Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties
Arbeidszaken Publieke Sector
Programma normering topinkomens

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.topinkomens.nl
www.facebook.com/minbzk
www.twitter.com/minbzk

Kenmerk
2015-0000746572

Uw kenmerk

Datum 15 december 2015
Betreft Aanbieding eindrapport wetsevaluatie WNT 2013-2015

Hierbij wordt u de eerste integrale evaluatie van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (hierna: WNT) aangeboden. Het is de eindrapportage van de evaluatie van de WNT die betrekking heeft op de periode 2013 – 2015 en die ik u overeenkomstig artikel 7.2 van de WNT toezend.

De evaluatie richt zich conform genoemd wetsartikel op de effecten en doeltreffendheid van de wet en gaat tevens in op de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT, kenbaarheid, communicatie en regeldruk. Er is gebruik gemaakt van de gegevens die zijn samengebracht in de WNT-jaarrapportages 2013 en 2014 en er zijn meerdere, uiteenlopende onderzoeken uitgevoerd.

De uitgevoerde onderzoeken richten zich respectievelijk op de niet-beoogde effecten van de WNT, op de normering van ontslagvergoedingen zowel door de WNT als in het perspectief van andere regelingen, op de uitvoering van de WNT en het toezicht op de naleving en handhaving en op de kenbaarheid, communicatie en regeldruk in verband met de WNT. Bovendien is gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten van een internationaal vergelijkend onderzoek naar topinkomensbeleid.

De uitgevoerde onderzoeken bestrijken de periode tot 1 september 2015.

1. BEZOLDIGINGSNORMERING DOOR DE WNT IS DOELTREFFEND

De belangrijkste conclusie is dat de WNT doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector. De WNT wordt in overwegende mate nageleefd. In 2014 was weliswaar bij 16% van de topfunctionarissen nog sprake van een hogere bezoldiging dan de voor hen toepasselijke norm, maar dit had de wetgever met het noodzakelijke overgangsrecht[1] van de WNT ook voorzien.

[1] *Overgangsrecht in verband met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) noodzakelijke overgangsrecht.*

Directoraat-Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Arbeidszaken Publieke Sector

Datum
15 december 2015

Kenmerk
2015-0000746572

De uitvoering van de WNT ligt op koers: de wetsevaluatie bevestigt dat de in 2014 genomen maatregelen de uitvoerbaarheid van de WNT hebben verbeterd. De WNT is een complexe wet met een brede reikwijdte, die doorwerkt in een diversiteit van publieke en semipublieke sectoren. De evaluatie laat ook zien dat de werking van de WNT op onderdelen verder kan worden verbeterd. Er zijn mogelijkheden om de wet en de uitvoering van de wet doelmatiger te maken.

Van begin af aan is duidelijk geweest dat deze evaluatie relatief vroeg plaatsvindt. Onder andere door het overgangsrecht zullen niet alle beoogde en niet-beoogde effecten van de wet zich direct na inwerkingtreding manifesteren. Mede daarom dient er rekening mee te worden gehouden dat meer indirecte effecten pas op langere termijn zichtbaar worden. Deze evaluatie bevestigt dat. Wanneer over een aantal jaren wederom een evaluatie plaatsvindt, dan zal de impact van het overgangsrecht afgenomen zijn en zal meer zicht op indirecte effecten en effecten op de langere termijn kunnen worden verkregen.

2. VERBETERAGENDA

Naar aanleiding van deze evaluatie stelt het kabinet vast, dat het goed op koers ligt met het realiseren van een meer evenwichtig, verantwoord en maatschappelijk aanvaardbaar bezoldigingsniveau in de publieke en semipublieke sector. Dit laat onverlet dat de WNT en de uitvoering van de wet op onderdelen kunnen worden verbeterd. Bovendien zijn er goede mogelijkheden om de doelmatigheid van de WNT te vergroten door de regeldruk te verminderen, waardoor de focus van de ministeries en de toezichthouders bij respectievelijk de uitvoering, het toezicht en de handhaving kan worden gericht op de (risico's van) overtreding van de normen.

De onder de WNT vallende instellingen waarbij geen risico op overschrijding van de normen aanwezig is, dienen waar mogelijk ontlast te worden van uit de wet voortvloeiende uitvoeringskosten en administratieve lasten. Het is in het belang van de gehele publieke en semipublieke sector dat de in onderstaande verbeteragenda opgenomen acties voortvarend worden gerealiseerd.

2a. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen

Aan de wijze waarop de WNT is ingericht, zijn voor onder de WNT vallende instellingen forse administratieve verplichtingen verbonden. Uit de evaluatie blijkt dat alleen al aan het voldoen aan de informatieverplichtingen significante inspanningen zijn verbonden, die per instelling neerkomen op een kostenpost van gemiddeld €1.900,- . Die lasten moeten voor een deel van de instellingen als disproportioneel worden gekwalificeerd. Dat geldt speciaal voor de kleine semipublieke instellingen waar de bezoldigingen van topfunctionarissen ver onder de op basis van de WNT vastgestelde bezoldigingsmaxima zijn gelegen, of zelfs sprake is van onbezoldigde topfunctionarissen (vrijwilligers), en waar ook overigens geen werknemers werkzaam zijn die de bezoldigingsnorm overschrijden. Voor deze instellingen blijven, vanzelfsprekend, de toepasselijke maxima formeel wel van toepassing, maar ik zal deze instellingen niet (meer)

vragen op basis van de WNT een verantwoording in hun jaarverslag op te nemen en bezoldigingsgegevens jaarlijks digitaal aan mij te melden. Deze maatregel wordt onmiddellijk ingevoerd. Hiernaast zal ik nader onderzoeken op welke wijze voor andere instellingen de administratieve verplichtingen kunnen worden verminderd.
Uiteraard blijft de meldplicht van accountants bestaan wanneer sprake is van een overtreding van de desbetreffende bezoldigings- of ontslaguitkeringsnorm en ook de toezichthouder zal bevoegd blijven onderzoek te doen en zo nodig verantwoording te vragen indien daartoe aanleiding is.
Bovengenoemde beperkingen van administratieve verplichtingen op grond van de WNT laten onverlet, dat WNT-instellingen in een aantal sectoren op basis van andere sectorale wetgeving geacht worden actief informatie te geven over bezoldigingsgegevens van bestuurders. Dit geldt onder meer in de publieke sector en de sectoren onderwijs, wonen en zorg.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten kunnen voorts worden verminderd door bepalingen die als onnodig complex worden ervaren, te wijzigen of af te schaffen. Hierbij moet ook worden gedacht aan regels die in de uitvoeringspraktijk niet of nauwelijks tot meetbare effecten leiden, maar wel regeldruk, administratieve lasten of uitvoeringskosten opleveren. In verband met het terugdringen van de regeldruk en administratieve lasten is het wenselijk het verbod op het uitkeren van prestatiebeloningen te schrappen voor zover daardoor de bezoldigingsnorm niet wordt overschreden. Prestatiebeloningen en andere variabele beloningen zijn in veel sectoren en instellingen een regulier onderdeel van het beloningsbeleid en kennen velerlei gedaanten. Ze maken vaak ook een belangrijk onderdeel uit van CAO's. Over de wenselijkheid of de effectiviteit van de verschillende vormen van prestatiebeloningen wordt bovendien verschillend gedacht. De wetsevaluatie laat in ieder geval zien dat het verbod er in voorkomende gevallen toe leidt dat WNT-instellingen binnen de sector gangbare arbeidsvoorwaarden niet meer ten aanzien van topfunctionarissen kunnen toepassen en er dan onwenselijke verschillen ten opzichte van andere medewerkers kunnen ontstaan. Prestatiebeloningen blijven echter onderdeel van de bezoldiging en dergelijke beloningen die leiden tot een overschrijding van de bezoldigingsnorm, blijven niet toegestaan.
De goede naleving van het huidige verbod op prestatiebeloningen, ook al leiden die niet tot een overschrijding van de bezoldigingsnorm, vraagt in de uitvoering, bij controle en van de toezichthouders forse inspanningen, terwijl die inspanningen weinig opleveren en afgaan van de beschikbare capaciteit voor uitvoering, toezicht en handhaving op andere elementen van de wet. Bij de handhaving zal om die reden niet meer worden opgetreden tegen variabele beloningen wanneer die niet leiden tot een overschrijding van het toepasselijke bezoldigingsmaximum.
Hoewel uit de evaluatie niet concreet naar voren is gekomen, dat door het verbod op variabele beloningen de vaste beloningen zijn gestegen, is een dergelijk effect van dergelijke verboden buiten de publieke en semipublieke sector wel concreet zichtbaar. De afschaffing van het verbod heeft uiteraard geen gevolgen voor de bezoldigingsnormering: wanneer door de uitkering van een variabele beloning de

Directoraat-Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Arbeidszaken Publieke Sector

Datum
15 december 2015

Kenmerk
2015-0000746572

bezoldigingsnorm wordt overschreden, dan zal die overschrijding als onverschuldigd betaald worden aangemerkt en terugbetaald moeten worden.

2b. Normering ontslagvergoedingen beperkt aanpassen

Ten behoeve van de evaluatie is een apart deelonderzoek naar ontslagvergoedingen uitgevoerd. Dit onderzoek richtte zich niet alleen op de praktijk van ontslagvergoedingen onder het WNT-regime als zodanig, maar ook op hoe deze zich verhoudt tot andere relevante regelingen. De WNT houdt immers rekening met het bestaan van die andere regelingen en staat uitdrukkelijk uitzonderingsmogelijkheden toe. Bovendien is per 1 juli 2015 de transitievergoeding op grond van de Wet werk en zekerheid (WWZ) ingevoerd en deze wordt ook niet door de WNT genormeerd. Door de recente invoeringsdatum van de WWZ-transitievergoeding kon in het bestek van deze wetsevaluatie nog niet in beeld worden gebracht hoe de samenloop of cumulatie van deze transitievergoeding en de WNT-ontslagvergoeding in de praktijk uitwerkt. De komende periode zal de ontslagvergoedingspraktijk verder nauwgezet worden gevolgd. Het kabinet signaleert dat de samenloop – gelet op het karakter en oogmerk van beide regelingen – vraagt om een meer uniforme uitwerking.

Gelet op het oogmerk van de normering van de ontslagvergoeding, het tegengaan van tussen de werkgever en de topfunctionaris individueel afgesproken bovenmatige ontslagvergoedingen, blijkt dat de ontslagvergoedingsregeling van de WNT als zodanig effectief is. Wel komt de vraag op of de normering in zijn uitwerking altijd redelijk en billijk is en of verschillen in de praktijk gerechtvaardigd zijn. Zo zijn er zonder aanwijsbare reden verschillen tussen topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen als de ontslagvergoeding in plaats van bijvoorbeeld op een algemeen verbindend verklaarde CAO, is gebaseerd op een sociaal plan. In het eerste geval geldt de normering van de WNT niet, in het tweede geval wel. Daarnaast wordt het handhaven van de non-activiteitsbepaling[2] als knellend en beperkend ervaren, met name wanneer de periode van non-activiteit meetelt in de normering van de ontslagvergoeding, of wanneer het treffen van een van-werk-naar-werk-regeling wordt bemoeilijkt.
Het is dan ook wenselijk om een beperkt aantal verbeteringen in de regelgeving nader te onderzoeken. Met instandhouding van het uitgangspunt van de WNT dat tussen partijen afgesproken ontslagvergoedingen beheerst moeten blijven, zullen die verbeteringen ertoe moeten leiden dat de wet beter aansluit bij de bedoeling van de wetgever en dat eventuele verschillen tussen verschillende doelgroepen van de WNT verklaarbaar en gerechtvaardigd zijn, dan wel opgeheven worden.

Het is daarnaast wenselijk voorstellen voor te bereiden om in een later stadium tot aanpassing te komen van het stelsel van normering van ontslagvergoeding op grond van de WNT om samenloop met de regeling van de transitievergoeding in het Burgerlijk Wetboek zoals deze per 1 juli 2015 van kracht is geworden, te reguleren. De verwachting is dat voor een zorgvuldige voorbereiding van die

[2] *Zie artikel 2.10, derde lid, WNT.*

voorstellen meer tijd nodig is dan voor de overige maatregelen die voortvloeien uit deze verbeteragenda.

2c. Ongewenste niet-beoogde effecten voorkomen

In reactie op de zorgen over ongewenste, niet-beoogde effecten van de WNT bij verschillende fracties en in de samenleving is in het kader van de wetsevaluatie gericht onderzoek gedaan naar deze effecten.

Dit onderzoek bevestigt de verwachting dat dergelijke effecten drie jaar na de inwerkingtreding van de WNT nog beperkt zichtbaar zijn en tevens moeilijk kunnen worden gevalideerd. Voor zover bezorgdheid heeft bestaan over mogelijke ongewenste effecten zijn die effecten, uitgezonderd de afname van mobiliteit van functionarissen in de subtop en topfunctionarissen die worden beschermd door het overgangsrecht, nog niet aangetoond.

Zoals aangegeven in de rapportage, zijn er serieuze indicaties dat de invoering van de WNT heeft geleid en leidt tot een remmende werking op de mobiliteit van functionarissen in de subtop van publieke en semipublieke instellingen. Aangenomen wordt dat er onvoldoende prikkels zijn om door te stromen naar een bestuursfunctie. Aangenomen mag worden, dat in reactie op het WNT-bezoldigingsmaximum loongebouwen binnen organisaties worden aangepast waardoor deze remmende werking zal verminderen en uiteindelijk zal wegvallen. Ook het onder het bezoldigingsmaximum van de WNT brengen van niet-topfunctionarissen zal bijdragen aan het doorbreken van genoemde remmende werking.

Op basis van de uitkomsten van het deelonderzoek is het met het oog op de volgende wetsevaluatie gewenst de ontwikkelingen ten aanzien van niet-beoogde effecten te blijven volgen en daarbij in ieder geval aandacht te schenken aan de volgende punten:

- Zijn er in de toekomst voldoende kandidaten voor het vervullen van topfuncties? Ten aanzien van deze vraag worden enerzijds signalen afgegeven dat het aanbod van gekwalificeerde kandidaten afneemt; anderzijds zijn er signalen dat het aanbod vooral verandert waarbij zich nieuwe en meer diverse categorieën kandidaten aandienen.
- Met name bij topfunctionarissen met een meer algemene, of bijvoorbeeld financiële achtergrond die werkzaam zijn in semipublieke sectoren die opereren op een markt die tegen andere sectoren aan liggen verdient aandacht of sprake zal zijn van een uitstroom naar die andere sectoren of naar het buitenland.
- Het is van belang om te volgen of bovengenoemde mogelijke ongewenste niet-beoogde effecten uiteindelijk doorwerken naar de kwaliteit van het bestuur.

2d. De rol van accountants wordt nader onderzocht

In het stelsel van de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT, hebben de accountants belangrijke taken en verantwoordelijkheden. De oorspronkelijke keuze van de wetgever hiervoor is logisch, zeker waar het de instellingen betreft waarvan de jaarverslagen al onderworpen worden aan een accountantsoordeel. Het is wenselijk dat de positie van de accountant ten aanzien van de WNT nadrukkelijker in de uitvoering wordt verankerd. De praktijk heeft geleerd dat een aantal werkzaamheden van accountants in verband met de WNT niet zonder meer konden worden ingepast in het reguliere werk van de accountant. Een in 2016 uit te voeren audit op accountantscontroles moet meer inzicht geven in de kwaliteit van accountantscontroles en verbeteringen. Hieruit zullen nadere maatregelen voortvloeien. Te denken valt aan maatregelen in de sfeer van uitvoeringsregelgeving, voorlichting en scholing.

2e. Verbeterde uitvoering en meer accent op toezicht en handhaving

De WNT blijft naar zijn aard een complexe wet en het is voor een ieder van belang de uitvoering waar mogelijk verder te verbeteren en hierdoor doelmatiger te maken. Hierboven is al ingegaan op de gunstige gevolgen voor de uitvoering door de administratieve lasten en regeldruk te verminderen en de regels voor het overige te verhelderen. Voor de goede uitvoering van de wet is het daarnaast van belang, dat de ondersteuning van WNT-instellingen in de uitvoeringspraktijk verder wordt versterkt door bijvoorbeeld praktische rekentools en handleidingen.

De komende jaren zal onvermijdelijk – door het aflopen van het overgangsrecht – in de uitvoering een groter accent komen te liggen op toezicht en handhaving. Uit het systeem van de WNT volgt dat er nu meerdere WNT-toezichthouders zijn. Uitgezonderd de ministeries die verantwoordelijk zijn voor de grotere onder de WNT vallende semipublieke sectoren, heeft een aantal ministeries het WNT-toezicht in 2015 gebundeld bij de Eenheid toezicht WNT bij mijn ministerie. De kennisdeling en –borging van en tussen de resterende WNT-toezichthouders en hun onderlinge coördinatie zal ook de komende jaren verder worden versterkt. Daarbij lijkt de verdere ontwikkeling van risicogebaseerde toezichtstrategieën het meest doelmatig en kansrijk. Het voornemen voor een groter accent op toezicht en handhaving moet ook worden gezien als complementair aan de beoogde reductie van administratieve lasten voor, met name, kleine WNT-instellingen.

2f. Overige verbetermaatregelen

Het tegengaan van (juridische) constructies tot wetsontwijking is een permanent aandachtspunt van het kabinet. Bij de uitwerking van de verbeteragenda speelt dit dan ook uiteraard een rol.

Dit is ook één van de overwegingen om bijvoorbeeld de institutionele reikwijdte van de WNT aan te scherpen. Het is daarnaast wenselijk die institutionele reikwijdte van de WNT tegen het licht te houden en met name ook ten aanzien van concerns te verhelderen welke functionarissen aan de normstelling onderworpen zijn. Daarbij dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan moeder-dochter-verhoudingen, aan anderszins gelieerde instellingen, en andere

bijzondere organisatievormen in de semipublieke sector. Deze aanscherping kan bovendien leiden tot vereenvoudiging in de uitvoering.

Tot slot zal onderzocht worden op welke andere punten de regelgeving en de uitvoering ervan verder vereenvoudig kan worden om de doelmatigheid en effectiviteit van de wet te verhogen.

2g. Monitoring en volgende evaluatie van de WNT

De WNT normeert niet alleen de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, maar bevat ook voorschriften in de sfeer van monitoring. De huidige wet voorziet in een jaarlijkse rapportage over de uitvoering van de wet op individueel niveau, en in een driejaarlijkse integrale wetsevaluatie. Het is een gegeven dat naast de WNT ook nog andere stelsels van verantwoording en rapportage door vakministers bestaan. Het is goed mogelijk meer focus aan te brengen bij de huidige door de WNT voorgeschreven inspanningen. Instandhouding van de (een) periodieke wetsevaluatiebepaling geniet de voorkeur van het kabinet.

- In samenhang met de reductie van informatieverplichtingen voor WNT-instellingen zal de opgave van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, maar die zijn toegestaan op grond van het overgangsrecht, in de jaarlijkse rapportage vervallen. In de jaarlijkse verantwoording aan de Kamer zal vanaf 2017 aandacht worden besteed aan daadwerkelijke overtredingen en de handhaving. Overschrijdingen die – als gevolg van overgangsrecht - geen overtredingen zijn, zullen niet meer in de jaarrapportage worden opgenomen. Deze verbetering van de rapportage aan de Kamer doet niet overigens af aan de openbare WNT-verantwoording door instellingen in hun eigen jaarstukken.

- De dynamische ontwikkelingen in het topinkomensbeleid van de publieke en semipublieke sector en in de WNT – die ten dele ook voortvloeien uit de afspraken in het regeerakkoord – rechtvaardigden de relatief hoge frequentie van een driejaarlijkse wetsevaluatie. Een tweede wetsevaluatie – drie jaren na de eerstvolgende wetswijziging- is zeker waardevol. Het ligt evenwel in de rede om vervolgens over te gaan naar een meer reguliere frequentie van eens per vijf jaar.

- De afgelopen jaren is gebleken dat geen behoefte bestaat aan een adviescollege inzake het topinkomensbeleid zoals voorzien in paragraaf 6 van de wet. Uiteraard is het goed voorstelbaar dat op termijn – bijvoorbeeld na de tweede wetsevaluatie – een onafhankelijke commissie zich over het topinkomensbeleid kan buigen.

3. IMPLEMENTATIE VERBETERMAATREGELEN

Directoraat-Generaal
Bestuur en
Koninkrijksrelaties
Arbeidszaken Publieke Sector

Datum
15 december 2015

Kenmerk
2015-0000746572

Gelet op de urgentie van de terugdringing van administratieve lasten, het tegengaan van ontwijkingsconstructies en de verdere verbetering van de uitvoering, heb ik de uitvoering dan wel uitwerking van deze maatregelen inmiddels ter hand genomen. Maatregelen die op verantwoorde wijze in de vorm van uitvoeringsregelgeving en anticiperende beleidsregels binnen de huidige wettelijke kaders kunnen worden getroffen, worden onverwijld dan wel in de loop van 2016 ingevoerd. Daarnaast heb ik wetgeving in voorbereiding genomen om de gewenste wijziging van de WNT te realiseren. Ik zal de Kamer informeren over de voortgang van de implementatie van de verbetermaatregelen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

dr. R.H.A. Plasterk