

## **Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)**

### **1. Wat is de aanleiding?**

De Wet normering topinkomens is in 2013 van kracht geworden. Voor de beheersing van topinkomens in de (semi-)publieke sector bestaat een breed maatschappelijk draagvlak. Dit draagvlak is mede afhankelijk van de naleving van de wet en de afwezigheid van mogelijkheden om niet aan de wet te hoeven voldoen, ondanks dat met publieke middelen publieke diensten worden verleend. Reeds bij de voorbereiding van de Evaluatiewet WNT is geconstateerd dat de WNT nog enkele van dergelijke mogelijkheden bevat. Bij de voorbereiding van de Evaluatiewet WNT is omwille van een spoedige voortgang van het wetsvoorstel besloten om af te zien van het ongedaan maken van deze lacunes in de wet. Berichtgeving in het Financieel Dagblad van 1 en 2 november 2017 heeft het kabinet met brede steun van de Kamer aangezet tot heroverweging van dit besluit van hun ambtsvoorgangers. De koers van het kabinet op het gebied van de WNT, zoals verwoord door de minister van BZK bij de begrotingsbehandeling BZK en later ook in brieven van 23 november 2017 en 22 februari 2018 aan de Tweede Kamer, is om streng toe te zien op de naleving van de WNT en ontwijking tegen te willen gaan, ook als daar een wetswijziging voor nodig is.

### **2. Wie zijn betrokken?**

Belangrijkste betrokkenen bij dit dossier:

- Instellingen en hun topfunctionarissen en toezichthouders (RvC/RvT) die op dit moment onder het regime van de WNT vallen of die mogelijk in de toekomst onder het regime van de WNT komen te vallen. Zij zijn direct belanghebbenden.
- Accountants die verantwoordelijk zijn voor het eerstelijns toezicht op de WNT en voor wie eventuele aanpassingen van de WNT uitvoerbaar moeten zijn.
- Belangenorganisaties van onder 1 en 2 genoemde groepen.
- CIBG, Inspectie van het Onderwijs, Autoriteit woningcorporaties en eenheid toezicht WNT BZK, die verantwoordelijk zijn voor (tweedelijns) toezicht en handhaving en voor wie eventuele aanpassingen van de WNT uitvoerbaar moeten zijn.
- Alle organen uit de publieke sector (ministeries, provincies, gemeenten) onder wie instellingen ressorteren die onder de WNT vallen.

Betrokkenheid vindt plaats via:

- Een toets op de uitvoerbaarheid- en handhaafbaarheid van voorgestelde maatregelen.
- Een advies over de administratieve lasten van voorgestelde maatregelen door het adviescollege toetsing regeldruk.
- Een wetgevingstoets door het ministerie van BZK
- Internetconsultatie
- Behandeling in (voorportalen van) de Ministerraad, advisering door de Raad van State en indiening bij de Tweede Kamer.

### **3. Wat is het probleem?**

In de zorg is de WNT van toepassing op instellingen die zijn toegelaten op grond van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi). Dit zijn instellingen die - kort gezegd - Zvw- en Wlz-zorg leveren. Van bestuurders van dergelijke instellingen is de bezoldiging gemaximeerd. Indien een organisatie in opdracht van een WTZi-instelling Zvw of Wlz-zorg levert, een zogenaamde onderaannemer, dan hoeft deze organisatie zelf geen WTZi-toelating te hebben. De WNT is dan ook niet van toepassing op bestuurders van een onderaannemer. Het optuigen van constructies

met onderaannemers biedt dus een mogelijkheid om de WNT te ontwijken. Dat dit voorkomt, was al tijdens de voorbereiding van de Evaluatiewet WNT bekend. Het FD kwam bij haar berichtgeving met enkele concrete voorbeelden. Er zijn ook voorbeelden bekend, ook genoemd in de berichtgeving van het FD, van partijen die WNT-instellingen adviseren om gebruik te maken van deze mogelijkheid die de wet biedt. Er bestaat geen inzicht in de omvang van het aantal gevallen dat hiervan sprake is, maar het voorkomen hiervan verbetert het draagvlak voor de WNT. Een aandachtspunt hierbij (dit is ook al door de Raad van State gesignaleerd bij het advies op de oorspronkelijke Evaluatiewet) is dat het probleem moet worden opgelost zonder de reikwijdte van de WNT uit te breiden naar instellingen waarvan niet de bedoeling is dat die onder de WNT komen te vallen (omdat van deze instellingen niet kan worden gezegd dat zij behoren tot de (semi)publieke sector). Het vinden van een oplossing voor onderaannemers heeft eveneens geleid tot een heroverweging van de koppeling tussen de WTZi en de WNT. Het is voor instellingen niet altijd duidelijk dat zij beschikken over een WTZi-toelating, en daarmee dat de WNT van toepassing is. De werking van de WNT in de zorg kan worden verbeterd door in de WNT niet meer te verwijzen naar de WTZi, maar in de WNT zelf direct te bepalen waarop zij van toepassing is.

Verder kent de WNT het begrip gelieerde instelling. Dit invulling hiervan werkt nu alleen naar beneden. Heeft een WNT-instelling ('moeder') een 'dochter' (niet-WNT), dan is de bezoldiging van een bestuurder die bij moeder én dochter werkzaam is, volledig genormeerd door de WNT. Andersom geldt deze regel niet: Heeft een WNT-instelling ('dochter') een 'moeder' (niet-WNT), dan is de bezoldiging van een bestuurder die bij moeder én dochter werkzaam is, alleen bij de dochter genormeerd. Ook dit is een ontwijkingsmogelijkheid die al bij de voorbereiding van de Evaluatiewet WNT is onderkend en waarvan in de praktijk voorbeelden bekend zijn. Cijfers over de omvang van het probleem ontbreken, maar het voorkomen van deze constructie werkt ondermijnend voor het draagvlak van de wet.

In lopende toezichtzaken is sinds de voorbereiding van het wetsvoorstel een nieuwe ontwijkingsmogelijkheid aan het licht gekomen. Deze nieuwe ontwijkingsmogelijkheid betreft de situatie dat een topfunctionaris in eerste instantie de functie op grond van een dienstbetrekking heeft vervuld en daarna, binnen twaalf maanden, een functie als topfunctionaris anders dan op grond van dienstbetrekking gaat vervullen bij dezelfde rechtspersoon. Het onmogelijk maken van ook deze vorm van ontwijking draagt bij aan een rechtvaardige en doelmatige besteding van publieke middelen en daarmee aan draagvlak voor de wet.

#### **4. Wat is het doel?**

Het beleidsdoel is te zorgen voor een effectieve toepassing van de WNT voor alle organisaties in de (semi)publieke sector met het oog op beheersing van salarissen van topmanagement in de (semi)publieke sector: Concreet omvat dit als subdoelen:

- Publieke middelen, waaronder middelen voor de zorg, moeten zo veel mogelijk worden besteed aan de publieke zaak, waaronder de zorg.
- Rechtvaardigheid: vergelijkbare situaties dienen vergelijkbaar te worden behandeld. Uitwijkingsmogelijkheden zorgen voor onrechtvaardigheid.
- Behoud van draagvlak voor de WNT. Ontwijking ondermijnt het draagvlak.

Het aanpakken van ontwijkingsmogelijkheden levert een bijdrage aan deze doeleinden.

## 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Zonder overheidsinterventie blijft het mogelijk om de WNT te ontwijken, waardoor publieke middelen voor een deel worden besteed aan salarissen boven het WNT-maximum in plaats van aan maatschappelijke doeleinden, zoals zorg, onderwijs etc.

## 6. Wat is het beste instrument?

### *Algemeen*

Het tegengaan van bovenmatige topinkomens is reeds geregeld via het wetgevingsinstrument. In de WNT is vastgelegd van welke instellingen de bezoldiging van de topfunctionarissen dient te voldoen aan de WNT. Er is nu sprake van situaties, waarin het mogelijk is om niet onder de WNT te vallen, terwijl het kabinet dat wel wenselijk acht. De enige weg om dit te bewerkstelligen is door wijziging van de WNT.

### *Kosten en baten*

De essentie van de aanpak van het probleem is dat instellingen/functionarissen onder de WNT gaan vallen, waarvoor dat tot dusverre nog niet het geval is.

#### *Kosten:*

- som van de kosten die elke 'nieuwe' WNT-instelling moet maken om de WNT na te leven. Dit betreft kosten voor de bedrijfsvoering en voor de accountantscontrole op de WNT. Bij de eerste wetsevaluatie is becijferd dat de administratieve lasten voor naleving van de WNT in de zorg gemiddeld € 3.500 per instelling bedragen. Het aantal WNT-instellingen dat door de voorgestelde wetwijziging onder de WNT komt te vallen, wordt grofweg geschat op 100. Hieronder worden zowel de onderaannemers begrepen alsmede de kleine instellingen die door een wijziging van het toepassingscriterium in de zorg ook onder de reikwijdte van de WNT komen te vallen. Voor het merendeel van de instellingen heeft het wetsvoorstel in termen van administratieve lasten geen gevolgen. De totale toename in administratieve lasten bedraagt hiermee € 350.000 (€ 3.500 x 100). Overigens is voorgaande inschatting niet sluitend. Dit houdt verband met het feit dat het precieze aantal instellingen dat door deze wetwijziging onder de WNT komt te vallen, nu niet in beeld is. Deze kosten verschillen per instelling en zijn gemiddeld genomen gering.
- De administratieve lasten van de aanpassing van het begrip gelieerde rechtspersoon zijn in 2016 reeds in beeld gebracht. Het gaat om een geringe lastenverzwaring. WNT-instellingen in concerns moeten meer inspanningen verrichten om na te gaan welke organisaties binnen het concern gelieerde rechtspersonen zijn. Geschat wordt dat bij circa 1000 van de 6000 WNT-instellingen sprake is van concernverbanden. Ingeschat wordt dat als topfunctionarissen zowel bij de WNT-instelling als de gelieerde instelling werken de administratieve lasten hiermee maximaal 5% toenemen. Dit komt bij gemiddelde lasten van € 1.900 per instelling neer op € 95. De totale toename in administratieve lasten bedraagt hiermee maximaal € 95.000 per jaar (€ 95 x 1.000). Er is geen reden om aan te nemen dat dit bedrag in de tussenliggende jaren is gewijzigd.
- *Baten:*  
Verlaging van de loonsom voor topfunctionarissen bij de instellingen die als gevolg van het wetsvoorstel onder de WNT komen te vallen en de eventuele onverschuldigde betalingen in de toekomst, die topfunctionarissen na overtreding van de WNT moeten terugbetalen aan de WNT-instelling, zodat dit bedrag alsnog ten goede komt van maatschappelijke doeleinden.
- Voor de grote groep instellingen die reeds onder de reikwijdte vallen, resulteert het wetsvoorstel mogelijk in lagere nalevingskosten. De controlerend accountant zal door het wegnemen van de geconstateerde uitvoeringsproblemen bij de huidige vormgeving van de

WNT in de zorg, makkelijker kunnen vaststellen of een instelling daadwerkelijk onder de reikwijdte valt, waardoor de kosten van de controle mogelijk neerwaarts bijgesteld kunnen worden. Hierbij valt niet uit te sluiten dat dit positieve effect pas na enige jaren optreedt, omdat de instelling en de accountant nog moeten 'wennen' aan de nieuwe situatie.

#### *Verwachte naleving*

Het wetsvoorstel leidt tot een lichte toename van het aantal WNT-instellingen, waarvan de topfunctionaris na een overgangsperiode onder het WNT-maximum bezoldigd moet worden. De naleving is zoals voor de topfunctionarissen die nu al onder WNT vallen door het systeem van verplichte openbaarmaking, accountantscontrole en toezicht en handhaving door een publieke toezichthouder naar verwachting hoog.

#### *Relatie met hoger recht*

Er zijn geen problemen te verwachten in de verhouding tot hoger recht, mits er niet wordt getornd aan het bestaande overgangsrecht. Bij het opstellen van de wetgeving, bevestigd in jurisprudentie, is bepaald dat het huidige overgangsrecht van de WNT een rechtmatige inmenging is op het recht van eigendom overeenkomstig het EVRM. Verkorting van het overgangsrecht kan tot het oordeel leiden dat sprake is van onrechtmatige inmenging.

#### *Risico's voor de uitvoering*

Belangrijkste risico voor de uitvoering is dat niet geheel duidelijk is komen vast te staan hoe veel instellingen en/of topfunctionarissen onder de WNT komen te vallen als gevolg van het wetsvoorstel, waardoor hierover discussie ontstaat binnen instellingen, tussen instelling en accountant en tussen instelling en toezichthouder. De uitbreiding van de reikwijdte van de WNT als gevolg van het wetsvoorstel is vierledig:

1. Het betreft de zorginstellingen die van rechtswege over een WTZi-toelating beschikken en op dit moment mogelijk niet beseffen dat op hen de WNT van toepassing is. Het verschaffen van meer duidelijkheid door de aanpassing in de toetsingscriteria heeft als bijkomend effect dat meer WNT-instellingen beseffen dat zij onder de WNT vallen en dus voor het eerst aan de WNT zullen gaan voldoen. De reikwijdte is voor deze instellingen niet veranderd, maar dit zal in de praktijk anders worden gezien.
2. Het huidige wetsvoorstel bevat het toetsingscriterium dat bij de zorginstelling tenminste twee personen werkzaam zijn, van wie er tenminste één zorgverlener is. De huidige regeling betreft het toetsingscriterium dat er sprake is van twee of meer zorgverleners. Dit betreft een daadwerkelijke verruiming van de reikwijdte met zeer kleine zorginstellingen. Daar staat evenwel een gemakkelijker toepassing van de WNT voor kleine zorginstellingen tegenover: uit de administratie van een zorginstelling zal eenvoudig blijken of er bij de betreffende instelling tenminste één zorgverlener werkzaam is en of er nog andere personen werkzaam zijn.
3. Op grond van het voorstel zal de WNT van toepassing zijn op rechtspersonen die zijn gericht op het feitelijk verlenen van de genoemde vormen van verzekerde zorg. Daarnaast zal de WNT van toepassing worden op rechtspersonen die de genoemde vormen van verzekerde zorg middellijk of onmiddellijk laten verlenen. Met deze maatregelen verandert de reikwijdte van de WNT qua type zorginstellingen niet; wél wordt de WNT daarmee ook van toepassing op onderaannemers.
4. Indien een topfunctionaris zowel bij een WNT-instelling als bij de aan de WNT-instelling gelieerde rechtspersoon werkt, telt de bezoldiging die de topfunctionaris bij de gelieerde rechtspersoon ontvangt mee voor het bezoldigingsmaximum. Dit betekent een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT voor topfunctionarissen die bij een WNT-instelling werken, maar zich via de gelieerde "moeder" lieten uitbetalen en tot op heden niet aan de bezoldigingsnorm hoeven te voldoen. Deze uitbreiding heeft alleen betrekking op de bezoldiging van de bedoelde topfunctionaris en de gelieerde rechtspersoon wordt als zodanig geen WNT-instelling.

## 7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

### *Administratieve lasten voor bedrijven*

In 6.2 is beschreven wat de kosten van het voorstel voor bedrijven zijn. Mede op basis van eerder onderzoek is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een inschatting gemaakt van de administratieve lasten die met het voorstel samenhangen. Op basis van de nu beschikbare informatie is de inschatting dat de met het voorstel samenhangende administratieve lasten proportioneel zijn.

### *Lasten voor de overheid (rijksoverheid, decentrale overheden, rechtspraak)*

- Kosten die de overheid als WNT-instelling zelf maakt om aan de WNT te voldoen (zie 7.1).
- Kosten samenhangend met toezicht en handhaving van de instellingen die als gevolg van het wetsvoorstel onder de WNT komen te vallen.
- Kosten samenhangend met rechtspraak over de uitvoering van de WNT. Tot dusverre is het aantal rechtszaken over de WNT zeer beperkt, waarschijnlijk mede omdat topfunctionarissen rechtszaken vermijden ter voorkoming van reputatieschade.

### *Compensatie van effecten*

Gezien de verwachte omvang van de effecten is er geen aanleiding om effecten (financieel) te compenseren.

### *Beoogde inwerkingtreding*

Aan de Kamer is het streven gemeld om het wetsvoorstel voor het einde van 2019 aanhangig te maken, zodat de wet voor de zomer van 2020 kan worden gepubliceerd met het oog op inwerkingtreding per 1 januari 2021.

### *Invoeringsstrategie*

Voor instellingen/topfunctionarissen die onder de WNT gaan vallen als gevolg van het wetsvoorstel zal overgangsrecht gelden, zoals vastgelegd in de WNT. Voor de aanpassing van de ketenbepaling inzake normering functievervulling anders dan op grond van een dienstbetrekking is geen overgangsrecht noodzakelijk. Pas als de bepaling in werking treedt, is hij van toepassing op nieuwe gevallen van interim-functie vervulling.

Communicatie vindt op de gebruikelijke weg plaats via de bestaande websites [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl) en [www.cibg.nl](http://www.cibg.nl) en jaarlijkse informatiebrieven aan de bij ons bekende accountants en WNT-instellingen.