermeld. Ook voor de semi-publieke sector acht het kabinet openbaarmaking proportioneel omdat de openbaarmaking alleen die functionarissen zal betreffen die werkzaam zijn bij de private instellingen die voor meer dan 50% worden gefinancierd uit publieke middelen. Ook in die sector zal het bij de openbaarmaking om belastbaar loon en functiebenaming gaan.

Het kabinet beseft dat met openbaarmaking op functieniveau in een aantal gevallen eenvoudig te achterhalen zal zijn op welke persoon het openbaar gemaakte belastbare loon betrekking heeft. Het kabinet acht dit, in het licht van de hierboven aangehaalde jurisprudentie geen bezwaar. Het met onderhavig voorstel van wet te dienen belang rechtvaardigt de openbaarmaking van de inkomens van individuele personen. Voor de met onderhavig wetsvoorstel te realiseren doeleinden is openbaarmaking van de namen van de personen niet noodzakelijk. Het feit dat onderomstandigheden die naam is af te leiden uit de openbaar gemaakte functiebenaming, vormt echter geen grond om die functiebenaming niet openbaar te maken.

## **7. Uitvoeringsaspecten**

### *7.1 Loonbegrip*

Om te kunnen vaststellen of het inkomensniveau uitstijgt boven dat van een minister, moet het inkomen van de individuele functionaris worden vastgesteld. Het begrip kan op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, met alle ongewenste misverstanden van dien. Een eenduidige definitie is in dit kader noodzakelijk en het verdient de voorkeur om aan te sluiten bij een bestaand en herkenbaar begrippenkader. Mede met het oog op het minimaliseren van de administratieve lasten ligt het begrip belastbaar loon zoals dat in de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB) wordt gedefinieerd, het zogenaamde belastbare loon, hierbij voor de hand.

De Belastingdienst draagt zorg voor de controle van de juiste vaststelling van het belastbare loon. Bovendien wordt dit belastbare loon jaarlijks door de werkgever aan de werknemer bekend gemaakt via de jaaropgave. Het belastbare loon wordt door de werkgever vastgesteld conform de regels van de Wet LB.

Omdat het belastbare loon toch al op een vast moment – en ruim vroeger in het jaar dan voor deze wet noodzakelijk zou zijn – moet worden berekend, leidt de verplichting om dit bedrag voor topfunctionarissen openbaar te maken niet tot extra administratieve lasten. Zie over administratieve lasten verder onder 9.

### *7.2 Belastbaar loon in de zin van de Wet LB als referentie*

Zoals hierboven beschreven is voor het belastbare loon in de zin van de Wet LB gekozen omdat dit criterium enerzijds de administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt en anderzijds ook die loonbestanddelen omvat die geen deel uitmaken van de reguliere, maandelijksse belonings-

componenten. Het gaat dan om beloningen in de vorm van bijvoorbeeld de jaarlijkse bonus, pensioenarrangementen, afkoopsommen bij ontslag, afvloeiingsregelingen etc. Werkgevers zijn op basis van artikel 28, onderdelen d en e, van de Wet LB gehouden zowel aan de inspecteur als aan de werknemer een opgave te verstrekken van het in een kalenderjaar genoten belastbare loon, van de ingehouden loonbelasting en van andere gegevens welke van belang kunnen zijn voor de heffing van de inkomstenbelasting.

Onder het begrip belastbaar loon valt derhalve het bij of krachtens wet toegekende salaris, de toelagen en toeslagen en al de overige vergoedingen en verstrekkingen die op grond de bepalingen in de Wet LB aan de loonbelasting zijn onderworpen.

Alle werkgevers beschikken over het jaarlijks door de Belastingdienst opgestelde Handboek loonheffing en premies werknemersverzekeringen. Bij elke vergoeding, in welke vorm dan ook beoordeelt de werkgever (vaak de salarisadministratie) of deze vergoeding belast is in de zin van de Wet LB. Het hier bovengestelde heeft uiteraard tot gevolg dat als ijkpunt voor de openbaarmaking, ook bij het salaris van een minister uitgegaan zal worden van het belastbare loon in de zin van de Wet LB.

### *7.3 Het gemiddelde belastbare loon van een minister als ijkpunt*

De bezoldiging van ministers is geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Het niveau van het ministersalaris heeft sinds 1 januari 1981 geen fundamentele wijziging meer ondergaan met uitzondering voor de salariswijzigingen die ook gelden voor het burgerlijk rijksperoneel. Als de bezoldiging van het burgerlijk rijksperoneel wordt gewijzigd als gevolg van CAO-afspraken in de sector Rijk, wordt het salarisniveau van ministers overeenkomstig gewijzigd. Voorts wordt aan ministers op basis van het Voorzieningenbesluit ministers en staatssecretarissen een aantal vergoedingen en verstrekkingen toegekend.

De belastbare lonen van de verschillende ministers zijn echter niet gelijk. Zo zijn bijvoorbeeld de vaste vergoedingen voor de minister-president en de Minister van Buitenlandse zaken hoger dan die van de overige ministers.

Ook de maandelijkse vergoeding die ministers ontvangen als compensatie voor de door hen verschuldigde inkomstenbelasting over het gebruik van een dienstauto voor privé-doeleinden is niet voor iedere minister gelijk. Daarom wordt voorgesteld als ondergrens voor de openbaarmaking uit te gaan van het gemiddelde belastbare loon van een minister.

Het gemiddelde belastbare loon van een minister zal na afloop van elk kalenderjaar door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties worden vastgesteld. Het vastgestelde bedrag zal binnen zes weken na afloop van een kalenderjaar in de Staatscourant worden gepubliceerd.

### *7.4 Implicaties van keuze voor loonbegrip Wet LB*

De keuze om aan te sluiten bij het belastbare loon zoals opgenomen op de jaaropgave heeft tot gevolg dat de openbaarmaking zich beperkt tot die beloningen die zijn onderworpen aan de heffing van loonbelasting. Het bestaan van een gezagsverhouding is een van de voorwaarden voor heffing van loonbelasting. Dit heeft tot gevolg dat vacatiegelden in de meeste gevallen niet zullen worden meegerekend omdat vacatiegelden in het algemeen niet onder het loonbegrip van artikel 9 van de Wet LB vallen.

Ook voor externen die in opdracht voor overheidsorganisaties en privaatrechtelijke instellingen (semi-publieke sector) werkzaamheden verrichten is dit wetsvoorstel dus niet van toepassing. Keuze voor de Wet LB betekent voorts dat het om het feitelijk genoten belastbare loon gaat bij één

werkgever. Indien functies in deeltijd worden verricht vindt geen herberekening van het belastbare loon naar een fulltime functie plaats.

## **8. Verslaglegging en melding**

Naast vermelding van de desbetreffende belastbare lonen in het financieel verslagleggingsdocument dient ook melding bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties plaats te vinden.

### *8.1 Verslaglegging in financieel verslagleggingsdocument*

In de eerdergenoemde brief aan de Tweede kamer d.d. 9 oktober 2004 is aangegeven dat het openbaar maken zal worden gerealiseerd door rechtspersonen en instellingen opdracht te geven de topinkomens zelf te publiceren in een jaarlijks verantwoordingsdocument. Deze methode sluit aan op de bestaande praktijk in de private sector.

In de voorgestelde wetsbepaling is bepaald dat openbaarmaking zal plaatsvinden in een financieel verslagleggingsdocument. Onder financieel verslagleggingsdocument wordt verstaan: een jaarverslag als bedoeld in artikel 51 van de Comptabiliteitswet 2001, een jaarrekening als bedoeld in artikel 201 van de Provinciewet, een jaarrekening als bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet of een jaarrekening in de zin van titel 9 Boek 2 BW. Indien geen van deze bepalingen van toepassing is, een ander bij of krachtens wet voorgeschreven document dat jaarlijks wordt opgesteld tot verschaffing van inzicht in de financiële positie van een instelling of een rechtspersoon. Met het begrip financieel verslagleggingsdocument kan aangesloten worden bij de in verschillende regelgeving voorgeschreven jaarlijkse financiële verslagleggingsdocumenten.

Voor de Staat der Nederlanden, de provincies en de gemeenten is geldt als financieel verslagleggingsdocument, de documenten bedoeld in de artikelen 51 van de Comptabiliteitswet 2001, 201 van de Provinciewet en 197 van de Gemeentewet. Voor de privaatrechtelijke rechtspersonen als bedoeld in artikel 3 van het onderhavige voorstel zal dit in de meeste gevallen het de jaarrekening zijn in de zin van titel 9, boek 2 BW.

In de publieke sector is de gehanteerde terminologie met betrekking tot de financiële verslaglegging en verantwoording niet eenduidig. Voor de in artikel 2, onderdelen d tot en met g, van het wetsvoorstel opgesomde rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld betekent dit dat de belastbare lonen die het gemiddelde van een minister te boven gaan worden vermeld in jaarverslagen, jaarrekeningen of financiële verslagen, ongeacht de naam die aan deze documenten is toegekend.

Voor zelfstandige bestuursorganen, maar ook voor bijvoorbeeld adviesorganen, zonder eigen rechtspersoonlijkheid zal vermelding van de desbetreffende belastbare lonen plaatsvinden via de jaarverslagen van de departementen waaronder zij ressorteren.

### *8.2 Melding aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Het kabinet acht het noodzakelijk dat verslaglegging in de publieke sector en semi-publieke sector inzake de topinkomens als in dit wetsvoorstel plaatsvindt in de toelichting op de jaarrekening of wel het jaarverslag of ander financieel verantwoordingsdocument. Ten behoeve van de overzichtelijkheid van de informatievoorziening is een bundeling van deze gegevens wenselijk. Het kabinet acht het daarom noodzakelijk naast de verplichte publicatie in het financieel verslagleggingsdocument ook een meldingsplicht in te voeren. In artikel 7, derde lid, van het wetsvoorstel is derhalve bepaald dat, het bestuur van een rechtspersoon die onder het openbaarmakingsregime valt binnen zes maanden na afloop van het kalenderjaar aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-

relaties melding doet van het belastbare loon, de functie of functies en de duur van het dienstverband van iedere persoon van wie het belastbare loon van de functie of functies het gemiddelde belastbare loon van een minister te boven gaat en ten behoeve van de loonontwikkeling ook de gegevens van het jaar dat daar aan voorafgaat.

## **9. Accountantscontrole**

Zowel in de publieke sector, in afzonderlijke wettelijke regelingen, als in de marktsector (titel 9 Boek 2 BW) zijn wettelijke regels van kracht met betrekking tot de inrichting en controle van de jaarrekening door een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent. De nog vast te stellen jaarrekeningen dienen te worden onderzocht door een accountant.

In het algemeen kunnen jaarrekeningen niet worden vastgesteld of goedgekeurd indien het bevoegde orgaan (bestuur) geen kennis heeft kunnen nemen van de weerslag van dit onderzoek dat neergelegd moet zijn in de accountantsverklaring.

Slechts in geval dat de jaarrekening het vereiste inzicht geeft en aan de wettelijke voorschriften voldoet zal de accountant een goedkeurende verklaring afgeven. Bij de inwerkingtreding van de wet zal de verplichte vermelding van functies waarin de beloning uitgaat boven het gemiddelde van een minister, een wettelijk voorschrift zijn die in de beoordeling over de rechtmatigheid door de accountant moet worden meegenomen. Het kabinet acht de wettelijke regels met betrekking tot de accountantscontrole voldoende waarborg dat deze wet zal worden nageleefd.

## **10. Administratieve lasten**

De voorgestelde bepaling vergt naar het oordeel van het kabinet een minimum aan administratieve lasten voor de organisaties in de publieke en semi-publieke sector. Alle rechtspersonen dienen elk jaar rekening en verantwoording af te leggen over het financiële beheer.

Ingeschat wordt dat overheden en overwegend uit publieke middelen gefinancierde instellingen op vrij eenvoudige wijze kunnen bepalen of zij onder de reikwijdte van de wet vallen. Ook zal het niet veel tijd kosten om in de salarisadministratie te onderzoeken of er medewerkers zijn die meer verdienen dan een minister. Het gaat immers om de vergelijking van slechts twee reeds vastgestelde bedragen, te weten het belastbare loon dat in de jaaropgave is vermeld en het bedrag van het gepubliceerde ministersalaris. De administratieve lasten voor deze handelingen bedragen naar schatting maximaal (naar boven afgerond) 2000 uur.

Op basis van CBS-gegevens, het onderzoek topinkomens in de semi-publieke sector en er rekening mee houdende dat de zorgsector niet onder dit wetsvoorstel valt, zijn er circa 250–300 topfunctionarissen met een belastbaar loon dat uitstijgt boven dat van een minister. Geschat wordt dat met het opnemen van (reeds opgezochte) gegevens in het financieel verslagleggingsdocument in totaliteit niet meer dan 100 uur gemoeid zal zijn.

De totale administratieve lasten die met deze wet gemoeid zijn, zijn voor burgers nihil en voor het bedrijfsleven minder dan € 10 000,-. Voor overheden en uit publieke middelen gefinancierde instellingen wordt de administratieve last geschat op maximaal totaal 2100 uur, een bedrag vertegenwoordigend van maximaal € 100 000,-.

## 11. Inwerkingtreding

De regering hecht aan een spoedige invoering van dit voorstel van wet. Daarom streeft zij naar inwerkingtreding van het voorstel van wet vóór 1 januari 2006, zodat reeds in 2006, bij het opstellen van jaarverslagen en jaarrekeningen over 2005, met de bepalingen uit dit voorstel rekening kan worden gehouden. In dat kader zij erop gewezen dat artikel 3 van toepassing is op die rechtspersonen die zowel in 2004 als in 2005 voldoen aan artikel 3, eerste lid, onderdeel a of onderdeel b.

## 12. Voorlichting

Zoals de titel van de wet weergeeft en ook zal worden benadrukt bij de voorlichting bij de totstandkoming van de wet heeft deze wet enkel betrekking op overheidsorganisaties en organisaties waarvan de inkomsten overwegend uit publieke middelen bestaan. Daarom is de verwachting dat over de reikwijdte van de wet in de praktijk weinig onduidelijkheid zal zijn. Burgers en het bedrijfsleven vallen niet onder de reikwijdte van deze wet en het is niet noodzakelijk dat zij onderzoek verrichten om daarachter te komen.

Ten einde het implementeren van de wet zo goed mogelijk te laten verlopen zal het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, naast de gebruikelijke publicaties in de staatscourant, de doelgroep gericht benaderen. Met een brief en een quick-scan worden de circa 1300–1400 overheids- en overwegend publieke gefinancierde instellingen benaderd. Hierbij wordt het adresbestand gebruikt dat ook wordt gebruikt voor het onderzoek topinkomens in de publieke en semi-publieke sector. Verder zullen de accountants door middel van hun vakorganisaties op de hoogte worden gebracht van de wet en de reikwijdte ervan. Zodat ook zij, bij eventuele twijfel van hun cliënten, snel uitsluitsel kunnen geven of een organisatie al dan niet onder de reikwijdte van de wet valt.

## 13. Adviezen<sup>1</sup>

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

- Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp);
- het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal);
- het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO);
- de Handvestgroep Publiek Verantwoord (HPV);
- Aedes vereniging van woningbouwcoöperaties;
- Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants (NIVRA);
- Nederlandse Orde van Accountants-Administratieconsulenten (NOvAA), en
- de Raad voor de Jaarverslaggeving (RvJ).

### *Cbp*

Het Cbp constateert dat het wetsvoorstel nadrukkelijk aandacht besteedt aan de privacywetgeving. De inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt volgens het Cbp conform artikel 8 EVRM onderbouwd en de noodzaak van de maatregel wordt afdoende gemotiveerd.

Het Cbp adviseert de noodzakelijkheid van het openbaar maken van de duur van het dienstverband nader te motiveren.

### *Actal*

Gegeven de selectiecriteria van Actal heeft dit college onderhavig wetsvoorstel niet geselecteerd voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven of burgers.

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

### *VSO*

Het VSO onderschrijft het belang van de openbaarmaking van topinkomens, onder de randvoorwaarde dat de uit het wetsvoorstel voortvloeiende administratieve lasten tot een minimum worden beperkt. Het VSO heeft moeite met de rapportageplicht aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze rapportage vormt een extra administratieve last en past naar de mening van het VSO niet bij de wijze waarop decentrale overheden en onderwijsinstellingen in sectoren met een eigen arbeidsvoorwaardenoverleg verantwoording afleggen. Decentrale overheden leggen verantwoording af aan hun democratisch gekozen organen. Instellingen in onderwijssectoren met een eigen arbeidsvoorwaardenoverleg leggen verantwoording af aan hun raden van toezicht. Aanvullende verantwoording aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zou naar de mening van het VSO kunnen leiden tot dubbele controle en controle door een orgaan dat daartoe niet is aangewezen. Het VSO stelt daarom voor het voorstel zo aan te passen dat decentrale overheden en de genoemde onderwijssectoren de rapportage aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet hoeven te verrichten.

Het VSO verzoekt daarnaast om te verduidelijken of de rapportageplicht betrekking heeft op inkomsten uit nevenbetrekkingen en daaraan gekoppeld of een functionaris uit hoofde van onderhavige wet verplicht is om nevenfuncties bij zijn werkgever te melden zodat de laatste aan de rapportageplicht kan voldoen. Tot slot benadrukt het VSO het belang van heldere en eenduidige communicatie, om onbedoelde en ongewenste commotie over dit onderwerp te voorkomen.

### *HPV*

De HPV merkt op dat de bij haar aangesloten organisaties reeds de beloningsgegevens van bestuurders openbaar maken, ongeacht de hoogte van deze salarissen. De overheid zou daarom volgens de HPV kunnen volstaan met een generieke maatregel op grond waarvan in de jaarrekeningen van publiek gefinancierde organisaties informatie wordt geboden over de hoogte en structuur van de bezoldigingen. Voor agentschappen zou aanvullend bij wet kunnen worden vastgelegd dat in jaarrekeningen van ministeries naast informatie over salarissen van SG, PSG en DG's informatie wordt geboden over salarissen van directieleden van agentschappen.

Daarnaast stelt de HPV voor om naast het gemiddelde belastbaar loon van ministers ook het individuele belastbaar loon van iedere minister openbaar te maken. Voorts wijst de HPV op de samenloop van het wetsvoorstel met de voorgenomen invoering van de zorgverzekering en de gevolgen ervan voor zorgverzekeraars. Tot slot stelt de HPV dat in het loonbegrip van de Wet op de loonbelasting 1964 de wachtgeldaanspraken van de ministers niet zijn verdisconteerd.

### *Aedes*

Aedes wijst op de stappen die de woningbouwcoöperaties reeds hebben gezet op het punt van de openbaarmaking van de inkomens van coöperatiebestuurders. Aedes acht het niet juist dat het wetsvoorstel met een aparte bepaling op coöperaties van toepassing wordt verklaard, nu de coöperaties reeds tien jaar niet meer met publieke middelen worden gefinancierd. Als al een wettelijke regeling moet worden getroffen, dan zou dit, zoals bij de zorgsector, een sectorspecifieke regeling moeten zijn.

### *NIVRA*

Het NIVRA is van mening dat het wetsvoorstel zijn doel voorbij schiet als het van toepassing is op publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties zoals NIVRA of NOvAA. Deze organisaties worden immers niet uit collectieve middelen gefinancierd, maar door private entiteiten en leden.

Voorts is het NIVRA van oordeel dat vrij gemakkelijk de namen kunnen worden achterhaald van topfunctionarissen op wie de wet van toepassing is. Het NIVRA adviseert daarom om de wet zo aan te passen dat opgaven die kunnen worden herleid tot individuele personen achterwege kunnen worden gelaten. Het NIVRA adviseert om waar wordt verwezen naar titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek de term jaarrekening te gebruiken in plaats van jaarverslag.

#### *NOvAA*

De NOvAA is van mening dat in artikel 3 van het wetsvoorstel de termen opbrengsten, ontvangsten en financiering door elkaar worden gehaald. De NOvAA adviseert voorts de wet in 2006 in werking te laten treden, zodat pas in 2007 voor het eerst op basis van de wet hoeft te worden gerapporteerd. De NOvAA wijst op het feit dat de wet geen rekening houdt met functies die slechts een deel van het jaar worden vervuld. De NOvAA stemt in met het voornemen om accountants via de beroepsorganisaties op de hoogte te brengen van de wet en is gaarne bereid hieraan medewerking te geven.

#### *RvJ*

De RvJ heeft zich beperkt tot een technisch aspect van het wetsvoorstel, te weten het gebruik van de term jaarrekening en jaarverslag.

#### *Reactie op de adviezen*

Het advies van het Cbp heeft aanleiding gevormd om de toelichting in § 4 te verduidelijken en de redactie van artikel 7, eerste lid, aan te scherpen. Gegevens over de duur van het dienstverband zijn slechts van belang voorzover het dienstverband korter is dan het betreffende kalenderjaar.

Het advies van Actal gaf geen aanleiding tot aanpassing van het voorstel van wet.

Anders dan het VSO is de regering niet van mening dat het voorstel van wet de plicht in het leven roept tot het afleggen van verantwoording aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De wet roept slechts een rapportageplicht in het leven, ten behoeve van een eenduidig openbaarheidsregime voor de gehele uit publieke middelen gefinancierde sector. Het voldoen aan de rapportageverplichting behelst niet het afleggen van verantwoording, maar het verstrekken van openbare gegevens. Onderhavig voorstel van wet wijzigt niets in de bestaande verantwoordingsrelaties.

Met betrekking tot de door het VSO aangevoerde administratieve lasten die gepaard gaan met de rapportage, acht de regering deze gelet op de met het voorstel te bereiken doelen, aanvaardbaar. De extra administratieve lasten hebben voornamelijk betrekking op het jaarlijks toezenden aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de jaarrekening of het jaarverslag. In het opnemen van de topinkomens in de jaarrekening of het jaarverslag wordt in veel gevallen al voorzien, zodat van extra administratieve lasten op dit punt slechts zeer beperkt sprake is. Het advies van het VSO geeft geen aanleiding tot een inhoudelijke aanpassing van het voorstel van wet. Wel is in de memorie van toelichting verduidelijkt dat onderhavig voorstel van wet geen betrekking heeft op nevenfuncties van personen die in dienst zijn van organisaties die op grond van de wet een rapportageplicht hebben. Deze nevenfuncties zijn immers niet in alle gevallen uit publieke middelen gefinancierd. Zo zij dit wel zijn, is de wet van toepassing op de werkgever die betrokkene in de nevenfunctie heeft aangesteld.

De regering deelt het standpunt van het VSO over het belang van goede communicatie over het voorstel van wet. Het VSO zal bij de voorbereiding van de communicatie worden betrokken.



De regering ziet niet veel verschil tussen de generieke maatregel die de HVG voorstelt en onderhavig voorstel van wet. Het voorstel van wet ziet immers op de openbaarheid van het inkomen van een beperkte groep functionarissen, te weten diegenen die meer verdienen dan het gemiddelde belastbaar loon van ministers, terwijl de organisatie waarbij deze functionarissen werken, met publieke middelen zijn gefinancierd. Verder regelt de wet op welke organisaties de wet van toepassing is. Beide elementen zullen eveneens onderdeel zijn van de generieke regeling die de HVG voorstelt. De HVG suggereert om niet alleen het gemiddelde belastbaar loon van ministers bekend te maken, maar ook de jaarlonen van de individuele ministers. Voorop wordt gesteld dat de ministers wier belastbaar loon ligt boven het gemiddelde belastbaar loon van ministers zullen worden opgenomen in het overzicht dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks aan de Tweede Kamer zendt. De bekendmaking van het gemiddelde belastbaar loon van ministers is noodzakelijk voor een goede uitvoering van de wet, omdat bij het opstellen van jaarrekeningen en jaarverslagen dit gemiddelde als het ijkpunt dient. Er is geen verdere reden om individuele ministersalarissen gelijktijdig met het gemiddelde belastbaar loon te publiceren. Dat zou alleen maar het risico op verwarring verhogen met betrekking tot het ijkpunt waarboven openbaarmaking verplicht is.

Ten aanzien van de voorgenomen invoering van de zorgverzekering en de gevolgen ervan voor zorgverzekeraars acht het kabinet het gewenst dat de verplichting tot openbaarheid voor alle zorgverzekeraars gelijk is en dat er in het gehele VWS-veld een zo uniform mogelijk openbaarheidsregime geldt. Daarom kent de Zorgverzekeringswet een eigen regime op dit punt dat aansluit bij dat van de zorginstellingen en worden de zorgverzekeraars in het voorgestelde artikel 6 van het wetsvoorstel – voorzover nodig – uitgezonderd.

De HPV maakt een opmerking over de wachtgeldaanspraken van ministers in relatie tot het gehanteerde loonbegrip. Als referentie wordt in het voorstel van wet het belastbaar loon gehanteerd, omdat met dit begrip voor elke functionaris in Nederland het loon op gelijke wijze berekend wordt en het begrip voortdurend onderhouden wordt. Daarnaast wordt dit belastbaar loon op grond van de wet door elke salarisadministratie toch al berekend, waardoor de administratieve lasten geminimaliseerd zijn. In de Wet op de loonbelasting 1964 wordt voor ministers geen uitzondering gemaakt en daarom deelt de regering niet het standpunt van de HPV dat er sprake is van onvergelykbare grootheden. Immers ook voor andere topfunctionarissen gelden vaak afspraken over vertrekregelingen. Betalingen op grond van deze regelingen worden pas belast op het moment dat de vertrekomstandigheid zich voordoet en de vertrek- of wachtgeldregeling tot uitbetaling komt, niet eerder.

Anders dan Aedes acht de regering het gewenst om de woningcoöperaties onder het bereik van de wet te brengen, ondanks het feit dat artikel 3 op hen niet van toepassing is. Verwezen zij naar § 5.2 van deze toelichting. In verband met onderhavig wetsvoorstel is afgezien van een aparte wet voor woningbouwcoöperaties.

De regering deelt niet het standpunt van het NIVRA dat publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties niet onder de werking van het wetsvoorstel zouden moeten vallen. Deze organisaties horen immers tot de publieke sector, anders gezegd de overheid in enge zin. Dat zij worden gefinancierd door aangesloten leden, is juist een argument om de wet op deze organisaties toe te passen, omdat deze leden wettelijk verplicht zijn hun bijdrage aan publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties te betalen en deze organisaties daarmee wel degelijk uit publieke middelen gefinancierd zijn. Ook het standpunt van het NIVRA betreffende de privacy deelt de regering niet. Voor een goede werking van onderhavig voorstel van wet is het noodza-

kelijk dat op functie herleidbare gegevens openbaar zijn. Dat deze gegevens onder omstandigheden tot individuele personen herleidbaar zijn, acht de regering aanvaardbaar op grond van de in § 6.3 genoemde argumenten. Zoals hierboven is aangegeven, wordt het regeringsstandpunt gedeeld door het College bescherming persoonsgegevens. Mede naar aanleiding van het advies van het NIVRA is het gebruik van de term jaarverslag en jaarrekening aangepast.

Anders dan de NOvAA kennelijk meent, bevat artikel 3 de criteria op grond waarvan een rechtspersoon onder de toepassing van de wet valt. In het eerste lid, onderdeel a, geldt het criterium van de heffing, in het eerste lid, onderdeel b, zijn andere vormen van financiering het criterium. Het is daarom mogelijk dat een rechtspersoon zowel op grond van onderdeel a als op grond van onderdeel b onder de wet valt. De begrippen subsidie, garantie en lening sluiten elkaar niet uit (denk aan leningen die door de Commissie van de Europese Gemeenschappen als staatssteun kan worden beschouwd, of de garantie die op grond van artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht als een subsidie kan worden beschouwd), maar in alle gevallen is sprake van publieke financiering. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 3.

De regering is voornemens om de wet na aanvaarding door de Staten-Generaal inwerking te laten treden op 1 januari 2006. Anders dan de NOvAA voorstelt, zal in de verslaglegging van 2006 reeds aan de wet moeten worden voldaan. Daartoe zal in januari 2006 het gemiddeld belastbaar loon van ministers worden gepubliceerd.

Met de NOvAA is de regering van oordeel dat functies die gedurende een deel van het jaar zijn uitgeoefend slechts onder de wet vallen, voorzover het daadwerkelijke belastbaar loon in die functie meer bedraagt dan het gemiddelde belastbaar loon van ministers. Bij een functie die niet het gehele jaar wordt uitgeoefend, wordt – evenmin als bij een parttime uitgeoefende functie – het loon omgerekend naar een voltijds uitgeoefende functie.

De regering is verheugd met de bijdrage die de NOvAA wil leveren aan de voorlichting over onderhavig voorstel van wet.

Mede naar aanleiding van het advies van de RvJ is het gebruik van de term jaarverslag en jaarrekening aangepast.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1**

#### *Verantwoordelijke*

Deze definitie bepaalt wie deze wet daadwerkelijk uitvoeren. Voor wat betreft de departementen zijn dat de ministers, omdat die primair verantwoordelijk zijn voor zowel het beloningsbeleid als het opstellen en vaststellen van de financiële verslaglegging. Bij de provincies, gemeenten, waterschappen en publieke bedrijfsorganisaties zijn dat de dagelijkse besturen van die organisaties. Bij de andere openbare lichamen en de overige rechtspersonen, zowel in de publieke als de private sfeer, is dat in het algemeen het bestuur, onder welke benaming dan ook, die formeel verantwoordelijk is voor het beloningsbeleid, dan wel voor de vaststelling van de beloning en het opstellen en vaststellen van de financiële verantwoording. Het is daarom ook dat de genoemde besturen in de daarvoor in aanmerking komende gevallen openheid van zaken dienen te geven in de jaarrekening. Langs deze weg geldt dan ook dat, als er binnen een organisatie of rechtspersoon, bedoeld in artikel 1, onder a, onderdeel 6, meerdere organen betrokken zijn bij de opstelling en het uiteindelijk vaststellen

van het financieel verslagleggingsdocument, zij allen gehouden zijn toe te zien op de uitvoering van dit wetsvoorstel. Voor zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid betreft het veelal de door de wet aangewezen bestuursorganen en voor de privaatrechtelijke rechtspersonen betreft het veelal de directie al dan niet samen met de aandeelhouders.

### *Belastbaar loon*

Voor de toepassing van de wet wordt voor wat betreft het belastbare loon aansluiting gezocht bij het fiscale loonbegrip uit de Wet LB. Zo vallen hierdoor de gekozen volksvertegenwoordigers, leden van commissies en adviescolleges, toezichthouders van rechtspersonen, maten in maatschappen, vrije consultants en adviseurs niet onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel, tenzij deze personen hebben geopteerd voor de inhouding van loonbelasting.

Het belastbare loon is gedefinieerd als het belastbare loon ex artikel 9 van de Wet LB, verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet. Over die eindheffingsbestanddelen wordt de verschuldigde loonbelasting betaald door de werkgever en niet door werknemer. Om die reden komen die bestanddelen niet voor op de jaaropgave. Omdat het gewenst is het belastbare loon op de jaaropgave tot uitgangspunt te nemen voor de vergelijking met het gemiddelde belastbare loon van een minister is deze uitzondering voor de eindheffingsbestanddelen opgenomen.

### *Financieel verslagleggingsdocument*

Een financieel verslagleggingsdocument in de zin van dit wetsvoorstel is in beginsel een jaarrekening of een jaarverslag in het kader van de jaarverslaglegging. De reikwijdte van het wetsvoorstel strekt zich echter uit over zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke organisaties. In het privaatrecht geldt voor rechtspersonen een eenduidige regeling voor de jaarverslaglegging die is opgenomen in Boek 2, titel 9, van het BW. In het publiekrecht geldt voor publiekrechtelijke rechtspersonen veelal een eigen op de organisatie toegespitste jaarverslaglegging. Voor de Staat, de provincies en de gemeenten wordt verwezen naar de van toepassing zijnde bepalingen in de Comptabiliteitswet 2001, de Provinciewet en de Gemeentewet. Voor de overige rechtspersonen geldt een vangnetbepaling. Wegens deze verschillen en eventueel verschillen in de benaming worden deze documenten geschaard onder het begrip «financieel verslagleggingsdocument».

## **Artikel 2**

In dit artikel wordt de overheid in enge zin onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht. Ten aanzien van de centrale overheid is aansluiting gezocht bij de verantwoordingsplicht in de Comptabiliteitswet 2001 (Cw 2001). De Cw 2001 en dit wetsvoorstel komen immers qua doelstelling in belangrijke mate overeen: verantwoording afleggen over de besteding van publieke middelen.

In de eerste plaats ziet het wetsvoorstel op de ministers die op grond van artikel 51 van de CW 2001 verantwoording afleggen door middel van een jaarverslag aansluitend op de begroting. De organisaties bedoeld onder a betreffen die organisaties die in artikel 1, eerste lid, van de CW 2001 genoemd zijn, te weten de departementen, het koninklijk huis, de hoge colleges van staat, het Kabinet van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen en het Kabinet van de Gouverneur van Aruba. Voor zover er binnen deze organen onderdelen zijn die een eigen wettelijke financiële

verantwoordingsplicht hebben, b.v. zbo's zonder rechtspersoonlijkheid, kan in de praktijk dit onderdeel zorgdragen voor de meldingsplicht van artikel 7. De minister van het desbetreffende departement blijft bij een dergelijke zbo echter eindverantwoordelijk voor de meldingsplicht.

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

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

Onderdeel g betreft de zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid die bij of krachtens de wet is toegekend, zoals de OPTA en Staatsbosbeheer. De academische ziekenhuizen bij de openbare universiteiten van Leiden, Groningen, Amsterdam, Utrecht, Rotterdam en Maastricht zijn uitgezonderd van de werking van deze wet. In de toelichting bij artikel 6 wordt hierop nader ingegaan.

### **Artikel 3**

#### *Algemeen*

Dit artikel heeft betrekking op de privaatrechtelijke rechtspersonen die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Voor publiekrechtelijke rechtspersonen gelden geen voorwaarden; deze vallen op grond van artikel 2 reeds onder de reikwijdte van de wet.

Voor de reikwijdte van de wet ten aanzien van privaatrechtelijke rechtspersonen is voor de terminologie van het eerste lid onder a en b aansluiting gezocht bij artikel 91, eerste lid, onder c en d van de CW 2001. Deze bepalingen betreffen de bevoegdheid van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van rechtspersonen met een wettelijke taak die bekostigd worden uit wettelijke heffingen, alsmede de rechtspersonen waaraan door publieke organen of rechtspersonen of een derde voor rekening of risico van deze organen of rechtspersonen direct of indirect een subsidie, lening of garantie is verleend.

Voor de invulling van het uitgangspunt dat rechtspersonen in aanzienlijke mate met publieke middelen zijn gefinancierd, is ten aanzien van de privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak een grens van 50% van de inkomsten gesteld. Voorzover de financiering subsidies, leningen of garanties betreft is tevens een grens gesteld van € 100 000,-. Deze grens geldt niet voor rechtspersonen met een wettelijke taak, omdat deze als gevolg van het vervullen van een wettelijke taak altijd worden voorzien van publieke middelen. Deze structurele financiering geldt niet voor de rechtspersonen die subsidies, leningen of garanties ontvangen, waardoor de reikwijdte van een ondergrens voor deze rechtspersonen noodzakelijk is voor de proportionaliteit en de beperking van administratieve lasten.

Om te voorkomen dat een organisatie het ene jaar wel en het volgende jaar niet met de verplichtingen van dit wetsvoorstel wordt geconfronteerd, is bepaald dat organisaties eerst twee jaar aan de eisen van dit artikel moeten voldoen, willen zij onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen.

In het tweede lid is bepaald dat indien de inkomsten leningen of garanties betreffen dit wetsvoorstel slechts toepassing vindt indien dit bij de toeken-

ning of de wijziging van een toekenning ook uitdrukkelijk is bepaald. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat leningen en garanties, anders dan subsidies, niet direct als inkomsten zijn aan te merken. Met het opnemen van deze bepaling worden onnodige administratieve lasten voorkomen, maar kan zeker worden gesteld dat bepaalde leningen en garanties die toch gebruik van publieke middelen betreffen en voor inkomsten- (voordelen) kunnen zorgen, onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel kunnen worden gebracht.

Deze bepaling ziet uitsluitend op leningen of garanties die verstrekt zijn door publieke organen of rechtspersonen.

#### *Rechtspersonen met een wettelijke taak*

Het eerste lid, onder a, heeft betrekking op rechtspersonen met een wettelijke taak. Een organisatie is een rechtspersoon met een wettelijke taak indien deze rechtspersoon is en een taak uitoefent die bij of krachtens de wet geregeld is. Om onder de reikwijdte van deze wet te vallen, moet deze rechtspersoon voor de uitoefening van die wettelijke taak voor ten minste 50% worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen.

Dat de heffingen bij of krachtens de wet moeten zijn ingesteld betekent dat de taak in een wet moet zijn opgenomen, maar ook in een op een wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling geregeld kan zijn. De rechtspersoon die de taak uitoefent, hoeft niet expliciet in de regeling te worden genoemd. Dit is bijvoorbeeld het geval met het basisonderwijs en met de publieke omroepen. Het gebruik van «voor zover» in deze bepaling geeft aan dat rechtspersonen naast een wettelijke taak ook niet-wettelijke taken kunnen uitoefenen. Door een 50%-grens van de bekostiging in te voeren wordt bereikt dat de wettelijke taak de hoofdtak van de rechtspersoon is.

#### *Heffingen*

Onder heffingen moet worden verstaan het verstrekken van geldmiddelen verkregen uit heffingen die bij of krachtens de wet zijn ingesteld ter financiering van de wettelijk geregelde taken die de rechtspersoon uitvoert. Deze formulering houdt in dat de regering en de Staten-Generaal in belangrijke mate verantwoordelijkheid dragen voor de ontvangsten en uitgaven. Bij de totstandkoming van de Comptabiliteitswet zijn diverse voorbeelden van opbrengsten van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen gegeven: «rijksbijdragen (bijvoorbeeld aan TNO, ZWO), collegegelden, ziekenfondspremies, premies sociale verzekeringen, tarieven academische ziekenhuizen, (...). De aldus gekozen formulering houdt in dat de onderhavige categorie rechtspersonen niet is beperkt tot de groep die zelfstandig heffingen aan derden oplegt en/of int»<sup>1</sup>. De geciteerde passage laat zien dat het begrip heffing ruim moet worden geïnterpreteerd. Zo moeten ook in eerste instantie tarieven niet worden gezien als een prijs die voor een bepaald goed betaald moet worden, maar moeten zij als de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen worden beschouwd als er voor deze heffing een wettelijke grondslag is.

Er is sprake van tarief zijnde een wettelijke heffing indien bij of krachtens de wet:

- \* een tarief of vergoeding wordt ingesteld, opgelegd of vastgesteld (het vastleggen impliceert het opleggen of instellen);
- \* de minister of het toezichtsorgaan de bevoegdheid heeft om een tarief of vergoeding in te stellen, op te leggen of vast te stellen;
- \* een formule wordt vastgesteld waarmee het tarief of de vergoeding wordt berekend; of

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1984/85, 19 062, nrs. 1–3, blz. 27.

- \* wordt geregeld dat een te hanteren tarief of vergoeding de goedkeuring behoeft van de minister of een toezichtsorgaan.

Er is geen sprake van een tarief zijnde een heffing als:

- \* een maximumtarief of -vergoeding wordt geregeld;
- \* elementen worden bepaald die in de berekening van het tarief of de vergoeding (kunnen) worden betrokken (er is beleidsvrijheid voor de rechtspersoon; of
- \* wordt geregeld dat de minister of een toezichtsorgaan de begroting en/of de verantwoording/jaarverslag moet goedkeuren, zoals bij openbaarvervoerbedrijven.

Uiteindelijk kan het begrip heffing worden gedefinieerd als een door de wetgever aan een geïdentificeerde groep van burgers of bedrijven opgelegde verplichting bepaalde bedragen aan daartoe door de wetgever aangewezen organen af te staan, ongeacht of de individuele burger of het individuele bedrijf daarvoor onmiddellijk een op maat toegesneden prestatie teruggeleverd krijgt. Voorbeelden van rechtspersonen met een wettelijke taak zijn de uitvoeringsorganen van de wettelijke ziektekostenverzekeringen, en de onderwijsinstellingen (voor zover het bevoegd gezag niet de gemeente is).

#### *Subsidies, leningen en garanties*

In het eerste lid, onder b, zijn vanwege de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid slechts rechtspersonen onder de reikwijdte van het wetsvoorstel gebracht. Op deze wijze wordt verzekerd dat het gaat om organisaties die ook daadwerkelijk een verslagleggingsplicht hebben en hiervoor onder toezicht staan van een accountant. Daarnaast is er ten behoeve van de proportionaliteit en beperking van administratieve lasten een ondergrens van € 100 000,- opgenomen. De inkomsten uit publieke middelen van deze rechtspersonen moet plaatsvinden in de vorm van een subsidie, lening of garantie. Het gaat hierbij ook om allerlei (meng)vormen van financiële steun aan bedrijven en instellingen, zoals balanssteun, verliesparticipatie, bijzonder achtergestelde lening (bagl) en bagl-bewijs, achtergestelde leningen met rentebijdrage die later in enige vorm omgezet werden in eigen vermogen bij balanssaneringen en dergelijke, subsidiëring van exploitatielasten van culturele instellingen, investerings- en objectsubsidies.

Voor de eenduidigheid van de berekening wordt bij leningen, garanties en mengvormen voor de bepaling of de inkomsten van de organisatie voor meer dan 50% uit publieke middelen bestaan, de hoofdsom van de lening, garantie of mengvorm gerekend tot de publieke middelen.

Verder maakt het voor de reikwijdte van de wet niet uit of het publieke orgaan of rechtspersoon zelf of een derde rechtspersoon voor rekening of risico van dat orgaan of die rechtspersoon de (steun)financiering verleent. Voorbeelden daarvan zijn banken, een subsidieverdeelorganisatie zoals het Centrum voor ontwikkelingssamenwerking of de Mondriaanstichting. In beginsel kan elke financieringsinstelling als derde optreden. Ook doet het er niet toe of de financiering rechtstreeks of middellijk aan de organisatie ten goede komt.

Onder subsidies wordt mede de bekostiging van onderwijs en onderzoek begrepen.

#### **Artikel 4**

Met dit artikel worden de woningcorporaties, die niet onder de reikwijdte van de artikelen 2 en 3 vallen, onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel gebracht.

## **Artikel 5**

Verwezen wordt naar de toelichting in § 5.3. Artikel 5 heeft betrekking op rechtspersonen die niet onder artikel 3 vallen. Indien bij deze rechtspersonen of instellingen openbaarheid van de beloningsstructuur gewenst is, kunnen zij alsnog worden aangewezen. Een denkbare toepassing van artikel 5 kan zijn het geval dat van een categorie rechtspersonen het grootste deel voldoet aan artikel 3 en dus inkomensgegevens openbaar moet maken, maar een klein deel van de rechtspersonen uit die categorie onder het 50%-criterium van artikel 3 komt en dus niet verplicht is gegevens openbaar te maken. Onder omstandigheden kan dit een ongewenste ongelijkheid zijn. Deze ongelijkheid kan dan worden opgeheven door de gehele categorie rechtspersonen op grond van artikel 5 aan te wijzen. Een andere toepassing van artikel 5 kan aan de orde zijn als een organisatie bewust zodanige nevenactiviteiten ontwikkelt dat niet meer aan het 50%-criterium van artikel 3 wordt voldaan. De organisatie kan dan met artikel 5 alsnog onder de werking van de wet vallen.

## **Artikel 6**

Verwezen wordt naar de toelichting in § 5.4. De academische ziekenhuizen worden voor de toepassing van deze wet gerangschikt onder de zorgsector. Het zijn instellingen in de zin van de WTZi, waarmee ze onder het openbaarmakingregime voor het VWS-veld vallen. Ze vallen daarom niet onder de reikwijdte van deze wet. Omdat sommige academische ziekenhuizen eveneens behoren tot de publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn deze ook in artikel 2, onderdeel g, uitgezonderd.

## **Artikel 7**

Dit artikel regelt de kern van dit wetsvoorstel en voorziet in de openbaarheid van de topinkomens. Het betreft de verplichting tot openbaarmaking van het belastbare loon, de functie of functies en de duur van het dienstverband van allen die werkzaam zijn bij een organisatie of een rechtspersoon die valt onder de reikwijdte van deze wet en van wie het belastbare loon dat betrekking heeft op het jaar waarover het financieel verslagleggingsdocument gaat, het gemiddelde belastbare loon van een minister overtreft (eerste lid). Als het jaar waarop het financieel verslagleggingsdocument betrekking heeft (boekjaar) niet loopt van 1 januari tot en met 31 december van een jaar, wordt het belastbare loon vermeld van het direct aan het boekjaar voorafgaande kalenderjaar (tweede lid). De openbaarmaking door de verantwoordelijke geschiedt door vermelding in het financieel verslagleggingsdocument. Om met name per functionaris de ontwikkeling in de hoogte van de belastbare lonen te kunnen volgen, dienen bij de loon- en functiegegevens van de in het financieel verslagleggingsdocument genoemde functionarissen ook de gegevens van die functionarissen over het kalenderjaar voorafgaande aan het verslagjaar vermeld te worden (derde lid).

In het vierde lid is de verplichting geformuleerd om de bovengenoemde gegevens uiterlijk 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te zenden. Deze gegevens hebben gezien de definitie van belastbare loon altijd betrekking op twee kalenderjaren. Het fiscale belastbare loon, waar in dit wetsvoorstel bij wordt aangesloten, loopt immers van 1 januari tot en met 31 december. De inzenddatum van de gegevens is altijd uiterlijk 1 juli van een jaar. De inzending van de gegevens staat los van het tijdstip waarop het financieel verslagleggingsdocument waarin deze gegevens moeten worden gepubliceerd, verschijnt. Ook bij verschijning van een financieel verslagleggingsdocument na 1 juli (en voor 31 december) van een jaar, dienen de gege-

vens vóór 1 juli aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden ingezonden. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan een formulier vaststellen, waarmee de gevraagde gegevens moeten worden verstrekt. Een dergelijk formulier zal pas worden vastgesteld, indien blijkt dat de praktijk van de verstrekking van de gegevens daartoe aanleiding geeft. Vooralsnog is de verstrekking van de gegevens vormvrij.

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

De melding is in beginsel vormvrij. Zo kan het financieel verslagleggingsdocument, de betreffende pagina uit het financieel verslagleggingsdocument of kunnen de gegevens per brief worden toegezonden. Afhankelijk van de technische mogelijkheden zal ook de elektronische weg worden geopend om deze melding op gestandaardiseerde wijze te doen.

### **Artikel 8**

Ten behoeve van het verkrijgen van inzicht in de ontwikkeling van het beloningsbeleid bij de betrokken organisaties is van belang of sprake is van een structurele ontwikkeling. Met een structurele ontwikkeling kan de loonontwikkeling beter worden bepaald. Vanuit dat uitgangspunt is in artikel 3 onder meer bepaald dat alvorens het wetsvoorstel van toepassing is op een rechtspersoon, er eerst een financiering van ten minste 50% uit publieke middelen dient te zijn gedurende twee achtereenvolgende jaren. Artikel 8 voorziet vanuit diezelfde achtergrond in een de verplichting tot melding en vermelding nog twee jaar *na* het laatste boekjaar waarin aan de voorwaarden van artikel 3 is voldaan of een aanwijzing op grond van artikel 5 is beëindigd.

### **Artikel 9**

Dit artikel stelt de verplichting tot jaarlijkse openbaarmaking van het normbedrag. Zoals ook bij de toelichting op artikel 1 is aangegeven zal ook het belastbare loon van de ministers vrij eenvoudig uit de salarisadministraties moeten voortvloeien. Met een eenvoudige optelsom van alle belastbare lonen en deling door het aantal ministers kan het gemiddelde belastbare loon van een minister worden bepaald. Een weging zal worden toegepast als sprake is van ministers die tussentijds zijn afgetreden en aangetreden. Door het feit dat deze berekening en publicatie jaarlijks plaatsvindt wordt steeds rekening gehouden met de fiscale invloeden op de lonen en in beperkte mate met de stijging van de lonen in de sector Rijk. Ook kan met de openbaarmaking van het normbedrag na afloop van het jaar waarover de vergelijking met de belastbare lonen plaatsvindt worden voorkomen dat er al te calculerend met de loonontwikkeling in de publieke en semi-publieke sector wordt omgegaan. Het normbedrag blijft op deze wijze een objectief gegeven. Bovendien worden de belastbare lonen aan de hand van fiscale criteria vastgesteld. Voor een juiste vergelijking tussen deze belastbare lonen en het gemiddelde ministersalaris moet bij het laatste eveneens uitgegaan worden van een fiscale norm. Het normbedrag wordt afgerond op € 1000 of een veelvoud hiervan. Dit betekent dat bij een uitkomst die eindigt op € 500 of meer naar boven wordt afgerond op een veelvoud van € 1000 en bij een uitkomst die eindigt op minder dan € 500 naar beneden wordt afgerond op een veelvoud van € 1000.



## **Artikel 11**

Dit artikel voorziet in een evaluatiebepaling. Een evaluatie is noodzakelijk om te bezien of de effecten van dit openbaarmakingsregime zodanig zijn dat de kabinetsdoelstelling wordt bereikt. De evaluatie kan tevens aanleiding zijn voor het treffen van aanvullende maatregelen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes