

Vergaderjaar 2016–2017

34 654

Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 februari 2017

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. Doelstelling wetsvoorstel	2
3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen	3
3.1. Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling	3
3.2. Verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen	3
3.3. Variabele beloningen	4
4. Aanpassingen van de normering van ontslagvergoedingen	5
5. Monitoring en evaluatie	6
6. Het tegengaan van wetsontwijking	6
6.1. Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties	7
6.2. Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet	7
7. Overige onderwerpen	9

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, D66, de PvdA, de SP en de VVD. Graag reageer ik daar als volgt op. Ik dank de leden van de genoemde fracties voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. In deze nota naar aanleiding van het verslag ga ik in op die vragen en opmerkingen. Vragen van gelijke strekking heb ik waar mogelijk samengevoegd. Verder wordt bij de beantwoording zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie kan de regering melden dat het wetsvoorstel Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT (WNT-3) naar verwachting op korte termijn aan de Raad van State wordt gezonden voor advisering.

De leden van de CDA-fractie geven aan zorgen te hebben over de stapeling van wetgeving en vragen de regering of de kans toeneemt dat instellingen fouten maken in de uitvoering en verantwoording. De leden van de VVD-fractie hebben dezelfde zorg en vragen zich af wat dit betekent voor de controle op de naleving. De regering onderschrijft dat er de afgelopen periode op het terrein van de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector een aantal opeenvolgende wetten in werking is getreden, maar wijst erop dat het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT juist is bedoeld om de administratieve lasten te verminderen en de uitvoering te verbeteren. Het wetsvoorstel brengt geen grote veranderingen teweeg in de wijze waarop WNT-instellingen de wet dienen toe te passen en hoe zij zich verantwoorden, noch in de wijze waarop de controle op de naleving plaatsvindt. De bestaande uitvoeringspraktijk, waarop WNT-instellingen na drie toepassingsjaren zich inmiddels goed hebben ingesteld, wordt slechts verbeterd en vereenvoudigd. De kans op fouten in de uitvoering en verantwoording alsmede in de controle op de naleving zal naar mening van de regering daardoor juist afnemen als gevolg van dit wetsvoorstel. Daarnaast blijven bij de uitvoering van de WNT betrokken overheidsorganisaties zich inspannen om WNT-instellingen, topfunctionarissen, accountants en anderen, goed te informeren over de wet, onder meer via de website www.topinkomens.nl. Ook dit helpt om het maken van genoemde fouten te voorkomen. Tot slot wijst de regering er in dit verband op dat de naleving van de wet in het meest recente verslagjaar hoog te noemen is. Van alle bezoldigde topfunctionarissen verdiende 94% minder dan de toepasselijke norm. Op de bezoldigingen die hoger waren dan de norm was vrijwel altijd nog het overgangsrecht van toepassing. Op het moment van publicatie was in 17 gevallen een overtreding geconstateerd.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij er eerder bij de regering op aangedrongen hebben dat ook mogelijk ongewenste neveneffecten van de WNT in de evaluatie worden betrokken. De wetsevaluatie besteedt aandacht aan deze neveneffecten en laat zien dat er in het veld weliswaar zorgen bestaan over ongewenste arbeidsmarkteffecten van de WNT, waaraan de leden van de CDA-fractie terecht refereren, maar dat deze drie jaar na de inwerkingtreding van de WNT nog beperkt zichtbaar zijn en op een enkele uitzondering na niet konden worden aangetoond. De regering ziet daarom op dit moment geen aanleiding om maatregelen te nemen en de WNT aan te passen met oog op niet-beoogde effecten van de wet.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten in welke situaties de normering nu niet of niet volledig geldt waar dat wel gewenst is. Met de invoering van een wet als de WNT is een periode gemoeid, waarin alle betrokkenen stapsgewijs invulling geven aan hun rol, taken en verantwoordelijkheden. De WNT is nu enkele jaren in werking en in die tijd is binnen het kader van de wet veel bereikt om te komen tot een goede uitvoering van de wet. De wetsevaluatie en de WNT-jaarrapportage 2015 laten zien dat de WNT doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen. Met het verbeteren van de doeltreffendheid in situaties waar de normering niet of niet volledig geldt waar dat wel gewenst is, doelt de regering op routes voor wetsontwijking die in de uitvoeringspraktijk worden geconstateerd. Het betreft casuïstiek

die de WNT-toezichthouders bij de uitoefening van toezicht op naleving van de wet ontdekken. De regering introduceert hiervoor met onderhavig wetsvoorstel nieuwe waarborgen.

3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen

De leden van de D66-fractie vragen of er nog andere mogelijkheden zijn om de administratieve lasten te verminderen. Tevens vragen zij hoe in de consultatie is gereageerd op de voorstellen voor administratieve lastenverlichting. In de consultatie is het voornemen om de administratieve lasten voor WNT-instellingen te verminderen breed ondersteund. Wel hebben enkele organisaties aangegeven dat de maatregelen die de regering voorstelt nog te weinig verlichting opleveren en suggesties gedaan voor additionele maatregelen. Als suggesties zijn onder meer gedaan: aansluiten bij het fiscaal loonbegrip en geen WNT-specifiek bezoldigingsbegrip hanteren, de statutaire bestuurders van een instelling als topfunctionaris benoemen in plaats van een materieel begrip te hanteren of een veel groter aantal instellingen vrij te stellen van de WNT-verantwoording. Bij de keuze voor maatregelen ter vermindering van administratieve lasten heeft de regering echter geen grote wijzigingen in het stelsel van de WNT willen overwegen. Daarvoor is het na een periode van drie jaar en de eerste wetsevaluatie te vroeg. Tevens moet ervoor worden gewaakt dat vereenvoudigingen in de wet en de informatieverplichtingen voor WNT-instellingen de mogelijkheden voor en de kans op wetsontwijking vergroten. Met de maatregelen in onderhavig wetsvoorstel meent de regering een goede balans te hebben gevonden tussen de vermindering van administratieve lasten enerzijds en het voorkomen van wetsontwijking anderzijds.

3.1 Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling

De leden van de SP-fractie hebben vragen over het voorstel om de verantwoordingsregels in de WNT bij ministeriële regeling te kunnen vastleggen. Zij vragen zich of af het verstandig is dat de regels zonder tussenkomst van de Tweede Kamer kunnen worden gewijzigd en hoe wordt gegarandeerd dat terughoudend zal worden omgegaan met het wijzigen van de regels. In de nieuwe paragraaf 4 van het wetsvoorstel over openbaarmaking is vastgelegd dat WNT-instellingen de bezoldiging en eventuele ontslagvergoeding van een topfunctionaris dienen te verantwoorden, onder vermelding van diens naam. Dat uitgangspunt is verankerd in de wet en kan niet zonder tussenkomst van de Tweede Kamer worden gewijzigd. Slechts de wijze waarop deze gegevens moeten worden verantwoord wordt bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. Daarbij staan stabiliteit en voorspelbaarheid voor WNT-instellingen voorop. De regering zegt nogmaals toe grote terughoudendheid te betrachten als het gaat om het wijzigen van de verantwoordingsregels. Dit vindt niet plaats zonder dat over de praktische toepasbaarheid van die regels overleg plaatsvindt met het veld, zoals uiteraard ook nu al gebruikelijk is.

3.2 Verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het verstrekken van inlichtingen aan de WNT-toezichthouders door het UWV en de Kamer van Koophandel in zijn werk gaat en wat de consequenties zijn voor de WNT-jaarrapportage. In het kader van administratieve lastenvermindering is onderzocht of het mogelijk is om de WNT-verantwoording die instellingen opnemen in hun jaarrekening te verifiëren aan de hand van reeds beschikbare gegevens uit de loonaangifteketen. Daarmee zou het WNT-toezicht doelmatiger kunnen worden ingericht. De loongegevens per tijdvak van

topfunctionarissen zouden bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan de gegevens van instellingen in het zogenoemde WNT-register dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) bijhoudt. De toezichthouder kan dan proactief nagaan of binnen bepaalde WNT-instellingen naar verwachting bezoldigingen voorkomen die het toepasselijke bezoldigingsmaximum te boven gaan. Daarvoor is wel nodig dat de beperking geschrapt wordt dat een uitvraag alleen een topfunctionaris mag betreffen. De exacte mogelijkheden voor gegevenslevering moeten nog worden uitgewerkt. Om op enig moment vervolgstappen te kunnen zetten in de richting van gegevenskoppeling wordt nu reeds de wettelijke grondslag gecreëerd. Zowel het UWV als de Kamer van Koophandel stellen aan hun gegevenslevering voorwaarden c.q. beperkingen die steeds in acht genomen moeten worden. De eventueel op basis van gegevenskoppeling verkregen gegevens zullen niet in de plaats komen van de huidige openbaarmakingsplicht van WNT-instellingen en hebben geen consequenties voor de WNT-jaarrapportage.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere toelichting op de criteria die de regering verwacht te hanteren voor de verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen. De leden van de D66-fractie vragen in het verlengde daarvan om meer informatie over de 200 instellingen die naar verwachting in aanmerking komen op zo'n vrijstelling. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, heeft de regering lopende het wetgevingstraject onderzocht wat passende criteria zijn op grond waarvan kleine semipublieke instellingen vrijgesteld kunnen worden van de WNT-verantwoording. Het uitgangspunt is dat alleen instellingen vrijgesteld worden waar de kans op bovenmatige toepinkomens klein c.q. verwaarloosbaar zijn. Aan het Centraal Bureau voor de Statistiek is gevraagd voor verschillende sets criteria door te rekenen hoeveel instellingen voor een vrijstelling in aanmerking zouden komen en een indicatie te geven van de aanwezigheid van bovenmatige toepinkomens bij die instellingen.¹ Als criteria zijn meegenomen de loonsom, het hoogste salaris dat bij een instelling wordt verdiend en het aantal medewerkers, zowel zelfstandig als in combinatie. Op basis van de analyses verwacht de regering de verantwoordingsvrijstelling mogelijk te maken voor semipublieke WNT-instellingen met een brutoloon van ten hoogste 160.000 euro, onder voorwaarde dat binnen de instelling geen sprake is van externe inhuur. De verschillende criteria bleken elkaar voor een groot deel te overlappen. De brutoloon is gekozen, omdat deze naar verwachting eenvoudig toepasbaar is voor instellingen.

3.3 Variabele beloningen

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom de regering variabele beloningen wil toestaan zolang de WNT-norm niet wordt overschreden en op dit punt van mening te lijkt te zijn veranderd. De regering is nog steeds van mening dat voor bestuurders in de (semi)publieke sector het dienen van de publieke zaak en niet het verdienen van veel geld leidend zou moeten zijn. Een algeheel verbod op variabele beloningen voor bestuurders van WNT-instellingen sluit aan bij dat uitgangspunt, maar blijkt in de praktijk niet doelmatig. Het blijkt WNT-instellingen veel inspanningen te kosten om vast te stellen welke vormen wel en niet in strijd zijn met het bonusverbod in de WNT, terwijl het vaak om variabele beloningen gaat bovenop gematigde salarissen, waar overige werknemers binnen de WNT-instelling wel voor in aanmerking komen, waarbij in veel gevallen het toepasselijke bezoldigingsmaximum niet

¹ De uitkomsten van de analyse zijn gepubliceerd op de website van het CBS en te raadplegen via deze link: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/37/kenmerken-van-wnt-instellingen-in-2015>.

wordt overschreden. Het verschil tussen topfunctionarissen en overige werknemers is ongewenst. Variabele beloningen blijven uiteraard tot de bezoldiging in de zin van de WNT gerekend worden. Langs die weg is binnen het systeem van de WNT geborgd dat variabele beloningen waarmee het toepasselijke bezoldigingsmaximum wordt overschreden als onverschuldigd betaald worden aangemerkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe voorkomen kan worden dat topfunctionarissen zelf invloed gaan uitoefenen op het zichzelf toekennen van bonussen en vraagt of de regering deelt dat dit ongewenst zou zijn. Tevens vragen de leden hoe opdrijving van de inkomens van topfunctionarissen kan worden voorkomen als gevolg van het vervallen van het verbod op variabele beloningen. Meer invloed van topfunctionarissen op eventuele bonussen of opdrijving van topinkomens door een toename van bonussen die worden afgesproken, zou de regering ongewenst vinden. Het primaire doel van de WNT is echter dat bovenmatige topinkomens worden tegengegaan. Dat topinkomens hoger dan de toepasselijke WNT-norm niet zijn toegestaan, is leidend. Uit de wetsevaluatie is gebleken dat een algeheel verbod op variabele beloningen gegeven die doelstelling niet doelmatig is. De lasten die gepaard gaan met de uitvoering ervan wegen niet op tegen het matigende effect dat er mogelijk mee bereikt wordt. De realisatie van het primaire doel van de WNT is ook met voorliggend wetsvoorstel onverminderd geborgd.

4. Aanpassingen van de normering van ontslagvergoedingen

De leden van de SP-fractie geven aan te lezen dat wanneer er een collectieve afspraak bestaat met betrekking tot ontslagvergoedingen, hier geen maximum aan kan worden gesteld. Deze leden vragen of de regering wel andere mogelijkheden ziet om te voorkomen dat bestuurders met een enorme vergoeding naar huis worden gestuurd. Tot slot vragen zij over dit onderwerp wat de regering zou vinden van de mogelijkheid dat in cao's aanvullende afspraken worden opgenomen over ontslagvergoedingen boven de € 75.000. Internationale verdragen (bijvoorbeeld ILO verdrag nr. 98 en artikel 11 EVRM) beschermen de contracts- en onderhandelingsvrijheid van sociale partners en cao-partijen. De wetgever mag daar alleen in uitzonderlijke omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden in ingrijpen. De WNT voorkomt bovenmatige ontslagvergoedingen door een norm te stellen aan tussen werkgever en topfunctionaris gemaakte afspraken. In de WNT was reeds opgenomen dat in algemeen verbindend verklaarde cao's of wettelijke voorschriften neergelegde afspraken niet genormeerd worden. De reden hiervoor is dat de individuele topfunctionaris geen invloed uit kan oefenen op dergelijke afspraken. Uit de wetsevaluatie is gebleken dat collectieve ontslagvergoedingsregelingen ook worden neergelegd in andere collectieve regelingen dan algemeen verbindend verklaarde cao's en dat ook in die gevallen de individuele topfunctionaris geen invloed kan uitoefenen op de hoogte van de ontslagvergoeding. Het maken van onderscheid tussen deze verschillende vormen van collectieve afspraken bleek moeilijk te rechtvaardigen. De regering vindt het onwenselijk deze vormen van collectieve afspraken verschillend te behandelen. Het feit dat deze afspraken een collectief karakter hebben en tot stand komen in overleg met vertegenwoordigers van werknemers of ambtenaren moet voorkomen dat er buitensporig hoge ontslagvergoedingen tot stand komen voor topfunctionarissen. Van aanvullende voorzieningen in cao's om hogere ontslagvergoedingen dan € 75.000 af te spreken zouden topfunctionarissen alleen gebruik kunnen maken als dit algemene voorzieningen zijn waarvan alle werknemers gebruik kunnen maken. Dat sociale partners voorzieningen zullen treffen die bovenmatige ontslagvergoedingen mogelijk maken, acht de regering

onwaarschijnlijk. De regering acht de zorgen van de SP-fractie op dit punt daarom ongegrond.

5. Monitoring en evaluatie

De leden van SP-fractie vragen of de regering de mening deelt dat verantwoording van publieke en semipublieke instellingen over salarissen belangrijk is. De regering deelt dit met de leden van de SP-fractie. Openbaarmaking is naast normering het kerndoel van de WNT. Er verandert niets aan de publicatieplicht van WNT-instellingen: zij blijven verplicht een WNT-verantwoording op te nemen in hun jaarrekening. Onderhavig wetsvoorstel voegt de verplichting toe dat instellingen die WNT-verantwoording op een algemeen toegankelijke wijze op hun website moeten publiceren. Op deze wijze wordt de transparantie over topinkomens bij publieke en semipublieke instellingen geborgd, ook als de WNT-jaarrapportage die de Minister van BZK jaarlijks aan de Tweede Kamer stuurt zich voortaan toespitst op geconstateerde overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen.

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer kan worden vastgesteld of de wet al dan niet ongewenste neveneffecten heeft en of stapeling van wet- en regelgeving op zichzelf onderzoek naar de effecten van de verschillende maatregelen bemoeilijkt. De regering merkt in dat verband op dat op voorhand niet exact kan worden vastgesteld wanneer eventuele neveneffecten zichtbaar zijn. In ieder geval is daarvoor nodig dat de overgangperiode is afgelopen en de afbouw van bezoldigingen boven de toepasselijke WNT-norm ver is gevorderd. Om die reden stelt de regering voor de frequentie van wetsevaluaties te verlagen en de tweede integrale evaluatie van de WNT na drie volle jaren na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel uit te voeren. In algemene zin bemoeilijkt snelle opeenvolging van wijzigingen in wet- en regelgeving inderdaad onderzoek naar de effecten van verschillende maatregelen.

6. Het tegengaan van wetsontwijking

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State het oorspronkelijk wetsvoorstel op een voor de leden belangrijk punt hebben afgezwakt, namelijk het schrappen van de eerder voorgestelde algemene antimisbruikbepaling. De leden vragen waarom die bepaling niet in het voorliggend wetsvoorstel is opgenomen. Ook geven de leden van de PvdA-fractie aan niet op voorhand overtuigd te zijn van de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om de werkingssfeer van de WNT niet uit te breiden tot bepaalde gelieerde rechtspersonen en tot rechtspersonen die werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van zorginstellingen. De leden vragen of de regering hier nader op in kan gaan. Het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel is de doelmatigheid en de uitvoering van de WNT te verbeteren. Het betreft enkele breed gedragen verbeteringen in de uitvoerbaarheid van de wet en verminderingen van administratieve lasten. De maatregelen zijn in het belang van de circa 6.000 instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen. Spoedige inwerkingtreding van deze verbeteringen is gewenst. De Afdeling advisering van de Raad van State had kritiek op een drietal maatregelen gericht op het tegengaan van wetsontwijking en aanpassingen in de institutionele reikwijdte van de WNT, maar had geen opmerkingen bij de andere maatregelen die zien op vermindering van administratieve lasten en deels ook op het tegengaan van wetsontwijking. Dit heeft de regering doen besluiten om het wetsvoorstel in te dienen zonder de genoemde drie maatregelen. De regering beraadt zich nog of, op welke termijn en in welke vorm zij deze maatregelen alsnog wil treffen.

6.1 Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties

De leden van de VVD-fractie hebben een casus voorgelegd met betrekking tot de anticumulatiebepaling. Zij schetsen de situatie waarbij een topfunctionaris voor 60% een dienstverband heeft bij een WNT-instelling en een 40% dienstverband bij een gelieerde rechtspersoon. Zij vragen of in deze casus de bezoldiging bij de gelieerde rechtspersoon ook door de anticumulatiebepaling wordt genormeerd. Dat is niet het geval, de anticumulatiebepaling heeft namelijk betrekking op de bezoldigingen die een topfunctionaris ontvangt bij twee of meer verschillende WNT-instellingen. Voor de casus die de leden van de VVD-fractie beschrijven, is nu al geregeld dat de bezoldiging die de topfunctionaris bij de gelieerde rechtspersoon – bijvoorbeeld een dochterorganisatie die door de WNT-instelling is opgericht – meetelt voor de normering. De voorgestelde anticumulatiebepaling brengt geen verandering aan in de wijze waarop de bezoldiging in deze casus wordt genormeerd.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting ten aanzien van het feit dat de anticumulatiebepaling niet van toepassing is op toezichthoudende functies en vragen wanneer zij een uitbreiding van de reikwijdte van deze bepaling tegemoet kunnen zien. De anticumulatiebepaling is erop gericht de specifieke situatie tegen te gaan waarbij een topfunctionaris als bestuurder bij diverse WNT-instellingen een (deeltijd) dienstbetrekking heeft, bij iedere afzonderlijke WNT-instelling binnen de norm verdient, maar opgeteld meer dan 1fte werk verricht en daardoor boven het wettelijk bezoldigingsmaximum uitkomt. De regering vindt het onwenselijk dat topfunctionarissen via deze weg meer dan het wettelijk bezoldigingsmaximum verdienen. Ten aanzien van toezichthoudende topfunctionarissen is niet gebleken dat dit probleem zich voordoet. Daar komt bij dat het, in tegenstelling tot executieve topfunctionarissen, juist regelmatig voorkomt dat meerdere toezichthoudende functies tegelijkertijd worden bekleed. De regering acht de deling van kennis en expertise via deze weg wenselijk. Bovendien is voor toezichthoudende topfunctionarissen sinds 2013 het puntenstelsel voor commissariaten van kracht, waarbij een commissaris ten hoogste vijf punten mag halen bij grote instellingen en waarbij een voorzitterschap dubbel telt.² De anticumulatiebepaling zou veel toezichthoudende topfunctionarissen en daarmee veel WNT-instellingen raken wat grote en naar de mening van de regering disproportionele administratieve lasten meebrengt. Gelet op het bovenstaande en het feit dat een van de doelstellingen van het wetsvoorstel is om administratieve lasten terug te dringen, is de regering niet voornemens de reikwijdte van de anticumulatiebepaling in deze zin uit te breiden.

6.2 Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet

De leden van de VVD-fractie vragen of er een mogelijkheid is om de ongelijke situatie ongedaan te maken dat een topfunctionaris die adviseur is geworden substantieel minder verdient dan collega-adviseurs die geen topfunctionaris zijn geweest. De leden vragen in dat verband bovendien naar de positie van luchtverkeersleiders. De bepaling die deze leden noemen vloeit voort uit de motie Kerstens en is bedoeld om tegen te gaan dat topfunctionarissen na functiebeëindiging als adviseur in dienst blijven en boven de – voor hen dan niet meer geldende – WNT-norm uitkomen. Voor de door de leden van de VVD-fractie voorgelegde casus wordt in de wet geen uitzondering gemaakt. Wel laat de wet de mogelijkheid om in

² Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de aanpassing van regels over bestuur en toezicht in naamloze en besloten vennootschappen, Stb. 2011, 275.

individuele gevallen of bij ministeriële regeling uitzonderingen te maken. Tot slot wijst de regering erop dat bij eventuele invoering van de WNT-3, die in voorbereiding is, medewerkers onder de WNT zouden komen te vallen, waardoor op termijn deze casus zich niet meer voor zou kunnen doen. Specifiek voor luchtverkeersleiders geldt dat het nog nooit is voorgekomen dat zij, indien zij topfunctionaris zijn geweest, terugkeren als luchtverkeersleider. Alleen de bestuursleden (CEO en CFO) vallen binnen Luchtverkeersleiding Nederland onder de definitie topfunctionaris. Bovendien dient de vakbekwaamheid wederom te worden aangetoond om het vak van luchtverkeersleider weer te mogen uitoefenen. Dat is zeer lastig en komt de facto niet voor. Voor luchtverkeersleiders heeft de voorgestelde aanscherping met andere woorden materieel geen effect.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vaak het voorkomt dat topfunctionarissen via een adviseurschap erin geslaagd zijn om bijvoorbeeld ontslagvergoedingen te vermijden door van een dergelijke constructie gebruik te maken. Zoals hiervoor reeds aangegeven komt het in de praktijk voor dat een topfunctionaris, bijvoorbeeld vooruitlopend op diens pensioen, zijn taken neerlegt en in dienst blijft als adviseur. Hoe vaak dit voorkomt en met welk oogmerk voor een dergelijke constructie wordt gekozen, is niet bekend. Deze gevallen blijven doorgaans buiten het zicht van de WNT-toezichthouder, omdat een dergelijke constructie er tot op heden toe leidt dat de betrokken persoon niet langer als topfunctionaris wordt aangemerkt en de bezoldiging en ontslaguitkering niet langer worden genormeerd. Deze constructie is nu dus toegestaan, maar leidt feitelijk tot een mogelijkheid om de WNT-normering te omzeilen. Ongeacht de bedoeling van partijen heeft de regering er principieel voor gekozen deze mogelijkheid de pas af te snijden. Het feit dat deze constructie voorkomt, is voor de regering voldoende aanleiding het stelsel van de WNT op dit punt te verbeteren.

De leden van de SP-fractie geven aan graag te zien dat medisch specialisten ook onder de WNT-norm vallen en dat ook op hen het anticumulatiebeginsel van toepassing wordt. Zij vragen de regering het voornemen dat ook andere functies bij ministeriële regeling uitgezonderd kunnen worden te onderbouwen. Ook de leden van de PvdA-fractie hebben hier vragen over: aan welke criteria denkt de regering hierbij en waarom worden dergelijke uitzonderingen niet bij algemene maatregel van bestuur, met een voorhangprocedure, aan de Kamer voorgelegd?

Uit het advies van de commissie Meurs³ is gebleken dat normering geen effectief instrument is om de beloningen van medisch professionals te matigen. Mede daarom is in het zogenaamde zorgakkoord⁴ overeengekomen dat medisch specialisten buiten de reikwijdte van de WNT blijven en hun bezoldiging niet wordt genormeerd. Binnen de zorg is niet ongebruikelijk dat medisch specialisten hun beroepsuitoefening combineren met een bestuursfunctie binnen de zorginstelling. Omdat de bezoldiging van medisch specialisten niet wordt genormeerd, zou het onwenselijk zijn dat bij het (tijdelijk) vervullen van een dubbelfunctie de totale bezoldiging (dus zowel voor het vervullen van een functie als medisch specialist als voor het vervullen van een functie als topfunctionaris) wordt genormeerd. Dat zou betekenen dat een medisch specialist zich de facto onder de reikwijdte van de wet brengt door in deeltijd een functie als topfunctionaris te gaan vervullen. De regering wil medisch specialisten niet ontmoedigen een bestuursfunctie bij een zorginstelling te vervullen, mede aangezien dit ook de gelijkgerichtheid in een ziekenhuis kan bevorderen. Voor zover iemand bij een instelling zowel én als

³ «Gezond belonen. Beleidsopties voor de inkomens van medisch specialisten», 10 oktober 2012.

⁴ Onderhandelaarsresultaat medisch specialistische zorg 2014 t/m 2017, 16 juli 2013.

medisch specialist én als topfunctionaris werkzaam is, wordt de bezoldiging voor de werkzaamheden als medisch specialist daarom niet, maar de bezoldiging voor de werkzaamheden als topfunctionaris wél genormeerd. Gelet op voorgaande is het wenselijk dat medisch specialisten na een functievervulling als topfunctionaris weer medisch specialist kunnen worden tegen hun oorspronkelijke bezoldiging. Daar is naar aanleiding van de consultatie in voorzien in onderhavig wetsvoorstel. De regering acht het echter voorstelbaar dat de voorgestelde aanscherping ook bij andere beroepsgroepen het in deeltijd vervullen van een bestuursfunctie en een terugkeer naar hun oorspronkelijke functie met de oorspronkelijke bezoldiging bemoeilijkt. Zolang de personele reikwijdte van de WNT nog niet is uitgebreid naar alle werknemers (WNT-3), moet het volgens de regering mogelijk zijn ook andere beroepsgroepen te benoemen die niet vier jaar volledig als topfunctionaris genormeerd blijven na het vervullen van die functie. Er zijn geen beroepsgroepen waar de regering dan op voorhand aan denkt.

De regering heeft voor de mogelijkheid om andere functiegroepen aan te wijzen bij ministeriële regeling gekozen om met enige voortvarendheid te kunnen optreden indien de arbeidsmarktsituatie van andere beroepsgroepen een uitzondering op de normering voor vier jaar noodzakelijk maakt. Bovendien kan het lastig zijn de correcte afbakening van een functiegroep in regelgeving neer te leggen. Regeling bij ministeriële regeling biedt de vereiste flexibiliteit en past bij de mate van gedetailleerdheid die dit vergt.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe de twee conclusies zich tot elkaar verhouden dat de wet doeltreffend is en dat het tegelijkertijd meer dan eens voorkomt dat topfunctionarissen aftreden en dan nog enige tijd aanblijven als «adviseur», waarbij de normering van de bezoldiging en ontslagvergoeding dan niet meer geldt. De stelling dat de wet doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen wordt onder meer geschraagd door de WNT-jaarrapportage 2015 die recent aan de Tweede Kamer is verzonden. Daaruit blijkt dat de naleving van de wet in het meest recente verslagjaar hoog te noemen is. Van alle bezoldigde topfunctionarissen verdiende 94% minder dan de toepasselijke norm. Op de bezoldigingen die hoger waren dan de norm was vrijwel altijd nog het overgangsrecht van toepassing. Op het moment van publicatie was in zeventien gevallen een overtreding geconstateerd. Als een topfunctionaris na functiebeëindiging adviseur wordt, valt hij op dit moment niet meer onder het bereik van de WNT en worden zijn bezoldiging en ontslaguitkering niet langer genormeerd. Met onderhavig wetsvoorstel wordt beoogd deze route af te sluiten en worden de bezoldiging en ontslagvergoeding van deze functionaris voortaan wel genormeerd.

7. Overige onderwerpen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe gewaarborgd is dat er sprake is van eenheid in de beoordeling van uitzonderingsverzoeken en welke criteria ten grondslag liggen aan de beoordeling van uitzonderingen. Op grond van artikel 2.4 van de WNT is het mogelijk om in een individueel geval een bezoldiging boven het wettelijke bezoldigingsmaximum toe te staan. Per verzoek wordt door de Minister van BZK en de vakminister beoordeeld of het gegeven de specifieke omstandigheden voor een topfunctionaris bij een bepaalde instelling echt nodig is om een uitzondering te maken. Indien zij voornemens zijn een uitzondering te honoreren dienen zij zich te wenden tot de ministerraad. Het besluit om een uitzondering toe te staan wordt gepubliceerd in de Staatscourant en is daarmee openbaar. Voor deze relatief zware procedure is gekozen om te onderstrepen dat het echt moet gaan om een uitzonderingsgeval.

Bovendien wordt willekeur voorkomen doordat niet één Minister zelfstandig een uitzonderingsverzoek kan honoreren. Van het formuleren van criteria is afgezien, omdat deze een uitnodigende werking kan hebben om verzoeken in te dienen die aan de criteria voldoen. De bepaling is bedoeld voor een enkel uitzonderingsgeval. Het formuleren van criteria of een beoordelingskader is dan minder passend.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de regering omgaat met subsidies die het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) verstrekt aan buitenlandse instellingen. De WNT is alleen van toepassing op Nederlandse rechtspersonen en instellingen. Dit is in overeenstemming met de regels van het internationaal privaatrecht. In Nederland geldt de incorporatieleer. Dit betekent dat voor de vraag welk recht van toepassing is op een rechtspersoon bepalend is naar welk recht de rechtspersoon is opgericht. Een rechtspersoon die niet naar Nederlands recht is opgericht, valt dus niet onder de reikwijdte van de WNT. Daarnaast past het Ministerie van BZ in subsidiërenders een bezoldigingsnorm toe als drempelcriterium (toegangsvoorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor subsidie). Dit is conform de destijds door de Tweede Kamer uitgesproken wens dat salarissen van directeuren van organisaties die actief zijn op het vlak van ontwikkelingssamenwerking en die daarvoor subsidie ontvangen van de Nederlandse overheid, niet hoger zijn dan het salaris van de hoogste ambtenaar van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van de WNT heeft de wetgever destijds beoogd, zeker ook ten aanzien organisaties die subsidie ontvangen van het Ministerie van BZ, deze mogelijkheid in stand te laten naast de WNT. Genoemd drempelcriterium is van toepassing op alle aanvragers voor een subsidie van het ministerie, ongeacht of de instelling Nederlands is of niet. Voor in de EU gevestigde instellingen geldt dezelfde norm als voor Nederlandse instellingen, ter hoogte van het bezoldigingsmaximum opgenomen in de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OS-sector. Voor een beperkt aantal andere Westerse landen worden maxima gehanteerd waarin het algemene inkomensniveau in deze landen is verdisconteerd. Voor de overige landen wordt getoetst of het bezoldigingsniveau redelijk is.

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