

Vergaderjaar 2016–2017

30 111

Topinkomens

Nr. 103

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2016

1. Inleiding

In vervolg op mijn brief van 11 april 2016¹ informeer ik u namens het kabinet met deze brief over de voortgang van het kabinetsbeleid inzake de normering van de topinkomens in de (semi)publieke sector.

De WNT is een complexe wet, maar werkt in de praktijk goed: de WNT-jaarrapportage 2015 heeft opnieuw de grote mate van naleving van de wet aangetoond. Slechts in een beperkt aantal gevallen is een overtreding geconstateerd. Om de werking van de wet te verbeteren en de complexiteit te verminderen, is het afgelopen jaar een aantal goede stappen gezet. Ik noem onder andere:

- het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT is in de consultatiefase overwegend positief ontvangen en aanhangig gemaakt bij de Raad van State;
- met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen is er overleg over vennootschappen waarin decentrale overheden deelnemen;
- de Auditdienst Rijk heeft in opdracht van BZK een onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de accountantscontrole op de WNT-verantwoording. Ik heb de Beroepsorganisatie van Accountants verzocht verbetervoorstellen te doen.

Alvorens in te gaan op de huidige stand van zaken geef ik eerst een korte terugblik op de afgelopen kabinetsperiode.

2. Terugblik invoering Wet normering topinkomens

Vier jaar geleden heeft het kabinet met het regeerakkoord aangekondigd uitvoering te geven aan de breed levende maatschappelijke wens de inkomens van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector te

¹ Kamerstuk 30 111, nr. 89.

maximeren en excessen te voorkomen. De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT-1) is op 1 januari 2013 in werking getreden (Kamerstuk 32 600). Om de uitvoerbaarheid te verbeteren zijn in 2014 de Aanpassingswet WNT (Kamerstuk 33 715) en de Reparatiewet WNT (Kamerstuk 34 107) met bijbehorende uitvoeringsregelgeving en beleidsregels tot stand gebracht en is voorzien in adequaat toezicht en handhaving.

Ter uitvoering van het regeerakkoord «Bruggen slaan» (Kamerstuk 33 410, nr. 15) is de WNT-1 aangepast. Met ingang van 1 januari 2015 is de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (hierna: WNT-2) in werking getreden (Kamerstuk 33 978). Met de WNT-2 is het bezoldigingsmaximum in de (semi)publieke sector verlaagd naar 100% van het ministersalaris.

Eind 2015 heb ik uw Kamer de eerste integrale evaluatie van de WNT aangeboden². Deze evaluatie was gericht op de effecten en doeltreffendheid van de wet. Als belangrijkste conclusie is naar voren gekomen dat de WNT doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de (semi)publieke sector, maar dat de doelmatigheid en uitvoering van de wet op verschillende onderdelen kunnen worden verbeterd. Hiertoe is het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT in voorbereiding genomen. In paragraaf 3 ga ik hier nader op in.

3. Stand van zaken

Evaluatiewet WNT

Het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT is gericht op het (verder) verbeteren van de doelmatigheid en werking van de wet en de vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten voor instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen. Voor (zeer) kleine semipublieke instellingen wordt een volledige vrijstelling van de WNT-verantwoording mogelijk. De uitvoeringskosten voor de WNT worden verminderd met het voorstel de WNT-jaarrapportage voortaan te richten op daadwerkelijke overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen: de omvangrijke lijsten met overschrijdingen waarbij sprake is van overgangsrecht en de lijsten met niet-topfunctionarissen boven de norm, komen te vervallen. Daarnaast neemt de Evaluatiewet WNT ongerechtvaardigde verschillen weg tussen ontslagarrangementen voor topfunctionarissen enerzijds en overige werknemers anderzijds. Ook treft het wetsvoorstel maatregelen om routes voor ontwijking van de normering van de WNT de pas af te snijden. Het wetsvoorstel zal naar verwachting kort na de jaarwisseling aan uw Kamer worden aangeboden. Het is wenselijk dat deze maatregelen voortvarend worden gerealiseerd en de wet zo spoedig mogelijk in werking treedt. In afwachting van de Evaluatiewet WNT is de beleidsregel contractovername door mobiliteitsbureaus, waarover ik uw Kamer eerder informeerde³, verlengd tot en met verantwoordingsjaar 2016.

Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT (WNT-3)

Naast de invoering van de WNT-2 heeft dit kabinet zich tot doel gesteld bovenmatige bezoldigingen bij alle werknemers in de (semi)publieke sector tegen te gaan. Het wetsvoorstel tot uitbreiding van de personele reikwijdte van de WNT (de WNT-3) heb ik daartoe dit voorjaar in consultatie gebracht. Burgers, instellingen en andere belanghebbenden konden reageren op het voorstel. Zoals ik heb aangegeven bij de begrotingsbehandeling van mijn ministerie (Handelingen II 2016/17, nr. 29, Begroting

² Kamerstuk 34 366, nr. 1

³ Kamerstuk 30 111, nrs. 97 en 100.

Binnenlandse Zaken) is de planning dat het wetsvoorstel op korte termijn naar de Raad van State gaat voor advisering.

WNT-normen 2017

In augustus van dit jaar zijn in verband met de indexering de nieuwe WNT-normen voor 2017 vastgesteld. De algemene WNT-norm voor 2017 is vastgesteld op € 181.000. Ook de voor specifieke sectoren geldende normen (sectornormen) voor het jaar 2016 zijn geïndexeerd ten behoeve van het jaar 2017. Deze sectornormen zijn in de maand november door de desbetreffende vakminister vastgesteld en door plaatsing in de Staatscourant bekendgemaakt.

Topinkomensbeleid van decentrale overheden

Ik heb aan uw Kamer toegezegd om met de decentrale overheden in overleg te treden over beloningsbeleid bij vennootschappen waarin zij deelnemen. Ik heb een oproep gedaan om ook voor deze decentrale deelnemingen te streven naar matiging van bezoldiging en ontslagvergoeding. De rijksoverheid heeft geen verantwoordelijkheid en bevoegdheid inzake het beleid dat medeoverheden voeren ten aanzien van hun deelnemingen; wel stimuleer ik kennisdeling en bewustwording. Ter uitvoering van de toezegging aan uw Kamer ben ik in overleg getreden met decentrale overheden. Een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), vertegenwoordigers van enkele gemeenten en provincies, alsmede de ministeries van BZK en van Financiën heeft een overzicht van voorbeelden van een beloningsbeleid voor overheidsdeelnemingen opgesteld. U treft dit overzicht als bijlage 1 aan⁴. Daaruit blijkt dat gemeenten en provincies enerzijds inzetten op het waarborgen van de kwaliteit van bestuurders van deelnemingen, maar anderzijds inzetten op een sobere beloning. De WNT is meestal het vertrekpunt voor decentraal beloningsbeleid. De werkgroep beveelt alle gemeenten, provincies en waterschappen aan om – voor zover zij dat nog niet hebben gedaan – een expliciet beloningsbeleid ten aanzien van deelnemingen op te stellen en toe te passen. Dat bevordert transparantie van en controle op het beleid en de uitvoering ervan.

Uw Kamer heeft mij bij verschillende gelegenheden om aandacht gevraagd voor de mogelijkheden voor decentrale overheden om bovenmatige topinkomens tegen te gaan via subsidievoorwaarden en hierover overleg te voeren met de VNG en het IPO. De rechter heeft zich hierover in verschillende zaken duidelijk uitgesproken: het is niet toegestaan om instellingen als subsidievoorwaarde een inkomensnorm op te leggen, omdat zo'n verplichting niet in verhouding staat tot het doel van de subsidie. Zoals ik in antwoord op Kamervragen van de leden Kerstens en Koolmees al heb aangegeven (Aanhangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3018), zie ik geen mogelijkheden om in enige wet een wettelijke basis te creëren die deze wijze van topinkomensnormering wel mogelijk maakt. Dit betekent niet dat decentrale overheden helemaal geen mogelijkheden hebben om via de subsidiërelatie invloed uit te oefenen op bovenmatige topinkomens. Zo kan worden bepaald dat de subsidie wordt geweigerd in het geval de subsidieontvanger niet aannemelijk kan maken dat de subsidie niet zal worden besteed aan inkomens boven het bezoldigingsmaximum van de WNT. Er kunnen ook grenzen worden gesteld aan de subsidiabele kosten, waaronder de subsidiabele loon- en overheadkosten.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Uitzonderingen

De WNT biedt de mogelijkheid om in specifieke gevallen of voor specifieke functies uitzonderingen op het algemene bezoldigingsmaximum toe te staan. Alleen bij zeer specifieke arbeidsmarktomstandigheden zal zo'n uitzondering worden toegestaan.

Tot 15 december 2016 zijn door de desbetreffende bewindspersonen 30 verzoeken voor een hogere bezoldiging voor topfunctionarissen op grond van artikel 2.4 WNT in behandeling genomen:

- vier verzoeken zijn gehonoreerd;
- dertien verzoeken zijn niet gehonoreerd;
- bij elf verzoeken is nog geen besluit genomen of is gevraagd om aanvullende informatie. De verwachting is dat over twee verzoeken op zeer korte termijn, na verschijnen van deze brief, een besluit kenbaar zal worden gemaakt;
- twee verzoeken zijn ingetrokken.

Tot op heden is er nog geen algemene uitzondering op grond van artikel 2.5 WNT voor specifieke functies bij een of meer instellingen overwogen.

WNT-jaarrapportage 2015 en de digitale melding in 2017

Een dezer dagen wordt ook de WNT-jaarrapportage 2015 aan uw Kamer aangeboden (Kamerstuk 30 111, nr. 102). Zoals ik hiervoor al heb benoemd is slechts in een beperkt aantal gevallen een overtreding geconstateerd. Deze overtredingen zijn vrijwel allemaal ongedaan gemaakt op basis van een schriftelijke aanmaning van de toezichthouder zonder dat harde handhaving noodzakelijk was. Op de overige bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm blijkt veelal het overgangsrecht van toepassing. Naast deze hoge mate van naleving toont de rapportage ook opnieuw de hoge administratieve lasten die gepaard gaan met de uitvoering van de WNT. Een sprekend voorbeeld uit de rapportage is dat ruim 14.000 topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen van minder dan € 1.500 op jaarbasis. Ondanks dat het risico op overtreding van de bezoldigingsnorm minimaal is, vereist de huidige wet toch een volledige WNT-verantwoording.

Deze uitkomsten onderstrepen het belang van de maatregelen ter vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen die met de Evaluatiewet WNT worden gerealiseerd. Hierin wordt onder andere voorgesteld de algemene digitale meldplicht te laten vervallen. In 2017 zal ik vooruitlopend op inwerkingtreding van de Evaluatiewet WNT de desbetreffende instellingen niet meer aanschrijven om digitaal bezoldigingsgegevens aan mij te melden. Deze instellingen kunnen volstaan met openbare publicatie van hun WNT-verantwoording op internet. Ik zal hen dat per brief mededelen. Gegeven het feit dat de wet het aan mij doorgeven van inkomensgegevens nog wel vereist, is de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel zeer urgent. Ik vraag uw Kamer daarom het wetsvoorstel na de indiening met de grootste voorrang te behandelen. Overigens blijft de digitale melding van WNT-gegevens door onderwijsinstellingen, zorginstellingen en woningcorporaties gehandhaafd, als onderdeel van hun reeds los van de WNT bestaande reguliere financiële, maatschappelijke of bestuurlijke verantwoording.

Toezicht op de naleving

De afgelopen jaren is een stelsel van toezicht op de naleving van de WNT ingericht dat in grote lijnen goed functioneert. Veel verantwoordelijkheid ligt bij de WNT-instelling zelf en bij de accountant.

In 2016 heeft de Auditdienst Rijk (ADR) in opdracht van BZK een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de accountantscontrole op de WNT-verantwoording. Bij 19 accountantskantoren zijn in totaal 25 controledossiers onderzocht. Steeds is nagegaan in hoeverre door de controlerend accountant het Controleprotocol WNT is nageleefd. De belangrijkste bevinding is dat enkele instellingen zich niet bewust waren dat de WNT op hen van toepassing is. Ook hun accountant heeft dit niet gesignaleerd, waardoor bij deze instellingen niet aan de WNT-verplichtingen is voldaan. Daarnaast bleek dat bij verschillende kantoren de controle op de WNT-verantwoording onvoldoende wordt vastgelegd. Het eindrapport van het onderzoek leg ik voor aan het bestuur van de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants met het verzoek om een reactie en de vraag welke verbeteracties zij gaat ondernemen. De uitkomsten van dit onderzoek geven mij aanleiding om de ADR opdracht te geven voor een vervolgonderzoek. Ik acht het zinvol om te onderzoeken of de nu geconstateerde tekortkomingen in de WNT-controle zich ook elders in het veld voordoen. Indien mogelijk wil ik in het vervolgonderzoek betrekken welke kosten voor de WNT-controle door de accountantskantoren in rekening worden gebracht bij hun klanten.

De Eenheid toezicht WNT van BZK oefent zowel reactief als proactief toezicht uit. Bij reactief toezicht worden meldingen van accountants, klokkenluiders en journalisten onderzocht. Ten behoeve van het proactief toezicht worden risicofactoren ontwikkeld die een voorspeller zijn voor mogelijk niet-naleven van de WNT. Hierboven heb ik al aangegeven dat er veel informele handhaving plaatsvindt en weinig formele handhaving: een schriftelijke aanmaning van de toezichthouder leidt meestal al tot ongedaan maken van een overtreding zonder dat formele handhaving noodzakelijk was. Formele handhaving speelt zich af in de openbaarheid en veel WNT-instellingen en/of topfunctionarissen vrezen de negatieve publiciteit die dit kan geven.

4. Tot slot

Er zijn veel stappen gezet sinds de inwerkingtreding van de WNT op 1 januari 2013. De komende periode zullen er nog verschillende stappen op het vlak van de wetgeving worden gezet.

In 2017 zal ik mijn inzet op een goede wetstoepassing voortzetten. Als sluitstuk wordt komend jaar ook weer ingezet op scherp toezicht op de naleving om verlaging van inkomens boven de norm daadwerkelijk te realiseren.

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