

Vergaderjaar 2013–2014

30 111

Topinkomens

Nr. 72

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2014

Met deze brief wil ik u informeren over de stand van zaken van de uitvoering van het kabinetsbeleid inzake de normering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector.

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in werking getreden. Met die wet is uitvoering gegeven aan de breed levende maatschappelijke wens topsalarissen van bestuurders te maximeren en excessen te voorkomen. Op 1 november 2013 zond ik u een voortgangsbrief over de eerste ervaringen met de wet en een overzicht van de stand van zaken van dat moment. In deze tweede voortgangsbrief ga ik in op de ervaringen met de WNT tot nu toe en de daarop gebaseerde maatregelen, alsmede de nieuwe beleidsmaatregelen waaronder wetgeving ter uitvoering van het regeerakkoord.

1. De eerste ervaringen met de WNT

In de aanloop van de werkzaamheden voor het eerste WNT-verslagjaar 2013 hebben zich bij de uitvoering van de WNT verscheidene complexe uitvoeringsvragen aangediend. Veel WNT-instellingen en hun accountants liepen in dit eerste verslagjaar aan tegen administratieve problemen en toepassingsvraagstukken bij deze wet. Deze hadden onder andere te maken met de identificatie van de instellingen die onder de wet vallen, definities van begrippen als bezoldiging en topfunctionarissen en toezichthouders, de toelaatbaarheid van ontslagregelingen en toepassing van het overgangsrecht.

Het vaststellen van een zogenoemd normenkader 26 februari 2014, bestaande uit een Regeling bezoldigingscomponenten WNT en Beleidsregels toepassing WNT (2013) heeft meer duidelijkheid gebracht en ook op de themasite topinkomens.nl is aanvullende informatie beschikbaar gesteld. Dit was volgens de Algemene Rekenkamer in zijn verantwoor-

dingsonderzoek over 2013 inzake het jaarverslag van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)¹ onvoldoende sluitend en te laat. Bovendien bleken elementen uit de wet, zo constateerde de Algemene Rekenkamer, deels onuitvoerbaar.

2. Verbeterde regelgeving WNT

Het was op voorhand duidelijk dat een wet die direct van toepassing is op een flink aantal sectoren en ingrijpt in de bezoldiging van een groot aantal topfunctionarissen in de praktijk nadrukkelijk zal worden getest op alle mogelijke punten. Met de totstandkoming van het eerder genoemde normenkader en de Aanpassingswet WNT is in de wet reeds meer duidelijkheid ontstaan. Daarnaast heb ik op basis van een tussenevaluatie en een analyse van de verschillende ervaringen met de WNT na het eerste toepassingjaar een aantal aanvullende maatregelen getroffen om de uitvoering van de WNT te verbeteren:

Regelgeving

- a) Gegeven de kritiek op het ontbreken van tijdige en duidelijke uitvoeringsregels, heb ik voor het jaar 2014 beleidsregels vastgesteld. Deze zijn inmiddels vastgesteld bij besluit van 20 juni 2014 (Beleidsregels uitvoering WNT 2014, Staatscourant Nr. 17835).
- b) Voor het jaar 2015 wordt uitvoeringsregelgeving voorbereid. Deze regelgeving zal dit najaar worden vastgesteld. Hiervoor is een wijziging van de wet noodzakelijk, waarin de bevoegdheid voor die regelgeving is opgenomen. Deze wetswijziging is opgenomen in de inmiddels in procedure gebrachte reparatiewet WNT.
- c) Met de Reparatiewet WNT die naar verwachting voor het einde van het zomerreces bij uw Kamer kan worden ingediend, worden enkele urgente juridisch-technische problemen aangepakt. Ik volg hiermee de aanbevelingen uit het verantwoordingsonderzoek 2013 van de Algemene Rekenkamer op.² Het wetsvoorstel behelst verbeteringen op het vlak van regelgeving, waaronder het creëren van juridische grondslagen voor de vaststelling van een controleprotocol voor de accountantscontrole, voor de vaststelling van nadere regels over de beperking van de ontslaguitkering; voor de vaststelling van algemene beleidsregels voor alle onder de WNT ressorterende sectoren. Daarnaast wordt voorgesteld de verplichtingen tot melding van de bezoldiging van interim niet-topfunctionarissen en van niet-topfunctionarissen die slechts een gedeelte van het jaar in dienst zijn en wier bezoldiging pro rata boven de norm ligt, te schrappen ter voorkoming van onnodige administratieve lasten. Ten slotte bevat het wetsvoorstel enkele strikt technische reparaties.
- d) Om nieuwe uitvoeringsproblemen te voorkomen zal in het vervolg bij voorgenomen regelgeving een ex ante uitvoerings- en handhavings-toets (EAUT) worden uitgevoerd door een panel van belangrijke, bij de uitvoering van de wet, betrokken partijen, zoals administraties van verschillende soorten instellingen en accountants. Het EAUT-panel zal zijn werkzaamheden deze zomer ter hand nemen en ook de nieuwe regelgeving voor 2015 op technische en administratieve uitvoerbaarheid beoordelen.

¹ Bijlage bij Kamerstuk 33 942, nr. 1

² Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), Bijlage bij Kamerstuk 33 942 VII, nr. 1, p19 e.v.

- e) Veel instellingen bleken zich niet bewust van de toepasselijkheid van de wet en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zoals openbaarmaking van bezoldigingsgegevens in de jaarstukken. Om die reden heb ik met voorrang een inventarisatie laten uitvoeren met het oog op de opbouw van een database waarin alle instellingen die onder de WNT vallen en niet reeds in een bestaand register zijn vermeld, worden opgenomen, inclusief de gehele publieke sector (artikel 1.2) en de vele en zeer verschillende lokale organisaties waarmee gemeenten, provincies en waterschappen bestuurlijk verbonden zijn of die door hen worden gesubsidieerd, en aan de criteria van artikel 1.3, eerste lid, onder a, b of c, van de WNT voldoen. Op dit moment is de gehele publieke sector in kaart gebracht en per brief geïnformeerd. Ook een flink deel van de semipublieke sector is via openbare bronnen geïnterviewd. Maar een alomvattend beeld van de reikwijdte van de wet op instellingenniveau ontbreekt. Met name de rechtspersonen die ingevolge een door de overheid verleende subsidie onder de WNT vallen (artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, van de WNT) konden maar voor een deel worden geïnterviewd en (per brief) worden voorgelicht. In de tweede helft van dit jaar zal ik nader onderzoek naar deze sector doen en naar mogelijkheden zoeken om deze instellingen rechtstreeks of op andere wijze te informeren.
- f) Voor sommige instellingen bleek de toepassing van de reikwijdtebepaling van de semipublieke sector in artikel 1.3, eerste lid, van de WNT niet eenduidig. Mijn voornemen is om deze gevallen nader te onderzoeken en te komen tot uitbreiding van de bijlagen bij de wet met instellingen waarvoor niet voor iedereen voldoende kenbaar is of ze wel of niet onder de wet vallen (met behulp van de Dijkstal-criteria op grond van artikel 1.3, eerste lid, onder d, van de WNT). Deze uitbreiding van de bijlage zal ik in de tweede helft van dit jaar ter hand nemen in vervolg op bovengenoemde inventarisatie.
- g) Intussen heb ik de voorlichting over de WNT geïntensiveerd om de bekendheid met het doel en toepasselijkheid van de wet bij instellingen te vergroten. Dit geschiedt in afzonderlijke tranches van voorlichtingsbrieven aan instellingen, met instructies om de gegevens over bezoldiging en ontslaguitkeringen van hun topfunctionarissen respectievelijk hun personeel dat de WNT-norm overschrijdt te melden via topinkomens.nl. Ook wordt de helpdeskfunctie waar voorlichting wordt gegeven over de juiste toepassing van de wet verder geprofessionaliseerd en doorontwikkeld tot een expertisecentrum WNT.
- h) Alle instellingen dienden de gegevens over de bezoldiging en ontslaguitkeringen in het eerste toepassingsjaar ingevolge de artikelen 4.1 en 4.2 WNT uiterlijk op 1 juli 2014 aan mij te verstrekken via de elektronische meldingsapplicatie op www.topinkomens.nl. Gegeven de onbekendheid bij een deel van de onder de wet vallende instellingen, heb ik hen met betrekking tot dit eerste verslagjaar de mogelijkheid geboden om deze gegevens alsnog tot uiterlijk 1 augustus 2014 elektronisch aan mij te verstrekken.
- i) Voor wat betreft het verantwoordingsproces bij de Rijksoverheid wordt dit jaar in samenspraak met de meest betrokken ministeries en de Auditdienst Rijk als voorbereiding op de jaarverslaggeving 2014 een helder werkproces uitgewerkt en een duidelijke rol- en taakverdeling afgesproken voor de totstandkoming van de WNT-overzichten in de jaarverslagen van het Rijk 2014. Later dit jaar worden voor de toepassing van de WNT duidelijke instructies vastgelegd in de rijksbegrotingsvoorschriften. Doel is de uitvoering van de WNT door het Rijk sterk te vereenvoudigen en te stroomlijnen.

- j) Nu de financiële verslagen over 2013 vrijwel bij alle instellingen zijn vastgesteld, is er aanleiding om risicogericht toezicht uit te oefenen. Dit jaar zal dit toezicht – nader onderzoek naar de juiste naleving van de wet – in eerste instantie gericht zijn op overschrijdingen van de normering en de juiste toepassing van het overgangsrecht. De eerste resultaten daarvan zullen worden gerapporteerd als onderdeel van de WNT-jaarrapportage 2013 (zie verder paragraaf 3 van deze brief).
- k) In samenspraak met ministeries waar het toezicht op de naleving van de WNT slechts een zeer beperkt aantal instellingen betreft, is besloten tot een bundeling (bij mijn ministerie) van dat versnipperde toezicht. Dit om Rijk om onafhankelijk en vooral ook gespecialiseerd en deskundig WNT-toezicht te borgen. Deze bundeling van het toezicht zal naar verwachting in het vierde kwartaal van dit jaar kunnen worden gerealiseerd.
- l) Inmiddels is gestart met periodiek overleg en uitwisseling tussen de vakdepartementale toezichthouders (bij VWS, OCW, ILT) en mijn ministerie gericht op afstemming, uniformering en verbetering van het toezicht.

Dit pakket van maatregelen moet de WNT-regelgeving steeds duidelijker en beter uitvoerbaar maken zodat de focus meer en meer kan worden gelegd op het tegengaan van de excessen die de wet beoogt te voorkomen.

Het is de wens van het kabinet om de hiervoor (onder c) bedoelde reparatiewet WNT nog dit jaar in werking te laten treden. Ik verzoek uw Kamer daarom om medewerking aan onverwijld behandeling van dat wetsvoorstel, mede om de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde onvolkomenheid met betrekking tot de WNT op korte termijn – vóór 1 januari 2015 – op te kunnen heffen.

3. Eerste WNT-rapportage (2013)

Aan het einde van dit jaar stuur ik u de integrale WNT-rapportage over het eerste verslagjaar 2013. Deze rapportage geeft uitvoering aan artikel 7.1 van de wet. De rapportage bevat onder meer een overzicht met gegevens over overschrijdingen van de bezoldigingsmaxima en maximumuitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband en handhavingsmaatregelen.

De rapportage wordt gebaseerd op door de instellingen zelf verstrekte gegevens, dan wel meldingen door accountants. Zij hebben deze gemeld bij de vakministers (onderwijs, wonen, zorg) of rechtstreeks bij mijn ministerie via www.topinkomens.nl.

Van de instellingen op decentraal niveau die niet op rijksniveau in een register zijn opgenomen, zullen deze gegevens dit eerste jaar naar verwachting niet compleet zijn. Desalniettemin verwacht ik ook op dat niveau een representatief beeld van de implementatie van de wet te kunnen geven.

Naar verwachting zal het grootste gedeelte van de overschrijdingen dat wordt gerapporteerd, gedekt zijn door overgangsrecht. Zulke overschrijdingen zijn geen overtredingen van de WNT.

De rapportage zal ook ingaan op de eerste ervaringen met toezicht en mogelijk ook de enkele eerste getroffen handhavingsmaatregelen.

Ondanks dat genoemde beperkingen nopen tot voorzichtigheid met conclusies zal ik in de WNT-rapportage zoveel mogelijk al een analyse van de ontwikkelingen in het eerste toepassingsjaar 2013 laten uitvoeren, mede in het licht van nieuwe beleidsmaatregelen, die hierna aan de orde komen.

4. Nieuwe beleidsmaatregelen

4.1. Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (33 978)

In het regeerakkoord is overeengekomen dat het bezoldigingsmaximum van de WNT wordt verlaagd van 130% naar 100% van het ministersalaris. Het wetsvoorstel is inmiddels bij uw Kamer aanhangig gemaakt.³ Het is het streven van het kabinet om het verlaagde bezoldigingsmaximum op 1 januari 2015 in werking laten treden.

Invoering op deze datum is alleen mogelijk als dit wetsvoorstel met buitengewone voorrang wordt behandeld. Het kabinet zal zijn bijdrage aan het parlementaire proces snel en slagvaardig leveren.

4.2. Invoering van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT

Er zijn vier zaken die ter voorbereiding op de invoering van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT mijn bijzondere aandacht hebben en met het oog op de invoering per 1 januari 2015 dit najaar zouden moeten worden gerealiseerd.

Topfunctionarissen zonder dienstverband

Ik heb u bij de behandeling van de Aanpassingswet WNT toegezegd mij nader te buigen over de mogelijke normering van de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstverband (ook wel aangeduid als «interimmers»). De Tweede Kamer heeft hierover ook de motie van de leden Van Toorenburg en Van Raak aanvaard (33 715, nr. 13), met als doel te voorkomen dat topfunctionarissen zonder dienstverband bij een functievervulling korter dan zes maanden vergoedingen kunnen verdienen die niet stroken met de bedoeling van de WNT.

Eerder heb ik met u al geconstateerd dat het bezoldigingsmaximum niet één-op-één op interimmers kan worden toegepast. De aard en inhoud van hun opdrachten en de rechtspositie en bezoldigingsopbouw van interimmers zijn afwijkend en kunnen hogere vergoedingen rechtvaardigen. In de uitvoeringspraktijk van de WNT is daarnaast gebleken dat de uitvoering van de huidige bepalingen ingewikkeld is en tot aanzienlijke administratieve lasten leidt bij instellingen en toezichthouders. Om hieraan tegemoet te komen, bereid ik een algemene maatregel van bestuur voor die op grond van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT in werking kan treden. Dit vraagt echter nog nader onderzoek en uitwerking. U kunt deze uitwerking komend najaar tegemoet zien.

Lagere bezoldigingsmaxima in sectoren

Op basis van de nu geldende wet hebben de Minister van VWS en de Minister voor Wonen en Rijksdienst voor respectievelijk instellingen in de zorgsector en voor woningcorporaties verschillende klassen bepaald en voor deze verschillende klassen een lager bedrag als bezoldigingsmaximum vastgesteld dan het wettelijk bezoldigingsmaximum: de

³ Aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een Minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT), Kamerstuk 33 978, nrs. 1–3.

zogenheten staffels. De Minister van OCW heeft voor verschillende onderwijssectoren en voor de cultuurfondsen eveneens lagere bezoldigingsmaxima vastgesteld. Een aantal van deze lagere bezoldigingsmaxima ligt hoger dan de norm van 100% van het ministersalaris. Op dit moment wordt bezien hoe bij de bepaling van nieuwe sectorale bezoldigingsmaxima op de verlaagde norm kan worden geanticipeerd. Met belanghebbende partijen wordt door de betrokken vakminister overleg gevoerd over de totstandkoming van de sectorale regelingen in verband met de invoering van de nieuwe norm.

Uitzonderingen op de WNT-norm

In het regeerakkoord is uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid uitzonderingen te maken. De WNT biedt nu al de mogelijkheid voor individuele gevallen een hoger bezoldigingsmaximum vast te stellen. Met de voorgestelde normverlaging verwacht ik dat instellingen die onder de WNT vallen eerder zullen overwegen een dergelijke uitzondering aan te vragen. Als onderdeel van de implementatie van de normverlaging zal ik nagaan of er procedurele en inhoudelijke beleidsregels kunnen worden opgesteld voor het maken van dergelijke uitzonderingen. Deze kunnen dan dienen als afwegingskader dat goed beargumenteerde en zorgvuldig afgewogen uitzonderingen op de norm mogelijk maakt.

Communicatie en voorlichting

Als onderdeel van de implementatie van de normverlaging zal de communicatie en voorlichting verder worden geïntensiveerd. Met de database van WNT-instellingen die ik nu opbouw als basis, zullen voor de invoeringsdatum zoveel mogelijk instellingen worden geïnformeerd over de normverlaging en de consequenties hiervan.

De totstandkoming van de normverlaging, de goede invoering daarvan en de realisatie van het pakket maatregelen beschreven in paragraaf 2 van deze brief, gaan in de planning van het kabinet vóór op de uitwerking van andere, hierna te noemen, beleidsonderwerpen. Verdere beleidsontwikkeling inzake decentrale normstelling en de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar alle functionarissen volgt aldus op de (spoedige) afhandeling van het wetsvoorstel voor de normverlaging.

4.3. Decentrale normstelling

Ik heb u toegezegd te overleggen met vertegenwoordigers van lokale overheden over de mogelijkheden voor decentrale overheden om eigen bezoldigingsnormen te stellen. Uitgangspunt is dat decentrale overheden mogelijkheden moeten hebben, respectievelijk moeten behouden, eigen voorwaarden te stellen op het terrein van de normering van topinkomens, uiteraard met inachtneming van de WNT en andere relevante regelgeving.⁴

Ik heb het vraagstuk verkend samen met andere ministeries, de recente ontwikkelingen op gemeentelijk en provinciaal gesignaleerd en vervolgens met het IPO en de VNG gesproken. Het beleid op dit vlak blijft nog sterk in ontwikkeling te zijn en verschilt sterk per gemeente of provincie. Parallel doen zich ook ontwikkelingen in de jurisprudentie voor. In dit verband verwijs ik ook naar de zeer recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 juni 2014 in de zaak tussen de gemeente Eindhoven en de Stichting Novadic-Kentron in hoger beroep.

⁴ U heeft hierover ook de motie van de leden Segers, Fokke en Van Toerenburg (Kamerstuk 33 715, nr. 12) aanvaard

Ik signaleer intussen dat gemeenten en provincies in toenemende mate subsidievoorwaarden hanteren gericht op begrenzing van topinkomens en ook anderszins matiging van topinkomens bevorderen bij instellingen waarmee zij relaties onderhouden. In mijn brief van 28 februari jl. heb ik aangegeven dat ik ook meer in algemene zin met gemeenten en provincies wil spreken over hun ervaringen. Daarbij onderzoek ik onder andere hoe de decentrale praktijk inwerkt op de uitvoeringspraktijk van de WNT. Hierbij kijk ik vooral naar de vraag of decentrale initiatieven de normering van topinkomens versterken of daarmee juist interfereren en of er aanleiding is voor versterkte regie.

Ik ben voornemens de definitieve conclusies op dit vlak in het najaar aan uw Kamer sturen.

5. Uitbreiding reikwijdte normering WNT naar alle functionarissen

In het regeerakkoord is overeengekomen dat de reikwijdte van de normering van de WNT wordt uitgebreid van topfunctionarissen naar alle functionarissen in de (semi)publieke sector. Het kabinet voert op dit moment ter zake een beleidsverkenning uit. Hierbij wordt nagegaan wat de impact is van die uitbreiding, wat mogelijke instrumenten zijn om deze te realiseren en met welke andere beleidsmaatregelen en regelgeving deze samenhangt. Conclusies van deze verkenning verwacht ik de eerste helft van 2015 aan uw Kamer te kunnen zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk