

Vergaderjaar 2021–2022

30 111

Topinkomens

Nr. 127

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2022

Aanleiding en doel van deze brief

In december 2020 zijn de uitkomsten van de tweede evaluatie van de Wet Normering Topinkomens 2016–2020 aan u toegestuurd.¹ Naar aanleiding van de uitkomsten van deze evaluatie is het kabinet op mijn voorstel van plan om de WNT op verschillende punten te verbeteren, casu quo te vereenvoudigen. In deze brief schets ik de hoofdlijnen van de voorgenomen wetswijziging. Ik verneem graag de visie van uw Kamer op dit voornemen.

Samenvatting belangrijkste uitkomsten van de evaluatie WNT 2016–2020

De uitkomsten van de evaluatie van de Wet Normering Topinkomens 2016–2020 zijn, kort samengevat:

1. De WNT is doeltreffend in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector. De WNT is iets minder doeltreffend waar het gaat om naleving van de openbaarmakingsplicht.

De belangrijkste doelstelling van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de (semi)publieke sector. Wat dat aangaat is de WNT zeer doeltreffend. Dat is onder andere vastgesteld aan de hand van het jaarlijks aantal geconstateerde overtredingen. Bij minder dan één procent van de WNT-instellingen is een overtreding van de bezoldigingsmaxima geconstateerd in de onderzoeksperiode 2016–2018.

¹ Kamerstuk 30 111, nr. 125.

Wat betreft de tweede doelstelling van de WNT, namelijk de openbaarmaking van de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen van semipublieke organisaties, blijkt dat de doeltreffendheid met betrekking tot de naleving van de online-publicatieplicht te wensen over laat. De doeltreffendheid voor wat betreft de volledigheid van de verantwoording is gemiddeld tot goed te noemen.

2. De doelmatigheid van de WNT is goed, maar is op uitvoeringsniveau voor verbetering vatbaar.

De macro-doelmatigheid van de WNT is goed. De WNT bevordert sinds 2013 effectief de doelmatige omgang met publieke middelen door de maximering van de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen van (semi)publieke instellingen. Het verlaagde algemene bezoldigingsmaximum bij de invoering van WNT-2 in 2015 betekende een verdere verbetering van de macro-doelmatigheid. Voor de sectoren onderwijs, cultuurfondsen, zorg en jeugdhulp, wonen en ontwikkelingssamenwerking gelden lagere sectorale bezoldigingsmaxima, die tussen de 60 en 100 procent van het algemeen bezoldigingsmaximum liggen.² Ook de maximering van ontslagvergoedingen draagt bij aan de macro-doelmatigheid van de WNT.

De micro-doelmatigheid van de WNT, waarmee de doelmatigheid van de wet voor de WNT-instellingen wordt bedoeld, is daarentegen voor verbetering vatbaar. Het algemene beeld is dat het kennisniveau van de WNT bij met name kleine WNT-instellingen op bepaalde specialistische onderwerpen kan worden verbeterd. Daarnaast worden de administratieve lasten – bestaande uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de WNT – door WNT-instellingen en accountants als hoog worden ervaren. De WNT wordt gezien als een complexe wet met veel aandacht voor het voorkomen van wetsontwijking. Dit heeft geresulteerd in lastig te doorgronden wet- en regelgeving, een aanzienlijke verantwoordingsplicht en, daaruit voortvloeiend, relatief hoge administratieve lasten voor WNT-instellingen. Gemiddeld komen de jaarlijkse administratieve lasten voor een WNT-instelling uit op ca. € 4.000.

3. Niet-beoogde neveneffecten

De conclusie m.b.t. dit onderdeel van het evaluatieonderzoek was, dat niet kon worden vastgesteld of er zich niet-beoogde neveneffecten van de WNT voordoen of hebben voorgedaan op het gebied van loongebouw, omvang en samenstelling van bestuur en kwaliteit van bestuur.

Op het gebied van arbeidsmobiliteit lijken er zich niet-beoogde invloeden van de WNT voor te doen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de WNT invloed lijkt te hebben op de mobiliteit tussen de private en publieke sector. Deze is historisch gezien altijd al laag geweest, maar lijkt sinds de invoering van de WNT verder af te nemen. De inhoud van het werk blijft echter de belangrijkste reden om wel of niet over te stappen naar de publieke sector.

² N.B. Alleen voor zorgverzekeraars gelden hogere maximale bezoldigingsnormen, conform de *Regeling sectorale bezoldigingsnorm topfunctionarissen zorgverzekeraars*. Voor de mediasector gelden sinds 2021 lagere sectorale maxima (viel buiten de evaluatie-onderzoekperiode).

Verbetering en vereenvoudiging van de WNT aan de hand van vier kernbegrippen

Sinds de WNT in 2013 in werking is getreden, zijn bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector successievelijk teruggedrongen en voorkomen. De WNT is in hoge mate doeltreffend, maar de uitvoering is weinig doelmatig door complexe, fijnmazige regels, wat leidt tot foutgevoeligheid van de verantwoordingsplicht. De wet zelf en de uitvoering ervan kunnen dus op onderdelen worden verbeterd en vereenvoudigd.

Omdat uit de evaluatie is gebleken is dat het belangrijkste doel van de WNT wordt behaald, kiest het kabinet voor een beperkte wijziging van de WNT, met de focus op verhogen van de doelmatigheid door vereenvoudiging, zonder daarbij afbreuk te doen aan de hoge mate van effectiviteit.

Het kabinet wil werken aan een wetswijziging van de WNT aan de hand van vier kernbegrippen. Deze kernbegrippen zijn het bezoldigingsbegrip, begrip/definitie van WNT-instelling, begrip/definitie van topfunctionaris en toezicht en handhaving. Deze kernbegrippen komen voort uit een brede inventarisatie van ervaren knelpunten door het veld (o.a. WNT-instellingen, topfunctionarissen, accountants, advocatuur en Raad voor interim--management), uitgevoerd in het kader van de evaluatie.³

Ik geef hieronder enkele voorbeelden van mogelijke verbeteringen en vereenvoudigingen, daarbij benadrukkend dat deze nog nader worden onderzocht en niet uitputtend zijn. De concrete uitwerking zal zijn beslag krijgen in een wetswijzigingsvoorstel, dat later aan uw Kamer zal worden aangeboden.

Het bezoldigingsbegrip

Het bezoldigingsbegrip is veelomvattend, op onderdelen complex en ingewikkeld toe te passen, en (soms) lastig te controleren en te handhaven.

Hoewel het bezoldigingsbegrip veelomvattend is, is het tegelijkertijd niet limitatief omschreven, waardoor voor WNT-instellingen en accountants onduidelijkheid bestaat over wat er wel en niet onder valt.⁴ Een eerste verkenning van oplossingen door een interdepartementale werkgroep, uitgevoerd in 2021, heeft uitgewezen dat overstappen op het fiscaal loonbegrip geen vereenvoudiging zal opleveren. Een optie die wel tot een vereenvoudiging zou kunnen leiden, en tot meer duidelijkheid vooraf, zou een limitatieve omschrijving van de bezoldigingscomponenten in de WNT kunnen zijn. Ik ga onderzoeken of dat mogelijk is.

De definitie van het begrip «WNT-instelling»

Niet in alle gevallen is (direct) duidelijk of een instelling onder de WNT valt, bijvoorbeeld bij nieuwe privaatrechtelijke rechtspersonen met bepaalde publiekrechtelijke bevoegdheden of waarbij sprake is van een bepaalde invloed van een bestuursorgaan op bestuur en beheer van de

³ Zie bijlage 1 van het overkoepelend eindrapport evaluatie WNT, p. 45, Kamerstuk 30 111, nr. 125.

⁴ Art. 1.1, onderdeel e stelt: «*bezoldiging*: de som van de beloning, de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en de beloningen betaalbaar op termijn, met uitzondering van de omzetbelasting, dan wel, indien een functie wordt vervuld anders dan op grond van een dienstbetrekking, de som van de vergoedingen voor het vervullen van de functie, met uitzondering van de vergoedingen die bij een functievervulling op grond van een dienstbetrekking onbelast zouden zijn, en met uitzondering van de omzetbelasting; ».

rechtspersoon. Er zijn meerdere opties om dit te verduidelijken of te vereenvoudigen. Deze zullen nader onderzocht worden, vanuit de vraag of en hoe administratieve lasten kunnen worden teruggedrongen.

De definitie van het begrip «topfunctionaris» en interim-normering

In sommige gevallen is het ook moeilijk vast te stellen wie de topfunctionaris(sen) zijn. Dat hangt namelijk niet alleen af van formele organisatiestructuren, maar ook van materiële, feitelijke (mede)zeggenschap over de gehele rechtspersoon. Daarnaast is de normering voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking complex in de uitvoering. Ook op deze punten zal worden verkend of vereenvoudiging van de wet- en regelgeving mogelijk is.

Toezicht en handhaving

Ter verbetering en vereenvoudiging van toezicht en handhaving wordt gedacht aan het creëren van een wettelijke grondslag voor het opragen van het (controle)dossier van accountants en het standaard meesturen van een onderbouwing bij de melding. Nu doet de toezichthouder in feite het werk van de accountant grotendeels over, als die laatste een melding van een potentiële overtreding heeft gedaan. Hier kan efficiëncywinst worden geboekt.

Het kabinet hecht aan de openbaarmakingsplicht, omdat het belangrijk is dat informatie over o.a. bezoldigingsniveaus bij (semi)publieke instellingen transparant en makkelijk vindbaar is. De online publicatieplicht dient beter te worden nageleefd, in het algemeen belang en in het belang van (proactief) toezicht kunnen houden. Het kabinet zal daarom bezien hoe bredere naleving van de publicatieplicht gestimuleerd kan worden.

Overige (wetstechnische) verbeteringen

Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om de wet op een aantal (technische) punten aan te passen. Gedacht wordt onder meer aan het afschaffen van de verplichting tot het in rekening brengen van wettelijke rente (art. 1.6, derde lid WNT) bij het vorderen van onverschuldigde betalingen. Deze bepaling is bij de laatste wetswijzing ingevoerd n.a.v. een casus uit de praktijk, maar inmiddels is gebleken dat het merendeel van de onverschuldigde betalingen wel vlot wordt terugbetaald, dat de wettelijke rente van vier procent niet proportioneel is en dat de handhaafbaarheid complex is vanwege o.a. de berekeningswijze, invorderingsvolgorde en de verantwoordelijke voor invordering.

Planning 2^{de} evaluatiewet WNT

Het kabinet is voornemens om langs bovengenoemde lijnen een tweede evaluatiewet WNT nader uit te werken en aan uw Kamer voor te leggen. Het conceptwetsvoorstel verwacht ik medio 2023 aan uw Kamer toe te sturen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot