

Vergaderjaar 2020–2021

30 111

Topinkomens

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 december 2020

Bijgaand treft u, overeenkomstig artikel 7.2 WNT, de evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT) over de periode 2016–2020 aan¹. In deze tweede wetsevaluatie zijn de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de neveneffecten van de WNT onderzocht². De toezeggingen aan uw Kamer vanaf 2018 zijn hiermee gestand gedaan. De belangrijkste conclusie is dat de WNT bijdraagt aan het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Dit ziet het kabinet als een positieve uitkomst. Het kabinet ziet nog wel mogelijkheden voor verduidelijking en verbetering. Uit de evaluatie komt (opnieuw) de complexiteit van de WNT naar voren.

In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het evaluatieonderzoek en de conclusies uit de onderzoeken.

1. Het evaluatieonderzoek

Het evaluatieonderzoek heeft betrekking op de periode 2016–2020. De eerste evaluatie van de WNT (over de periode 2013–2015) was kort na de invoering van WNT-1 (2013) en ten tijde van de invoering van WNT-2 (2015), hetgeen betekende dat nog niet alle effecten van de invoering van de WNT konden worden beoordeeld. Op dit moment is de WNT acht jaar van kracht, waardoor er in deze tweede evaluatie fundamenteeler aandacht kon worden besteed aan het functioneren van de wet in de praktijk.

In de evaluatieaanpak is gekozen voor meerdere, onafhankelijk uitgevoerde onderzoeken. De bevindingen uit deze onderzoeken zijn gebundeld in het evaluatierapport³ en vormen de basis voor de conclusies.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 34 366, nr. 3.

³ Overkoepelend eindrapport tweede wetsevaluatie WNT 2016–2020.

De uitgevoerde onderzoeken richten zich respectievelijk op drie sporen:

1. De doeltreffendheid van de bezoldigingsmaximering, maximering ontslagvergoeding en de openbaarmakingsplicht,
2. De doelmatigheid van de WNT op het gebied van kenbaarheid, communicatie en regeldruk c.q. administratieve lasten, alsmede
3. De aanwezigheid van mogelijke niet-beoogde neveneffecten van de WNT.

Daartoe is naast kwantitatief onderzoek ook kwalitatief onderzoek gedaan aan de hand van enquêtes en interviews met onder andere WNT-instellingen, topfunctionarissen, accountants en executive search bureaus. Aanvullend zijn bijeenkomsten gehouden met klankbord-groepen. Het kabinet heeft de samenwerking met alle betrokkenen bij de WNT-evaluatie als zeer waardevol ervaren en waardeert de betrokkenheid, inbreng en nauwe samenwerking enorm. Deze inbreng was essentieel voor een succesvolle afronding van deze wetsevaluatie.

2. Conclusies

De belangrijkste conclusies op de drie onderzoekssporen zijn:

- De WNT is *doeltreffend* in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector.
- De *doelmatigheid* van de WNT is vanwege de complexiteit van de WNT voor verbetering vatbaar.
- Het is niet vast te stellen of zich *niet-beoogde neveneffecten* van de WNT voordoen of hebben voorgedaan op het gebied van loongebouw, omvang en samenstelling van bestuur en kwaliteit van bestuur. Op het gebied van arbeidsmobiliteit lijken er zich wel niet-beoogde invloeden van de WNT voor te doen.

Doeltreffendheid

De WNT heeft als doel het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Het tegengaan van bovenmatige bezoldiging en ontslagvergoeding gebeurt door (1) maximering en (2) verplichte openbaarmaking van de bezoldiging en ontslagvergoedingen van leidinggevende topfunctionarissen en toezichthoudende topfunctionarissen van (semi) publieke instellingen.

Het aantal gemelde en geconstateerde overtredingen van de geldende bezoldigingsmaxima en/of de maximale ontslagvergoeding is zeer beperkt. Bij minder dan één procent van de WNT-instellingen is een overtreding van de geldende bezoldigingsmaxima geconstateerd in de onderzoeksperiode van 2016–2018. In diezelfde periode zijn er (vooral nog) alleen in 2016 vier overtredingen van de maximale ontslagvergoeding geconstateerd (op een totaal van tussen de circa 100 en 250 ontslagvergoedingen gemiddeld per jaar). In 2017 en 2018 zijn (vooral nog) geen overtredingen van de maximale ontslagvergoeding geconstateerd. De jaarcijfers over 2019 en 2020 worden medio 2020 respectievelijk 2021 door de accountants gecontroleerd en maakten om deze reden geen deel uit van het onderzoek. Uit de onderzoeken komt het beeld naar voren dat accountants en WNT-toezichthouders streng en actief op naleving van de bezoldigingsmaxima en het maximum van de ontslagvergoeding controleren. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de WNT op maximering van de bezoldiging en ontslagvergoeding doeltreffend is.

Het tweede doel van de WNT, namelijk de openbaarmaking van de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen van (semi)publieke organisaties bestaat enerzijds uit online publicatie van de

WNT-verantwoording en anderzijds de WNT-verantwoording zelf. In het onderzoek naar de doeltreffendheid van de openbaarmaking wordt geconstateerd dat de doeltreffendheid van de online publicatie te wensen over laat. De doeltreffendheid voor wat betreft de volledigheid van de verantwoording is gemiddeld tot goed te noemen. In het onderzoek wordt geconstateerd dat in de periode van 2016–2018 een klein percentage van de WNT-instellingen niet voldaan heeft aan de verantwoordingsplicht in die zin dat zij niet volledig waren in hun verantwoording. In het onderzoek wordt eveneens geconcludeerd dat de lagere doeltreffendheid op het gebied van de online publicatie geen invloed lijkt te hebben op het bereiken van de eerste doelstelling van de WNT, te weten het tegengaan van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven het maximum.

Op basis van bovenstaande mag worden geconcludeerd dat de doeltreffendheid van de WNT hoog is.

Doelmatigheid

Doordat de doeltreffendheid van de WNT hoog is op het gebied van de maximering van de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen van (semi)publieke instellingen bevordert de WNT sinds 2013 het doelmatig omgaan met publieke middelen. De verlaagde bezoldigingsmaxima bij de invoering van WNT-2 in 2015 betekende een verdere verbetering van de macro-doelmatigheid. Daarnaast gelden voor de sectoren onderwijs, cultuurfondsen, zorg, wonen en ontwikkelingssamenwerking lagere sectorale bezoldigingsmaxima, waarvan de vastgestelde bezoldigingsmaxima liggen tussen 60 en 100% van het algemeen bezoldigingsmaximum. Tot slot draagt ook de maximering van ontslagvergoedingen bij aan de macro-doelmatigheid van de WNT.

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

In de onderzoeken naar de doelmatigheid van de WNT is de kenbaarheid, communicatie en regeldruk van de WNT onderzocht.

Kenbaarheid

In het onderzoek dat is uitgevoerd door ICTU is geconstateerd dat het algemene kennisniveau over de WNT bij WNT-instellingen sinds de eerste wetsevaluatie sterk is verbeterd en dat het op de kernelementen van de WNT zelfs goed is. Een uitzondering hierop vormt de kennis over het bezoldigingsbegrip. Dit strookt met de uitkomsten van de andere onderzoeken waarin wordt aangegeven dat de WNT en in het bijzonder het bezoldigingsbegrip als complex wordt ervaren. Ook is er een groot verschil in kennisniveau tussen de instellingen. Grote instellingen, met meer dan 500 werknemers, hebben over het algemeen een hoger kennisniveau van de WNT dan kleinere WNT-instellingen. Dit is te verklaren doordat grotere WNT-instellingen vaker specialisten/HR-

functionarissen in dienst hebben en/of er meer interactie met accountants plaatsvindt.

Dat de WNT een ingewikkelde en complexe wet om te controleren is, blijkt ook uit het feit dat de Auditdienst Rijk (ADR) constateert dat 3 van de 22 onderzochte accountantscontroles «ontoereikend» zijn. De voornaamste bevinding die ten grondslag ligt aan deze ontoereikendheden was het verkeerd toepassen van het bezoldigingsbegrip. De in de review betrokken accountantskantoren geven aan dat zij de WNT-regelgeving, nog steeds als complex en de WNT-controle als intensief ervaren. Het tweede onderzoek dat uitgevoerd is door de ADR laat een vergelijkbaar resultaat zien.

Geconcludeerd kan worden dat ondanks dat het kennisniveau bij WNT-instellingen op het gebied van de WNT is verbeterd ten opzichte van de eerste wetsevaluatie er op bepaalde onderdelen van de WNT veel specialistische kennis wordt verwacht van WNT-instellingen en hun accountants, die niet in alle gevallen hierop zijn toegerust.

Communicatie

De bruikbaarheid van de informatie over de WNT via www.topinkomens.nl, in brieven van ministeries en de toezichthoudende organisaties wordt als hoog ervaren. Het meest tevreden zijn de WNT-instellingen over de bruikbaarheid van de informatie die zij van hun accountant ontvangen.

De communicatie wordt door WNT-instellingen wel als breed en algemeen ervaren. Op www.topinkomens.nl is alle relevante informatie te vinden om de wet uit te voeren. Ook de sectorale toezichthouders hebben sectorspecifieke communicatie ingericht. Er is echter behoefte aan duidelijkere richtlijnen en beschrijvingen die meer zijn toegespitst op (WNT-instelling) specifieke situaties.

Administratieve lasten en regeldruk

Een aantal van de onderzoeken gaat specifiek in op de administratieve lasten als gevolg van de verplichtingen die de WNT oplegt. Voor WNT-instellingen bestaan de administratieve lasten onder andere uit het verzamelen c.q. bijhouden van de gegevens die conform de WNT openbaar moeten worden gemaakt en de controle daarop door de accountant. Schattingen van de tijdsinzet en de kosten die hiermee gepaard gaan, lopen uiteen. Dit wordt enerzijds verklaard door verschillende methodologische oorzaken⁴ in de verschillende onderzoeken, anderzijds door het feit dat er ook grote verschillen zijn tussen de WNT-instellingen in de ervaren administratieve lasten⁵.

Gemiddeld komen de jaarlijkse administratieve lasten voor een WNT-instelling op ca. € 4.000 uit. Er zijn bij benadering 6.500 WNT-instellingen die kosten maken in het kader van de WNT, waardoor een schatting van de totale jaarlijkse

⁴ Het meenemen van relatief veel kleine WNT-instellingen resulteert bijvoorbeeld in relatief lage administratieve lasten. Ook het al dan niet meenemen van zogenaamde uitbijters in de kosten heeft effect op het gevonden gemiddelde.

⁵ Zo kunnen relatief kleine WNT-instellingen vrijgesteld zijn van de WNT-verplichtingen.

administratieve lasten voortvloeiende uit de WNT op € 25 mln. per jaar komt. De maatschappelijke kosten van de WNT zijn nog hoger, doordat bijvoorbeeld ook de inzet van de tweedelijnstoezichhouders en beleids- en wetgevingsinzet daarin moet worden meegenomen.

De doelmatigheid van de WNT voor WNT-instellingen is op grond van bovenstaande voor verbetering vatbaar.

Niet-beoogde neveneffecten van de WNT

Bij de onderzochte arbeidsmarktfactoren hebben zich na de invoering van WNT-1 en/of WNT-2 wijzigingen voorgedaan. Niet met zekerheid is vast te stellen dat deze wijzigingen zich hebben voorgedaan als gevolg van de invoering van de WNT. Een causaal verband is met andere woorden niet aan te tonen. Naast het ontbreken van een referentiegroep, hebben zich ook in dezelfde periode andere gebeurtenissen voorgedaan die van invloed kunnen zijn op deze wijzigingen, waardoor het niet mogelijk is om op basis van veranderingen over de tijd causale conclusies te trekken.

Een aantal van de wijzigingen of effecten is beoogd, zoals de daling in bezoldiging van topfunctionarissen. Andere wijzigingen die zich hebben voorgedaan sinds de invoering van de WNT zijn het meebewegen van het inkomen van de medewerkers in de laag onder het bestuur (de subtop) met het inkomensniveau van de topfunctionarissen, de gewijzigde samenstelling van het bestuur van WNT-instellingen op het gebied van leeftijd, geslacht en migratie-achtergrond, de (beperkt) afgenomen omvang van het bestuur en de verminderde arbeidsmobiliteit van topfunctionarissen.

Arbeidsmobiliteit

In het onderzoek van Ecorys is naar voren gekomen dat de WNT invloed lijkt te hebben op de beweging tussen privaat en publiek. Deze is historisch altijd al laag geweest, maar lijkt sinds de invoering van de WNT verder af te nemen. De inhoud van het werk blijft echter wel de belangrijkste reden om wel of niet over te stappen naar de publieke sector. Daarnaast is in het onderzoek geconcludeerd dat het WNT-maximum het aanbod van geschikte kandidaten beperkt. Er is geen sprake van het langer open blijven staan van vacatures. Evenmin is er sprake van ontevredenheid over de kwaliteit van de aangestelde topfunctionarissen, maar de lijst om uit te kiezen is beperkter, doordat kandidaten vanwege de maximering van de bezoldiging eerder afhaken.

3. Tot slot

De tweede wetsevaluatie van de WNT is tot stand gekomen met medewerking van vele betrokkenen, hetgeen zeer is gewaardeerd. Het eindrapport geeft een overzicht van de uitkomsten van de onderzoeken en de input die is geleverd. Ik ga graag met uw Kamer in overleg in welke mate deze evaluatie aanleiding geeft voor wijziging van wet- en regelgeving.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren