

Vergaderjaar 2018–2019

30 111

Topinkomens

Nr. 119

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 12 maart 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 9 oktober 2018 over het plan van aanpak tweede wetsevaluatie Wet normering topinkomens (WNT) (Kamerstuk 34 366, nr. 3), over de brief van 20 december 2018 inzake voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2017 (Kamerstuk 30 111, nr. 117) en over de brief van 21 januari 2019 inzake vertraging wetsvoorstel tegengaan ontwikkeling wijziging van de Wet normering topinkomens (WNT) (Kamerstuk 30 111, nr. 118).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 februari 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 11 maart 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
Kouwenhoven

Inhoudsopgave	blz.
I. Vragen en opmerkingen vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken	2
1. Inleiding	2
2. Werking van de WNT	2
3. Aanpak tweede wetsevaluatie WNT	4
4. Naleving en neveneffecten	5
5. Uitbreiding van de WNT	6
6. Kosten	7
7. Informatievoorziening	7
8. Toepassing van de WNT in de zorg	7
II. Antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	8

I. Vragen en opmerkingen vanuit de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie danken de Ministers voor de brieven over de voortgang van de Wet normering topinkomens (WNT) en het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie WNT. Graag willen zij de Minister daarover een aantal vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het Plan van aanpak tweede wetsevaluatie WNT (Kamerstuk 34 366, nr. 3). Deze leden onderschrijven het streven van het kabinet naar een sober beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector. Publiek geld moet niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. Deze leden hopen dat de voorgenomen wetsevaluatie inzicht biedt in doeltreffendheid, doelmatigheid en neveneffecten van de WNT. De leden van de CDA-fractie hebben eveneens met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van BZK inzake voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector en WNT-jaarrapportage 2017 en van de brief van de Minister van VWS.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de brieven van het kabinet ten aanzien van de WNT. Graag delen deze leden hierover nog wat vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de plannen van de Minister over de wetsevaluatie en de verdere uitwerking van de WNT en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgenomen plannen ten aanzien van de evaluatie van de WNT.

2. Werking van de WNT

De WNT is enkele jaren geleden in werking getreden. De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister de mening deelt dat de aandacht er nu volledig op gericht moet zijn om de impact van de huidige wet te kennen? Zo nee, waarom niet? Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat, als de WNT steeds breder wordt toegepast, en het verschil tussen publieke en private sector daarbij wordt «vergeten», het risico bestaat dat er op de lange termijn een minder goede diensten leverende

en zelfs stuurloze overheid kan ontstaan? Is de Minister het met de VVD-fractie eens dat we moeten voorkomen dat naast de bestaande wetgeving de salarissen in de publieke en semipublieke sector met steeds meer regelgeving, verboden en uitzonderingen worden omgeven?

De leden van de VVD-fractie vragen aandacht voor de impact van de WNT. Zij hebben daarover de volgende vragen:

- Met welke percentages zijn de beloningen in het topsegment van de arbeidsmarkt van de (semi)publieke sector sinds de invoering van de WNT gedaald?
- Wat is het oordeel van de Minister over de neerwaartse beweging in salarissen in de (semi-) publieke sector?
- In hoeverre beïnvloedt het normeren van het topsegment van de arbeidsmarkt van de (semi-)publieke sector het loongebouw in de (semi-)publieke sector?
- In hoeverre heeft de WNT een signaalfunctie voor de mensen die er niet onder vallen?
- In welke mate zijn de beloningsverschillen tussen het bedrijfsleven en de (semi-) publieke sector toegenomen sinds de invoering van de WNT?
- Hoe wordt bepaald voor welke instellingen een uitzondering wordt gemaakt? Waarom is de uitzondering op de werkingssfeer van de WNT, die in artikel 5.1a geregeld is, slechts van toepassing op artsen, tandartsen en apothekers, maar niet op andere artikel 3 beroepen uit het BIG-register, zoals bijvoorbeeld fysiotherapeuten en verloskundigen?
- Waarom publiceert de overheid geen definitie van WNT-instellingen?
- Wordt ook gekeken of aangesloten kan worden bij belastbaar loon op jaarbasis?
- Er is een controleprotocol opgetuigd om na te gaan of de instellingen, die onder de WNT vallen, zich aan de wet houden. Dat zorgt voor veel werk en administratieve lasten. In hoeverre levert al dat werkt de juiste informatie op om te handhaven en te monitoren wat de (onverwachte) invloed is van de wet op de publieke diensten?

De Minister constateert dat uit de huidige gegevens blijkt dat de WNT een effectief instrument is dat bovenmatige bezoldiging in de (semi-)publieke sector tegengaat en zorgt voor transparantie over topinkomens. Tegelijkertijd stelt zij aandacht te hebben voor de toekomstbestendigheid van de WNT (Kamerstuk 30 111, nr. 117, blz. 1). De leden van de CDA-vragen vragen de Minister om nader toe te lichten wat zij in dit verband bedoelt met «toekomstbestendigheid»?

De leden van de CDA-fractie lezen op bladzijde 17 van het plan van aanpak: *«Het absoluut tegengaan van bovenmatige beloningen dan wel bezoldigingen van topfunctionarissen kan op basis van de huidige wet en uitvoering van deze wet niet worden beloofd»*. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister deze stelling nader te duiden, ook als het woord «absoluut» tussen haakjes wordt gezet.

De leden van de GroenLinks-fractie maken zich nog steeds zorgen over de kloof tussen mensen aan de top en de mensen op de werkvloer. In de publieke sector is de onvrede over de achterliggende salarisontwikkeling en de toename van werkdruk groot. Deze mensen zien echter wel dat hun bestuurders hoge salarissen ontvangen. Graag zouden deze leden de Minister willen vragen hoe zij deze onvrede op de werkvloer over de grote kloof tussen de top en «gewone» medewerkers analyseert.

3. Aanpak tweede wetsevaluatie WNT

De leden van de VVD-fractie hebben de volgende vragen over het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie WNT (bijlage bij Kamerstuk 34 366, nr. 3):

- Wat is het lijstje met theoretische effecten uit de eerste wetsevaluatie? Welke van deze theoretische effecten komen niet terug in het plan van aanpak nu en waarom niet?
- Wordt er ook «sector per sector» geëvalueerd? Worden verschillende sectoren verschillend geëvalueerd? Graag in het antwoord met name aandacht voor het apart evalueren van de rol van de WNT bij het aantrekken van a) ICT-personeel en b) ICT personeel in de zorg.
- Wordt er in de wetsevaluatie ook onderzocht of het WNT-niveau juist is? Zo nee, waarom niet?
- Wordt ook gekeken of het huidige WNT-niveau gelijk is aan het daadwerkelijke ministersalaris?
- Wordt gekeken hoe definities van «»salaris»» en «»WNT-instellingen»» gemakkelijker kunnen worden gemaakt zodat er niet gegokt hoeft te worden?
- Wordt ook geëvalueerd hoe de definitie van topfunctionarissen werkt?
- Wanneer, op welke wijze en hoe vaak zal de Minister de Kamer informeren over de voorbereiding van de wetsevaluatie? Bijvoorbeeld, welke zaken er wel en niet geregistreerd worden. Wanneer is de wetsevaluatie gereed?

In het plan van aanpak is aangegeven dat *«tijdens de expertsessie werd gesuggereerd om aan de hand van een beperkt aantal verdiepende vragen een ideeënwedstrijd te organiseren, waarbij het beschikbare budget van tevoren wordt vastgesteld, waarna universiteiten en/of onderzoeksbureaus een voorstel doen hoe ze de beantwoording van de vraag aanpakken. Innovativiteit van de voorgestelde aanpak is een criterium bij de selectie»* (blz. 14) (bijlage bij Kamerstuk 34 366, nr. 3). De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken op dit punt.

De leden van de CDA-fractie lezen voorts in het plan van aanpak: *«Om tot een goede en gedragen wetsevaluatie te komen is betrokkenheid van stakeholders, zoals brancheorganisaties, verenigingen van bestuurders en toezichthouders, NBA, wetenschap, advocatenkantoren, WNT-instellingen, etc., onmisbaar. Daarom worden zij meteen vanaf de verkenningsfase en het opstellen van het plan van aanpak bij de wetsevaluatie uitgenodigd hun inzichten en ervaringen te delen. In de verkenningsfase is hen gevraagd om mede richting te geven aan de onderzoeksvragen, de onderzoeksaanpak en aan te geven welke input zij in het vervolg kunnen leveren»* (blz. 15) (Kamerstuk 34 366, nr. 3). Is het gebruikelijk dat normadressaten op deze wijze worden betrokken bij de evaluatie van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de neveneffecten van een wet, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

«Kanttekening bij het onderzoeksmodel is dat gedragsverandering als gevolg van de WNT niet is meegenomen», aldus staat geschreven op bladzijde 17 van het plan van aanpak (bijlage bij Kamerstuk 34 366, nr. 3). De leden van de CDA-fractie vragen de Minister deze opmerking nader te duiden. Wat is de toegevoegde waarde van de WNT, als de beoogde gedragsveranderingen ook zonder invoering van de WNT zouden zijn opgetreden?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben ook enkele vragen ten aanzien van het plan van aanpak voor de tweede wetsevaluatie van de WNT. Is de Minister bereid om bij de evaluatie van de WNT ook expliciet de positie van externen en de positie van functionarissen in de (semi-)publieke sector die nu niet onder de WNT vallen te betrekken? Zo nee, waarom niet? Ook zouden de leden van de GroenLinks-fractie graag zien dat de rol

van de ondernemingsraden ten aanzien van het (top)beloningsbeleid expliciet bij de wetsevaluatie wordt betrokken. Daarnaast zouden deze leden de Minister willen meegeven om bij de wetsevaluatie een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds «hoofdfunctionarissen» en anderzijds toezichthouders. Is de Minister hiertoe bereid? Zo nee, waarom niet?

De leden van de SP-fractie lezen in het plan van aanpak dat verschillende «stakeholders» bij de wetsevaluatie betrokken zijn. Allereerst snappen genoemde leden niet waarom zij niet betrokkenen worden genoemd maar «stakeholders». De leden van de SP-fractie vragen welke betrokken partijen allemaal bij de wetsevaluatie betrokken worden en hoe intensief deze samenwerking in het onderzoek zal zijn. Hoe wordt de objectiviteit in het onderzoek gewaarborgd? Voert het ministerie zelf dit onderzoek uit, of wordt hier een onderzoeksbureau ingeschakeld? Zo ja, welk onderzoeksbureau is dit en wat is het budget?

4. Naleving en neveneffecten

«Positieve neveneffecten van de WNT zijn mogelijk diversiteit en doorstroming van eigen talent naar de top» (blz. 17), aldus lezen de leden van de CDA-fractie in het plan van aanpak. Deze leden vragen in hoeverre bevordering van diversiteit een doelstelling is of kan zijn van de WNT. Volgens het plan van aanpak is een mogelijk gedragseffect *«het ontstaan van arrangementen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, bedoeld voor topfunctionarissen die dicht tegenaan of op de bezoldigingsnorm zitten»* (blz. 17). De leden van de CDA-fractie vragen, hoe deze opmerking zich verhoudt tot de eerder getrokken conclusie dat de nalevingsbereidheid hoog is. Hoe verhoudt de beleden nalevingsbereidheid van de stakeholders zich tot het standpunt over de WNT ten tijde van de parlementaire behandeling?

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het met enige regelmaat voorkomt dat personen die onder de WNT vallen een salaris hebben dat net onder de grens van de wet valt, maar daarnaast een of meerdere (betaalde) nevenfuncties vervullen die hen dusdanig veel tijd kosten dat zij feitelijk een of meerdere dagdelen niet werkzaam zijn in de functie waarin zij net onder de grens van de WNT vallen. Kan de Minister heel nauwkeurig aangeven hoe zij dit soort situaties beoordeelt. Deelt zij de mening van de leden van de fractie van GroenLinks dat dit een onwenselijke situatie is? En is zij bereid om te onderzoeken hoe dit soort situaties in de toekomst kunnen worden tegen gegaan? Zo nee, waarom niet?

Kan de Minister verder aangeven hoe het staat met het tegengaan van andere ontwikkelingsconstructies van de WNT? En is de Minister ervan overtuigd dat sluiproutes om de WNT te ontwijken altijd snel en adequaat worden opgespoord? Zo ja, waar baseert de Minister deze overtuiging op? De leden van de GroenLinks-fractie staan nog steeds op het standpunt dat ook extern ingehuurd personeel niet aan de WNT mag ontkomen. Hoeveel extern ingehuurd personeel is op dit moment in dienst bij een organisatie die onder de WNT valt en hoeveel van deze extern ingehuurde personen verdienen een salaris dat hoger is dan de WNT-grens waar zij onder zouden vallen als zij niet extern ingehuurd zouden zijn? Deelt de Minister de mening van de leden van de GroenLinks-fractie dat het onwenselijk is dat externen meer verdienen dan personeel in loondienst? En kan de Minister uitsluiten dat er functies zijn waarvoor bewust externen worden ingehuurd om op die manier de WNT-normen te omzeilen? In de voortgangsrapportage WNT 2017 (Kamerstuk 30 111, nr. 117) die de Minister op 20 december 2018 aan de Kamer heeft gestuurd schrijft de Minister dat er acht overtredingen van de WNT door de accountant en elf

door de WNT-toezichthouder zelf zijn gesignaleerd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de Minister kan aangeven hoe of hoe het kan dat sommige overtredingen wel door de ene controleur en niet door de eerstelijns-controleur worden gesignaleerd. Heeft dit met onduidelijkheid van regels te maken of spelen hier andere redenen?

De leden van de SP-fractie pleiten er al lang voor dat iedereen die bij een instelling of organisatie werkt die met publiek geld gefinancierd wordt, niet een hoger salaris verdient dan een Minister. Daarom betreuen de genoemde leden ook dat de WNT-3 nooit naar de Kamer is gestuurd. Ook deze regering maakt geen haast met plannen om de werking van de WNT uit te breiden. De leden van de SP-fractie vragen de Minister of zij mogelijkheden ziet om schijnconstructies aan te pakken, en/of dat er via omwegen zoals via bv's of productiehuizen toch mensen zijn die in publieke dienst zijn maar wel meer verdienen dan een Minister. Is de Minister bereid om ook dat in de wetsevaluatie mee te nemen?

De wetsevaluatie richt zich onder andere ook op de onbedoelde neveneffecten van de WNT (Kamerstuk 34 366, nr. 3). Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie zou daarbij ook gelet moeten worden op neveneffecten waar tot nu toe weinig aandacht voor was. Daarbij denken deze leden aan het onbedoelde neveneffect dat de WNT mogelijk heeft geleid tot pogingen van topfunctionarissen om onder de werking van de wet uit te komen. En wel niet zozeer in de zin dat zij gebruik maken van de in de wet voorziene uitzonderingen of dat zij verzoeken om uitgezonderd te worden. De leden van de PvdA-fractie duiden op pogingen om via mazen in de wet creatieve oplossingen te zoeken die weliswaar naar de letter van de wet zijn toegestaan, maar in strijd zijn met de geest van de wet. Deze leden zouden dan ook graag onderzocht zien worden in welke mate de WNT omzeild wordt doordat topfunctionarissen van mogelijkheden gebruik maken die ten tijde dat de WNT gemaakt werd niet voorzien zijn. Die vraag komt naar voren naar aanleiding van berichten in de afgelopen jaren van pogingen om topbestuurders toch meer dan de WNT norm te betalen of om ze toch hogere ontslagvergunningen mee te geven. Daarbij denken de leden van de PvdA-fractie andere aan een ex-zorgbestuurder die na zijn vertrek een grote som geld, hoger dan de toegestane ontslagvergunning, kreeg om een rapport te schrijven. Of over topfunctionarissen die na een reorganisatie ineens geen topfunctionaris meer zijn maar wel meer gaan verdienen dan de WNT-norm. Of over een directeur die weggaat en als interimmer wordt ingehuurd voor een hoger salaris. Of na zijn vertrek als adviseur wordt ingehuurd. Is de Minister bereid om bij de wetsevaluatie van de WNT ook deze problematiek te laten betrekken?

5. Uitbreiding van de WNT

De leden van de VVD-fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de geneigdheid bestaat om de WNT uit te willen breiden naar aanleiding van incidenten dan wel vermeende incidenten. Is de Minister het met de leden van de VVD-fractie eens dat de wet niet op basis van incidenten moet worden uitgebreid?

De leden van de GroenLinks-fractie zien nog steeds dat in de samenleving veel draagvlak is voor het verder uitbreiden van de WNT, maar dat dit kabinet daar niet aan wil. Kan de Minister aangeven of zij nog steeds van mening is dat een verdere uitbreiding van de WNT niet aan de orde is? Zo ja, waarom en wat vindt de Minister van het feit dat veel mensen in de samenleving dit nu juist wel een goed idee vinden?

De leden van de SP-fractie vragen naar andere uitbreidingen van de WNT. Ook gemeenten en provincies financieren instellingen en organisaties met publiek geld. Is de Minister bereid te kijken naar een uitbreiding van de werking van de WNT zodat ook instellingen die gefinancierd worden door gemeenten en provincies hieronder vallen? Zo nee, waarom niet?

6. Kosten

De leden van de CDA-fractie waarderen het dat onderzoekers worden uitgenodigd onconventioneel te denken: kunnen de doelen van de WNT tegen de helft van de uitvoeringskosten worden gerealiseerd en zo ja, op welke wijze? (blz. 11 van het plan van aanpak) Deze leden vragen in dit verband wat de uitvoeringskosten van de WNT zijn, zowel voor de overheid als in termen van administratieve lasten voor de betreffende instellingen.

7. Informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie hebben enkele vragen over de jaarrapportage. De informatie die nu in de WNT-rapportages staat is vooral gericht op handhaving. Kan meer inzicht in de werking van de wet op andere punten worden gegeven? Kan bijvoorbeeld bij de jaarlijkse WNT-rapportage een tweede bijlage worden gevoegd, waarin informatie wordt gegeven over het gat met de private sector en wellicht andere parameters die de arbeidsmarkt beschrijven?

De leden van de CDA-fractie hebben de Minister eerder bij motie¹ gevraagd de Kamer niet alleen te informeren over toegekende uitzonderingen maar ook over afgewezen uitzonderingen op het WNT-maximum. De Minister meldt dat de niet-gehonoreerde verzoeken óf afgewezen óf ingetrokken óf nog in procedure zijn. Kan de Minister dit nader specificeren? Op basis van de verstrekte informatie is niet uitgesloten dat op enig moment alle ingediende uitzonderingsverzoeken alsnog worden gehonoreerd.

8. Toepassing van de WNT in de zorg

In de brief van 21 januari jl. (Kamerstuk 30 111, nr. 118) wordt ingegaan op het nog in te dienen wetsvoorstel met betrekking tot het voorkomen van ontwijking van onderaannemers in de zorg. Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van dit wetsvoorstel? De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een update van de Minister?

De leden van de CDA-fractie vragen wat de Minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) precies bedoelt met de mededeling dat hij aanleiding ziet om de toepassing van de WNT in de zorg tegen het licht te houden. Op dit moment geldt dat de WNT in de zorg van toepassing is op instellingen met een toelating in de zin van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi). Kan de Minister toelichten waarom het niet eenvoudig is vast te stellen of een instelling aan de criteria van de WTZi voldoet?

De Minister van VWS heeft bij brief van 21 januari 2019 aangegeven dat de wijziging van de WNT om ontwijking door onderaannemers in de zorg tegen te gaan vertraging oploopt (Kamerstuk 30 111, nr. 118). De leden van de GroenLinks-fractie betreuren dit uitstel. Kan nader worden ingegaan op de achterliggende redenen van het uitstel? De Minister van VWS schrijft dat er uitvoeringsproblemen aan het licht zijn gekomen omdat accountants hebben aangegeven dat de werkingssfeer van de WNT

¹ Motie-Van der Molen/Den Boer, Kamerstuk 30 111, nr. 114.

met name voor kleine zorgpraktijken niet altijd even duidelijk is. Kan specifieker worden toegelicht wat de onduidelijkheden precies inhouden en hoe het kan dat deze onduidelijkheden ervoor zorgen dat de wetswijziging pas bijna een jaar later dan de oorspronkelijke planning naar de Kamer zal worden gestuurd? Als deze uitvoeringsproblemen door de onduidelijkheid zo fundamenteel is, waarom is dit dan niet eerder in het traject van de wetswijziging aan het licht gekomen en waarom is de Tweede Kamer hier dan niet eerder over geïnformeerd? Kan worden aangegeven of er naast de uitvoeringsproblemen nog andere redenen zijn waarom de wet naar verwachting pas zoveel maanden later aan de Tweede Kamer kan worden aangeboden?

II. Antwoord van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Inleiding

Ik dank de leden van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voor hun opmerkingen en vragen over het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie van de Wet normering topinkomens (Kamerstuk 34 366, nr. 3), de WNT-jaarrapportage 2017 (Kamerstuk 30 111, nr. 117) en de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake het wetsvoorstel tegengaan ontwijking WNT (Kamerstuk 30 111, nr. 118). Hieronder beantwoord ik de gestelde vragen en ga ik in op de gemaakte opmerkingen. Vragen die specifiek de zorg in relatie tot de WNT betreffen (paragraaf 8 en een afzonderlijke vraag in paragraaf 2) beantwoord ik mede namens de Minister van VWS.

2. Werking van de WNT

De leden van de VVD-fractie hebben een reeks vragen en opmerkingen over de werking van de Wet normering topinkomens (WNT). Ik deel de mening van deze leden dat de aandacht erop gericht moet zijn om de impact van de wet te kennen. Nu de wet enkele jaren volledig in werking is en de overgangperiode, die nog doorloopt tot 2023, stapsgewijs begint af te lopen beginnen de effecten steeds beter zichtbaar te worden. De tweede wetsevaluatie is bedoeld om de impact van de wet in beeld te brengen en waar nodig of wenselijk bij te sturen.

De leden van deze fractie vrezen ook een minder goede diensten leverende en zelfs stuurloze overheid als de WNT steeds breder wordt toegepast en het verschil tussen publieke en private sector wordt vergeten. Deze vrees deel ik niet. Om te beginnen is de reikwijdte van de WNT in termen van het aantal eronder vallende instellingen in de afgelopen jaren niet aangepast. Ik heb geen signalen dat na of door de invoering van de WNT de prestaties van organisaties in de (semi)publieke sector zijn gedaald. Wel is het van belang om effecten van de WNT, positief of negatief, in beeld te krijgen om zo nodig te kunnen bijsturen. Met name deelonderzoek 6 en 7 van de tweede wetsevaluatie zijn hiervoor van belang. Hierbij worden voor het geheel en per sector onder meer het loongebouw, de salarisverschillen tussen publieke en private sector, arbeidsmobiliteit en samenstelling en kwaliteit van het bestuur in beeld gebracht. Het CBS heeft inmiddels een vooronderzoek gedaan met het oog op verzameling van de benodigde gegevens ten behoeve van deelonderzoek 6. Kwalitatieve verdieping vindt plaats in deelonderzoek 7.

Ik ben het eens met de leden van de VVD-fractie dat moet worden voorkomen dat er steeds meer regelgeving, verboden en uitzonderingen komen voor de bezoldiging in de publieke sector. Deelonderzoek 4 en 5 van de tweede wetsevaluatie zullen naar mijn verwachting hieraan een

bijdrage kunnen leveren. Deze deelonderzoeken hebben betrekking op de regeldruk en het onderzoeken van de mogelijkheden voor vereenvoudiging van de (uitvoering van de) WNT.

Deelonderzoek 1 van de tweede wetsevaluatie zal de vraag van de VVD-fractie beantwoorden over de percentuele daling van de bezoldiging van topfunctionarissen sinds de invoering van de WNT. Tot en met 2015 werd deze informatie jaarlijks verzameld en geanalyseerd. Ter vermindering van administratieve lasten en van uitvoeringskosten van de overheid is bij de Evaluatiewet in 2017 besloten om de algemene digitale meldplicht van WNT-gegevens af te schaffen. Tegelijkertijd is in artikel 7.2 WNT vastgelegd dat een verslag van de doeltreffendheid en de effecten van de WNT in 2020 en elke vijf jaar daarna aan de Staten-Generaal worden gemeld.

De neerwaartse beweging van de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector, waar deze leden mij naar vragen, is een beoogd effect van de WNT. Voor de WNT was er in de (semi)publieke sector bij sommige instellingen sprake van buitensporig hoge beloningen. Omdat openbaarmaking op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) niet leidde tot de gewenste matiging heeft het toenmalige kabinet besloten de WNT in te dienen. Voor zover de bezoldiging van topfunctionarissen boven het ingestelde WNT-bezoldigingsmaximum lag, zorgt de WNT na een overgangsperiode voor matiging van de bezoldiging. In hoeverre dit ongewenste neveneffecten met zich meebrengt, zal uit de tweede wetsevaluatie moeten blijken.

De invloed van het normeren van de bezoldiging van topfunctionarissen op het loongebouw in de (semi)publieke sector, waar deze leden ook naar vragen, is een van de aspecten die het CBS als onderdeel van deelonderzoek 6 kwantitatief zal onderzoeken. Ditzelfde geldt ook voor de beloningsverschillen tussen het bedrijfsleven en de (semi-)publieke sector.

Over de vraag of en in hoeverre de WNT een signaalfunctie heeft voor instellingen of personen die er niet onder vallen heb ik geen generieke informatie. Incidenteel bereiken mijn departement, via het toezicht of via vragen uit het veld, signalen. Zo zijn er instellingen die niet onder de WNT vallen, maar hun bestuurder wel een bezoldiging bieden die niet boven het WNT-bezoldigingsmaximum uitkomt. Het komt ook voor dat bestuurders tijdens de overgangsperiode vrijwillig afzien van een deel van de bezoldiging, waar zij op grond van het overgangsrecht recht op hebben.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts waarom de uitzondering op de werkingssfeer van de WNT, die in artikel 1.5a geregeld is, slechts van toepassing is op artsen, tandartsen en apothekers, maar niet op andere artikel 3-beroepen uit het BIG-register, zoals bijvoorbeeld fysiotherapeuten en verloskundigen. De aanleiding voor de uitzondering was het advies van de Commissie inkomens medisch specialisten (verder: Commissie Meurs) uit 2012. De Commissie Meurs gaf aan dat inkomensnormering van de specialismen van artsen, tandartsen en apothekers ertoe zou leiden dat deze beroepsbeoefenaars niet in loondienst zouden treden bij een zorginstelling en zich vrij zouden vestigen. Het beleid is er echter juist op gericht om voor artsen, tandartsen en apothekers en de specialismen hiervan loondienst een gelijkwaardige keuze te laten zijn ten opzichte van de vrije vestiging. Bovendien bestaat de nadrukkelijke wens om het voor medisch specialisten niet onaantrekkelijk te maken om toe te kunnen treden tot de raad van bestuur van zorginstellingen. Zonder de uitzondering van artikel 1.5a van de WNT zou het voor medisch specialisten (of

zij nu in loondienst werken of als vrij gevestigde) onaantrekkelijk zijn om zo'n bestuursfunctie te vervullen als zij daarnaast ook voor hun werkzaamheden als medisch specialist genormeerd zouden worden. Een dergelijke situatie doet zich niet voor bij andere beroepen zoals fysiotherapeuten en verloskundigen.

De leden van deze fractie vragen ook waarom de overheid geen definitie van WNT-instellingen publiceert. De afbakening van de WNT is uitvoerig toegelicht en onderbouwd in de memorie van toelichting bij de WNT². Hieruit blijkt dat met name de semipublieke sector een dynamische populatie van instellingen omvat. De WNT is van toepassing op de publieke sector door een opsomming van alle krachtens publiekrecht opgerichte rechtspersonen (artikel 1.2 WNT). De publieke sector is derhalve op basis van een formeel criterium (publiekrechtelijke grondslag) onder de WNT gebracht. Voor de semipublieke sector is de reikwijdte van de WNT afgebakend door in de wet te benoemen welke sectoren en instellingen tot de semipublieke sector worden gerekend. De afbakening is geschied aan de hand van de in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel genoemde materiële en/of formele criteria. Deze zijn ontleend aan het advies van de commissie Dijkstal. De uitkomst van de afbakening is vastgelegd in (de bijlagen bij) de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 WNT. Deels zijn daarop instellingen met naam en toenaam aangewezen, maar deels is dat niet mogelijk, omdat het van materiële criteria en van feiten en omstandigheden afhangt of een bepaalde rechtspersoon of instelling onder de reikwijdte van de WNT valt. Zie bijvoorbeeld de zorgsector of het subsidiecriteria, waarbij de duur van de subsidie, de hoogte van de subsidie en de omvang van de subsidie in relatie tot de opbrengsten relevant zijn. Tot slot is er nog de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur rechtspersonen en organisaties onder de reikwijdte van de WNT te brengen, die naar de letter van de wet niet onder de WNT vallen, maar wel een publieke taak verrichten en direct of indirect uit publieke middelen worden gefinancierd.

De leden van de VVD-fractie vragen ook of wordt gekeken of voor de WNT kan worden aangesloten bij het belastbaar loon op jaarbasis. In de Wopt werd uit oogpunt van beperking van administratieve lasten uitgegaan van het begrip belastbaar loon. Het gebruik van dit begrip bracht met zich mee dat pas na afloop van het kalenderjaar kon worden beoordeeld of op grond van de Wopt in enig kalenderjaar een inkomen openbaar gemaakt moest worden. Omdat de WNT bovenop de openbaarmakingsverplichting ook normering van de bezoldiging inhoudt, is voor de WNT een stelsel noodzakelijk waarbij vóór de aanvang van een kalenderjaar duidelijk is welke grenzen aan de bezoldiging worden gesteld. Dat maakt het begrip belastbaar loon ongeschikt als basis voor de normering in de WNT. Omdat het verwarrend is om bij de regels voor openbaarmaking andere begrippen te hanteren dan bij de toegestane hoogte van bezoldiging, is bij de invoering van de WNT gekozen voor een andere definitie van bezoldiging. Er is aangesloten op het Burgerlijk wetboek (artikel 383c, eerste lid, Boek 2), omdat de begrippen uit dat artikel ruime bekendheid genieten en breed worden toegepast. Zo wordt de bezoldiging van de topfunctionaris in de zorg al met behulp van de terminologie van artikel 383c, eerste lid, openbaar gemaakt. De Raad voor de Jaarverslaggeving stelt richtlijnen op over de uitleg van artikel 383c. Aansluiting bij artikel 383c maakt de WNT tot slot beter uitvoerbaar voor de accountants die de jaardocumenten moeten controleren. Bovenstaande is ook verwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de WNT³.

² Kamerstuk 32 600, nr. 3 (m.n. paragrafen 5.1 en 7, artikelsgewijze toelichting op de artikelen 1.2, 1.3, 1.4 en 1.5 WNT, alsmede de bij de artikelen 1.3, 1.4 en 1.5 WNT behorende bijlagen).

³ Kamerstuk 32 600, nr. 3 (blz. 23, paragraaf 8).

De leden van de VVD-fractie stellen tot slot dat het Controleprotocol WNT zorgt voor veel werk en administratieve lasten. Zij vragen zich af of dat werk de juiste informatie oplevert om te handhaven en te monitoren wat de invloed van de wet is op de publieke diensten. Het Controleprotocol WNT is een hulpmiddel voor accountants. Bij de controle op de naleving van de WNT heeft de accountant een wettelijke taak als eerstelijns toezichthouder. De accountant moet vaststellen of de WNT correct is nageleefd en dient eventuele overtredingen aan mijn ministerie te melden. Het is gebruikelijk voor de accountancy om voor hun wettelijke taken een controleprotocol te formuleren. Hierin staat wat en eventueel op welke wijze de accountant moet controleren. Vanaf de inwerkingtreding van de WNT wordt er jaarlijks voor het betreffende controlejaar een Controleprotocol WNT vastgesteld. In 2017 kwamen er vanuit de beroepsorganisatie voor accountants NBA klachten over de hoeveelheid werkzaamheden voor accountants, die mede samenhangen met onduidelijkheid over de werkzaamheden die van de accountant werden verwacht alsmede de diepgang van deze werkzaamheden. In nauw overleg met de NBA is het Controleprotocol WNT ingrijpend herzien. Hierbij is gekeken hoe binnen de grenzen van de wet de werklast voor accountants kon worden verminderd. Ook vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van publieke middelen is dit van belang. Als onderdeel van de tweede wetsevaluatie zal in kaart worden gebracht of nadere maatregelen mogelijk en nodig zijn om de werklast samenhangend met de (controle op de) naleving van de WNT te verminderen. Mede op grond van het Controleprotocol WNT wordt informatie verzameld en gevalideerd voor toezicht en handhaving. Informatie over de invloed van de WNT op publieke diensten wordt niet op grond van het Controleprotocol verzameld, zoals de leden van de VVD-fractie stellen.

De leden van de CDA-fractie constateren dat ik in de aanbiedingsbrief bij de WNT-jaarrapportage⁴ schrijf dat de WNT een effectief instrument is en dat ik aangeef aandacht te hebben voor de toekomstbestendigheid van de WNT. Zij willen weten wat in dit verband bedoeld wordt met «toekomstbestendigheid». Hiermee wordt met name gedoeld op de tweede wetsevaluatie. Een van de hoofdconclusies van de eerste wetsevaluatie is dat de wet goed wordt nageleefd. In de tweede wetsevaluatie wordt nagegaan of deze conclusie nog steeds getrokken kan worden. Daarnaast moet de tweede wetsevaluatie informatie opleveren over neveneffecten van de wet (op de arbeidsmarkt, het loongebouw, de arbeidsmobiliteit etc.) en de mogelijkheden om de uitvoering van de wet te vereenvoudigen en daarmee, zonder het doel van de wet aan te tasten, de uitvoeringskosten voor WNT-instellingen, accountants en de overheid te verminderen. Op basis van deze informatie kan desgewenst worden bijgestuurd.

Deze leden vragen ook de volgende zin uit het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie WNT nader te duiden:

«Het absoluut tegengaan van bovenmatige beloningen dan wel bezoldigingen van topfunctionarissen kan op basis van de huidige wet en uitvoering van deze wet niet worden beloofd».

Dit betreft een passage uit de impressie van een van de expertsessies met wetenschappers over de aanpak en de methodologie van het onderzoek naar de effecten van de WNT. Zij wijzen erop dat de wet geen plafond aanbrengt voor de bezoldiging en de ontslagvergoeding van topfunctionarissen. Op basis van de WNT kan niet worden beloofd dat nooit sprake is van een bovenmatige beloning voor een topfunctionaris. Voor een specifieke functie zou een bezoldiging die onder het WNT-maximum ligt immers ook bovenmatig kunnen zijn. Het is aan de werkgever van de

⁴ Kamerstuk 30 111, nr. 117.

topfunctionaris om een redelijke bezoldiging overeen te komen, zowel naar de letter van de wet als met inachtneming van het maatschappelijk belang.

In reactie op de zorgen van de leden van de GroenLinksfractie over de kloof tussen mensen aan de top en mensen op de werkvloer wil ik benadrukken dat de WNT juist zorgt dat in de (semi)publieke sector het salarisverschil tussen de top en de werkvloer afneemt. Bij tal van WNT-instellingen lag voor de inwerkingtreding van de WNT de bezoldiging van bestuurders hoger dan het WNT-maximum. Bij nieuwe benoemingen en herbenoemingen moet sindsdien een lagere bezoldiging worden afgesproken dan voordien voor dezelfde functie gebruikelijk was. Ook zittende bestuurders die aanvankelijk meer dan het bezoldigingsmaximum verdienden moeten na een overgangsperiode afbouwen naar het WNT-bezoldigingsmaximum.

3. Aanpak tweede wetsevaluatie WNT

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen over het plan van aanpak bij de tweede wetsevaluatie. De leden willen graag een lijst met de theoretische effecten uit de eerste wetsevaluatie en willen graag weten welke van deze effecten terugkomen in het plan van aanpak. In het plan van aanpak dat ik op 9 oktober 2018 aan u heb gestuurd⁵, heb ik aangegeven dat een vijftal onderwerpen is geselecteerd, namelijk het loongebouw van WNT-instellingen, de arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen, de omvang en samenstelling van besturen van WNT-instellingen, de kwaliteit van bestuur en de salarisverschillen tussen de private en publieke sector. Deze keuze is gebaseerd op het onderzoek van Ecorys naar niet-beoogde effecten van de WNT⁶ alsmede op de gesprekken die tijdens de verkenningsfase met betrokken partijen zijn gevoerd en het contact met uw Kamer. Het Ecorys-onderzoek, dat onderdeel uitmaakt van de eerste wetsevaluatie, behelsde het in kaart brengen van mogelijke effecten van de WNT. Deze effecten konden op dat moment nog niet worden onderzocht, met name omdat de eerste wetsevaluatie zeer kort na de inwerkingtreding plaatsvond. Over de periode 2013–2015 konden nog weinig meetbare effecten verwacht worden. Ook werden reeds bestaande bezoldigingsafspraken van veel topfunctionarissen gerespecteerd door het overgangsrecht. Het Ecorys-onderzoek was gericht op het in kaart brengen van (1) reeds zichtbare niet-beoogde effecten en (2) te verwachten effecten op middellange termijn. In het onderzoek van Ecorys zijn de mogelijke effecten van de WNT ingedeeld naar twee dimensies: (1) de mate van aannemelijkheid dat het effect zich voordoet en (2) de schaal waarop het effect zich voordoet. Een viertal categorieën effecten is zeer aannemelijk en zal zich bij alle of in elk geval veel instellingen voordoen. Deze worden bij de tweede wetsevaluatie meegenomen. In de motie Middendorp⁷ wordt expliciet verzocht om inzage in de salarisverschillen tussen de publieke en private sector. Daarom is dit aspect aan het onderzoek toegevoegd.

De leden van de VVD-fractie willen ook graag weten of er per sector wordt geëvalueerd of sectoren verschillend worden geëvalueerd en zo ja, of er specifieke aandacht is voor het aantrekken van ICT-personeel (in de zorg). In de tweede wetsevaluatie wordt vanzelfsprekend veel aandacht besteed aan de verschillen per sector. Gegevens worden verzameld per sector en waar nodig per deelsector, omdat ook binnen sectoren grote verschillen in soort en type instelling bestaan. Met name in deelonderzoek 7 (kwalita-

⁵ Kamerstuk 34 366, nr. 3.

⁶ Onderzoek niet-beoogde effecten van de WNT, Ecorys, Rotterdam, 2015.

⁷ Kamerstuk 30 111, nr. 111.

tieve verdieping) is plaats voor specifieke vragen zoals de eventuele effecten van de WNT op het aantrekken van topfunctionarissen op ICT-gebied.

Een volgende vraag van deze leden is of in de tweede wetsevaluatie wordt onderzocht of de hoogte van de voor de topfunctionarissen geldende bezoldigingsnorm juist is. Wat de hoogte van de norm is of moet zijn, is uiteindelijk een politieke afweging. In de tweede wetsevaluatie, en met name in deelonderzoek 6 en 7, worden objectief en onafhankelijk de effecten van de WNT in beeld gebracht. Op basis van deze informatie kan een politieke afweging worden gemaakt of het bezoldigingsmaximum aanpassing behoeft.

Deze leden vragen ook of gekeken wordt of het WNT-bezoldigingsmaximum gelijk is aan het daadwerkelijke ministersalaris. De WNT vloeit voort uit de wens om de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector niet alleen openbaar te maken, maar ook aan een maximum te binden. Beleidsmatig is daarbij steeds aangehouden dat een ministersalaris als plafond voor de (semi)publieke sector zou moeten gelden. Voor de WNT, die in 2013 in werking trad, is voor het bepalen van het bezoldigingsmaximum voortgebouwd op het werk van de commissie Dijkstal, die onder meer adviseerde om het ministersalaris met 30% te verhogen. Het kabinet Balkenende IV heeft besloten mede gezien de financiële crisis op dat moment het ministersalaris niet te verhogen, maar heeft het WNT-bezoldigingsmaximum wel gebaseerd op het verhoogde ministersalaris in de vorm van een normbedrag in euro's. Het kabinet Rutte I heeft definitief afgezien van de voorgestelde verhoging van het ministersalaris en daaraan in het regeerakkoord «Bruggen bouwen» de consequentie verbonden om het WNT-bezoldigingsmaximum te verlagen (bijlage bij Kamerstuk 33 410, nr. 15). In de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (WNT-2), die met ingang van 2015 in werking trad, is het WNT-bezoldigingsmaximum herijkt aan het ministersalaris. De wijze waarop het ministersalaris, dat ten grondslag ligt aan het WNT-2-bezoldigingsmaximum, wordt vastgesteld, is beschreven in de memorie van toelichting bij deze wet⁸. Na de vaststelling van het bezoldigingsmaximum ten behoeve van WNT-2 is de band met het ministersalaris in beginsel losgelaten. Het WNT-bezoldigingsmaximum volgt sindsdien niet het ministersalaris, maar wordt geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van de contractuele loonkosten voor de overheid, zoals vastgesteld door het CBS en wordt naar boven afgerond op duizend euro⁹. In theorie kunnen het ministersalaris, dat de CAO voor de Rijksdienst volgt, en het WNT-bezoldigingsmaximum, dat wordt geïndexeerd op de hiervoor beschreven wijze, in toenemende mate uiteen gaan lopen naarmate de WNT langer in werking is. Om te zorgen dat het WNT-bezoldigingsmaximum in elk geval niet substantieel onder het ministersalaris komt te liggen, is in de Evaluatiewet WNT aan de Minister van BZK een nieuwe bevoegdheid toegekend: indien op enig moment het ministersalaris meer dan € 500 hoger is dan het WNT-bezoldigingsmaximum, kan de Minister van BZK het WNT-bezoldigingsmaximum met terugwerkende kracht wijzigen in het ministersalaris, naar boven afgerond op duizend euro¹⁰. De hoogte van het ministersalaris wordt hiertoe bepaald op de wijze, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WNT-2. In 2018 heeft de Minister van BZK van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Als gevolg van het afsluiten van de CAO voor de Rijksdienst kwam het ministersalaris meer dan € 500 euro boven het WNT-bezoldigingsmaximum te liggen.

⁸ Kamerstuk 33 978, nr. 3 (par. 3.2 en 3.3).

⁹ artikel 2.3, tweede lid, WNT.

¹⁰ artikel 7.4 WNT.

Het WNT-bezoldigingsmaximum voor 2018 is met terugwerkende kracht vastgesteld op € 189.000. Dit bedrag is op de reguliere wijze geïndexeerd om tot het bezoldigingsmaximum van 2019 te komen.

De leden van de VVD-fractie vragen ook hoe in de tweede wetsevaluatie wordt gekeken naar vereenvoudigingsmogelijkheden van het bezoldigingsbegrip, de definitie van topfunctionarissen en het begrip WNT-instellingen. Deelonderzoek 5 richt zich op doelmatigheid van de uitvoering en op mogelijkheden om de uitvoering van de WNT simpeler te maken en minder complex. De onderwerpen die deze leden noemen maken expliciet deel uit van dit deelonderzoek.

Deze leden hebben eveneens gevraagd wanneer, op welke wijze en hoe vaak ik de Kamer zal informeren over de voorbereiding van de wetsevaluatie en wanneer de wetsevaluatie gereed is. In het plan van aanpak heb ik aangegeven dat de tweede wetsevaluatie is opgedeeld in een drietal fasen: (1) de verkenningfase (maart 2018 – oktober 2018), (2) de onderzoeksfase (oktober 2018 – juli 2020) en (3) de rapportagefase (juli 2020 – december 2020). Het kabinetsstandpunt zal ik, zoals vastgelegd in de wet, eind 2020 met de Kamer delen. Zoals aangegeven in het plan van aanpak zal ik de Kamer in de WNT-jaarrapportage informeren over de voortgang van de wetsevaluatie. In de WNT-jaarrapportage 2017¹¹, die eind 2018 aan uw Kamer is gezonden, heb ik daartoe een overzicht opgenomen van reeds beschikbare informatie ten behoeve van de tweede wetsevaluatie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken van de innovatieve invulling van een beperkt aantal verdiepende vragen ten behoeve van de tweede wetsevaluatie zoals aangegeven in het plan van aanpak. Deelonderzoek 5, het onderzoek naar doelmatigheid van de uitvoering en mogelijkheden om de WNT te vereenvoudigen, is het deelonderzoek waar deze innovatieve invulling met name tot haar recht moet komen. Voor dit deelonderzoek wordt momenteel een aanpak ontwikkeld.

De leden van de CDA-fractie vragen of het gebruikelijk is dat normadresaten worden betrokken bij de evaluatie van de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de neveneffecten van een wet. Voor het antwoord op deze vraag moet een onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende fasen en onderdelen van de tweede wetsevaluatie:

- Het is gebruikelijk om direct betrokkenen, zoals in dit geval WNT-instellingen, vertegenwoordigers van bestuurders en accountants, te betrekken in de verkenningfase bij het inventariseren van mogelijke problemen en relevante onderzoeksvragen, hen op de hoogte te houden van de voortgang van het proces, hen gericht om input te vragen in verband met hun ervaringen bij de uitvoering van de wet en mogelijke oplossingsrichtingen bij hen te toetsen op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en draagvlak.
- Het is niet gebruikelijk om hen te betrekken bij het onderzoek zelf naar de doeltreffendheid en de effecten van de wet. Dit dient immers onafhankelijk en wetenschappelijk verantwoord te worden uitgevoerd. Hiervoor werk ik samen met het CBS en met universiteiten en/of wetenschappelijke onderzoeksbureaus.

Langs deze lijn is het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie ook opgezet.

¹¹ Kamerstuk 30 111, nr. 117.

Deze leden vragen ook naar aanleiding van bijlage 1 bij het plan van aanpak (*«impressie expertsessie hoogleraren inzake aanpak onderzoek niet-beoogde effecten»*) duiding van de opmerking bij het onderzoeksmodel dat gedragsverandering als gevolg van de WNT niet is meegenomen. Deze opmerking is gemaakt door een van de aanwezige wetenschappers bij de bespreking van deelonderzoek 6 dat zich richt op het kwantitatief onderzoek naar de neveneffecten van de WNT. Daarin komt gedragsverandering niet aan bod. Gedragsverandering als gevolg van de WNT komt wel aan de orde in deelonderzoek 7, waarin (kwalitatieve) verdieping plaatsvindt van de in deelonderzoek 6 verzamelde informatie.

In antwoord op de vraag terzake van de leden van de GroenLinks-fractie betrek ik bij de tweede wetsevaluatie de normering van extern ingehuurd topfunctionarissen en de openbaarmakingsplicht voor niet-topfunctionarissen, wanneer zij meer verdienen dan het WNT-bezoldigingsmaximum. Het onderzoek strekt zich niet uit tot externe inhuur van niet-topfunctionarissen. Deze vallen immers niet onder de WNT. Het is niet mijn voornemen om in het kader van de tweede wetsevaluatie het kabinetsbesluit om de reikwijdte van de WNT niet uit te breiden naar alle functionarissen in de (semi)publieke sector te heroverwegen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook om bij de wetsevaluatie te kijken naar de rol van de ondernemingsraden bij het (top)beloningsbeleid. Ik wil deze leden erop wijzen dat per 1 januari 2019 de Wet op de ondernemingsraden is gewijzigd in verband met de bevoegdheden van de ondernemingsraad inzake de beloningen van bestuurders¹². Daarmee wordt de rol van de ondernemingsraden versterkt. Op grond van deze wijziging moeten ondernemingen, waar meer dan honderd personen werkzaam zijn, informatie verstrekken aan de ondernemingsraad en jaarlijks een gesprek met de ondernemingsraad organiseren over de hoogte en inhoud van arbeidsvoorwaardelijke afspraken voor de verschillende groepen werknemers, het bestuur en het toezichthoudend orgaan alsmede over de ontwikkeling van de beloningsverhoudingen binnen de organisatie ten opzichte van het voorgaande jaar. Ik zie geen aanleiding de rol van de ondernemingsraden bij het (top)beloningsbeleid mee te nemen bij de tweede wetsevaluatie van de WNT. Deze rol wordt niet in de WNT geregeld, maar is recent vastgelegd in de Wet op de ondernemingsraden.

Ik ben uiteraard bereid om bij de tweede wetsevaluatie een onderscheid te maken tussen leidinggevende en toezichthoudende topfunctionarissen, zoals GroenLinks vraagt.

Ik ben het met de leden van de SP-fractie eens dat in een Nederlandstalige tekst beter de term betrokkenen of belanghebbenden kan worden gebruikt dan stakeholders. Bij de tweede wetsevaluatie zullen, zoals in het plan van aanpak gemeld, tal van partijen worden betrokken, waaronder brancheorganisaties, verenigingen van bestuurders en toezichthouders, de beroepsorganisatie van accountants NBA, (vertegenwoordigers van) WNT-instellingen, wetenschap, advocatenkantoren etc. Direct belanghebbenden, zoals WNT-instellingen, vertegenwoordigers van bestuurders en accountants, zijn in de verkenningfase betrokken bij het inventariseren van mogelijke problemen en relevante onderzoeksvragen en worden op de hoogte gehouden van de voortgang van het proces. Ook benut ik hun expertise om mogelijke oplossingsrichtingen te toetsen op haalbaarheid, uitvoerbaarheid en draagvlak. Het onderzoek naar de effecten voert mijn ministerie niet zelf uit, maar zal worden uitgevoerd door het CBS en door

¹² Stb. 2018, nr. 221.

universiteiten en/of wetenschappelijke onderzoeksbureaus. De totale kosten van deze onderzoeken zijn op dit moment nog niet bekend.

4. Naleving en neveneffecten

De leden van de CDA-fractie lezen in het plan van aanpak van de tweede wetsevaluatie: «*Positieve neveneffecten van de WNT zijn mogelijk diversiteit en doorstroming van eigen talent naar de top*» (blz. 17). Deze leden vragen in hoeverre bevordering van diversiteit een doelstelling is of kan zijn van de WNT. De aangehaalde passage betreft een uitspraak gedaan tijdens een tweetal bijeenkomsten met wetenschappers over de aanpak en de methodologie van de tweede wetsevaluatie, waarbij door een van de deelnemers een voorbeeld is genoemd van een mogelijk neveneffect. Hoewel ik diversiteit en doorstroming van eigen talent positief vind, kan ik aan de leden van de CDA-fractie bevestigen dat bevordering van diversiteit geen doelstelling is van de WNT. Doelstelling van de WNT is het maximaleren van bezoldiging en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector en de openbaarmaking van deze gegevens. Als onderdeel van de tweede wetsevaluatie laat ik (mogelijke) neveneffecten van de WNT-onderzoeken. Een van de te onderzoeken elementen is de omvang en samenstelling van het bestuur van WNT-instellingen voor en na invoering van de wet.

De leden van deze fractie lezen in het plan van aanpak ook als mogelijk gedragseffect «*het ontstaan van arrangementen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden, bedoeld voor topfunctionarissen die dicht tegenaan of op de bezoldigingsnorm zitten*». Zij vragen zich af hoe deze opmerking zich verhoudt tot de eerder getrokken conclusie dat de nalevingsbereidheid hoog is. Ook deze uitspraak is gedaan tijdens de bijeenkomsten met wetenschappers over de aanpak en de methodologie van de tweede wetsevaluatie. Ook hier gaat het om een door één van de deelnemers genoemd voorbeeld van een neveneffect dat zich zou kunnen voordoen en dat desgewenst bij de tweede wetsevaluatie kan worden onderzocht. Dat de nalevingsbereidheid van de wet hoog is, is een van de hoofdconclusies van de eerste wetsevaluatie in 2015 (Kamerstuk 34 366, nr. 1).

De leden van de GroenLinks-fractie wijzen op de situatie, waarin personen die onder de WNT vallen een salaris hebben dat net onder de grens van de wet valt, maar daarnaast een of meerdere (betaalde) nevenfuncties vervullen, waar zij soms veel tijd aan besteden. Deze leden willen weten of ik dit onwenselijk vind en of ik maatregelen ter zake wil onderzoeken. Bij de beantwoording van deze vraag moet een onderscheid worden gemaakt tussen de functie als leidinggevend en als toezichthoudend topfunctionaris. Voor de combinatie van twee of meer functies als leidinggevend topfunctionaris is in 2018 op grond van de Evaluatiewet WNT een anticumulatiebepaling van kracht geworden. De som van de bezoldigingen die een leidinggevend topfunctionaris verdient bij de WNT-instellingen mag niet meer bedragen dan het WNT-bezoldigingsmaximum. De anticumulatiebepaling ziet niet op de bezoldiging van toezichthoudend topfunctionarissen. De wetgever heeft de combinatie van leidinggevend en toezichthoudend topfunctionaris niet onmogelijk willen maken. Dit is nader toegelicht in de memorie van toelichting¹³. Hoeveel tijd een topfunctionaris kan besteden aan nevenfunctie(s) en de eventuele zorg dat de nevenfunctie ten koste gaat van de hoofdfunctie is een zaak tussen het toezichthoudend orgaan als werkgever en de topfunctionaris als werknemer.

¹³ Kamerstuk 34 654, nr. 3.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen mij ook naar het tegengaan van ontwikkelingsconstructies en of ik bereid ben deze aan te pakken. Zoals bekend heb ik een wetsvoorstel in voorbereiding om afwijking van de WNT tegen te gaan. Toen ik dit wetsvoorstel bij u aankondigde heb ik ook gemeld dat ik breder onderzoek heb gedaan naar ontwikkelingsmogelijkheden¹⁴. Dit heeft geresulteerd in de aangekondigde maatregelen. Meer in algemene zin ben ik bereid om als zich potentiële ontwikkelingsmogelijkheden aandienen te onderzoeken of deze onwenselijk zijn en zo ja, hoe vaak ze voorkomen en welke maatregelen eventueel gewenst zijn.

Het overzicht dat de leden van deze fractie vragen van de omvang van het aantal extern ingehuurd functionarissen bij WNT-instellingen, verbijzonderd naar de bezoldiging die zij ontvangen, is niet te geven. Omdat extern ingehuurd in de regel voor verschillende opdrachtgevers werken, ook buiten de (semi-)publieke sector, bestaat er bij mij geen zicht op hun totale bezoldiging. De WNT normeert de bezoldiging van extern ingehuurd topfunctionarissen. De WNT is niet bedoeld voor de beheersing van de kosten voor externe inhuur van niet-topfunctionarissen. Binnen de rijksdienst wordt hierop gestuurd door middel van een maximum-uurtarief en een maximum van 10% voor het aandeel van de uitgaven voor externe inhuur in de totale personele uitgaven, de zogenaamde Roemernorm.

De leden van de GroenLinks-fractie willen tot slot weten hoe het kan dat sommige overtredingen wel door de ene controleur en niet door de eerstelijns-controleur worden gesignaleerd. Accountants dienen als eerstelijns-toezichthouder de WNT-gegevens te controleren als onderdeel van de jaarrekeningcontrole. Geconstateerde overtredingen dienen zij te melden bij mijn ministerie. Een accountantsmelding wordt altijd onderzocht door de betreffende toezichthouder als tweedelijns-toezichthouder. De WNT-toezichthouders kunnen daarnaast zelfstandig toezichtonderzoek starten op basis van signalen die zij ontvangen of steekproefgewijs onderzoek doen. De situatie waarin een WNT-toezichthouder een overtreding signaleert, die de accountant niet heeft gemeld, kan verschillende oorzaken hebben, waaronder het missen van een overtreding, het niet melden van een geconstateerde overtreding of een verschil in interpretatie van de wet. Bij de tweede wetsevaluatie zal ook gekeken worden naar de (duidelijkheid van) wet- en regelgeving en de rol van de accountant.

Tegen de leden van de SP-fractie zeg ik net als tegen de leden van de fractie van GroenLinks dat ik bij de voorbereiding van het wetsvoorstel tegengaan afwijking WNT, ook breder onderzoek heb gedaan naar ontwikkelingsmogelijkheden¹⁵. Dit heeft geresulteerd in de aangekondigde maatregelen. Aan deze leden alsmede aan de leden van de PvdA-fractie, zeg ik net als tegen de leden van de GroenLinks-fractie dat ik bereid ben, als zich potentiële ontwikkelingsmogelijkheden aandienen, om te onderzoeken of deze onwenselijk zijn en zo ja, hoe vaak ze voorkomen en welke maatregelen eventueel gewenst zijn.

In reactie op de specifieke gevallen die de leden van de PvdA-fractie noemen kan ik het volgende mededelen. De vragen van het lid Hijink en de vragen van het lid Kerstens over de ex-zorgbestuurder die werd ingehuurd door een stichting zijn recent beantwoord door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport¹⁶. De situatie waarin een persoon stopt als topfunctionaris, maar bij dezelfde organisatie in dienst blijft in een

¹⁴ Kamerstuk 30 111, nr. 107.

¹⁵ Kamerstuk 30 111, nr. 107.

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II, 2018/2019, nrs. 1140 en 1207.

andere functie, is aangepakt bij de Evaluatiewet WNT. Degene die als topfunctionaris stopt, blijft nog vier jaar genormeerd. Als de topfunctionaris uit dienst gaat en vervolgens extern wordt ingehuurd als topfunctionaris bij dezelfde organisatie, geldt de interimnormering, die in het eerste jaar ruimer is. Ik onderzoek of ik als onderdeel van het wetsvoorstel tegengaan ontwijking WNT ervoor kan zorgen dat in een dergelijk geval niet meer de interimnormering van toepassing is, maar meteen de reguliere normering geldt.

5. Uitbreiding van de WNT

De leden van de VVD-fractie vragen of ik het met hen eens ben dat de WNT niet op basis van incidenten moet worden uitgebreid. Ik ben dit met hen eens, maar wil erop wijzen dat dit in de praktijk ook niet het geval is. In de afgelopen jaren is de reikwijdte van de WNT, in de zin van het aantal instellingen dat onder de WNT valt, niet gewijzigd. Voorafgaand aan de aankondiging van het wetsvoorstel tegengaan ontwijking is expliciet de vraag gesteld of sprake is van een incident of van een vaker voorkomende praktijk. Zoals verwoord in de brief aan uw Kamer van 22 februari 2018 heeft dit geleid tot de conclusie dat onderaanneming in de zorgsector vaker voorkomt en een reële optie is om de WNT te ontwijken¹⁷ en dat het gelieerde instellingsbegrip een lacune kent die aanpassing behoeft. Dat is de aanleiding geweest om dit wetsvoorstel in voorbereiding te nemen. Er zijn op dit moment geen voornemens om de WNT op andere punten te wijzigen. De tweede wetsevaluatie draagt informatie aan op basis waarvan de discussie kan worden gevoerd of aanpassing van de WNT nodig of gewenst is.

In antwoord op de leden van de GroenLinks-fractie kan ik bevestigen dat het kabinet niet terugkomt op het besluit om de reikwijdte van de WNT niet uit te breiden naar alle functionarissen binnen de (semi-)publieke sector. De argumentatie hiervoor, zoals verwoord in mijn brief aan uw Kamer van 14 november 2017¹⁸, die voor een belangrijk deel is gebaseerd op het kritische advies van de Raad van State, acht ik nog steeds valide.

In aanvulling hierop vragen de leden van de SP-fractie om ook instellingen die worden gefinancierd door gemeenten en provincies onder de WNT te laten vallen. Dit is voor een belangrijk deel reeds het geval. Als een provincie of gemeente invloed van betekenis heeft op het beheer en beleid van een instelling, bijvoorbeeld door benoeming van bestuursleden, valt de betreffende instelling onder de WNT. Ook valt een instelling onder de WNT, als deze gedurende drie opeenvolgende kalenderjaren een subsidie van een provincie of gemeente heeft ontvangen die meer bedraagt dan € 500.000 en tenminste 50% bedraagt van de opbrengsten in dat kalenderjaar. Op grond van deze bepalingen vallen tal van musea, bibliotheken, welzijnsinstellingen, poppodia etc. onder de WNT.

6. Kosten

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de uitvoeringskosten van de WNT. Bij de eerste wetsevaluatie is onderzoek gedaan naar de kosten voor instellingen (inclusief overheidsinstellingen) om de WNT na te leven. Hierover is uw Kamer geïnformeerd¹⁹. Het eerstvolgende meetmoment is de tweede wetsevaluatie. Zoals aangegeven in het plan van aanpak is deelonderzoek 4 een herhalingsonderzoek van het onderzoek ten tijde van de eerste wetsevaluatie over de periode 2013–2015. Op deze wijze wordt

¹⁷ Kamerstuk 30 111, nr. 107.

¹⁸ Kamerstuk 30 111, nr. 104.

¹⁹ Kamerstuk 34 366, nr. 1.

inzichtelijk hoe de kosten voor instellingen om de WNT na te leven (inclusief accountantskosten) zich ontwikkelen. Naast de administratieve lasten voor instellingen in de (semi)publieke sector zijn er nog de kosten voor de overheid voor (2^e lijns-)toezicht en handhaving. Hiermee is een aantal functionarissen belast bij met name het CIBG, de Inspectie van het Onderwijs, de Autoriteit woningcorporaties en het Ministerie van BZK.

7. Informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie vragen om meer informatie bij de WNT-jaarrapportage over de effecten van de wet, zoals «het gat met de private sector en wellicht andere parameters die de arbeidsmarkt beschrijven.» In vergelijkbare bewoordingen is deze vraag ook aan de orde gekomen tijdens het Algemeen Overleg over de WNT van 19 april 2018 (Kamerstuk 30 111, nr. 115). Daarna heeft het lid Middendorp op 22 mei 2018 een motie ingediend, die de regering oproept de WNT-rapportages meer cijfermatig te onderbouwen²⁰. In mijn brief van 26 juni 2018²¹ en in antwoord op vragen van het lid Middendorp²² heb ik aangegeven hoe ik invulling geef aan de uitvoering van deze motie.

De leden van de CDA-fractie vragen naar een nadere specificatie van de niet-gehonoreerde uitzonderingsverzoeken op grond van artikel 2.4 en 2.7 WNT. Op basis van de verstrekte informatie zou niet uitgesloten zijn dat op enig moment alle uitzonderingsverzoeken, die op dit moment staan geregistreerd als niet-gehonoreerd, alsnog worden gehonoreerd. Ik verwacht niet dat er alsnog uitzonderingsverzoeken worden gehonoreerd uit de categorie niet-gehonoreerde uitzonderingsverzoeken. In de categorie niet-gehonoreerde verzoeken in het gepresenteerde overzicht zitten geen uitzonderingsverzoeken, waarover nog moet besluiten. In de volgende WNT-jaarrapportage zal ik de cijfers op dit punt verduidelijken.

8. Toepassing van de WNT in de zorg

De leden van de VVD-fractie vragen om een update over de stand van zaken van het wetsvoorstel om ontwijking van de WNT tegen te gaan. De leden van de CDA-fractie vragen toe te lichten waarom de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport aanleiding ziet om de toepassing van de WNT in de zorg tegen het licht te houden en willen weten waarom het niet eenvoudig is vast te stellen of een instelling aan de criteria van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi) voldoet? Als antwoord op deze vragen merk ik het volgende op. De WNT is van toepassing op instellingen met een toelating in de zin van de WTZi. Zo'n WTZi-toelating is verplicht voor een organisatorisch verband dat – kort gezegd – zorg verleent waarop aanspraak bestaat op grond van de Wet langdurige zorg of op grond van een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet. Uit gesprekken met de accountancy, gevoerd naar aanleiding van het idee om onderaannemers in de zorg onder de WNT te brengen, is in oktober 2018 naar voren gekomen dat met name voor kleine zorginstellingen niet altijd even duidelijk is of zij op basis van de geschetste criteria een WTZi-toelating moeten hebben en daarmee of de WNT van toepassing is. Dit bemoeilijkt vervolgens de controle door accountants. Het is voor kleine zorginstellingen bijvoorbeeld niet altijd eenvoudig vast te stellen of er sprake is van een organisatorisch verband in de zin van de WTZi (dat wil zeggen dat er bij de zorginstelling minimaal twee zorgverleners werkzaam zijn). Op dit moment onderzoek ik daarom hoe de toepassing van de WNT in de zorg verduidelijkt kan worden en tevens hoe

²⁰ Kamerstuk 30 111, nr. 111.

²¹ Kamerstuk 30 111, nr. 116.

²² Aanhangsel Handelingen II 2017/18, nr. 2996.

onderaannemers in de zorg onder de werking van de WNT kunnen worden gebracht. Dit onderzoek wordt ondersteund door een onderzoeksbureau. Hiermee beoog ik dat het voor instellingen nog duidelijker wordt wanneer de WNT van toepassing is en wanneer niet. Een gedegen aanpak hiervan kost tijd; in het najaar verwacht ik een wetsvoorstel aanhangig te maken. Er bestaan overigens geen andere redenen voor de vertraging van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken om nader in te gaan op de achterliggende redenen van het uitstel en vragen hoe het kan dat deze onduidelijkheden ervoor zorgen dat de wetswijziging pas bijna een jaar later dan de oorspronkelijke planning naar de Kamer zal worden gestuurd? Waarom is dit niet eerder in het traject van de wetswijziging aan het licht gekomen en waarom is de Tweede Kamer hier dan niet eerder over geïnformeerd? Voor het antwoord op de vraag rondom de achterliggende redenen van het uitstel en wat de onduidelijkheden precies inhouden verwijs ik naar de beantwoording van de vorige vraag van de CDA-fractie. Ten aanzien van overige vragen kan ik u het volgende melden. Het wetsvoorstel is voorbereid volgens het gebruikelijk wetgevingsproces. Kort voor de beoogde internetconsultatie is het conceptwetsvoorstel, met het oog op de praktische uitvoerbaarheid daarvan, voorgelegd aan een expertpanel van accountants. Uit die stap van het wetgevingsproces, die is afgerond in oktober 2018, zijn toen problemen met de uitvoering in beeld gekomen. Dat is de aanleiding geweest om het WNT-criterium tegen het licht te houden. Zoals vermeld, gebeurt dit in samenspraak met de accountancy. Deze gang van zaken vraagt om een gedegen aanpak en dat kost tijd. Hiervan heb ik uw Kamer kort na de interne besluitvorming daarover op de hoogte gesteld.