



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

# Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Deelonderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving  
en handhaving van de WNT

Wet  
normering  
topinkomens

# Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT)

Deelonderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving  
en handhaving van de WNT

## **Verantwoording**

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. In 2015 vindt de eerste integrale evaluatie van de WNT plaats. Deze evaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit rapport doet verslag van het deelonderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT.

## **Colofon**

Dit onderzoek is uitgevoerd door KWINK groep in opdracht van het Programma normering topinkomens van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Turfmarkt 147  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl)

December 2015

# **Onderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de Wet normering topinkomens (WNT)**

Eindrapport

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# Onderzoek naar de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de Wet normering topinkomens (WNT)

Eindrapport

Den Haag, 27 oktober 2015

Auteurs: Boris Gooskens, Maarten Noordink, Anna Stutje, Pauline Modderman

# Samenvatting

## Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Hiertoe worden verschillende deelonderzoeken uitgevoerd. Dit deelonderzoek heeft betrekking op de (1) uitvoering van de WNT en (2) het toezicht op de naleving van de WNT en de handhaving en (3) rol- en taakverdeling binnen de Rijksoverheid.

Om tot bevindingen te komen is gebruik gemaakt van documentanalyse, een verdiepende studie van tien handavingsdossiers (inclusief interne correspondentie) en negentien verkennende en verdiepende interviews met het Programma normering topinkomens (PNT) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants. Het onderzoek is uitgevoerd tussen juni en oktober 2015.

## Context

De kenmerken van de WNT en de context waarin de WNT is ingevoerd maken de uitvoering van de WNT tot een complexe opgave. Zo is de reikwijdte van de WNT breed en is er veel politieke en maatschappelijke aandacht voor aanpassingen en (vermeende) overtredingen. Bovendien zijn er bij de voorbereiding van de WNT keuzes gemaakt die de complexiteit van de uitvoering versterken. Bijvoorbeeld de keuzes om de WNT-1 en WNT-2 snel na de parlementaire behandeling in werking te doen treden en de verantwoordelijkheden voor uitvoering, toezicht en handhaving te verspreiden over een groot aantal organisaties.

De complexiteit vormt een verklaring voor een deel van de uitvoeringsproblemen. Daarnaast maakt de complexiteit het verbeteren van uitvoering, toezicht en handhaving een grotere opgave. Zo blijkt uit de gesprekken dat de WNT bij sommige departementen, toezichthouders en accountants het imago heeft gekregen van een 'onuitvoerbare wet', ongeacht welke verbeteringen er nog worden doorgevoerd. Om deze partijen mee te krijgen, zal een aanzienlijke weerstand moeten worden overwonnen.

## Uitvoering

De benodigde inspanningen voor de voorbereiding en invoering van de WNT werden door betrokkenen aanvankelijk onderschat. Dit heeft geleid tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen in het eerste jaar (2013), zoals ook is geconstateerd door de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.<sup>1</sup> Als reactie op de uitvoeringsproblemen zijn op basis van het Verbeterplan WNT nieuwe voorzieningen getroffen en bestaande voorzieningen verbeterd. De waardering van vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants voor de kwaliteit van de uitvoering is dankzij deze inspanningen toegenomen. Er zijn bovendien indicaties dat dankzij de verbetering van de uitvoering de naleving van de WNT is toegenomen. Door de toegenomen kennis bij alle

<sup>1</sup> Auditdienst Rijk, Samenvattend auditrapport 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), 14 maart 2014, p. 16-17. Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), 20 mei 2014.

partijen is het aantal onbedoelde overtredingen van de WNT afgenomen, voldoen meer instellingen aan de openbaarmakingsplicht en worden er minder fouten gemaakt bij de melding en publicatie van WNT-gegevens. Ondanks de verbeteringen doen zich nog steeds problemen voor in de uitvoering, die in het licht van de hiervoor geschetste context zorgen voor een aanzienlijke opgave. Zo is er nog steeds behoefte aan verduidelijking van het normenkader en is er nog geen volledig zicht op de instellingen die onder de WNT vallen. Ook zijn er twijfels over de proportionaliteit van de openbaarmakingsplicht en speelt er een aantal vraagstukken rond de verantwoordelijkheden van accountants en accuraatheid van de accountantscontrole. Voorts bestaat er in de uitvoering behoefte aan doorontwikkeling van het vraag- en antwoordproces en verdere aanvulling van het WNT-register. Een laatste aandachtspunt betreft de concentratie van kennis bij enkele medewerkers, waardoor onder meer het risico bestaat dat de kennis onvoldoende geborgd is bij het vertrek van deze personen.

In aanvulling op deze concrete aandachtspunten is de verwachting van betrokkenen dat nieuwe uitvoeringsproblemen zullen ontstaan als gevolg van het verlopen van het overgangsrecht en eventuele inwerkingtreding van de WNT-3.

## Toezicht en handhaving

Door de focus op implementatie en uitvoering van de wet is er minder aandacht geweest voor toezicht en handhaving. De jaren 2013 en 2014 waren opbouwjaren waarin een start is gemaakt met het ontwikkelen van toezichts- en handhavingsbeleid en de bijbehorende werkprocessen. Op basis van de meldingen over het verslagjaar 2013 volstond de inzet van ‘zachte’ handhavingsinstrumenten en is het niet nodig bevonden om een last onder dwangsom op te leggen. In 2013 werden er slechts zeven overtredingen geconstateerd (op basis van ruim 31.000 meldingen), mede doordat de meeste overschrijdingen nog vielen onder het overgangsrecht.

De meeste WNT-toezichthouders ervaren een gebrek aan capaciteit. WNT-toezichthouders verwachten bovendien een verhoging van de werkdruk als gevolg van het verlopen van het overgangsrecht en de mogelijke inwerkingtreding van de WNT-3. De belangrijkste uitdaging voor WNT-toezichthouders is dan ook om de toezichtstrategie en de beschikbare capaciteit beter op elkaar af te stemmen. Dit vereist óf meer capaciteit om de huidige toezichtstrategie goed uit te voeren óf een andere strategie die goed uitgevoerd kan worden met de huidige capaciteit. Een manier om met minder capaciteit effectief toezicht te houden is het gebruik van een risicogebaseerde toezichtstrategie. Momenteel maakt slechts één WNT-toezichthouder gebruik van een risicogebaseerde toezichtstrategie. Dit is opvallend in het licht van het gebrek aan capaciteit dat door de WNT-toezichthouders wordt ervaren. Het onderzoeken van alle meldingen zonder het maken van een risico-inschatting is weinig doelmatig, aangezien het goed onderzoeken van WNT-meldingen veel tijd kan kosten, terwijl regelmatig al in een vroeg stadium blijkt dat er geen sprake is van een overtreding omdat het overgangsrecht nog van toepassing is. Een tweede aandachtspunt is de kennisopbouw en kennisborging onder WNT-toezichthouders. Dit is belangrijk in het licht van de voortdurende ontwikkeling van de WNT (en andere wet- en regelgeving), de benodigde kennis van arbeidsrecht, de concentratie van kennis bij enkele individuen en de casusafhankelijke toepassing van de wet. Een derde aandachtspunt volgt uit de constatering dat de proportionaliteit en effectiviteit van een aantal handhavingsinstrumenten nog niet bekend is. Het is belangrijk om de toepassing van het handhavingsinstrumentarium in de praktijk te monitoren en waar nodig te optimaliseren.

## Rol- en taakverdeling

Er is een relatief groot aantal ministeries en uitvoeringsorganisaties betrokken bij uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT. Binnen de WNT zijn vakministers verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen. De verantwoordelijke minister benoemt een toezichthouder die wordt belast met het toezicht op de naleving van de WNT. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk.

Het eerste uitvoeringsjaar werd gekenmerkt door forse uitvoeringsproblemen en veel onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling. Het ministerie van BZK heeft zijn rol als systeemverantwoordelijk departement daarna goed opgepakt. Zo is het Programma normering topinkomens zijn rol actiever gaan invullen en vervult het meer dan voorheen de rol van aanspreekpunt, aanjager en coördinator. Daardoor is er voor alle betrokkenen meer duidelijkheid ontstaan over de rol- en taakverdeling. De waardering van vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants voor de rolvulling van het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijk departement is toegenomen.

Een specifiek aandachtspunt betreft het verbeteren van de betrokkenheid van departementen bij de planvorming en voorbereiding van wet- en regelgeving. In algemene zin zal de rol- en taakverdeling tussen de betrokken uitvoerders en WNT-toezichthouders ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Ten eerste omdat met de spreiding van verantwoordelijkheden over veel organisaties ook de kennis over de WNT is verdeeld. Dit vereist goede afstemming. Ten tweede omdat de WNT en aangrenzende wet- en regelgeving nog in ontwikkeling zijn (denk hierbij aan de voorbereiding van de WNT-3 en een Algemene Maatregel van Bestuur voor interim-topfunctionarissen). Dit zal hoogstwaarschijnlijk blijven leiden tot nieuwe vraagstukken. Ten derde doordat met name rond toezicht en handhaving de rol- en taakverdeling nog zal moeten uitkristalliseren en opgedane ervaringen hebben laten zien dat hier nog veel vragen leven bij betrokkenen.

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1. Achtergrond en aanleiding	7
1.2. Onderzoeksvragen	7
1.3. Methode	8
1.4. Leeswijzer	10
<b>2. Achtergrond</b>	<b>11</b>
2.1. Organisatie van uitvoering, toezicht en handhaving.	11
2.2. Verschillen tussen sectoren	13
2.3. Complexe opgave	15
<b>3. Uitvoering</b>	<b>17</b>
3.1. Terugblik op initiële uitvoeringsproblemen	17
3.2. Resultaten verbeterplan	20
3.3. Aandachtspunten voor de toekomst	22
3.3.1. Onbalans rondom openbaarmakingsplicht	23
3.3.2. Rolinvulling door accountants	24
3.3.3. Doorontwikkeling van voorzieningen	26
3.3.4. Nieuwe en onopgeloste knelpunten in de wet	29
<b>4. Toezicht en handhaving</b>	<b>31</b>
4.1. Inrichting toezicht en handhaving	31
4.2. Opstartfase toezicht en handhaving	33
4.3. Detectie	34
4.4. Prioritering en onderzoek	35
4.5. Handhaving	36
4.6. Uitdagingen voor de toekomst	38
<b>5. Rol- en taakverdeling</b>	<b>41</b>
5.1. Interpretatie systeemverantwoordelijkheid	41
5.2. Samenhang in uitvoering, toezicht en handhaving	42
5.3. Duidelijkheid over rol- en taakverdeling	43
5.4. Betrokkenheid bij planvorming en voorbereiding	44
<b>6. Conclusies</b>	<b>46</b>
6.1. Inleiding	46
6.2. Context	46
6.3. Uitvoering	47
6.4. Toezicht en handhaving	49
6.5. Rol- en taakverdeling	51
<b>Bijlage 1. Gesprekspartners</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 2. Geraadpleegde bronnen</b>	<b>54</b>



# 1. Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk bevat allereerst een korte omschrijving van de achtergrond en aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens is een weergave van het doel en de onderzoeksvragen van het onderzoek gegeven. Daarna zijn de belangrijkste elementen van de aanpak toegelicht. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

## 1.1. Achtergrond en aanleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, kortweg: Wet normering topinkomens (WNT), in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector. Met de WNT worden deze bezoldigingen en ontslagvergoedingen genormeerd en openbaar gemaakt. Het wettelijk bezoldigingsmaximum bedroeg bij inwerkingtreding van de WNT 130% van het salaris van een minister, ofwel €228.599. Met de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (ook wel 'WNT-2') op 1 januari 2015 is het wettelijk bezoldigingsmaximum verlaagd naar 100% van het ministersalaris, ofwel €178.000.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en daarna iedere drie jaar. In 2015 is de eerste integrale wetsevaluatie uitgevoerd, over de periode 2013 tot en met 2015. De wetsevaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit is de rapportage van het deelonderzoek over de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT.

## 1.2. Onderzoeksvragen

Op basis van de doelen die zijn opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) zijn de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd:

1. Hoe verloopt de uitvoering van de WNT? Zijn de eerdere tekortkomingen in de uitvoering voldoende opgelost en welke verbeteringen zijn nog wenselijk en/of noodzakelijk?
  - a. Hoe beoordelen de vakministeries die de WNT mede uitvoeren de kwaliteit van de uitvoering van de WNT?
  - b. Wat zijn aandachts- en verbeterpunten wat betreft uitvoeringsregelgeving; wetsuitvoering; de rolvulling door accountants; communicatie en voorlichting; de beheersing van beleids- en uitvoeringsprocessen; bestuurlijke en administratieve lasten; interdepartementale samenwerking en afstemming?
  - c. Hoe werkt de wijze waarop de WNT wordt uitgevoerd door in de doeltreffendheid en niet-beoogde effecten van de WNT?
2. Hoe verlopen toezicht op naleving en handhaving van de WNT tot dusver en hoe kan dit worden verbeterd?
  - a. Op welke wijze is dat toezicht op naleving en handhaving van de WNT georganiseerd?

- b. Wat zijn tot dusver de ervaringen met deze wijze van organiseren? In welke mate is adequate uitoefening van de in de WNT geregelde bevoegdheden tot toezicht en handhaving hiermee geborgd?
  - c. Hoe wordt toezicht op naleving in de praktijk uitgeoefend door de verschillende WNT-toezichthouders? Wat zijn hiervan de eerste resultaten?
  - d. Hoe vindt handhaving in de praktijk plaats? Wat zijn hiervan de eerste resultaten?
  - e. Wat zijn aandachts- en verbeterpunten wat betreft toezicht en handhaving?
3. Hoe wordt de wijze waarop het ministerie van BZK de systeemverantwoordelijkheid voor de WNT vormgeeft beoordeeld? Hoe verhoudt die systeemverantwoordelijkheid zich tot de rol van verantwoordelijke vakministers?

### 1.3. Methode

Het onderzoek heeft plaatsgevonden tussen juni en oktober 2015. In het onderzoek is gebruik gemaakt van een gefaseerde aanpak, zoals hieronder gevisualiseerd.



Figuur 1. Plan van aanpak.

#### Bronnen

Om tot bevindingen te komen is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- Documenten: parlementaire stukken (wetgevingstrajecten en voortgangsbrieven), eerdere externe onderzoeken, uitvoeringsplannen, toezichtsplannen, formele interdepartementale afspraken, WNT-jaarrapportages.
- Tien handavingsdossiers (inclusief bewijsstukken, interne correspondentie, externe correspondentie).
- Verkennende gesprekken met het Programma normering topinkomens, directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van BZK, de Auditdienst Rijk en directie Wonen van het ministerie van BZK.
- Verdiepende gesprekken met de departementen en toezichthouders verantwoordelijk voor uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT.
- Drie telefonische interviews en twee groepsgesprekken met accountants.

Bijlage 1 bevat een overzicht van gesprekspartners. Bijlage 2 bevat een overzicht van geraadpleegde bronnen.

#### Operationalisatie onderzoeksvragen

De onderdelen uitvoering, toezicht en handhaving en rol- en taakverdeling binnen de Rijksoverheid zijn uitgewerkt en geoperationaliseerd. Bij elk van de drie onderwerpen is onderscheid gemaakt tussen feiten en cijfers, percepties en oordelen:

- **Feiten en cijfers** bestaan uit cijfers en feitelijke beschrijvingen die onbetwistbaar en niet voor discussie vatbaar zijn. Voorbeelden zijn de tussentijdse aanpassingen van wet- en regelgeving en de doorlooptijd van handhavingsonderzoeken.
- **Percepties** zijn de opvattingen van betrokken partijen. Bijvoorbeeld waar het gaat de ervaringen met de organisatie van toezicht en handhaving. Percepties zijn zowel verzameld bij het Programma normering topinkomens als bij de vakministeries en WNT-toezichthouders. Daarnaast zijn opvattingen van accountants verzameld. Er is gebruik gemaakt van triangulatie door dezelfde vraag voor te leggen aan verschillende gesprekspartners die vanuit een ander perspectief en een ander belang naar de vraagstelling kijken. Op deze manier is geborgd dat alle opvattingen ‘op tafel komen’ en zijn betrokken bij zorgvuldige oordeelsvorming.
- Op basis van de feiten en de percepties (en de onderbouwing daarvan) is een **oordeel** gevormd.

Uitvoering: Om tot aandachts- en verbeterpunten betreffende uitvoering te komen is ten eerste het begrip uitvoering geoperationaliseerd. In aanvulling op de hiervoor genoemde onderzoeksvragen is aandacht besteed aan de verbeterpunten die zijn genoemd in de laatste rapporten van de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk.<sup>2&3</sup> Feiten en percepties zijn verzameld op een aantal onderwerpen (zoals uitvoeringsregelgeving, wetsuitvoering, interdepartementale samenwerking en de rolvulling door accountants). In dit hoofdstuk ligt de focus op de huidige stand van zaken en resterende aandachts- en verbeterpunten, aangezien de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk reeds uitgebreid hebben teruggeblikt op de uitvoering in het eerste jaar (2013).

Toezicht en handhaving: Om tot een antwoord te komen op de vraag hoe toezicht op naleving en handhaving verlopen en hoe dit verbeterd kan worden, is gebruik gemaakt van tien generieke vraagstukken die spelen bij WNT-toezichthouders.<sup>4</sup> Voorbeelden zijn ‘omgang met piekbelasting’ en ‘samenwerking met bracheorganisaties’. Gedurende het onderzoek bleek dat deze criteria beperkt bruikbaar waren, aangezien toezicht en handhaving op WNT nog volop in ontwikkeling zijn. Daarom is gekozen voor een aanpak waarin gestructureerd feiten en percepties zijn verzameld over de detectie van overtredingen, de prioritering van binnengekomen meldingen en de handhaving die volgt op het vaststellen van een overtreding. Hiertoe zijn handhavingdossiers bestudeerd en zijn gesprekken gevoerd met WNT-toezichthouders en accountants.

Rol- en taakverdeling: Dit onderdeel betreft de rol- en taakverdeling tussen het systeemverantwoordelijke ministerie van BZK en de verantwoordelijke vakministers. Hiertoe is eerst het begrip systeemverantwoordelijkheid geoperationaliseerd.<sup>5</sup> Vervolgens zijn feiten en percepties verzameld op een aantal onderwerpen, waaronder ‘duidelijkheid over rol en taken’ en ‘harmonisatie van uitvoering en toezicht’.

### Begeleidingsgroep

De conceptbevindingen en het conceptrapport zijn getoetst bij een begeleidingsgroep bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende departementen.

<sup>2</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014.

<sup>3</sup> Auditdienst Rijk, *samenvattend auditrapport 2013*. Ministerie van BZK d.d. 14 maart 2014, p. 16-17.

<sup>4</sup> B.P.A. van Mill, A.E. Dijkzeul en M. Noordink, *Beoordeling effectiviteit ‘Nieuwe Stijl’*, Een praktijkperspectief op het beoordelen van de effectiviteit van een toezichthouder, *Tijdschrift voor Toezicht*, 2012/2.

<sup>5</sup> Het ministerie van BZK wil als systeemverantwoordelijk departement een ‘goed samenwerkingspartner’ zijn voor kernspelers binnen en buiten de rijksoverheid. De programmaorganisatie heeft daarom ingezet op: (1) het zoveel mogelijk gemeenschappelijk maken van het programmaplan met alle kernspelers bij de vakdepartementen; (2) tijdige informatievoorziening aan en afstemming met de verschillende coördinatiegroepen; (3) verheldering van de rol en status van de coördinatiegroepen; (4) inzet op voldoende tijd en ruimte voor samenwerkingspartners om voorstellen en adviesvragen serieus te bekijken, o.a. door planning en tijdig starten van activiteiten; (5) aandacht voor de onderlinge samenwerking en tussentijdse evaluatie van de kwaliteit ervan. Ministerie van BZK, *tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT versie 2.2* | 11 juli 2014, p. 17.

## 1.4. Leeswijzer

Om uiteindelijk een oordeel te kunnen geven over de uitvoering, toezicht en handhaving is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de achtergrond (wet, speelveld, context). Vervolgens is specifiek ingegaan op de uitvoering (hoofdstuk 3), toezicht en handhaving (hoofdstuk 4) en de rol- en taakverdeling binnen de Rijksoverheid (hoofdstuk 5). In deze hoofdstukken is onderscheid gemaakt tussen feiten en percepties. Op basis hiervan zijn conclusies getrokken, waarin antwoord is gegeven op de onderzoeksvragen (hoofdstuk 6). De bijlagen bevatten een overzicht van de gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen.

## 2. Achtergrond

De eerste paragraaf van dit hoofdstuk biedt een feitelijke beschrijving van de het speelveld waarin uitvoering, toezicht en handhaving plaatsvindt. In de tweede paragraaf is een toelichting gegeven op de verschillen tussen sectoren. De laatste paragraaf beschrijft de context waarmee rekening wordt gehouden in de evaluatie. Een introductie op de WNT is opgenomen in het overkoepelende evaluatierapport.

### 2.1. Organisatie van uitvoering, toezicht en handhaving.

#### **Ruim 5.800 publieke en semipublieke instellingen in verschillende sectoren zijn WNT-instelling.**

Instellingen die onder de WNT vallen zijn: Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen, zorginstellingen, zorgverzekeraars, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties, organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, instellingen die zijn ingesteld op basis van een wet / met een wettelijke taak, Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), instellingen waarbij de overheid één of meer leden van het bestuur of raad van toezicht benoemt, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en tot slot door de overheid gesubsidieerde instellingen. Voor deze laatste groep geldt dat de WNT alleen betrekking heeft op gesubsidieerde instellingen met een jaarlijkse subsidie van minstens €500.000,- dat ten minste 50% deel uitmaakt van de inkomsten van dat jaar en voor een periode van ten minste drie jaar wordt verstrekt.

#### **Binnen de WNT zijn vakministers verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen.**

De verschillende vakministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen. De vakministers hebben uitvoering, toezicht en handhaving bij verschillende directies en organisaties belegd. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk. Dit houdt in dat de minister van BZK de brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de normering van topinkomens in de publieke en semipublieke sector en dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor het inrichten en functioneren van de WNT als systeem.<sup>6</sup>

#### **Er is een Programma normering topinkomens (PNT) opgezet met medewerkers van het ministerie van BZK, dat in de praktijk invulling en uitvoering geeft aan de WNT vanuit het oogpunt van systeemverantwoordelijkheid.**

Het PNT is met ingang van 1 juni 2014 ingericht<sup>7</sup> en heeft tot doel het bijdragen aan evenwichtige en verantwoorde topinkomens in de (semi)publieke sector. Dit wordt op verschillende wijzen gedaan:

- Door het gericht uitdragen van kennis over de WNT, het geven van informatie over de wet in brede zin en het geven van specialistisch advies op verzoek aan de organisatieonderdelen die binnen het Rijk betrokken zijn bij de toepassing van de WNT.
- Door algemene (externe) voorlichting te geven aan instellingen en accountants (nalevingsondersteuning) via onder andere een vraag- en antwoordproces en de website [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl).

<sup>6</sup> Ministerie van BZK, *Tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT*, versie 2.2, 11 juli 2014.

<sup>7</sup> Het Programma normering topinkomens bestond bij de inwerkingtreding van de WNT nog niet. De opzet van het PNT is een antwoord geweest op een aantal uitvoeringsproblemen dat in 2013 speelde. Op dit onderwerp wordt verder in gegaan in paragraaf 3.2.

- Door de ontvangst en doorgeleiding dan wel behandeling van accountantsmeldingen (op grond van de meldingsplicht). De meldingen over de sectoren onderwijs en zorg komen niet bij het PNT binnen. Zij hebben een eigen meldpunt.
- Door het uitvoeren van een aantal toezichts- en handhavingstaken, zoals beschreven in hoofdstuk 4.

Het programma is in principe tijdelijk en loopt tot 2017.

### **Met de vorming van het PNT is het interdepartementaal overleg geïntensiveerd.**

Het PNT treedt op als trekker van onderstaande overleggen:

- De Stuurgroep WNT is de ambtelijke stuurgroep op directeureniveau met de directeur van de directie Arbeidsmarkt Publieke Sector (ministerie van BZK) als voorzitter.
- De Coördinatiegroep beleid en regelgeving (COBRE) bestond al voor het programma als ‘het interdepartementaal overleg’ en is het platform voor interdepartementale beleidsmatige afstemming.
- In de Interdepartementale coördinatiegroep uitvoering (ICOU) worden uitvoeringszaken en communicatie en voorlichting afgestemd, waaronder de dataverzameling rond de WNT-jaarrapportage. Deze bestaat uit de verschillende departementen en WNT-uitvoerders.
- De Coördinatiegroep toezicht en handhaving draagt bij aan de kennisuitwisseling en de harmonisatie van toezichts- en handhavingsarrangementen.
- De Coördinatiegroep sector Rijk is een overlegorgaan om de uitvoering van de WNT voor de sector Rijk te organiseren.

### **De uitvoering van de WNT door het PNT en door vakdepartementen omvat verschillende activiteiten en processen.**

In hoofdstuk 3 (Uitvoering) is een uitgebreide omschrijving te vinden van de uitvoering van de WNT door het PNT en door vakdepartementen. De uitvoering heeft als doel dat WNT-instellingen en topfunctionarissen de wet (kunnen) naleven en aan hun administratieve verplichtingen (kunnen) voldoen. De uitvoering omvat verschillende activiteiten en processen:

- Het verhelderen van kernbegrippen en bepalingen uit de wet via uitvoeringsregelgeving en beleidsregels.
- Het opbouwen van een register van instellingen die onder WNT vallen.<sup>8</sup>
- Het aanschrijven van WNT-instellingen met het verzoek alle gegevens met betrekking tot de WNT elektronisch te melden.
- Het opstellen van de WNT-jaarrapportage.<sup>9</sup> In december 2014 verscheen de eerste WNT-jaarrapportage over het verslagjaar 2013. De tweede WNT-jaarrapportage, over het verslagjaar 2014, wordt eind 2015 verwacht.
- Het adviseren over complexe toepassingsvragen, uitzonderingsverzoeken, communicatie en voorlichting.

<sup>8</sup> In 2014 is als onderdeel van de versterkte uitvoering van de WNT gestart met het ontwikkelen van een alomvattend beeld van de reikwijdte van de wet op instellingenniveau: het WNT-register. Het register heeft tot doel te beschikken over een actueel en correct bestand van de rechtspersonen en andere instellingen waarvoor de WNT geldt. Met name accountants geven aan dat een volledig WNT-register van belang is om instellingen voor te lichten over hun verplichtingen.

<sup>9</sup> De WNT beoogt evenwichtige, verantwoorde en maatschappelijk aanvaardbare bezoldiging in de publieke en semipublieke sector, door topinkomens te normeren en openbaar te maken. De WNT-jaarrapportage draagt daaraan bij door inzicht te geven in de uitvoering en realisatie van de doelstellingen van de WNT. Hiermee wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitvoering van de wet en over de bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm. De WNT-jaarrapportage bestaat uit twee delen:

1. WNT-jaaranalyse: een nadere duiding van de bezoldigingsgegevens. Waar dit bij het startjaar nog een nulmeting is, kan deze jaaranalyse in de toekomst voorzien in trendevaluaties. De WNT-jaaranalyse geeft inzicht in de uitvoering en doelbereiking van de WNT.
2. WNT-overzicht: het wettelijk verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen.

### **De verantwoordelijke minister benoemt een toezichthouder die wordt belast met het toezicht op de naleving van de WNT door de instellingen die onder hem vallen.**

In hoofdstuk 4 (Toezicht en handhaving) is een uitgebreide omschrijving te vinden van de wijze waarop toezicht en handhaving in verschillende sectoren zijn georganiseerd. De verantwoordelijke ministers hebben toezicht en handhaving op verschillende manieren georganiseerd. Een aantal ministeries heeft het toezicht belegd bij de sectorale toezichthouder (Onderwijsinspectie, CIBG, CvdM, ILT). Het ministerie van BZK houdt toezicht op de naleving van de WNT in de publieke sector, vanuit het BZK-domein gesubsidieerde instellingen en decentraal gesubsidieerde instellingen. Een aantal ministeries heeft een klein aantal WNT-instellingen onder zich en heeft daarom het WNT-toezicht gebundeld bij de Eenheid toezicht WNT van het ministerie van BZK.

Vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor de handhaving, ongeacht waar het toezicht is belegd.

In het geval van een overtreding van de bezoldigingsnormen heeft de WNT-toezichthouder de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. In het geval van niet of onjuist openbaar maken van de WNT-gegevens kan de minister de ontbrekende gegevens publiceren in de Staatscourant en de kosten verhalen op de instelling die in gebreke is gebleven.<sup>10</sup>

## **2.2. Verschillen tussen sectoren**

De WNT geldt voor de publieke en semipublieke sector. De werking van de WNT en de wijze waarop uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT in verschillende deelsectoren belegd en georganiseerd is, verschilt. De tabel hierna geeft een beeld van de verschillen (cijfers januari 2015).

---

<sup>10</sup> WNT-toezichtsplan 2015, p. 35-45.

Sector:	Onderwijs	OCW excl. onderwijs	Zorg	Wonen	BZK-domein	Rijk	Overig
Aantal WNT-instellingen (verslagjaar 2014, bij benadering)	1.680	160	1.610	380	1.720	40	190
Beleidsmatige verantwoordelijkheid	Ministerie van OCW: PO, VO, MBO, HO&S, O&W	Ministerie van OCW: Erfgoed & Kunsten; Media & Creatieve Industrie; Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid; Internationaal Beleid; Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed	Ministerie van VWS: Jeugd, Curatieve Zorg, Langdurige Zorg, Zorgverzekeraars en door VWS gesubsidieerde instellingen	Ministerie van BZK: Woningmarkt	Ministerie van BZK: DG Bestuur en Koninkrijksrelaties (voor decentrale overheden)	Ministerie van BZK: DG Organisatie Bedrijfsvoering Rijk en de Algemene Bestuursdienst	Diverse ministeries: Buitenlandse Zaken, Defensie, Economische Zaken, Financiën, Infrastructuur en Milieu, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Veiligheid en Justitie
Sectorale regelgeving	Ja	Ja (cultuur)	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja (ontwikkelings-samenwerking)
Uitvoering WNT (meldpunt bezoldigingsgegevens)	Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)	Programma normering topinkomens van het ministerie van BZK	CIBG	Corpodata voor woningcorporaties; BZK-Panteia voor overig	Programma normering topinkomens van het ministerie van BZK	Programma normering topinkomens van het ministerie van BZK	Programma normering topinkomens van het ministerie van BZK
Uitvoeringscapaciteit	7,5 fte (DUO 4; OCW 3,5)						
Toezicht WNT	Onderwijsinspectie	Media: Commissariaat voor de Media Cultuur: Cultuur-fondsen en beleidsdirecties	CIBG (ondersteund door directie MEVA)	Autoriteit Woningcorporaties (ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport)	Eenheid toezicht WNT ministerie van BZK (+ directie BDF voor provincies en GR's)	Eenheid toezicht WNT ministerie van BZK	Eenheid toezicht WNT ministerie van BZK, met uitzondering van ministerie van VenJ
Handhaving WNT	Onderwijsinspectie	Media: Commissariaat voor de Media Overig: beleidsdirecties	CIBG	Autoriteit Woningcorporaties (ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport)	Eenheid toezicht WNT ministerie van BZK	Eenheid Toezicht WNT ministerie van BZK	De betreffende vakminister
Toezichtcapaciteit	Circa 3 fte	N.n.b.		4 fte (deels voor WNT)	3 fte		Circa 1 fte

Tabel 1. Organisatie WNT per sector.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Lege cellen representeren onbekende feiten en cijfers.



## 2.3. Complexe opgave

Van de evaluatoren is gevraagd een oordeel te geven over uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT. Bij het interpreteren van de feiten en percepties is rekening gehouden met de kenmerken van de WNT en de keuzes die zijn gemaakt bij de voorbereiding van de WNT. In deze paragraaf is deze context toegelicht op basis van de verzamelde documentatie en de gevoerde gesprekken.

### De kenmerken van de WNT en de context waarin de WNT is ingevoerd maken de uitvoering van de WNT tot een complexe opgave.<sup>12</sup>

- Reikwijdte: Circa 5.800 publieke en semipublieke instellingen vallen onder de WNT.
- Verschillen tussen sectoren: De verschillen tussen de sectoren waarop de WNT van toepassing is zijn aanzienlijk, waar het gaat om het aantal instellingen, de mate waarin die instellingen onderling verschillen, het meldingsproces, de aard van arbeidsovereenkomsten<sup>13</sup> en het wel of niet van toepassing zijn van sectorale regelgeving. Zie voor een uitgebreid overzicht de tabel op de vorige pagina.
- Diversiteit van WNT-instellingen: De instellingen waarop de WNT van toepassing is zijn zeer divers.<sup>14</sup> Ze verschillen onder andere qua omvang (zorgverzekeraars, ministeries en universiteiten vs. theatergezelschappen, zelfstandige basisscholen en apotheken) en aard (publiek, non-profit, semipubliek).
- Diversiteit topfunctionarissen: Ook tussen topfunctionarissen bestaan veel verschillen, bijvoorbeeld waar het gaat om verantwoordelijkheid en type arbeidscontract. Voorbeelden van topfunctionarissen die onder de WNT vallen zijn een zakelijk leider van een theatergezelschap, de directeur van een basisschool en een bestuursvoorzitter van een academisch ziekenhuis.
- Combinatie van rechtsgebieden: De WNT bevat elementen van fiscaal recht, civiel recht en bestuursrecht. Volgens gesprekspartners maakt dit de wet lastig te doorgronden, maar is het tegelijkertijd onvermijdelijk omdat de wet zowel betrekking heeft op inkomens van individuen als op de relatie tussen instellingen en de overheid.
- Politieke en maatschappelijke aandacht: Aanpassingen van de WNT leiden tot politiek en maatschappelijk debat. Er is veel aandacht voor overschrijdingen van de WNT, ook als het geen overtredingen zijn.<sup>15</sup> Met name het toezicht op en de handhaving van de WNT is daardoor een politiek en maatschappelijk zeer gevoelig onderwerp. Het heeft directe inkomensgevolgen voor personen, een aantal politieke partijen maakt zich zorgen over niet-beoogde effecten (motivatie, mobiliteit, werving) en sommige (semi)publieke instellingen vrezen voor reputatieschade als gevolg van openbaarmaking van de bezoldiging van hun functionarissen (gegeven de grote politieke en maatschappelijke aandacht voor overschrijdingen en overtredingen).

<sup>12</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014. Auditdienst Rijk, *samenvattend auditrapport 2013*, ministerie van BZK d.d. 14 maart 2014, p. 16-17. Auditdienst Rijk, *Samenvattend auditrapport 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 14 maart 2014, p. 16-17.

Ministerie van BZK, *Tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT*, versie 2.2, 11 juli 2014.

<sup>13</sup> Twee illustratieve voorbeelden van sectorspecifieke arbeidscontracten zijn de rol van medisch directeuren in ziekenhuizen (deels professional, deels topfunctionaris) en de meervoudige aanstellingen die regisseurs, dirigenten en hoogleraren vaak hebben.

<sup>14</sup> Instellingen die onder de WNT vallen zijn: Rijksoverheid, provincies, gemeenten, waterschappen; Zorginstellingen, zorgverzekeraars; Onderwijsinstellingen; Woningbouwcorporaties; Organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking; Instellingen die zijn ingesteld op basis van een wet / met een wettelijke taak; Door de overheid gesubsidieerde instellingen met een jaarlijkse subsidie van minstens €500.000,- die ten minste 50% deel uitmaakt van de inkomsten van dat jaar en voor een periode van ten minste drie jaar wordt verstrekt; Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's); Instellingen waarbij de overheid één of meer leden van het bestuur of raad van toezicht benoemt; Openbare lichamen voor beroep en bedrijf.

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/weer-afkooptom-voor-ex-bestuurder-vumc>, <http://www.rtlnieuws.nl/economie/home/driekwart-miljoen-voor-ex-directie-woonzorg> & <http://www.rtlz.nl/algemeen/binnenland/luchtverkeersleiding-geeft-consultant-half-miljoen-mee>.

### **Bovendien zijn er bij de voorbereiding van de WNT keuzes gemaakt die de complexiteit versterken.**

Deze keuzes zijn veelal het gevolg van de politiek-bestuurlijke discussie die is gevoerd rond de voorbereiding van de WNT en de veelheid aan (soms tegenstrijdige) belangen en randvoorwaarden waar de WNT aan tegemoet moest komen.

- Inhoudelijke complexiteit. De doelstelling van de WNT is eenduidig: het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoeding bij instellingen in de (semi)publieke sector. De WNT is volgens gesprekspartners inhoudelijk echter zeer complex als gevolg van keuzes die zijn gemaakt bij het opstellen van de wet. Dit is onder andere het gevolg van:
  - De keuze van de wetgever om sommige (semi)publieke instellingen<sup>16</sup> uit te zonderen van de WNT. Voor deze uitzonderingen moest een juridische basis worden gecreëerd in de WNT.
  - De keuze van de wetgever om ontwijking van de WNT zoveel mogelijk te voorkomen door (1) brede definities te hanteren voor WNT-instellingen en topfunctionarissen en (2) zoveel mogelijk bezoldigingscomponenten onder de wet te laten vallen. Gesprekspartners geven aan dat de interpretatie van een aantal definities echter open is gelaten.<sup>17</sup>
  - De keuze om aan te sluiten bij bestaande structuren (overgangsrecht, voorkomen van inconsistenties).
  - Het grote aantal interne verwijzingen en het gehanteerde taalgebruik. Meerdere gesprekspartners met een juridische achtergrond zijn van mening dat de wettekst daardoor onnodig ingewikkeld en lastig leesbaar is.
- Spreiding van verantwoordelijkheden. Uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT zijn complex doordat de verantwoordelijkheden over een groot aantal partijen zijn verdeeld die niet in alle gevallen dezelfde belangen hebben (zie paragraaf 2.2).
- Snelle inwerkingtreding. De WNT is volgens veel gesprekspartners onder politieke druk te snel na de parlementaire behandeling in werking getreden, waardoor er onvoldoende ruimte was voor consultatie en de noodzakelijke toetsen.
- Getrapte inwerkingtreding en reparatie. De WNT-1 werd ingevoerd op 1 januari 2013. De Regeling bezoldigingscomponenten WNT trad op 26 februari 2014 in werking (met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2014) gevolgd door de Aanpassingswet WNT op 22 juni 2014 (met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013) en de Reparatiewet WNT op 28 november 2014. De WNT-2 werd ingevoerd per 1 januari 2015. Momenteel worden de voorbereidingen getroffen voor de WNT-3 en een Algemene Maatregel van Bestuur voor interim-topfunctionarissen. Gesprekspartners geven aan dat door de getrapte inwerkingtreding en reparaties soms moeilijk was bij te houden wat de vigerende wet- en regelgeving was en dat dit heeft geleid tot veel onduidelijkheid.

Er zijn diverse voorzieningen getroffen om met deze complexiteit om te gaan. Deze voorzieningen worden beschreven in paragraaf 3.3.

<sup>16</sup> Voorbeelden van organisaties die zijn uitgezonderd van de WNT zijn de Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank en nv's en bv's waar de overheid één of meer leden in het bestuur benoemt. Zie ook <http://www.topinkomens.nl/voor-wnt-instellingen/inhoud/stappenschema>.

<sup>17</sup> Gesprekspartners noemen het volgende voorbeeld rond de definitie van een topfunctionaris: De formele organisatiestructuur, zoals dit bijvoorbeeld is neergelegd in de statuten en/of een organogram, is leidend. Degene die volgens de statuten en/of het organogram deel uitmaakt van het hoogste uitvoerende of toezichthoudende orgaan, de groep van hoogste ondergeschikten dan wel (mede) belast is met de (dagelijkse) leiding van de gehele rechtspersoon of instelling, wordt dus als topfunctionaris aangemerkt. Echter, ook de degene die weliswaar niet volgens de formele organisatiestructuur, maar wel blijkt zijn feitelijke werkzaamheden leiding geeft aan de gehele rechtspersoon of instelling, is voor de toepassing van de WNT topfunctionaris. Zie ook <http://www.topinkomens.nl/vraag-antwoord/vraag-en-antwoord/wat-is-doorslaggevend-voor-het-zijn-van-topfunctionaris-de-formele-of-feitelijke-situatie>.

# 3. Uitvoering

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe de uitvoering van de WNT verloopt en hoe deze (verder) kan worden verbeterd. Er is een korte terugblik op de uitvoeringsproblemen in het eerste jaar na de invoering opgenomen. Deze terugblik is gebaseerd op het onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR) en de Algemene Rekenkamer en aanvullende beelden van stakeholders. Ook is een kort overzicht opgenomen van de belangrijkste pijlers van het verbeterplan dat in 2014 naar aanleiding van de uitvoeringsproblemen werd opgesteld. Het hoofdstuk eindigt met een uitgebreide toelichting op de huidige aandachts- en verbeterpunten voor de uitvoering.

## 3.1. Terugblik op initiële uitvoeringsproblemen

### Gesprekspartners noemen een aantal tekortkomingen in de voorbereiding en bij de invoering van de WNT.

Bij nieuwe wet- en regelgeving worden doorgaans toetsen op regeldruk en uitvoerbaarheid uitgevoerd, die in het geval van de WNT niet hebben plaatsgevonden.<sup>18</sup> Veel gesprekspartners geven aan dat het uitblijven van een toets op administratieve lasten en een uitvoeringstoets mogelijk het gevolg is van de politieke druk om de WNT op 1 januari 2013 in te voeren.

Andere tekortkomingen in de voorbereiding en bij de invoering die door gesprekspartners worden genoemd zijn:

- **Verkeerde verwachtingen.** Er waren zowel bij ambtenaren en accountants als bij instellingen verkeerde verwachtingen over de implicaties van invoering van de WNT. Het beeld bestond dat de WNT niet veel zou verschillen van haar voorganger: de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT).<sup>19</sup> In eerste instantie was het beeld dat ten opzichte van de WOPT alleen een norm zou worden toegevoegd. Uit de gesprekken volgt dat veel betrokkenen zich er niet bewust waren dat de wet betrekking zou hebben op veel meer functionarissen en meer instellingen.
- **Communicatie.** Volgens gesprekspartners bij de departementen was er bij invoering van de wet vanuit het ministerie van BZK, het verantwoordelijke departement, weinig communicatie over de juiste toepassing van de wet naar accountants en WNT-instellingen. Bovendien was er weinig voorlichting om de bekendheid met het doel en toepasselijkheid van de wet bij instellingen te vergroten.<sup>20</sup>
- **Capaciteit uitvoering.** Gesprekspartners geven aan dat de capaciteit bij het ministerie van BZK tekortschoot om de uitvoering van de WNT te faciliteren. Er waren in de beginfase twee medewerkers beschikbaar, die de uitvoering van de WNT in hun takenpakket hadden. Bij de overige betrokken departementen is bij invoering van de wet geen extra budget of formatie vrijgemaakt voor de WNT. Bij die departementen was de uitvoering van de WNT een taak die door medewerkers uitgevoerd moest worden naast het bestaande takenpakket. Vakministeries geven aan dat zij met de kennis van nu

<sup>18</sup> Zo is de WNT voorafgaand aan de invoering niet formeel getoetst op administratieve en bestuurlijke lasten. Als de gevolgen van voorgenomen wet- en regelgeving voor de regeldruk naar verwachting omvangrijk zijn, dan wordt deze getoetst door het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal). Ongeacht of Actal een toets uitvoert, is het verantwoordelijke departement verplicht om te onderzoeken of de voorgenomen wetgeving gevolgen heeft voor regeldruk. Niet in alle gevallen houden departementen zich aan die verplichting. In het geval van de WNT heeft het departement geen toets uitgevoerd. Er heeft evenmin een uitvoeringstoets van de WNT plaats gevonden. De uitvoeringstoets is een onderdeel van de verplichte uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H toets) en betreft een op bestuurlijk niveau gegeven oordeel van een uitvoeringsorganisatie over de uitvoerbaarheid van een gekozen beleids- of wetgevingsvoorstel. Het departement waarvan het beleid met de gevolgen voor uitvoering en handhaving afkomstig is, maakt de gevolgen van de voorgenomen regelgeving op deze terreinen inzichtelijk in de toelichting bij het voorstel.

<sup>19</sup> Tot en met 2011 zijn op grond van de WOPT jaarlijks topinkomens in de (semi)publieke sector openbaargemaakt.

<sup>20</sup> Veldkamp, communicatieonderzoek, 24 april 2015, p. 2 en 29.

vinden dat er voor de uitvoering van de WNT extra capaciteit vrijgemaakt had moet worden (en dat er nog steeds behoefte is aan deze capaciteit).

- **Verantwoordelijkheid uitvoering.** In eerste instantie legde het ministerie van BZK de verantwoordelijkheid voor uitvoering van de wet voornamelijk bij de departementen. Zo werden vragen van instellingen over de WNT direct aan de departementen toegestuurd. Dat was enerzijds het gevolg van de principiële keuze om vakdepartementen verantwoordelijkheid te maken voor de toepassingen van de WNT in hun sector (“bottom-up”). Anderzijds was het overhevelen van verantwoordelijkheden in de uitvoering onvermijdelijk het gevolg van het tekort aan capaciteit bij het ministerie van BZK. Door deze verantwoordelijkheidsverdeling slaagde het ministerie van BZK er volgens gesprekspartners bijvoorbeeld onvoldoende in om sector-overstijgende vragen te beantwoorden.
- **Coördinatie en afstemming.** De afstemming met andere departementen, die nodig was om de uitvoering van de wet goed te laten verlopen, werd onderschat. Er was in eerste instantie bijvoorbeeld weinig afstemming over het beantwoorden van vragen. Daar was wel behoefte aan teneinde vergelijkbare vragen van instellingen uit verschillende sectoren op eenduidige manier te beantwoorden. Zowel gesprekspartners vanuit het Rijk als vanuit de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) geven aan dat bij de implementatie van de wet eerdere en intensievere afstemming had moeten plaatsvinden over de rol van accountants. In 2014 werden coördinatieoverleggen opgezet om de WNT-uitvoering te harmoniseren en kwesties te bespreken die sector overstijgend waren. Deze coördinatie was er bij invoering van de wet nog niet.

### Het eerste jaar werd gekenmerkt door aanzienlijke uitvoeringsproblemen.

In 2014 verschenen rapporten van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer, waarin een aantal uitvoeringsproblemen werd geschetst.<sup>21</sup> Naar aanleiding van de rapporten en signalen die het ministerie van BZK sinds de inwerkingtreding van de WNT heeft ontvangen over moeilijkheden bij de toepassing en uitvoering van de wet, is een tussentijdse evaluatie uitgevoerd door het ministerie van BZK zelf. Uitvoeringsproblemen werden met name manifest bij het opstellen van de jaarstukken over 2013. In het eerste jaar had de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) al nadrukkelijk om aandacht voor de uitvoeringsproblematiek gevraagd.<sup>22</sup>

Enerzijds volgden de uitvoeringsproblemen uit de onderschatting van de benodigde inspanning bij de voorbereiding en invoering van de wet, zoals geschetst in de vorige alinea. Anderzijds bleek in het eerste jaar dat er veel onduidelijkheid was over de inhoud van de wet- en regelgeving en dat de informatievoorziening en responsiviteit op signalen uit de praktijk gebrekkig was.<sup>23&24</sup>

<sup>21</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014. Auditdienst Rijk, samenvattend auditrapport 2013, ministerie van BZK d.d. 14 maart 2014, p. 16-17.

<sup>22</sup> Verbeterplan WNT, 10 juli 2014, p. 9.

<sup>23</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014. Auditdienst Rijk, samenvattend auditrapport 2013, ministerie van BZK d.d. 14 maart 2014, p. 16-17. Ministerie van BZK, Tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT, 11 juli 2014.

<sup>24</sup> Belangrijke uitvoeringsproblemen die in de rapporten van de ADR en de Algemene rekenkamer worden beschreven zijn:

- Onduidelijkheid over de reikwijdte. Er was onduidelijkheid in de vorm van nadere voorschriften over de instellingen die onder de wet vallen en welke functies als topfuncties geassocieerd moesten worden. Pas op 1 januari 2015 werd daar formeel helderheid over gegeven via beleidsregels toepassing WNT 2015.
- Onduidelijkheid over definities. Daarnaast was er onduidelijkheid over de definitie van de begrippen bezoldiging en bezoldigingscomponenten en daardoor onduidelijkheid over de berekening van de bezoldiging.
- Late voorschriften over de normstelling. Accountants, die een belangrijke rol spelen in de controle op de naleving van de wet, gaven eind 2013 bovendien aan een sterke behoefte te hebben aan verduidelijkende normstelling, die verder ging dan de tot dusverre gepubliceerde vragen en antwoorden. Pas eind februari 2014 zijn nadere voorschriften verschenen voor de normering van topinkomens in de (semi)publieke sector op grond van de nieuwe WNT. De nadere voorschriften zijn volgens gesprekspartners (met name accountants) te laat verschenen voor een goede uitvoering van de WNT over 2013.
- Onuitvoerbaarheid WNT met betrekking tot interim niet-topfunctionarissen. De minister van BZK informeerde de Tweede Kamer volgens gesprekspartners op een laat moment<sup>24</sup> over de niet-uitvoerbare delen van de WNT. De niet-uitvoerbare delen hebben betrekking op interimers die een functie vervullen als niet-topfunctionaris. De jaarrekeningen in de publieke sector

### De uitvoeringsproblemen versterkten elkaar.

Dat de wet op veel punten nog onduidelijk was had als consequentie dat de communicatie niet op orde was en departementen vragen niet konden beantwoorden. Daardoor waren WNT-instellingen en accountants onvoldoende op de hoogte van de WNT. De onduidelijkheid en onbekendheid met de wet leidden tot veel vragen van instellingen aan departementen. De departementen konden vragen echter niet adequaat beantwoorden omdat ze zelf nog bezig waren met kennisopbouw en omdat ze soms lang in afwachting waren van een politieke keuze waarvoor nader overleg nodig was. Bovendien moest afstemming gezocht worden met andere departementen. Doordat antwoorden op zich lieten wachten bleef de wet onduidelijk.

In aanvulling op de hiervoor genoemde knelpunten was de uitvoering van de wet in het eerste jaar ook lastig omdat de wet voor alle betrokken partijen nieuw was. Veel gesprekspartners geven aan dat bij invoering van elke wet sprake is van een overgangperiode, waarin betrokkenen gewend moeten raken aan de nieuwe regels. Daar komt bij dat een deel van de instellingen niet onder de voorganger van de WNT viel en in sommige gevallen (kleine gesubsidieerde instellingen) nooit de verplichting had gekend om jaargegevens te publiceren.

### De uitvoeringsproblemen hadden gevolgen voor de naleving van de wet in het eerste jaar.

Sommige gesprekspartners bij de vakministeries geven aan dat er in het eerste jaar veel (kleine) fouten werden gemaakt door WNT-instellingen en accountants bij de melding en publicatie van WNT-gegevens.<sup>25</sup> Accountants herkennen zich niet in dit beeld en geven aan dat de vermeende 'fouten' het gevolg zijn van het normenkader dat te veel ruimte biedt voor interpretatie.

Uit de gesprekken met de departementen en de accountants blijkt dat de meest evidente fouten (al dan niet als gevolg van onduidelijkheid in de wet) zijn opgespoord en indien mogelijk gecorrigeerd. Het is echter aannemelijk dat een deel van de fouten niet is opgespoord en heeft geleid tot verminderde naleving van de wet.

### Als reactie op de uitvoeringsproblemen is een verbeterplan opgesteld.

In het rapport van de ADR werd het ministerie van BZK aanbevolen een plan van aanpak op te stellen waarin zou worden aangegeven hoe de wet in 2014 wel op een uitvoerbare wijze vorm kon worden gegeven en in dit plan op te nemen hoe zorg gedragen zou worden voor de juiste personele bezetting om dit project goed te laten verlopen. Op basis van de tussenevaluatie die door het ministerie van BZK zelf is uitgevoerd is begin 2014 een verbeterplan opgesteld met als doel de uitvoerbaarheid van de wet integraal te verbeteren.

Het verbeterplan 2014<sup>26</sup>, dat met name gericht was op de inrichting van de uitvoering door het ministerie van BZK, had als centrale doelstelling de werking van het systeem structureel te verbeteren, zodanig dat het beleidsdoel zou worden bereikt en de gesignaleerde problemen daarbij zo spoedig mogelijk werden opgelost.<sup>27, 28</sup>

---

moesten daardoor worden voorzien van een melding en een toelichting op het niet volledig na (kunnen) leven van de WNT. De verzameling van gegevens van deze functionarissen ten behoeve van de verslaglegging bleek erg tijdrovend.

<sup>25</sup> Een aantal fouten of andere interpretaties van de wet, die in de WNT-jaarrapportage 2013 zijn beschreven:

- Het opgeven van een topbestuurder als interne toezichthouder.
- Het niet of verkeerd melden van de omvang van het dienstverband of het aantal dagen dat een functionaris in dienst was.
- Het optellen van een ontslagvergoeding bij de bezoldiging.
- Het alleen melden van topfunctionarissen met een bezoldiging boven de norm in plaats van alle topfunctionarissen.
- Het ontbreken van een volledige motivering in het jaarverslag in geval van normoverschrijding bij niet-topfunctionarissen.
- Het niet voldoen aan publicatie- en meldingsplicht, vanwege onwetendheid over of een instelling onder de reikwijdte van de WNT valt.

<sup>26</sup> Ministerie van BZK, Tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT, 11 juli 2014.

<sup>27</sup> Subdoelen verbeterplan 2014: (1) de wet is effectief in de praktijk: wordt in hoge mate nageleefd en overtredingen worden gesignaleerd en effectief aangepakt; (2) de efficiënte uitvoering van de wet, met zo min mogelijk uitvoeringskosten en administratieve lasten voor WNT-instellingen; (3) de centrale instituties die de wet moeten toepassen of uitvoeren – administraties van instellingen, controlerende accountants en externe toezichthouders - zijn zich bewust van hun rol in de uitvoering van de wet en zijn toegerust om die rol tijdig en

## 3.2. Resultaten verbeterplan

**Het verbeterplan is conform plan uitgevoerd. Er zijn nieuwe voorzieningen getroffen en bestaande voorzieningen verbeterd. Een belangrijke maatregel was het vergroten van de capaciteit van het PNT.**

Initieel waren twee medewerkers van het ministerie van BZK belast met de uitvoering van de WNT. In 2014 werd het PNT opgezet, waarmee de capaciteit uitgebreid werd tot veertien medewerkers. Door de uitbreiding van het aantal medewerkers konden meer mensen ingezet worden om de communicatie te verbeteren, vragen te beantwoorden en voorzieningen op te zetten die de uitvoering van de WNT zouden verbeteren. Hierna volgt een aantal belangrijke voorzieningen die door het PNT zijn getroffen of verbeterd:

- Verbetering website topinkomens.nl. De website topinkomens.nl is begin 2014 vernieuwd. Er is een vraag-en-antwoord module toegevoegd waarin antwoord wordt gegeven op de meest voorkomende vragen over de toepassing en de reikwijdte van de WNT. Om de vragen die via de vraag-en-antwoord module binnenkomen te beantwoorden is extra capaciteit vrijgemaakt. Tevens is de online meldtool van BZK verbeterd, met onder andere het toevoegen van een automatisch rekenveld en het verplicht maken van een aantal velden die in het eerste uitvoeringsjaar minder goed door instellingen werden ingevuld.
- Ontwikkeling formats en protocollen. Het PNT heeft veel tijd gestoken in het vastleggen van informele afspraken en algemene richtlijnen in formats en protocollen. Voorbeelden zijn het verantwoordingsmodel en het controleprotocol.
- Aanvullen van WNT-register. Er is door PNT tijd geïnvesteerd in het in kaart brengen van door gemeenten gesubsidieerde instellingen en het maken van een overzicht van gemeenschappelijke regelingen. Via brancheorganisaties en accountants is getracht zoveel mogelijk instellingen te informeren.
- Helpdesk. De capaciteit van het PNT is uitgebreid, waardoor de helpdesk sneller antwoorden kon geven en er meer expertise aanwezig was.
- WNT-cursus. PNT heeft een cursus ontwikkeld die gegeven wordt aan alle Rijksambtenaren die te maken krijgen met de WNT.
- Versterking overlegstructuur. Voorbeelden zijn (1) coördinatie-overleggen tussen departementen, (2) een intern overleg (PNT) om lastige vragen te bespreken, en (3) een specifieke werkgroep Rijk om toepassing WNT binnen het Rijk te stroomlijnen.
- Opzet panel voor ex ante uitvoerings- en handhavingstoets (EAUT). Om nieuwe uitvoeringsproblemen te voorkomen is besloten om in het vervolg bij voorgenomen regelgeving een ex ante uitvoerings- en handhavingstoets (EAUT) uit te voeren door een panel van belangrijke, bij de uitvoering van de wet betrokken partijen, zoals administraties van verschillende soorten instellingen en accountants.

In aanvulling op de hiervoor genoemde voorzieningen zijn uitvoeringsproblemen verminderd doordat een aantal aanpassingen van wet- en regelgeving zijn doorgevoerd. Enkele onvolkomenheden en onwenselijkheden zijn weggenomen middels de aanpassingswet en de Reparatiewet. Daarnaast had de Nederlandse Beroepsorganisatie voor Accountants (NBA) de minister van BZK gevraagd om een duidelijk normenkader vast te stellen voor de verantwoording en controle van de WNT. De minister heeft daarop een

---

effectief te kunnen vervullen; (4) het ministerie van BZK heeft als systeemverantwoordelijk departement voorzieningen om te beschikken over hoogwaardige sturingsinformatie over de werking van de wet in de praktijk en is toegerust om zo nodig tijdig bij te sturen.

<sup>28</sup> Het verbeterplan bevatte twee concrete pijlers:

- Adequate personele bezetting. Het verbeterplan moest leiden tot een adequate personele bezetting (bij het ministerie van BZK) met aanwezige kennis en ervaring bij personeel om de uitvoering van de wet goed te laten verlopen en zorg te dragen voor een goede en actuele informatievoorziening.
- Heldere regelgeving, werkinstructies en controleprotocollen. De betrokken instellingen en accountants zouden adequaat toegerust worden om de op hen rustende verplichtingen uit te voeren, onder andere met heldere regelgeving, werkinstructies en controleprotocollen.

kader beschikbaar gesteld dat bestaat uit een ministeriële regeling bezoldigingscomponenten en een ministerieel besluit met als bijlage beleidsregels over de toepassing van de WNT.<sup>29</sup> Tot slot is een Controleprotocol WNT opgesteld.

### **De inspanningen hebben geleid tot verbetering van de uitvoering. Bovendien zijn er signalen dat de verbetering van de uitvoering heeft geleid tot een toename van de doeltreffendheid van de WNT.**

Er is een aantal signalen van gesprekspartners dat de uitvoering is verbeterd als gevolg van de opzet van het PNT, de opzet en de ontwikkeling van voorzieningen en de aanpassingen van en aanvullingen op wet- en regelgeving:

- De communicatie en voorlichting zijn verbeterd. Het PNT vormt nu een duidelijk aanspreekpunt bij vragen van instellingen, accountants en ambtenaren over de WNT. De helpdesk beantwoordt de vragen van vakdepartementen, accountants en instellingen sneller, beter en uniformer. De website topinkomens.nl is spil geworden in informatievoorziening (publicatie vragen en antwoorden) en het meldingsproces. Tussen juni 2015 en september 2015 nam het aantal bezoekers toe van circa 500 unieke bezoekers per week tot circa 1000 unieke bezoekers per week.<sup>30</sup>
- Kennis en ervaring zijn verbeterd. De WNT-cursus heeft hier een belangrijke rol in gespeeld. Ook de vragen en antwoorden op topinkomens.nl hebben bijgedragen aan onderlinge kennisdeling.
- Een belangrijke autonome ontwikkeling is dat de uitvoeringsproblemen zijn verminderd doordat betrokkenen ervaring hebben opgedaan met de WNT. Dit geldt zowel voor de betrokken departementen als voor instellingen en accountants: 'de tijd doet zijn werk'.
  - Medewerkers van het PNT en vakministeries wisten bijvoorbeeld hoe ze met situaties moesten omgaan omdat ze dezelfde situatie al eerder mee hadden gemaakt. Ook raakten men gewend aan de procedures. Dat geldt bijvoorbeeld voor het proces van afstemming naar aanleiding van vragen.
  - Instellingen en accountants deden kennis op doordat de fouten die ze in de verantwoording over het eerste verslagjaar maakten gecorrigeerd werden. Gesprekspartners signaleren wel dat dit leerproces beperkt werd (en wordt) doordat (1) de opgedane kennis pas een jaar later gebruikt hoeft te worden bij de volgende jaarverslaglegging / melding van WNT-gegevens en (2) dat opgedane kennis een jaar later soms niet meer relevant is door de vele aanpassingen van de WNT.
- Het aantal onbedoelde overtredingen van de WNT lijkt volgens WNT-toezichthouders en accountants af te nemen. Er worden door instellingen en accountants steeds minder fouten gemaakt bij de melding en publicatie van WNT-gegevens.

Door de verbetering van de uitvoering is de WNT beter nageleefd, gezien het feit dat meer instellingen hebben voldaan aan de openbaarmakingsplicht.

### **Er is een aantal feitelijke indicaties voor verbetering van de uitvoering.**

Deze indicaties vormen een aanvulling op de specifieke signalen uit de gesprekken.

- **Vollediger WNT-register.** Er is een vollediger beeld van de instellingen die onder de WNT vallen dan in 2013. Daardoor zijn in 2014 meer instellingen geïnformeerd. Instellingen die in niet tijdig waren geïnformeerd, kregen een maand uitstel om alsnog te voldoen aan de openbaarmakingsplicht over het verslagjaar 2013.
- **Verbetering openbaarmakingsplicht.** Voor 1 juli 2015 moesten instellingen en accountants voldoen aan hun publicatie- en meldingsplicht over het verslagjaar 2014. De WNT-jaarrapportage 2014 die op basis van de gegevens wordt opgesteld is nog niet openbaar. Beschikbare gegevens bij departementen laten wel een leereffect zien ten opzicht van het verslagjaar 2013. In WNT-jaarrapportage 2014 zijn 600 instellingen meer in beeld gebracht dan in de WNT-jaarrapportage 2013. Instellingen die over het

<sup>29</sup> Ministerie van BZK, Regeling bezoldigingscomponenten WNT, nr. 2014-0000 104920, 26 februari 2014.

<sup>30</sup> Er zijn geen cijfers bekend van het aantal websitebezoekers vóór juni 2015.



verslagjaar 2013 niet aan hun meldingsplicht voldeden, hebben daar over het jaar 2014 wel aan voldaan. Van de zeventien niet-melders die zijn opgenomen in de jaarrapportage 2013 heeft er één instelling nu opnieuw niet gemeld. Met deze instelling loopt een discussie over de toepasselijkheid van de WNT.

- **Waardering in communicatieonderzoek.** Begin 2015 is er een onderzoek uitgevoerd naar de communicatie over de WNT. Hieruit blijkt dat de meeste doelgroepen na de nodige aanloopproblemen goed op de hoogte zijn van de verplichtingen in het kader van de WNT. De website [topinkomens.nl](http://topinkomens.nl) wordt gezien als belangrijke bron van informatie en wordt over het algemeen goed beoordeeld (hij is volledig, leesbaar, overzichtelijk, bruikbaar), hoewel de site nog niet op alle gedetailleerde vragen een afdoende antwoord geeft.<sup>31</sup>
- **Positieve beoordeling Algemene Rekenkamer.** In het verantwoordingsonderzoek 2014 wordt het beheer van regels en toezicht op WNT beoordeeld als 'opgeloste onvolkomenheid':<sup>32</sup> *"We constateren dat de minister van BZK veel acties heeft ondernomen voor het vergroten van de uitvoerbaarheid van de WNT. De organisatie binnen het ministerie van BZK is versterkt. Bovendien is de uitvoerbaarheid van regelgeving eerder in het proces beoordeeld. Ook is de website voor topinkomens geactualiseerd. Bovendien is het wetsvoorstel voor het wijzigen van bepalingen in de WNT (de zogenoemde Reparatiewet WNT) aangenomen door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. Met de Reparatiewet WNT vervallen bepalingen over interim niet-topfunctionarissen."*

Een deel van de maatregelen die in het verbeterplan zijn aangekondigd, zijn in gang gezet, maar worden nog steeds verbeterd. Een voorbeeld daarvan is de verbetering van het vraag- en antwoord proces.

### 3.3. Aandachtspunten voor de toekomst

Ondanks de vele nieuwe en verbeterde voorzieningen is er nog steeds een aantal aandachtspunten voor de toekomstige uitvoering:

- De onbalans die wordt ervaren met betrekking tot de baten en lasten van de openbaarmakingsplicht.
- De rolinvulling door accountants.
- Voorzieningen die verbeterd kunnen worden, zoals het WNT-register en het vraag- en antwoordproces.
- Nieuwe en onopgeloste knelpunten in de wet.

Er zijn aandachtspunten waarop al acties zijn ondernomen, zoals de doorontwikkeling van het vraag- en antwoordproces. Daarnaast zijn er ook aandachtspunten waarop niet eerder actie is ondernomen en actie ook niet makkelijk tot stand komt. Redenen daarvoor zijn (1) dat er geen overeenstemming is tussen stakeholders over de weg die ingeslagen moet worden, bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheid van accountants, of (2) er een politieke keuze gemaakt moet worden, bijvoorbeeld over de beperking van de publicatieplicht voor functionarissen die ver onder de bezoldigingsnorm verdienen. Een derde reden is dat de omvang van het aandachtspunt onbekend is omdat het gebaseerd is op verwachtingen, bijvoorbeeld over de WNT-3. Daarnaast moeten de aandachtspunten worden gezien binnen de complexe opgave zoals in paragraaf 2.3 is geschetst. In de paragrafen hierna wordt dieper in gegaan op deze aandachtspunten.

<sup>31</sup> Veldkamp, Communicatie over de Wet Normering Topinkomens, p. 11.

<sup>32</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2015.

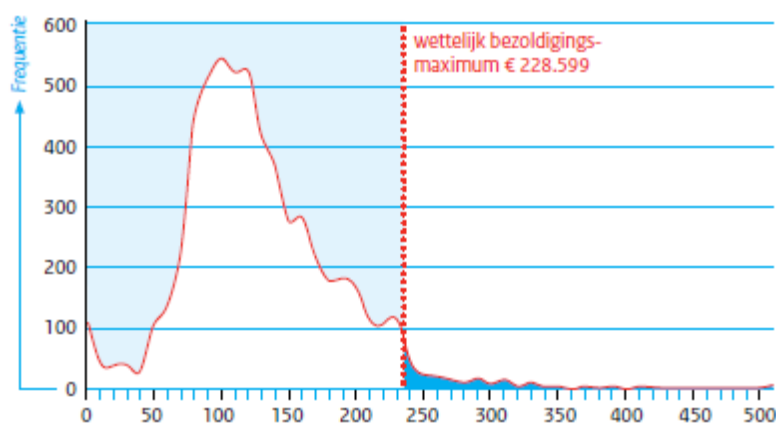


### 3.3.1. Onbalans rondom openbaarmakingsplicht

#### Met name rond de openbaarmakingsplicht wordt onbalans ervaren tussen baten en lasten.

De openbaarmakingsplicht is een onderdeel van de WNT dat zowel instellingen, accountants als ambtenaren naar eigen zeggen veel tijd kost. De openbaarmakingsplicht geldt voor alle topfunctionarissen, ook voor functionarissen die een zeer lage bezoldiging of geen bezoldiging ontvangen.

De WNT-jaarrapportage 2013 geeft inzicht in de verdeling van bezoldigingen van topbestuurders en interne toezichthouders. Daaruit blijkt dat van de 31.528 topfunctionarissen waarvan een melding is gedaan, er in 14.253 gevallen (45%) sprake was van een bezoldiging van minder dan € 1500,- per jaar. Dit zijn met name interne toezichthouders (10.923 personen).<sup>33</sup> Voorts blijkt uit de WNT-jaarrapportage 2013 dat ongeveer 50% van de topfunctionarissen een bezoldiging ontvangt tussen de € 80.000,- en € 150.000,- op basis van een toenmalig bezoldigingsmaximum van € 228.599.



Figuur 2. Frequentie van meldingen hoogte bezoldiging topfunctionarissen (WNT jaarrapportage 2013).

Veel gesprekspartners dringen om drie redenen aan op het laten vervallen van de openbaarmakingsplicht voor topfunctionarissen met een lage bezoldiging.

- Ten eerste kost het correct berekenen, publiceren en melden van de bezoldiging (om daarmee te voldoen aan de openbaarmakingsplicht) de WNT-instelling veel tijd. Dit geldt met name voor instellingen die voor de invoering van de WNT geen publicatieplicht hadden en nu wel de WNT-paragraaf moeten opstellen en door de accountant moeten laten controleren. Na de melding van de instelling zijn accountants verplicht de bedragen te controleren, eventueel resulterend in meldingen van afwijkingen die onderzocht moeten worden door WNT-toezichthouders. Veel gesprekspartners geven aan dat ze deze tijdsinspanning niet in verhouding vinden staan met het publieke belang dat er mee gediend is, met name omdat het aantal overtredingen dat is geconstateerd zeer beperkt is.<sup>34</sup>
- De accountantscontrole op kleine bedragen kost onevenredig veel tijd omdat de tolerantie conform het controleprotocol WNT 2014 tussen de 1% en 3% ligt.<sup>35</sup> Een lage tolerantie is voor accountants niet uniek, maar op dergelijke kleine bedragen resulteert dit in zeer gedetailleerde controles ('letterlijk bonnetje voor bonnetje').
- Gesprekspartners merken op dat er alternatieve borgingsmechanismen zijn om overschrijdingen te voorkomen. Er zijn al andere waarborgen voor de toepassing van de WNT, waaraan de openbaarmakingsplicht volgens hen weinig toevoegt. Instellingen rapporteren bijvoorbeeld al intern

<sup>33</sup> WNT-jaarrapportage 2013, p. 12.

<sup>34</sup> Uit de WNT-jaarrapportage 2013 blijkt dat er in dat jaar zeven gevallen sprake was van een niet-toegestane uitkering.

<sup>35</sup> Staatscourant, Controleprotocol WNT, Nr. 36280, 18 december 2014, p. 4.

aan hun Raad van Toezicht middels jaarverslagen. Daarnaast worden de jaarverslagen al door accountants gecontroleerd en tot slot gaat er een controlerende werking uit van de media.<sup>36</sup>

Op grond van bovenstaande argumenten zijn veel gesprekspartners van mening dat de openbaarmakingsplicht in de huidige vorm een te zwaar middel is voor het doel van de WNT (het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector). Sommige WNT-toezichthouders en accountants ervaren de onbalans op grond van dezelfde argumenten niet alleen rond de openbaarmakingsplicht, maar ook rond de meldingsplicht.

Daartegenover geven sommige instellingen en accountants aan dat ze de openbaarmakingsplicht slechts als een extra ‘paragraaf’ beschouwen bij het jaaroverzicht dat ze jaarlijks opstellen. Bovendien erkent een deel van de gesprekspartners dat (hoewel ze de lasten onevenredig hoog vinden) de openbaarmakingsplicht wel bijdraagt aan de vergroting van transparantie over inkomens in de publieke sector.

### 3.3.2. Rolinvulling door accountants

De accountant heeft een aantal taken in de uitvoering van de WNT:<sup>37</sup>

- De accountant controleert de toepasselijkheid van de WNT, de getrouwe verantwoording van de bezoldigingsgegevens in het jaarverslag en toepassing van het overgangsrecht.
- De accountant meldt overtredingen aan de minister. Als bij een overtreding van de WNT-norm de terugvordering niet in het financieel verslaggevingsdocument is opgenomen, meldt de accountant de vordering aan de minister van BZK via de meldingsapplicatie of aan de vakminister indien die daarvoor de mogelijkheid biedt (zoals bij OCW en VWS het geval is). Hetzelfde geldt wanneer de vordering nog niet is ontvangen. Indien bij een overtreding van de norm het bedrag nog niet is terugontvangen, meldt de accountant dat ook.
- De accountants kunnen voorafgaand aan een melding instellingen wijzen op overtredingen en de gelegenheid geven om te herstellen.

**Gesprekspartners zijn het er over eens dat de rol van accountants in de uitvoering, het toezicht en de handhaving van de wet groot is. De rol van de accountant wordt door verschillende partijen echter anders geïnterpreteerd.**

Accountants geven aan dat het lastig is om te bepalen tot hoe ver hun verantwoordelijkheid reikt. Dit vanuit de constatering dat instellingen in beginsel zelf verantwoordelijk zijn voor de naleving van de wet, maar dat accountants de verantwoordelijkheid hebben om overtredingen en fouten uit de gegevens van de instellingen te halen.

Het controleprotocol maakt tot op heden onvoldoende duidelijk waar de verantwoordelijkheid van de accountant begint en ophoudt. Een uitzondering daarop vormt overigens de informatie die het controleprotocol verschaft over de rol van accountants in de controle op de klassenindeling van zorginstellingen en woningcorporaties.<sup>38</sup> Accountants geven de volgende voorbeelden van situaties waarvan ze niet weten hoe ver hun verantwoordelijkheid reikt:

<sup>36</sup> Een kanttekening bij dit laatste argument is dat media hun controlerende werking deels hebben dankzij de openbaarmakingsplicht. Zonder openbaarmakingsplicht kan de media alleen berichten over overschrijdingen op grond van anonieme meldingen of het bestuderen van administraties.

<sup>37</sup> Staatscourant, Controleprotocol WNT, Nr. 36280, 18 december 2014, p. 3.

<sup>38</sup> Hierbij gaat het om de informatie die het controleprotocol verschaft over de rol van accountants in de controle op de klassenindeling van instellingen met betrekking tot 1) de sectorale regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen zorg- en welzijnssector en 2) de sectorale regeling bezoldigingsmaxima topfunctionarissen toegelaten instellingen volkshuisvesting 2014. In het controleprotocol wordt expliciet gemaakt dat met betrekking tot de eerste regeling de accountant als uitgangspunt voor de controle de indeling van de desbetreffende instelling hanteert. De accountant controleert dus niet of de klassenindeling juist is. Met betrekking tot de tweede

- Moeten ze altijd een arbeidsjurist betrekken om zeker te weten dat ze geen fouten maken?
- In hoeverre hebben de accountants de verantwoordelijkheid om te controleren of de instellingen niet 'sjoemelen' met hun gegevens? Bijvoorbeeld wanneer een instelling een fulltime contract opstelt terwijl een topfunctionaris in de praktijk slechts parttime voor de instelling werkt.

In de praktijk leggen de accountants in eerste instantie de integriteitsvraag neer bij de instellingen, maar daarmee wordt juiste toepassing van de WNT niet geborgd. Accountants geven daarom aan dat er nog veel gewonnen kan worden met duidelijkheid vanuit de wetgever.

Veel gesprekspartners binnen de Rijksoverheid vinden dat accountants onvoldoende invulling geven aan hun controlerende taak en daarbij te vaak de wet- en regelgeving als excuus aanvoeren. Deze gesprekspartners vinden dat het controleprotocol voldoende duidelijkheid biedt aan accountants.<sup>39</sup>

### **Er is kritiek op de accuraatheid van de accountantscontrole. Accountants zien dit als direct gevolg van het ontbreken van een helder normenkader.**

Vakministeries en WNT-toezichthouders geven aan dat er fouten worden geconstateerd in het werk van de accountants. Voorbeelden van fouten zijn berekeningen van bezoldigingen die niet kloppen, onterechte meldingen van overtredingen en meldingen die wel gedaan hadden moeten worden maar niet gedaan zijn. Grove schattingen van vakministeries en WNT-toezichthouders zijn dat in 2013 bij een derde van de meldingen van accountants geen sprake was van een overtreding en dat de helft van de accountantscontroles fouten bevat.<sup>40</sup> Vakministeries en WNT-toezichthouders geven aan dat deze fouten tot gevolg hebben dat WNT-toezichthouders veel tijd steken in het controleren van het werk van accountants.

In reactie daarop geven accountants aan dat deze 'fouten' vaak het gevolg zijn van een andere interpretatie van de wet. Omdat een helder normenkader met een eenduidige uitleg van de wet ontbreekt, is het noodzakelijk te interpreteren. Accountants geven aan soms onderling een andere interpretatie aan de wet te geven en daarom niet verbaasd te zijn dat ook WNT-toezichthouders de wet soms anders interpreteren dan de betreffende accountant. Accountants pleitten daarom (naast een duidelijker normenkader) voor beter contact met de WNT-toezichthouder, zodat ze eerder een toelichting kunnen geven op hun interpretatie.

Bij deze subparagraaf dient de kanttekening te worden geplaatst dat de rol van accountant volop in ontwikkeling is en dat de constatering over vermeende fouten zijn gebaseerd op de ervaringen van enkele gesprekspartners in het verslagjaar 2013. Om beter zicht te krijgen op de kwaliteit van de accountantscontroles wordt er eind 2015 een vraaggestuurde audit uitgevoerd door de ADR.

### **Accountants geven aan dat zij hun werk beter zouden kunnen doen wanneer departementen de communicatie over de WNT verbeteren.**

Communicatie richting WNT-instellingen: accountants geven aan in de praktijk veel tijd kwijt te zijn aan de uitleg van de reikwijdte en de werking van de wet aan WNT-instellingen die daar onvoldoende van op de hoogte zijn. Accountants zijn van mening dat dit niet hun rol is, maar die van de wetgever. In sommige gevallen leidt de informatie van de accountant tot weerstand bij de instelling, omdat ze niet begrijpen waarom de WNT op hun van toepassing is.

---

regeling is de accountant wel verplicht bij de controle eveneens te betrekken of de bezoldiging bij de WNT-instelling binnen de juiste klasse plaatsvindt. In het controleprotocol staat precies beschreven op welke informatie zich bij de controle van de klassenindeling moet baseren.

<sup>39</sup> In het controleprotocol wordt de verantwoordelijkheid van de accountant in algemene termen beschreven: 'de accountant toetst de juistheid van de conclusie van de instelling dat de WNT van toepassing is.' Staatscourant, Controleprotocol WNT, Nr. 36280, 18 december 2014, p. 2.

<sup>40</sup> Uit de gegevens van één van de WNT-toezichthouders blijkt dat 37,5% van de meldingen van de accountants onterecht bleek te zijn. Daarnaast blijkt uit de gegevens van deze WNT-toezichthouder dat er in zeven gevallen een potentiële overtreding is geconstateerd door de WNT-toezichthouder terwijl de accountant geen melding heeft gedaan.

- Uit een onderzoek van begin 2015 over de waardering voor de uitvoeringscommunicatie over de WNT<sup>41</sup> blijkt dat instellingen geen actieve houding aannemen en de informatievergaring. Instellingen geven aan dat het onderwerp daarvoor te ver van hen af staat. Een deel van de respondenten vindt dat van het ministerie van BZK duidelijke en volledige informatie over de wet mag worden verwacht, omdat het ministerie van BZK de wet heeft opgesteld. Daarvoor moet de helpdesk idealiter telefonisch bereikbaar zijn. Uit het onderzoek blijkt dat instellingen nu vooral de website topinkomens.nl raadplegen, maar dat bij verdere vragen de accountant fungeert als informatiebron.<sup>42</sup>
- Het toelichten van de wet door accountants leidt volgens accountants soms tot een lastige dubbelrol wanneer een accountant de reikwijdte en toepassing van de WNT moet uitleggen aan een instelling (omdat de instelling daar onvoldoende van op de hoogte is) en vervolgens de verslaglegging van diezelfde instelling moet controleren (inclusief de interpretatie van de WNT). Accountants geven aan dat ze deze dubbelrol ten eerste niet zuiver vinden en het ten tweede leidt tot een ingewikkelde relatie met de instelling / klant wanneer die het niet eens is met de uitleg van de accountant.

Duidelijkheid van de wet: accountants geven aan dat wanneer de wet duidelijker zou zijn, de rechtsgelijkheid zou toenemen, omdat de toepassing van de wet in te veel gevallen afhankelijk is van de interpretatie van de accountant. Ook geven accountants aan dat wanneer de wet verduidelijkt wordt, de lasten voor instellingen verminderen. De controle kost accountants nu veel tijd doordat sommige functionarissen in een situatie verkeren die een eenvoudige toepassing van de WNT verhindert, bijvoorbeeld in het geval van een interim topfunctionaris. Bij interim topfunctionarissen is het bijvoorbeeld onduidelijk of een fee die een derde partij ontvangt voor het wegzetten van interimers ook meegenomen moet worden als looncomponent (zie paragraaf 3.3.4).

Beantwoording van vragen: er worden door accountants regelmatig technisch-inhoudelijke vragen gesteld aan het Programma normering topinkomens. Accountants zijn van mening dat de antwoorden vaak te lang op zich laten wachten, met name wanneer afstemming met andere departementen noodzakelijk is.

### 3.3.3. Doorontwikkeling van voorzieningen

#### **Het aanvullen van het WNT-register blijft een aandachtspunt.**

Hoewel de volledigheid van het WNT-register is toegenomen, is er nog geen volledig zicht op de instellingen die onder de WNT vallen. Het type instellingen dat met name ontbreekt, is regionaal gesubsidieerde instellingen en semipublieke instellingen. Voor regionaal gesubsidieerde instellingen is het PNT afhankelijk van lagere overheden, zoals gemeenten, voor aanlevering data. Bovendien zijn de normen die uitsluitel geven over of een instelling onder de reikwijdte van de WNT valt, niet in alle gevallen duidelijk (bijvoorbeeld: wat telt mee voor de € 500.000,- subsidie?). Onder ambtenaren bestaat het vermoeden dat een aantal semipublieke instellingen nog ontbreekt omdat de toepasselijkheid van de WNT voor bepaalde semipublieke instellingen sterk afhankelijk is van de interpretatie van de wet.

Er is via verschillende kanalen getracht om ontbrekende instellingen in beeld te brengen.

- Er is contact geweest met gemeenten met het verzoek lijsten aan te leveren van instellingen die gesubsidieerd worden met gemeentelijk budget. Een deel van de gemeenten is tegemoet gekomen aan het verzoek, maar een ander deel (nog) niet. Er is geen grondslag waarop gemeenten door het Rijk gedwongen kunnen worden om deze lijsten aan te leveren.
- Tot slot is geprobeerd om via brancheorganisaties zicht te krijgen op alle WNT-instellingen, maar de netwerken van deze brancheorganisaties zijn niet geheel dekkend.

<sup>41</sup> Veldkamp, communicatieonderzoek, 24 april 2015.

<sup>42</sup> Veldkamp, communicatieonderzoek, 24 april 2015, p. 21.

Sommige accountants geven aan dat behoefte is aan voorlichting door afzonderlijke ministeries over de reikwijdte van de WNT. Het ministerie van VWS heeft bijvoorbeeld onlangs aan de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA) laten weten dat apotheken onder de WNT vallen, maar heeft dit op haar website nog niet duidelijk gemaakt.

Naast het aandachtspunt van ontbrekende instellingen, vragen verschillende gesprekspartners aandacht voor dubbele vermeldingen van instellingen in het WNT-register. Het komt voor dat een instelling twee keer voorkomt omdat het zowel door VWS als door OCW in het register is gezet, dit omdat het bijvoorbeeld een zorginstelling met onderwijsfunctie betreft. In sommige gevallen zijn instellingen onder twee verschillende namen in het register terecht gekomen, waardoor het niet opvalt dat de instelling twee keer in het register staat.

**Er bestaat rond het vraag- en antwoordproces behoefte aan verbetering van (1) de doorlooptijd van beantwoording van vragen, (2) het versiebeheer, (3) de gebruiksmogelijkheden, (4) de communicatie van antwoorden, (5) concrete rekenvoorbeelden, en (6) duidelijkheid over de juridische status van antwoorden.**

#### 1. Doorlooptijd beantwoording van vragen

Accountants geven aan dat de doorlooptijd van het antwoord op vragen te lang duurt. Vragen worden veelal ingegeven doordat een instelling bezig is met een benoeming van een nieuwe topfunctionaris of omdat bij de controle van de jaarrekening onduidelijkheden aan het licht komen. In dergelijke gevallen hebben accountants behoefte aan snelle antwoorden (binnen een week). Accountants geven aan dat antwoorden in de praktijk vaak een maand op zich laten wachten en in sommige gevallen meerdere maanden.

Gesprekspartners vanuit het Programma normering topinkomens geven aan dat antwoorden op vragen om verschillende redenen soms lang op zich laten wachten. In sommige gevallen weten departementen het antwoord op de vraag nog niet en hebben ze tijd nodig om het antwoord uit te zoeken. Ze hebben die tijd ook nodig om de antwoorden af te stemmen met andere departementen, opdat consistentie kan worden gewaarborgd. Eén en dezelfde vraag komt soms binnen bij verschillende loketten, bijvoorbeeld in het geval van onderwijs bij DUO en het ministerie van BZK, met als gevolg dat afstemming nodig is. Bovendien kiezen sommige accountants en instellingen er soms bewust voor om te 'shoppen' bij verschillende loketten. In enkele gevallen vergt een antwoord een politieke keuze, wat tijd kost omdat over een dergelijke keuze overleg moet plaatsvinden.

#### 2. Versiebeheer van vragen en antwoorden op topinkomens.nl

De vragen en antwoorden op de website topinkomens.nl worden als gevolg van voortschrijdend inzicht aangevuld. Uitgangspunt is dat de vragen en antwoorden maximaal tweemaal per jaar worden aangevuld, maar hier wordt een uitzondering voor gemaakt als beantwoording zeer urgent is (bijvoorbeeld bij de vragen en antwoorden over de deeltijdfactor). Het PNT geeft daarnaast aan dat één 'vraag en antwoord' tussentijds wegens nieuwe inzichten grondig is gewijzigd. Volgens accountants worden de vragen en antwoorden zeer regelmatig gewijzigd en aangevuld, waardoor het soms lastig is om inzicht te krijgen in de actuele uitleg van de WNT. Het komt soms voor dat instellingen en accountants zich niet bewust waren van een wijziging en daardoor een overtreding maakten.<sup>43</sup> Om dit soort situaties in de toekomst te voorkomen, stellen zowel accountants als betrokken ambtenaren voor om wijzigingen van antwoorden helder inzichtelijk te maken op de website. Dat is overigens nog geen oplossing voor accountants die überhaupt niet meer opnieuw naar de

<sup>43</sup> Een voorbeeld daarvan is dat in 2014 op de website stond dat de éénmalige bemiddelingsfee voor het vinden van een externe topfunctionaris geen deel is van de bezoldiging. Op een meer recente versie van de website was deze toelichting verwijderd. Dat leidde tot problemen omdat accountants uitgegaan waren van de eerste uitleg van de website. Inmiddels is erkend dat de verschillende versie van de website tot onduidelijkheid hebben geleid en wordt tot 1 januari 2016 de toepassing van het 'oude' antwoord geaccepteerd. Dat is op het huidige websitebericht expliciet gemaakt: 'Omdat met een gedurende een periode in 2014 op deze website geplaatste mededeling de verwachting kan zijn gewekt dat een eenmalige bemiddelingsfee niet onder het bezoldigingsbegrip valt, wordt tot 1 januari 2016 geaccepteerd dat dit specifieke onderdeel van de bureaunkosten niet tot de bezoldiging wordt gerekend.'

vragen en antwoorden kijken. Zij zouden actief op de hoogte gebracht moeten worden van wijzigingen door hen via een nieuwsbrief te informeren.

### 3. Gebruiksmogelijkheden

Volgens accountants zouden de volgende gebruikersopties het gebruik van de vragen en antwoorden makkelijker maken:<sup>44</sup>

- Kalenderjaar-filter op vragen en antwoorden mogelijk maken (toon alle vragen en antwoorden die van toepassing zijn of waren op kalenderjaar 20xx);
- Downloadfunctie (naar tekst bestand) van vragen en antwoorden invoeren

### 4. Communicatie antwoorden

Het komt voor dat een individuele accountant een ‘nieuwe’ vraag stelt die nog niet op topinkomens.nl staat. Volgens accountants worden dergelijke vragen niet altijd toegevoegd aan de vragen en antwoorden, terwijl ze wel van belang zijn voor een gelijke uitvoering van de wet. Dat leidt er toe dat instellingen mogelijk verschillend behandeld worden omdat de ene accountant wel op de hoogte is van die nieuwe uitleg van de wet, terwijl een andere accountant dat niet is. Bovendien leidt het tot ongemak bij accountants die instellingen een uitleg van de wet geven, die in openbare bronnen niet terug te lezen is door instellingen.

Een voorbeeld daarvan is het antwoord van het ministerie van VWS op onduidelijke reikwijdte van de WNT. VWS heeft in een bespreking aan een accountantskantoor toegezegd dat de WNT ook van toepassing is op kleine klanten uit de samenstellingspraktijk (Apotheken, huis- of tandartsorganisaties e.d.). Dit is echter niet via de vragen en antwoorden op de website topinkomens.nl gecommuniceerd.

### 5. Concrete rekenvoorbeelden

Uit het eerder aangehaalde communicatieonderzoek blijkt dat 79% van de respondenten concrete rekenvoorbeelden bruikbaar zou vinden en dat 82% behoefte heeft aan een applicatie om de norm te berekenen (n=79). De bruikbaarheid van deze informatie wordt aanzienlijk hoger beoordeeld dan casuïstiek, jurisprudentie of Kamervragen.<sup>45</sup> Accountants en WNT-toezichthouders hebben aangegeven de rekenvoorbeelden met name van belang te vinden wanneer het overgangsrecht afloopt, aangezien dan voor elke functie een verschillende norm zal gelden.

### 6. Juridische status vragen en antwoorden op topinkomens.nl

Gesprekspartners geven aan dat het voor accountants en instellingen niet altijd helder is wat de juridische status is van de vragen en antwoorden. Individuele instellingen trachten via vragen aan het PNT uitsluitel te krijgen over juiste toepassing van de wet. Het is niet de bedoeling dat instellingen zich beroepen op antwoorden van het PNT, omdat deze geen juridisch status hebben. Medewerkers van het PNT kunnen dus geen uitsluitel geven en proberen om die reden alleen in abstracte termen antwoord te geven op vragen. Daarmee proberen ze te bewerkstelligen dat uitsluitel over juiste toepassing van de wet een aangelegenheid van individuele instellingen, accountants en de betrokken WNT-toezichthouders blijft.

### **Kennisopbouw en kennisdeling verdienen meer aandacht.**

Door het verdelen van rollen en taken over verschillende organisaties en organisatieonderdelen is kennis over de WNT verspreid over verschillende organisaties en is de kennis geconcentreerd bij enkele medewerkers binnen die organisaties. Kennisopbouw en kennisdeling zouden volgens gesprekspartners meer nadruk mogen krijgen. Suggesties die worden gedaan zijn om kennisdeling nadrukkelijker te adresseren in bestaande overleggen (zoals het toezichthoudersoverleg) of hiervoor een afzonderlijk overleg te organiseren.

<sup>44</sup> Bijdrage NBA WNT-evaluatie.

<sup>45</sup> Veldkamp (2015), Communicatie over de Wet Normering Topinkomens, p. 12.

Gesprekspartners geven aan dat er meer aandacht moet zijn voor kennisdeling bij accountants. Sommige WNT-toezichthouders geven aan dat er met name bij een aantal kleine kantoren weinig kennis is over toepassing van de WNT. Grote kantoren die veel klanten in de publieke sector hebben, hebben tijd geïnvesteerd om kennis op te doen over de WNT en hebben in het kader van kennismanagement voorzieningen opgezet om de kennis onder hun accountants te bevorderen (bv. bijeenkomsten over de WNT en digitale WNT-cursussen).

### 3.3.4. Nieuwe en onopgeloste knelpunten in de wet

#### Er is een aantal aspecten van de wet dat nog altijd onhelder is voor betrokkenen.

Verschillende gesprekspartners geven aan dat een aantal aspecten van de wet, waarvan een aantal specifiek betrekking heeft op de sectorale regelgeving, nog niet duidelijk is<sup>46</sup>. Enkele voorbeelden zijn:

- **Interim-topfunctionaris:** Er is veel onduidelijkheid en ontevredenheid geweest over het verschil in behandeling tussen interne en externe topfunctionarissen.<sup>47</sup> Een gedeelte van de problematiek lijkt opgelost te worden in 2016 door nieuwe regelgeving die in de WNT-2 is opgenomen en de voorgenomen uitwerking hiervan in het Ontwerpbesluit dat in juli 2015 is gepubliceerd. Deze regelgeving biedt echter geen oplossing voor de problemen in 2015 en voor functionarissen niet in dienstbetrekking die langer dan twaalf maanden de functie vervullen. Bovendien is er onduidelijkheid en discussie over de berekening van de parttimefactor. Tot slot is er onduidelijkheid over welke componenten aan andere dienstverlening van de intermediair mogelijk zijn bij het beschikbaar stellen van de functionaris zonder dat deze tot de bezoldiging worden gerekend. Er is bijvoorbeeld onduidelijkheid over of een eenmalige activiteit voor werving en selectie tot de bezoldiging worden gerekend.<sup>48</sup>
- **Oud-topfunctionarissen:** De periode waarin de bezoldiging van een oud-topfunctionaris gemeld moet worden is niet vastgesteld.
- **Deeltijd topfunctionarissen:** Is een functionaris WNT-plichtig over zijn of haar gehele salaris als hij of zij enkele dagen per week topfunctionaris is en enkele dagen een andere functie heeft waarbij hij of zij meer dan de WNT-norm verdient. Dit komt veel voor in ziekenhuizen bij dokters met managementtaken.
- **WNT-begrip 'gelieerde instelling':** Dit begrip wijkt af van het Burgerlijk wetboek en is daarmee verwarrend.<sup>49</sup> Een gelieerde rechtspersoon volgens de WNT is een privaatrechtelijke rechtspersoon die (mede) is opgericht door een rechtspersoon die voorkomt op bijlage 1 tot en met 3 van de WNT. Ook wanneer een rechtspersoon die voorkomt op bijlage 1 tot en met 3 van de WNT één of meer leden in het bestuur benoemt of op andere wijze invloed heeft op het beheer of beleid van een dergelijk privaatrechtelijke rechtspersoon, is sprake van een gelieerde rechtspersoon. Kort gezegd vallen onder 'gelieerde instellingen' dochterondernemingen van WNT-instellingen uit de semipublieke sector, die zelf niet als zodanig onder de WNT vallen.<sup>50</sup>
- **Groepsituaties:** Bij groepsituaties is vaak sprake van doorbelasting van kosten (personeel staat op loonlijst van entiteit A en werkt (mede) bij B). Dit levert allerlei praktische toerekenings- en

<sup>46</sup> Bijdrage NBA WNT-evaluatie.

<sup>47</sup> Enkele voorbeelden uit de bijdrage NBA voor de WNT-evaluatie:

- Bij interne topfunctionarissen is de bezoldiging: beloning + belaste kostenvergoeding + (kort gezegd) pensioenbijdrage werkgever.
- Bij externe topfunctionarissen is bezoldiging het totaal wat in rekening wordt gebracht voor de functionaris, dus inclusief in tarieven verdisconteerde werkgeversbijdragen sociale lasten, administratieve lasten/kantoorkosten, winsttopslag etc.
- Bij interne topfunctionarissen telt vakantie mee als gewerkt bij de bepaling van parttime factor dienstverband.
- Bij externe topfunctionarissen telt vakantie niet mee als gewerkt bij bepaling van parttime factor dienstverband.

<sup>48</sup> Bijdrage NBA WNT-evaluatie, p. 3.

<sup>49</sup> Bijdrage NBA WNT-evaluatie, p. 4.

<sup>50</sup> Website topinkomens.nl, <http://www.topinkomens.nl/vraag-antwoord/vraag-en-antwoord/wanneer-is-sprake-van-een-gelieerde-rechtspersoon>.



uitvoeringsproblemen op. Bovendien is onduidelijk welke sectorale regelgeving van toepassing is in situaties waarin een groep entiteiten uit meerdere sectoren bevat (bijvoorbeeld zorg- en onderwijsactiviteiten of woon- en zorgactiviteiten).

- **Sectorregelgeving zorg:**
  - Bij een groep van zorg-entiteiten is onduidelijk of de klassenindeling per individuele entiteit afzonderlijk moet worden bepaald, of dat de indeling in een keer voor de groep als geheel mag worden vastgesteld;
  - Klassenindeling zorg is niet objectief controleerbaar, indelingscriteria zijn subjectief.<sup>51</sup>
- **Berekening van subsidiehoogte:** Het is volgens accountants onduidelijk welke betalingen van de overheid allemaal moeten worden meegerekend in de berekening van de subsidie voor langdurige gesubsidieerde instellingen (die in sommige gevallen onder de WNT vallen).<sup>52</sup>

### **Gesprekspartners maken zich zorgen over de toepassing van het overgangsrecht.**

Vanaf 2017 is er sprake van afbouw van het overgangsrecht. Dat betekent dat voor functionarissen die onder het overgangsrecht vallen voor 2017, 2018 en 2019 verschillende bezoldigingsnormen gelden. De accountant kan dan niet meer toetsen aan één vaste norm. Gesprekspartners maken zich zorgen over hoe instellingen, accountants en departementen het overgangsrecht in de praktijk moeten toepassen. Ze hebben concreet behoefte aan een stappenplan voor het bepalen en berekenen van de afbouw van de bezoldiging, inclusief rekenvoorbeelden en rekentool(s).

### **Gesprekspartners verwachten dat de mogelijke inwerkingtreding van de WNT-3 voor nieuwe uitvoeringsproblemen gaat zorgen.**

Verschillende gesprekspartners vinden dat uit het feit dat aan het voornemen uit het regeerakkoord wordt vastgehouden om de reikwijdte van de WNT per 1 januari 2016 uit te breiden naar alle medewerkers (WNT-3) blijkt dat er onvoldoende is geleerd van de problemen bij de implementatie van de WNT-1 en WNT-2. Accountants en WNT-toezichthouders vrezen dat een uitbreiding van de reikwijdte nog meer administratieve en bestuurlijke lasten oplevert. Een specifieke zorg is dat juist niet-topfunctionarissen allerlei afwijkende arbeidscontracten (parttime, meerdere werkgevers, etc.) hebben waardoor het lastig is de bezoldiging te bepalen. Dit geldt met name voor de sectoren cultuur, media en zorg.

Er worden ook mogelijke voordelen genoemd. Omdat er in de WNT-3 mogelijk geen onderscheid tussen topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen hoeft te worden gemaakt, zal in theorie een deel van de complexiteit van de uitvoering van de WNT-2 wegvallen.

### **Externe ontwikkelingen en nieuwe inzichten kunnen leiden tot nieuwe uitvoeringsproblemen.**

Verschillende gesprekspartners geven aan dat de WNT samenhangt met andere wet- en regelgeving, zoals het pensioenrecht en de Wet werk en zekerheid (Wwz), bijvoorbeeld waar het gaat om de berekening van bezoldigingsnormen. Veranderingen in andere wet- en regelgeving kunnen daardoor leiden tot nieuwe uitvoeringsproblemen. WNT-toezichthouders en accountants geven bovendien aan dat de WNT betrekking heeft op materie met een sterk casuïstisch karakter, waardoor er regelmatig nieuwe inzichten worden opgedaan die zo nu en dan tot nieuwe uitvoeringsproblemen leiden (bijvoorbeeld een specifiek type arbeidscontract of inhuurconstructie).

<sup>51</sup> Bijdrage NBA WNT-evaluatie, p. 4.

<sup>52</sup> Onder de WNT vallen alle in Nederland gevestigde rechtspersonen, waaraan voor een periode van ten minste drie achtereenvolgende kalenderjaren een of meer subsidies wordt verleend, die samen per kalenderjaar ten minste € 500.000 bedragen én ten minste voor 50% deel uitmaken van de inkomsten van deze rechtspersoon in dat kalenderjaar. Hiervan zijn uitgezonderd nv's en bv's die een op winst gerichte onderneming drijven.



# 4. Toezicht en handhaving

In dit hoofdstuk is allereerst ingegaan op hoe toezicht en handhaving op de WNT zijn ingericht. Vervolgens is stil gestaan bij de ontwikkeling van toezicht en handhaving sinds de invoering van de WNT. Daarna is achtereenvolgens aandacht besteedt aan detectie (via welke wegen komen meldingen van overtredingen binnen), prioritering (op welke meldingen wordt verder onderzoek ingesteld) en handhaving (welke stappen worden genomen bij geconstateerde overtredingen). De laatste paragraaf bevat uitdagingen rondom toezicht en handhaving voor de toekomst.

## 4.1. Inrichting toezicht en handhaving

In deze paragraaf wordt een feitelijke beschrijving gegeven van hoe het toezicht en de handhaving op de WNT is ingericht.

### **De WNT-toezichthouders hebben op grond van de Algemene wet bestuursrecht een aantal bevoegdheden.**

Hoofdstuk 5 van de WNT regelt de bevoegdheden van de verantwoordelijke minister in het kader van toezicht en handhaving. De WNT-toezichthouders beschikken over de bevoegdheden van toezichthouders van het artikel 5:15 en verder van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op grond van de Awb kunnen de WNT-toezichthouders onder meer in de boeken van de verantwoordelijken nagaan of deze bijvoorbeeld bezoldigingen ten onrechte niet openbaar gemaakt hebben of bezoldigingen in strijd met de wet hebben betaald. Op grond van artikel 5:20 van de Awb zijn anderen – verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen, de accountant van de instelling – verplicht om de WNT-toezichthouders de inlichtingen te verstrekken. Paragraaf 5.4 en verder van de WNT beschrijven de bevoegdheid van de verantwoordelijke ministers om partijen een last onder dwangsom op te leggen.

### **De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de WNT ligt bij de vakministers waar de verschillende WNT-instellingen onder vallen.**

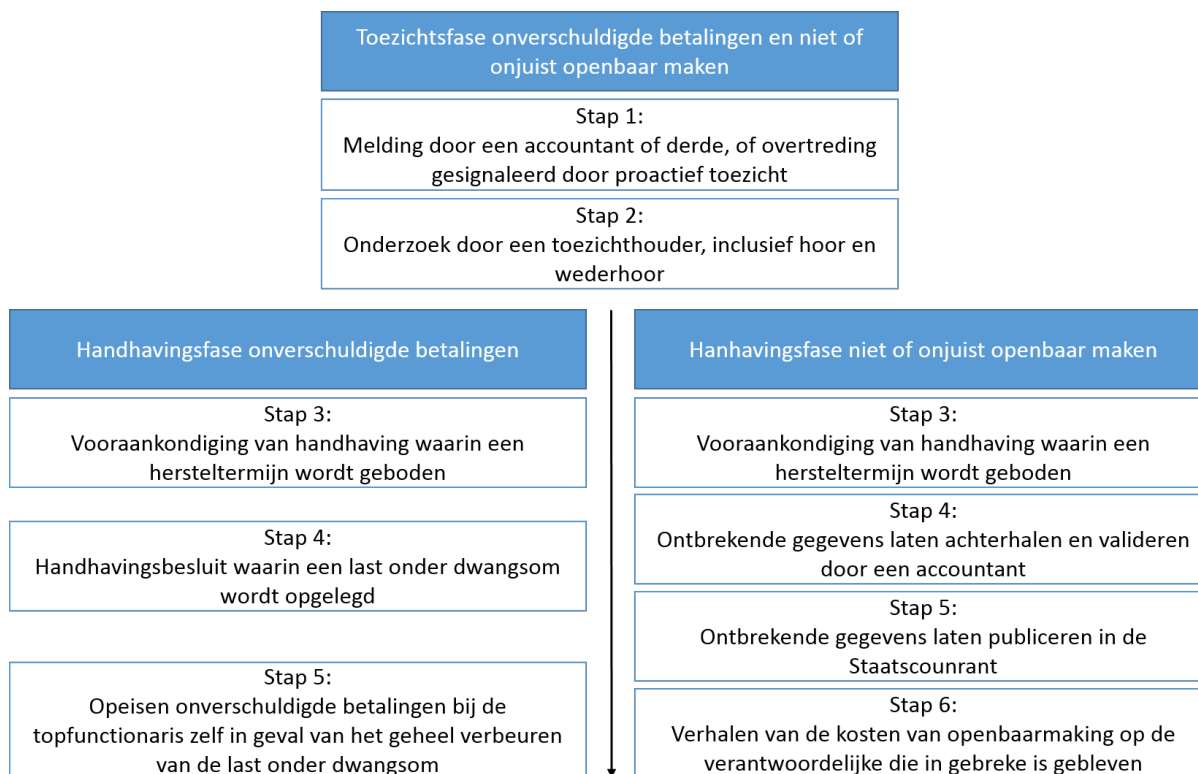
De verantwoordelijke ministers hebben verschillende WNT-toezichthouders benoemd die zijn belast met het toezicht op de naleving van de WNT:

- Het ministerie van BZK houdt toezicht op de naleving van de WNT in de publieke sector, vanuit het BZK-domein gesubsidieerde instellingen en instellingen die worden gesubsidieerd door decentrale overheden. Hiertoe is de Eenheid Toezicht WNT ingesteld.
- Onder een aantal ministeries (BuZa, Defensie, EZ, IenM, SZW) ressorteren een beperkt aantal WNT-instellingen. Deze ministeries hebben daarom het WNT-toezicht in 2015 gebundeld bij de Eenheid Toezicht van het ministerie van BZK. Als er een overtreding is geconstateerd wordt de handhaving wel uitgevoerd door de genoemde vakdepartementen.
- In een aantal sectoren is zowel het toezicht als de handhaving belegd bij bestaande toezichthouders of inspecties. Dit geldt voor de sectoren zorg (het CIBG), onderwijs (de Inspectie van het Onderwijs), woningcorporaties (de Autoriteit Woningcorporaties, ondergebracht bij de Inspectie Leefomgeving en Transport), media (het Commissariaat voor de Media) en sectoren onder BZK.
- Het ministerie van OCW voert het toezicht en de handhaving op de WNT-instellingen die niet onder het Commissariaat voor de Media of de Inspectie voor het Onderwijs vallen zelf uit.

In hoofdstuk 5 wordt een toelichting gegeven op de gevolgen van het beleggen van toezicht en handhaving bij verschillende WNT-toezichthouders.

**Binnen de bevoegdheden die de WNT-toezichthouders hebben wordt onderscheid gemaakt in de toezichtsfase en de handhavingsfase.**

Naast het onderscheid in de toezichtsfase en de handhavingsfase wordt onderscheid gemaakt in de stappen bij onverschuldigde betalingen in het kader van de WNT<sup>53</sup> en de stappen bij het niet of onjuist openbaar maken van WNT-gegevens.<sup>54</sup> In het Toezichtsplan 2015, opgesteld door het ministerie van BZK, zijn de stappen nader toegelicht. In de volgende figuur zijn de verschillende stappen weergegeven.



Figuur 3. Overzicht fases conform het Toezichtsplan 2015.

In de paragrafen hierna zijn de stappen in meer detail toegelicht. In hoofdlijnen bestaat de toezichtsfase uit een melding die binnenkomt of een onregelmatigheid die geconstateerd wordt middels proactief toezicht, waarna de WNT-toezichthouder een onderzoek instelt. De uitkomsten van dit onderzoek worden vastgelegd in een ‘rapport van bevindingen’, waarop de instelling kan reageren. Vervolgens wordt een vooraankondiging van handhaving verstuurd, waarna de instelling en/of de topfunctionaris vijf weken hebben om de overtredingen te herstellen. In het geval van een overtreding van de bezoldigingsnormen heeft de WNT-toezichthouder daarna de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen. Indien de last niet wordt uitgevoerd kan de WNT-toezichthouder de verbeurde dwangsommen invorderen. De laatste stap is de onverschuldigde betalingen op te eisen bij de topfunctionaris zelf. In het geval van niet of onjuist openbaar maken van de WNT-gegevens publiceert de minister de ontbrekende gegevens zelf in de Staatscourant. Vervolgens worden de kosten verhaald op de instelling die in gebreke is gebleven.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> WNT-toezichtsplan 2015, p. 35: de oorzaken van onverschuldigde betalingen in het kader van de WNT Kunnen zijn:

- Een overschrijding van de maximum bezoldigingsnorm (Art. 2.3 en 2.6 WNT).
- Een overschrijding van de sectorale norm (Art. 3.1 WNT).
- Ontslaguitkeringen uitgaande boven de maximumnorm van €75.000 c.q. een jaarsalaris zo dit lager ligt (art. 2.10 en 3.7 WNT).
- De uitkering van winstdelingen, bonussen of andere vormen van variabele beloningen, tenzij deze bij AMvB zijn uitgezonderd (Art. 5.6 WNT).

<sup>54</sup> WNT-toezichtsplan 2015, p. 35-45.

<sup>55</sup> WNT-toezichtsplan 2015, p. 35-45.

## 4.2. Opstartfase toezicht en handhaving

### **Toeziht en handhaving zijn nog in ontwikkeling.**

In 2013 en 2014 is een start gemaakt met het ontwikkelen van toezichts- en handhavingsbeleid en bijbehorende werkprocessen. De mate waarin het toezichts- en handhavingsbeleid is ontwikkeld verschilt per WNT-toezichthouder. De verschillende WNT-toezichthouders voeren hun eigen toezichts- en handhavingsbeleid. De meeste bestaande toezichthouders en inspecties hebben uitgebreide toezichtsplannen opgesteld. In deze plannen zijn de stappen die gevolgd kunnen worden bij toezicht en handhaving uitgewerkt.<sup>56</sup> Globaal komen de stappen overeen met de uitwerking die is gemaakt in het Toezichtsplan WNT 2015 van het ministerie van BZK. Sommige kleinere departementen die het toezicht hebben belegd bij de Eenheid Toezicht van het ministerie van BZK hebben (nog) geen processen ingericht voor wanneer handhaving aan de orde komt.

Het ministerie van BZK organiseert als systeemverantwoordelijk departement periodiek toezichthoudersoverleg. De gesprekspartners geven aan dat dit overleg waardevol is en een bijdrage levert aan het verder ontwikkelen van het toezicht en de handhaving. Het toezichthoudersoverleg is gericht op het verduidelijken van de wetstoepassing, coördineren van de WNT-verantwoording en (op termijn) harmonisatie van het toezicht.<sup>57</sup> In het toezichthoudersoverleg zijn van alle WNT-toezichthouders een aantal afgevaardigden aanwezig. Tijdens het overleg worden bijvoorbeeld lopende casussen besproken. Afgesproken is dat WNT-toezichthouders indien nodig afstemming zoeken voordat ze het rapport van bevindingen versturen.

### **Er zijn beperkt cijfers beschikbaar over de uitkomsten van toezicht en handhaving. Uit de WNT-jaarrapportage 2013 blijkt dat het aantal geconstateerde overtredingen gering is.**

Alle toezichts- en handhavingsactiviteiten worden jaarlijks gerapporteerd in de WNT-jaarrapportage, die in december van het opvolgende jaar aan de Tweede Kamer wordt verstuurd. Vooral nog zijn daarom alleen de cijfers over 2013 beschikbaar. De WNT-jaarrapportage 2014 wordt in december 2015 aan de Tweede Kamer verstuurd. De WNT-jaarrapportage geeft inzicht in de uitvoering en realisatie van de doelen van de WNT, om waar nodig actief bij te kunnen sturen.

Uit de WNT-jaarrapportage 2013 blijkt dat in het startjaar 2013 ruim 5.100 WNT-instellingen ruim 31.000 functionarissen hebben gemeld. 95% van de topfunctionarissen ontving een bezoldiging onder het voor hen toepasselijke maximum. Van de 5% functionarissen die meer hebben ontvangen dan het toepasselijke maximum valt het merendeel onder het overgangsrecht. Deze 5% bestaat uit 383 topbestuurders, 416 interne toezichthouders en 120 extern ingehuurde topbestuurders. De meeste van hen werken bij zorginstellingen of woningcorporaties. Indien een hogere bezoldiging werd ontvangen dan de norm, was dit voor topbestuurders gemiddeld met een bedrag van € 40.000.

In 2013 ontvingen 136 topfunctionarissen een ontslagvergoeding. Van deze ontslagvergoedingen viel 31% boven de maximumnorm van €75.000. Indien een hogere ontslagvergoeding werd uitgekeerd dan de norm, was dit gemiddeld met een bedrag van € 77.011.<sup>58</sup> Twee van de ontslagvergoedingen boven de norm vielen niet onder het overgangsrecht.<sup>59</sup>

Meer specifiek zijn in de WNT-jaarrapportage 2013 de volgende gegevens betreffende overtredingen en handhaving opgenomen:

<sup>56</sup> Ministerie van BZK: Toezichtsplan 2015 WNT; WNT-toezichtsplan 2015 beleidsdirecties OCW; CIBG: Werkinstructies Wet Normering Topinkomens.

<sup>57</sup> Ministerie van BZK: Toezichtsplan 2015, p. 13.

<sup>58</sup> WNT-jaarrapportage 2013, p. 11.

<sup>59</sup> WNT-jaarrapportage 2013, p. 243.

- In zeven gevallen is een niet toegestane uitkering geconstateerd, die niet valt onder het overgangsrecht. Deze overtredingen betreffen zowel reguliere bezoldigingen als ontslagvergoedingen. Daarnaast loopt er voor enkele instellingen nog een onderzoek naar mogelijk onverschuldigde betalingen.
- Van 29 instellingen is geconstateerd dat ze niet, niet tijdig, niet volledig of foutief opgave hebben gedaan van hun WNT-gegevens. Daarnaast loopt er voor enkele instellingen onderzoek naar de toepasselijkheid van de WNT.
- In zeventien gevallen is een handhavingsmaatregel ingezet. De meest vergaande maatregel die in 2013 is ingezet is een vooraankondiging van een last onder dwangsom. Dit is in zes gevallen gebeurd.<sup>60</sup>

## 4.3. Detectie

### Er is een onderscheid tussen reactief en proactief toezicht. De meeste WNT-toezichthouders gaan niet proactief op zoek naar overtredingen.

Het toezichtsproces begint met de detectie van een (mogelijke) overtreding. Er zijn verschillende wegen waarlangs een melding van overtreding van de bezoldigingsnorm of het niet of onjuist publiceren van gegevens binnenkomen. Hierbij is een onderscheid in reactief toezicht en proactief toezicht. Bij reactief toezicht reageren de WNT-toezichthouders op meldingen die via verschillende bronnen bij hen binnenkomen. In het geval van proactief toezicht gaat de WNT-toezichthouder zelf op zoek naar overtredingen. Hieronder is een overzicht opgenomen van de meest voorkomende wegen waarlangs meldingen binnenkomen.

#### Reactief toezicht

- Melding door externe accountant. Op basis van artikel 5.2 WNT is bepaald dat de externe accountants overtredingen van de WNT melden bij de minister. Als het mogelijk is om de melding digitaal te doen (zoals bij OCW en VWS) wordt de melding rechtstreeks bij de verantwoordelijke vakminister gedaan. Als dit niet mogelijk is wordt de melding gedaan bij de minister van BZK via topinkomens.nl. Indien de melding bij de minister bij BZK gedaan wordt geeft deze de melding door aan de minister die verantwoordelijk is voor de betreffende WNT-instelling.
- Anonieme melding. Via topinkomens.nl is het mogelijk om een anonieme melding van een overtreding van de WNT te doen.
- Media-aandacht. WNT-toezichthouders kunnen een onderzoek instellen naar aanleiding van media-aandacht over een overschrijding c.q. overtreding van de bezoldigingsnorm.
- Kamervragen. WNT-toezichthouders kunnen een onderzoek instellen naar aanleiding van Kamervragen over een overschrijding c.q. overtreding van de bezoldigingsnorm.

#### Proactief toezicht

- Controles. Een WNT-toezichthouder kan op zoek gaan naar overtredingen door controles uit te voeren. Hierbij kan het zowel gaan om controles van gegevens die in het kader van de jaarverantwoording zijn aangeleverd als controles via andere bronnen.<sup>61</sup>

### WNT-toezichthouders ervaren de beschikbare capaciteit als kaderstellend voor de toezichtsstrategie.

De meeste WNT-toezichthouders geven aan niet proactief op zoek te gaan naar overtredingen. Een reden die hiervoor genoemd wordt door gesprekspartners is dat het al zeer veel capaciteit kost om te acteren op de meldingen die binnenkomen (het reactieve toezicht). In paragraaf 4.4. wordt verder ingegaan op de redenen waarom het acteren op meldingen veel capaciteit kost. Enkele WNT-toezichthouders ervaren dat detectie

<sup>60</sup> WNT-jaarrapportage 2013, p. 243-245.

<sup>61</sup> Ministerie van BZK Toezichtsplan WNT 2015, p. 15.

momenteel niet optimaal is ingericht, maar geven aan geen capaciteit te hebben om een andere detectiestrategie te hanteren.

## 4.4. Prioritering en onderzoek

### De WNT-toezichthouders beslissen op welke meldingen ze wel en niet acteren.

De tweede stap in de toezichtsfase houdt in dat de WNT-toezichthouder een onderzoek instelt. De WNT-toezichthouder legt de uitkomsten van dit onderzoek vast in een 'rapport van bevindingen' dat voor hoor en wederhoor wordt voorgelegd aan de betrokken instelling en daarna in definitieve vorm wordt gestuurd aan de handhavende minister en de accountant. Als de conclusie van het onderzoek is dat de WNT uiteindelijk toch niet wordt overtreden, sluit de WNT-toezichthouder de melding hierover af namens de vakminister. Deze wordt hierover geïnformeerd.<sup>62</sup> De Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuursorgaan in handhavingzaken steeds een eigen afweging moet maken en een inherente afwijkingsbevoegdheid heeft.<sup>63</sup> Ten aanzien van de WNT wordt de politieke ruimte voor niet-handhaven door de Eenheid Toezicht van het ministerie van BZK echter getaxeerd als gering. Zodoende is het algemene uitgangspunt: *handhaven, tenzij*.<sup>64</sup> Dit is terug te zien in de wijze waarop de meeste WNT-toezichthouders omgaan met meldingen. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

### De WNT-toezichthouders verschillen in de wijze waarop ze de binnengekomen meldingen prioriteren.

De afhandeling van binnengekomen meldingen is bij WNT-toezichthouders verschillend georganiseerd. Op hoofdlijnen kunnen drie werkwijzen worden onderscheiden:

- 1. 100% controle.** Bij sommige WNT-toezichthouders vormt de controle van de WNT-gegevens onderdeel van de reguliere controle van alle jaarcijfers van de instellingen. Deze WNT-toezichthouders voeren reguliere controles uit op alle jaargegevens van de onder hen ressorterende instellingen. Bij deze reguliere controles worden ook van alle WNT-instellingen de WNT-gegevens gecontroleerd.
- 2. Acteren op alle binnengekomen meldingen.** Sommige WNT-toezichthouders acteren op alle meldingen die via de verschillende wegen binnenkomen. De gesprekspartners geven hier een aantal redenen voor:
  - a.** Mogelijke overtredingen van de bezoldigingsnorm krijgen vaak veel media-aandacht. Daarom is binnen sommige departementen besproken dat het niet wenselijk is om na een melding geen onderzoek in te stellen.
  - b.** Er is een afbreukrisico wanneer een WNT-toezichthouder niet acteert op een melding, die later wel terecht blijkt te zijn. Omdat WNT-toezichthouders dit risico niet willen lopen kiezen ze ervoor om bij alle binnengekomen meldingen een onderzoek in te stellen.
- 3. Afweging op basis van criteria.** Enkele WNT-toezichthouders prioriteren de binnengekomen meldingen op basis van door hen opgestelde criteria. Gebruikte criteria zijn bijvoorbeeld materialiteit (de financiële omvang van de overtreding in de jaarrekening) in relatie tot kans van slagen (hoe groot de kans is dat met een onderzoek een overtreding geconstateerd kan worden).

De wijze waarop WNT-toezichthouders omgaan met de binnengekomen meldingen is mede afhankelijk van het aantal WNT-instellingen dat de WNT-toezichthouders onder zich hebben. Alleen WNT-toezichthouders die een relatief klein aantal WNT-instellingen onder zich hebben, hebben binnen de huidige capaciteit de mogelijkheid om 100% controles uit te voeren. Verschillende WNT-toezichthouders hebben recent hun werkwijze aangepast of zijn voornemens hun werkwijze aan te passen en streven daarbij naar het prioriteren van meldingen op basis van criteria.

<sup>62</sup> Ministerie van BZK Toezichtsplan WNT 2015, p. 37.

<sup>63</sup> Art. 4:8, Algemene Wet Bestuursrecht.

<sup>64</sup> Ministerie van BZK toezichtsplan WNT 2015, p. 37.

### Onderzoek naar aanleiding van meldingen kost veel capaciteit.

Uit bestudering van de tien handhavingdossiers zijn grote verschillen te zien in de tijd tussen een melding die binnenkomt bij een WNT-toezichthouder en het moment waarop de WNT-toezichthouder een rapport van bevindingen heeft opgesteld. In één van de dossiers is het rapport van bevindingen twee weken na de melding afgerond. In een ander dossier zit er ruim een jaar tussen de melding en het rapport van bevindingen.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat er verschillende factoren van invloed zijn op de doorlooptijd: In een van de dossiers duurt het meer dan twee maanden voordat een instelling reageert op een brief van een WNT-toezichthouder. In een ander geval is er vertraging opgelopen doordat de instantie die de overtreding had gemeld wegens vertrouwelijkheid niet alle gegevens mocht delen met de WNT-toezichthouder. De WNT-toezichthouder moest daardoor nogmaals gegevens opvragen bij de instelling. Uit één van de dossiers blijkt dat een WNT-toezichthouder met het rapport van bevindingen moest wachten op een onderzoek van een andere WNT-toezichthouder dat betrekking had op een identieke overtreding. Tot slot blijkt dat WNT-toezichthouders soms meerdere malen in één onderzoek informatie opvragen bij een instelling.

Gesprekspartners vanuit de WNT-toezichthouders bevestigen de bevindingen uit het dossieronderzoek. De verschillen in de doorlooptijd worden volgens gesprekspartners verklaard door een aantal factoren:

- De beschikbare capaciteit in verhouding tot het aantal lopende onderzoeken.
- Toepassing van het overgangsrecht. Met name WNT-toezichthouders die op alle meldingen reageren hebben veel te maken met dossiers waarvan vrij snel blijkt dat het overgangsrecht van toepassing is (en er dus geen sprake is van een overtreding). Desondanks blijkt uit de bestudering van de handhavingdossiers en gesprekken met de WNT-toezichthouders dat ook het uitwerken van een dossier waarin overgangsrecht van toepassing is veel tijd kost.
- De complexiteit van de casus. Een complexe casus vraagt om diepgaand onderzoek naar specifieke aspecten van de WNT, meerdere contacten met de WNT-instelling, meer interne afstemming en eventueel ook meer externe afstemming (met andere toezichthouders). WNT-toezichthouders geven aan dat naarmate ze meer ervaring opdoen het omgaan met de complexiteit wordt vergemakkelijkt.
- De snelheid waarmee WNT-instellingen en accountants reageren op verzoeken van WNT-toezichthouders.

## 4.5. Handhaving

### Er heeft tot nu toe voornamelijk ‘zachte’ handhaving plaatsgevonden.

Voordat een WNT-toezichthouder een formeel handhavingstraject start, probeert hij in veel gevallen eerst de situatie bij te sturen met behulp van ‘zachte’ handhavinginstrumenten. Onder zachte handhaving wordt verstaan: de WNT-instelling zonder inzet van bestuurlijke dwang bewegen om overtredingen van de WNT te herstellen. Zachte handhaving wordt in de eerste plaats uitgeoefend door de accountant. Als de accountant tijdens de controle van de WNT-verantwoording onregelmatigheden aantreft krijgt de instelling de gelegenheid die te herstellen. Pas als de WNT-instelling en/of de topfunctionaris dit herstel niet tijdig genoeg uitvoeren zal de accountant ertoe overgaan om de onverschuldigde betalingen, ontbrekende gegevens of ontbrekende motivering te melden bij de minister.

Zachte handhaving kan ook worden uitgevoerd door de WNT-toezichthouder. Als de WNT-toezichthouder contact zoekt met een WNT-instelling vanwege een vermoedelijke overtreding gaat daarvan reeds een prikkel om te herstellen uit, voordat de formele handhavingsfase aanbreekt. Als de instelling en/of de topfunctionaris er blijk van geven te volharden in hun standpunt en weigeren om uit eigen beweging de overtreding te

herstellen breekt de harde handhavingsfase aan.<sup>65</sup> In de praktijk komt het vaak voor dat overtredingen van de WNT reeds middels zachte handhaving zijn opgelost. Gesprekspartners schatten in dat in 50% tot 80% van de gevallen de overtreding na zachte handhaving wordt teruggedraaid.

### **In een aantal gevallen is een vooraankondiging van een last onder dwangsom verstuurd.**

De eerste stap in het harde handhavingsproces is dat de handhaver een vooraankondiging van handhaving opstuurt naar de instelling en/of de betreffende topfunctionaris. Dit geldt voor zowel onverschuldigde betalingen in het kader van de WNT als het niet of onjuist openbaar maken van gegevens. Het doel van de vooraankondiging is om betrokkenen via een herstelopdracht een laatste kans te geven om de overtreding(en) ongedaan te maken zonder dat bestuursrechtelijke maatregelen worden ingezet. Betrokkenen krijgen in de vooraankondiging een termijn van vijf weken waarin de vastgestelde overtreding kan worden hersteld voor verleden en toekomst. Uit de WNT-jaarrapportage blijkt dat er in 2013 zes keer een vooraankondiging van een last onder dwangsom is verstuurd.<sup>66</sup> Aangezien er zijn nog geen gegevens over 2014 en 2015 bekend zijn is het nog niet mogelijk conclusies aan dit getal te verbinden.

### **Er is tot nu toe geen last onder dwangsom opgelegd. Wel lopen er trajecten uit 2013 waarvan de verwachting van WNT-toezichthouders is dat een last onder dwangsom opgelegd gaat worden.**

Als de verantwoordelijken de overtreding niet binnen de termijn van vijf weken herstellen, kan de handhaver overgaan tot de volgende stap in het handhavingsproces. Tot nu toe is de meest vergaande maatregel die de WNT-toezichthouders hebben genomen de vooraankondiging van de last onder dwangsom.<sup>67</sup> Een verklaring hiervoor is ten eerste dat er bij WNT-toezichthouders nog onderzoeken lopen naar gegevens over 2013. Daarnaast hebben de WNT-toezichthouders de controle van de WNT-gegevens over 2014 nog niet afgerond. Enkele WNT-toezichthouders geven aan voornemens te zijn op korte termijn wel een last onder dwangsom op te leggen. Tot slot geven gesprekspartners als verklaring voor de beperkte inzet van lasten onder dwangsom aan het beeld te hebben dat er weinig overtredingen zijn. Ze noemen hiervoor een aantal redenen:

Overgangsrecht: Veel overschrijdingen van de bezoldigingsnorm zijn geen overtreding omdat het overgangsrecht nog van toepassing is. In één van de bestudeerde dossiers was bijvoorbeeld sprake van een ontslagvergoeding boven de norm. De ontslagvergoeding was echter onderdeel van een arbeidsovereenkomst die was afgesloten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de WNT. Daarmee viel de overschrijding van de bezoldigingsnorm onder het overgangsrecht. De verwachting van veel gesprekspartners is dat wanneer de toegestane bezoldiging op basis van het overgangsrecht lager wordt het aantal overtredingen zal toenemen.

<sup>65</sup> Ministerie van BZK: Toezichtsplan WNT 2015, p. 21.

<sup>66</sup> WNT-jaarrapportage 2013, p. 245.

<sup>67</sup> Voor de volledigheid zijn hierna de stappen beschreven die de WNT-toezichthouders zouden kunnen nemen:

**Handhavingsstappen bij overtreding van de bezoldigingsnorm:** In het geval van een overtreding van de bezoldigingsnorm is de volgende stap in het handhavingsproces dat een last onder dwangsom wordt opgelegd. De last houdt in dat de gemaakte beloningsafspraken herzien worden en de eventueel reeds gedane betalingen door de topfunctionaris worden terugbetaald aan de instelling. De last onder dwangsom richt zich tot zowel de instelling als de topfunctionaris, aangezien beide partijen hun medewerking moeten verlenen aan het herzien van de gemaakte bezoldigingsafspraken. De vakminister publiceert de last onder dwangsom in de Staatscourant en brengt de WNT-toezichthouder van deze publicatie op de hoogte. Mochten de overtredingen hierna blijven bestaan, dan verbeurt (vervalt) de last onder dwangsom en ontstaat er een betalingsverplichting. Als de vakminister de overtredende instelling bekostigt of subsidieert, kan hij verbeurde dwangsommen verrekenen met deze bekostiging of subsidie. Indien de partijen de last niet uitvoeren of de dwangsommen zijn verbeurd is de laatste stap om de ten onrechte betaalde bedragen in te vorderen. De handhaver zal de onverschuldigde betalingen opeisen door middel van een besluit met een invorderingseis. Zonnodig kan de handhaver hiervoor de hulp inschakelen van een gerechtsdeurwaarder. De invorderingsbeschikking is gericht tot de topfunctionaris en de instelling. De topfunctionaris is de eerst aangesprokene.

**Handhavingsstappen bij het niet of onjuist openbaar maken van gegevens:** Wanneer de verantwoordelijke instelling na de vooraankondiging geen actie onderneemt laat de WNT-toezichthouder de ontbrekende gegevens achterhalen en valideren door een accountant. De handhaver is vervolgens bevoegd om de ontbrekende gegevens alsnog te publiceren in de Staatscourant. Tot slot verhaalt de handhaver de kosten van openbaarmaking op de verantwoordelijke die in overtreding is gebleven. Deze kosten zijn in het Uitvoeringsbesluit WNT vastgesteld op €1100.



Zachte handhaving: Overtredingen worden volgens gesprekspartners regelmatig in een vroeg stadium hersteld door vragen van de accountant of de WNT-toezichthouder aan de instellingen. Dit kan zowel resulteren in terugbetaling van de vergoeding als het anders inrichten van de jaarverantwoording, zodat er geen sprake is van een overtreding. In de WNT-jaarrapportage 2013 is aangegeven dat het niet mogelijk is om te kwantificeren hoeveel zachte handhaving er precies heeft plaatsgevonden. In de gesprekken komt wel naar voren dat zachte handhaving zeer regelmatig voorkomt.

De meeste instellingen willen de wet graag naleven: De meeste instellingen hebben geen belang bij het overtreden van de wet. De meeste overschrijdingen zijn volgens accountants en WNT-toezichthouders dan ook het gevolg van onwetendheid. Dit verklaart waarom veel overschrijdingen worden terug gedraaid op het moment dat er een onderzoek ingesteld wordt door een WNT-toezichthouder. Daarnaast is er veel media-aandacht voor hoge bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector. Meldingen van overtredingen kunnen daarom leiden tot imagoschade van de instellingen. Dit is een prikkel voor instellingen om zich aan de WNT te houden. Een aantal gesprekspartners geeft aan dat een beperkt aantal instellingen met een commerciële inslag bewust ervoor kiest om de grenzen op te zoeken en niet automatisch geneigd is de wet na te leven. Dit komt met name voor in het gesubsidieerde deel van de zorg- en welzijnssector.

## 4.6. Uitdagingen voor de toekomst

De inrichting van toezicht en handhaving begint steeds meer vorm te krijgen bij de verschillende WNT-toezichthouders. Voor de toekomst zien de onderzoekers nog een aantal belangrijke uitdagingen.

### **De eerste uitdaging is om op basis van de beperkt beschikbare capaciteit in de toekomst effectief te blijven toezichthouden en handhaven, ook wanneer het aantal meldingen en overtredingen toeneemt.**

Voor de meeste WNT-toezichthouders geldt dat de wijze waarop toezicht en handhaving zijn ingericht nog in ontwikkeling is. WNT-toezichthouders zijn bijvoorbeeld bezig met het doorontwikkelen van detectie- en prioriteringsstrategieën. Zo heeft één van de WNT-toezichthouders risicofactoren geformuleerd waarmee bepaald kan worden welke WNT-verantwoordingen gecontroleerd gaan worden. Andere WNT-toezichthouders zijn bezig met manieren om in de toekomst proactief op zoek te gaan naar overtredingen van de bezoldigingsnormen.

De WNT-toezichthouders geven hierbij aan dat de beschikbare capaciteit kaderstellend is voor de doorontwikkeling van het toezicht. Dit leidt tot een aantal aandachtspunten:

Effectieve toezichtstrategie met beperkte capaciteit. Veel WNT-toezichthouders geven aan sinds de inwerktrading van de WNT een gebrek te hebben aan capaciteit. Naar eigen zeggen hebben de WNT-toezichthouders geen extra capaciteit gekregen voor het toezicht op de WNT. WNT-toezichthouders geven aan dat het toezicht op de WNT (bijvoorbeeld het controleren van WNT-gegevens en het opstellen van een rapport van bevindingen) veel capaciteit kost. Er is op grond van de opgedane ervaring sprake van een leereffect, maar desondanks wordt ook op dit moment een capaciteitstekort ervaren. De uitdaging is de toezichtstrategie en de beschikbare capaciteit beter op elkaar af te stemmen. Dit vereist óf meer capaciteit om de huidige toezichtstrategie goed uit te voeren óf een andere strategie die goed uitgevoerd kan worden met de huidige capaciteit.

- Geconstateerd wordt dat WNT-toezichthouders met een gebrek aan capaciteit er voor kiezen om 100% controles te houden of naar alle meldingen onderzoek te doen, terwijl door betrokkenen wordt erkend dat het overgrote deel van de overschrijdingen geen overtreding is. Gevraagd naar de doelmatigheid van deze keuze verwijzen WNT-toezichthouders naar de afspraak die ze hebben gemaakt met het beleidsdepartement om vanwege het politieke afbreukrisico naar alle meldingen onderzoek te doen.



- Veel WNT-toezichthouders kiezen ervoor om meldingen te behandelen op volgorde van binnenkomst.

Toename van het aantal meldingen en overtredingen. De verwachting van accountants en WNT-toezichthouders is dat het (mogelijk) ingaan van de WNT-3 en het aflopen van het overgangsrecht in 2017 zullen leiden tot meer meldingen van overtredingen. De aannahme van gesprekspartners dat de WNT-3 zal leiden tot uitgebreidere controle (want de verwachting is dat de scope wordt uitgebreid naar alle functionarissen binnen een WNT-instelling) en dat het overgangsrecht zal leiden tot complexere controle (door percentuele afbouw kunnen accountants niet meer toetsen aan één norm). Mogelijk wordt er dus in de toekomst meer capaciteit van de WNT-toezichthouders gevergd, terwijl er nu soms al sprake is van een gebrek aan capaciteit.

#### **Kennisopbouw en kennisborging blijven van belang.**

Toezicht en handhaving zijn kennisintensieve activiteiten.<sup>68</sup> De afgelopen jaren is al veel kennis omtrent de WNT opgebouwd binnen de WNT-toezichthouders. Om een aantal redenen blijven kennisopbouw en kennisborging in de toekomst een uitdaging:

- **Toepassing van de wet is sterk casus-afhankelijk.** Voor de onderzoeken die worden ingesteld geldt dat vaak uitgebreid onderzoek nodig is omdat de details van de casus verschillen van andere casussen. Dit vergt dat de WNT-toezichthouders per casus nieuwe kennis opbouwen.
- **De wet is in ontwikkeling.** Er vinden regelmatig veranderingen plaats. Begrippen worden bijvoorbeeld nader uitgelegd of wijzigingen in andere wetten hebben invloed op de WNT. De verwachting van gesprekspartners is dat de WNT ook de komende jaren nog ontwikkeld zal worden doordat begrippen nader worden uitgelegd, doordat de WNT-3 mogelijk zal worden ingevoerd en doordat er wijzigingen in andere wetten gedaan zullen worden die invloed hebben op de WNT (bijvoorbeeld het pensioenrecht). Dit vergt dat de WNT-toezichthouders de wijzigingen bijhouden en blijven focussen op het opbouwen van kennis.
- **Er is kennis van het arbeidsrecht nodig.** Voor het toezicht op de WNT is volgens WNT-toezichthouders vaak kennis van arbeidsrecht nodig. Deze kennis is naar eigen zeggen van de WNT-toezichthouders veelal nog niet of onvoldoende aanwezig. Dit vergt dat de WNT-toezichthouders kennis over arbeidsrecht opbouwen of aantrekken.
- **Kennis is sterk geconcentreerd bij enkele personen.** Gesprekspartners geven aan dat in veel gevallen de kennis omtrent de WNT bij de WNT-toezichthouders sterk is geconcentreerd bij enkele personen. Hierdoor ontstaat het risico dat de kennis onvoldoende geborgd is bij het vertrek van deze personen. Een uitdaging is om bij het opbouwen van meer kennis ook aandacht te schenken aan de borging van deze kennis.

Gesprekspartners plaatsen enerzijds de kanttekening dat een deel van de noodzakelijke kennis automatisch zal worden opgebouwd als gevolg van de toenemende ervaring van alle partijen met de WNT. Anderzijds geven gesprekspartners aan dat de hiervoor genoemde ontwikkelingen rond de WNT-3 en het overgangsrecht maken dat blijvende aandacht voor dit onderwerp noodzakelijk is.

<sup>68</sup> B.P.A. van Mil, A.E. Dijkzeul en M. Noordink, Beoordeling effectiviteit 'Nieuwe Stijl', Een praktijkperspectief op het beoordelen van de effectiviteit van een toezichthouder, Tijdschrift voor Toezicht, 2012 / 2.

### **Niet alle partijen zijn er zeker van dat de handhavingsinstrumenten die nog niet in de praktijk zijn toegepast effectief en proportioneel zullen zijn.**

Zoals eerder beschreven zijn nog niet alle beschikbare handhavingsinstrumenten in de praktijk ingezet. Tot nu toe is er bijvoorbeeld nog geen last onder dwangsom opgelegd. Sommige WNT-toezichthouders geven aan zorgen te hebben over het beschikbare handhavingsinstrumentarium.

- Deze gesprekspartners vragen zich bijvoorbeeld af of er wel effectief gehandhaafd kan worden wanneer een instelling geen bekostigings- of subsidierelatie heeft met een instelling. In dit geval kan de handhaver verbeurde dwangsommen niet verrekenen met de bekostiging of subsidie.
- Met name rond de handhaving van de openbaarmakingsplicht is onduidelijk wat de effectiviteit en proportionaliteit van het toezichts- en handhavingsinstrumentarium is. De WNT biedt vooralsnog geen mogelijkheid tot herstel als de openbaarmakingsplicht niet is nageleefd. Gesprekspartners noemen daarnaast dat ze de kosten die de handhaver doorberekent voor het alsnog zelf openbaar maken van de WNT-gegevens te hoog vinden (€1100).<sup>69</sup>
- Een ander aandachtspunt dat in een aantal gesprekken is genoemd is de rolverdeling bij handhaving door de vakministers die het sectorale toezicht hebben belegd bij de Eenheid toezicht WNT van het ministerie van BZK. Gesprekspartners geven aan vragen te hebben over de toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling in bijvoorbeeld situaties waarin de Eenheid Toezicht WNT een overtreding constateert, maar de verantwoordelijke vakminister besluit om niet te handhaven.
- Meer algemeen noemen gesprekspartners dat wanneer de handhavingsinstrumenten wel ingezet zullen worden mogelijk nog gebreken aan het licht zullen komen die nog niet voorzien zijn. De gesprekspartners geven aan dat het goed zou zijn als er nu al door de WNT-toezichthouders wordt nagedacht over de mogelijke gebreken van de handhavingsinstrumenten.

---

<sup>69</sup> Art. 3, Uitvoeringsbesluit WNT.

# 5. Rol- en taakverdeling

Dit hoofdstuk gaat over de rolverdeling rond uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT. De eerste paragraaf gaat dieper in op de interpretatie van de rol van het ministerie van BZK als ‘systeemverantwoordelijke’. De tweede paragraaf betreft de harmonisatie van voorzieningen. De derde en vierde paragraaf gaan dieper in op twee thema’s die door veel gesprekspartners zijn aangedragen, te weten de duidelijkheid van de rol- en taakverdeling en de betrokkenheid van departementen bij de planvorming en voorbereiding van de WNT.

## 5.1. Interpretatie systeemverantwoordelijkheid

### **Naar aanleiding van stevige kritiek in de beginfase heeft het ministerie van BZK aandacht gegeven aan de invulling van zijn rol als systeemverantwoordelijk departement.**

De Auditdienst Rijk had in 2014 stevige kritiek op de wijze waarop het ministerie van BZK in 2013 invulling had gegeven aan de systeemverantwoordelijkheid: *“Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zijn systeemverantwoordelijkheid voor de Wet normering topinkomens op onvoldoende wijze invulling gegeven, zowel richting de ministeries als richting de instellingen in het land. Gegeven het politieke en maatschappelijke belang en de mogelijk directe inkomensgevolgen voor (gewezen) topfunctionarissen had het ministerie een meer proactieve rol moeten spelen, zodat de uitvoeringsrisico’s die zijn verbonden aan een complexe wet als deze eerder konden worden gesignaleerd en beheerst.”*<sup>70</sup> De Algemene Rekenkamer had vergelijkbare kritiek in het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek.<sup>71</sup>

Naar aanleiding van de kritiek besteedde het ministerie van BZK in de tussentijdse evaluatie en het verbeterplan WNT expliciete aandacht aan de invulling van de systeemverantwoordelijkheid. *De systeemverantwoordelijkheid houdt in elk geval in dat de minister zorgt voor een goede inrichting van het systeem en de werking van het systeem (1) nauwgezet volgt (monitoring) en (2) ingrijpt wanneer hij constateert dat het faalt.”* Het ministerie van BZK lichtte verder toe dat het voornemen was om ‘proactief en initiërend te zijn’, een ‘brede politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid’ te dragen, een ‘zichtbare regisserende rol’ te vervullen en zorg te dragen voor ‘adequate personele bezetting bij het ministerie van BZK’, alsmede ‘de kennis en ervaring om de uitvoering van de wet goed te laten verlopen’.<sup>72</sup>

De inzet van het ministerie van BZK heeft effect gehad. In het volgende verantwoordingsonderzoek heeft de Algemene Rekenkamer het beheer van regels en toezicht op de WNT beoordeeld als ‘opgeloste onvolkomenheid’:<sup>73</sup> *“we constateren dat de minister van BZK veel acties heeft ondernomen voor het vergroten van de uitvoerbaarheid van de WNT. De organisatie binnen het ministerie van BZK is versterkt.”*

### **Problemen met de invulling van de systeemverantwoordelijkheid worden deels veroorzaakt door de discussie wat de reikwijdte is van de systeemverantwoordelijkheid.**

Eén van de grondbeginselen van de WNT is dat elke vakminister verantwoordelijk is voor de uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT binnen zijn beleidsterrein. Taken en bevoegdheden van de

<sup>70</sup> Auditdienst Rijk, *Samenvattend auditrapport 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 14 maart 2014, p. 16-17.

<sup>71</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014.

<sup>72</sup> Ministerie van BZK, tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT versie 2.2 | 11 juli 2014, p. 11, p. 19.

<sup>73</sup> Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2015, p. 6.

stysteemminister en de vakminister(s) zijn vanuit dit 'bottom-up'-principe in de WNT toegedeeld. Een sterke centrale sturing staat op gespannen voet met deze departementale verantwoordelijkheid. Anderzijds is geconstateerd dat vanwege de 'reflexwerking' van de wet een uitleg van de WNT door het ene departement ook door andere ministers gehanteerd moet worden en dat daarom eenduidigheid van groot belang is.<sup>74</sup> Afhankelijk van het belang dat wordt gehecht aan de onafhankelijkheid van vakministers en de reflexwerking van de wet gaven (en geven) gesprekspartners hun eigen invulling aan het begrip systeemverantwoordelijkheid. Diverse gesprekspartners hebben aangegeven dat de invulling van de systeemverantwoordelijkheid daarmee een politieke lading heeft gekregen.

## 5.2. Samenhang in uitvoering, toezicht en handhaving

### **De diverse voorzieningen die het ministerie van BZK heeft getroffen dragen op effectieve wijze bij aan de harmonisatie van uitvoering, toezicht en handhaving.**

In paragraaf 3.3 wordt een gedetailleerde beschrijving gegeven van de voorzieningen die in 2014 zijn getroffen door het PNT. Een aantal van deze voorzieningen heeft volgens gesprekspartners een belangrijke bijdrage geleverd aan de harmonisatie van de uitvoering van de WNT.

- De WNT-cursus zorgt ervoor dat alle betrokken ambtenaren over dezelfde kennis beschikken.
- De verbetering van het vraag- en antwoordproces en de website topinkomens.nl en het opstellen van formats en protocollen draagt bij aan harmonisatie van de communicatie richting WNT-instellingen en accountants.
- Het Programma normering topinkomens treedt op als aanspreekpunt richting de buitenwereld op het onderwerp WNT, waardoor de communicatie richting onder andere accountants en brancheorganisaties is verbeterd.
- Het PNT neemt volgens gesprekspartners meer dan voorheen het voortouw in het organiseren van interdepartementale afstemming in werkgroepen en overleggen, wat een belangrijke bijdrage levert aan de harmonisatie van beleidsuitvoering.

### **Mede dankzij de toegenomen kennis en capaciteit heeft het ministerie van BZK meer grip gekregen op de werking van de WNT.**

Aanvankelijk had het ministerie van BZK weinig grip op de uitwerking van de WNT.<sup>75</sup> Dit was één van de oorzaken voor de diverse uitvoeringsproblemen die zijn geschetst in paragraaf 3.1. Ook uit de Reparatielwet WNT (november 2014) en het met terugwerkende kracht invoeren van de Aanpassingswet WNT en het normenkader blijkt dat er fouten zijn gemaakt in de beginfase.<sup>76</sup>

Vakministeries, accountants en WNT-toezichthouders geven aan dat het ministerie van BZK meer grip heeft gekregen op de werking van de WNT sinds de capaciteit van het PNT in 2014 is uitgebreid van ongeveer twee fte tot veertien fte. Het PNT pakt sindsdien vragen en knelpunten op die aanvankelijk bleven liggen of doorgeschoven werden naar andere departementen. Ook grijpt het PNT tijdiger in wanneer problemen dreigen te ontstaan, bijvoorbeeld door het opstellen van een Q&A over de reikwijdte van de WNT. Tot slot draagt het intensievere contact met vakministeries bij aan verbeterd inzicht in de toezicht- en

<sup>74</sup> 34 017 Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector met het oog op een betere uitvoering van de wet (Reparatielwet WNT). Nota naar aanleiding van het verslag.

<sup>75</sup> Auditdienst Rijk, *Samenvattend auditrapport 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 14 maart 2014, p. 16-17. Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2013 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII)*, 20 mei 2014.

<sup>76</sup> 34 017 Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector met het oog op een betere uitvoering van de wet (Reparatielwet WNT). Memorie van Toelichting.

uitvoeringspraktijk, waardoor knelpunten sneller worden gesignaleerd. Tot slot vinden gesprekspartners dat de houding van het PNT positief is verbeterd (proactief, behulpzaam, deskundig).

### **De aandachtspunten ten aanzien van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van BZK volgen voornamelijk uit de aandachtspunten die eerder zijn genoemd in de hoofdstukken uitvoering en toezicht.**

In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor de volgende twee aandachtspunten:

- Het komt nog steeds voor dat instellingen of accountants verschillende antwoorden krijgen op dezelfde vraag, dat vragen die door het ministerie van BZK worden doorgezet bij andere departementen vervolgens niet worden opgepakt of dat een instelling tussen wal en schip valt omdat niet duidelijk is onder welk sectoraal regime de instelling valt. Enerzijds is dit onvermijdelijk gegeven de reikwijdte van de WNT, anderzijds is het voor veel gesprekspartners reden om eenduidige communicatie en doorlopende afstemming als permanente aandachtspunten te noemen.
- Veel gesprekspartners geven aan dat ze hopen dat het verbeterde inzicht van het PNT in de uitvoerings- en toezichtspraktijk ertoe leidt dat bij de voorbereiding van de WNT-3 niet dezelfde fouten worden gemaakt als bij de invoering van de WNT-1 en WNT-2. Zie ook paragraaf 3.1.

## 5.3. Duidelijkheid over rol- en taakverdeling

### **Er is een groot aantal ministeries en toezichthouders betrokken bij de WNT. Er is meer duidelijkheid ontstaan over de rol- en taakverdeling.**

Zie voor een toelichting op de rolverdeling paragraaf 2.2. Door de capaciteitsuitbreiding van ongeveer twee fte naar veertien fte en de 'nieuwe' invulling van de systeemverantwoordelijkheid is het PNT een duidelijker aanspreekpunt geworden voor vragen binnen en buiten de Rijksoverheid. Ook vervult het PNT meer dan voorheen de rol van aanjager en coördinator voor alle WNT-vraagstukken. Dit heeft volgens gesprekspartners zowel te maken met het grotere aantal taken dat door het PNT wordt vervuld, als met het optreden van het PNT in interdepartementale overleggen. Sommige vakministeries geven echter aan dat de coördinerende rol van het PNT als 'mosterd na de maaltijd' komt, aangezien veel vraagstukken zonder betrokkenheid van het PNT in het eerste jaar zijn opgelost. Deze gesprekspartners benadrukken dat de duidelijkheid over de rol- en taakverdeling vooral het gevolg is van voortschrijdend inzicht en de toegenomen ervaring van alle betrokkenen.

### **Veel partijen zijn kritisch over de doelmatigheid van de huidige inrichting.**

De toegenomen duidelijkheid over de rol- en taakverdeling kan volgens veel gesprekspartners de beperkingen van de huidige inrichting (nog) niet oplossen:

- Er wordt door veel gesprekspartners benadrukt dat de kennis verspreid is over enkele personen bij verschillende vakministeries en WNT-toezichthouders, waardoor elk van deze organisaties gevoelig is voor uitval en piekdrukten en 'het wiel regelmatig twee keer wordt uitgevonden'.<sup>77</sup>
- Ten tweede leidt de huidige rol- en taakverdeling tot hoge transactiekosten omdat er veel overleg nodig is over bijvoorbeeld doorgeleiding van meldingen van het ene departement naar het andere departement, nieuwe vraagstukken en instellingen die twee keer in het WNT-register staan.
- Door zowel accountants als vakministeries wordt gesignaleerd dat de huidige taakverdeling voor WNT-instellingen verwarrend kan zijn. Hierna volgt een aantal voorbeelden: algemene vragen worden beantwoord door PNT, sectorspecifieke vragen worden beantwoord door de vakdepartementen; voor sommige instellingen geldt dat het meldpunt waar ze hun gegevens moeten indienen is belegd bij een

<sup>77</sup> Ondanks de informatie-uitvraag die in dit onderzoek is gedaan onder alle betrokken vakministeries. Zijn er geen feiten bekend over het aantal personen dat zich per organisatie bezig houdt met de uitvoering van de WNT.

ander departement dan het toezicht; een aantal departementen heeft het toezicht bij de Eenheid Toezicht WNT van het ministerie van BZK belegd, terwijl de handhaving in handen is van de vakminister; regionale omroepen vallen onder een andere WNT-toezichthouder dan landelijke omroepen; het financieel toezicht en het WNT-toezicht is in sommige gevallen belegd bij verschillende toezichthouders.

Andere gesprekspartners benadrukken echter dat hoewel de rol- en taakverdeling nog doelmatiger kan, de huidige inrichting ook voordelen heeft. Ten eerste kunnen WNT-toezichthouders bij het beoordelen van dossiers gebruik maken van hun sector kennis, waardoor de kans groter is dat de toezichtscapaciteit op de dossiers wordt ingezet waar de kans op overtreding het grootst is. Ten tweede is het toezicht op de WNT ingebed in andere toezichtsprocessen, wat schaalvoordelen heeft ten opzichte van het centraal beleggen van het toezicht. Ten derde vinden sommige WNT-toezichthouders en vakministeries dat de huidige rol-taakverdeling gebruiksvriendelijk is richting WNT-instellingen, omdat ze voor WNT-vraagstukken en andere vraagstukken bij hetzelfde loket terecht kunnen.

#### **De inmenging van het Programma normering topinkomens in interne processen leidt soms tot discussie.**

De verantwoordelijkheidsverdeling is niet formeel vastgelegd.<sup>78</sup> Sommige departementen vinden dat het PNT zich 'te veel met hun interne processen bemoeit'. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inrichting van het toezicht en specifieke handhavingsbesluiten.<sup>79</sup> Deze inmenging botst naar de mening van deze vakdepartementen met de inrichting van de WNT waarin de vakministers verantwoordelijk zijn voor uitvoering, toezicht en handhaving. PNT verwijst naar de rol van het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijk departement, waarin het moet zorgdragen voor de kwaliteit van uitvoering en toezicht.

## 5.4. Betrokkenheid bij planvorming en voorbereiding

### **Departementen voelen zich onvoldoende betrokken bij de planvorming en voorbereiding van wet- en regelgeving.**

Er is weinig feitelijke informatie beschikbaar over de betrokkenheid van andere departementen bij de voorbereiding van de oorspronkelijke WNT.<sup>80</sup> Wel is bekend dat de WNT-1 niet is getoetst op administratieve en bestuurlijke lasten. Om de WNT-2 te toetsen is een panel opgezet voor een ex-ante uitvoerings- en handhavingstoets (EAUT).

De meeste gesprekspartners bij vakministeries en WNT-toezichthouders zijn uitgesproken kritisch over de ruimte die het ministerie van BZK heeft geboden om inbreng te leveren op de WNT. Ze zijn naar eigen zeggen sinds de start van de voorbereiding van de WNT-1 niet of nauwelijks betrokken bij de voorbereiding van de wet- en regelgeving, terwijl de WNT verregaande gevolgen had voor de sectoren waarvoor ze verantwoordelijk zijn.

<sup>78</sup> Deze constatering geldt niet voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Eenheid Toezicht WNT binnen het ministerie van BZK en de vakministers die het toezicht op de WNT bij deze eenheid hebben ondergebracht. Hiertoe is een protocol opgesteld.

<sup>79</sup> Een voorbeeld is dat één van de departementen besloten had het toezicht op de WNT te beleggen bij de accountmanagers van WNT-instellingen. Het programmabureau had de voorkeur voor het beleggen van het toezicht bij één afdeling. Het vakdepartement was echter van mening dat er goede redenen waren om het decentraal te organiseren (één loket voor instellingen, mogelijkheid om dwangsom te kunnen verrekenen met de subsidie, etc.) en is van mening dat elk model, zowel centraal als decentraal, voor- en nadelen heeft.

<sup>80</sup> Wetten worden besproken in onderraden en ministeriele commissies en formeel voorgesteld door het kabinet. Er mag dus worden verondersteld dat andere bewindspersonen wel op de hoogte waren van de inhoud van de WNT.

Het beeld van de meeste vakdepartementen en WNT-toezichthouders is dat de beperkte consultatie het gevolg is van de politieke druk om zowel de WNT-1 als de WNT-2 snel in te voeren. De overtuiging van veel gesprekspartners is dat met een betere afstemming in de voorbereiding veel van de uitvoeringsproblemen hadden kunnen worden voorkomen. Het PNT is op de hoogte van de behoefte van departementen om meer betrokken te zijn bij planvorming en voorbereiding, maar geeft aan dat hier door de (ook politieke) tijdsdruk op deze processen vaak minder tijd dan gewenst voor is.

De kritiek van de departementen betreft in het bijzonder de WNT-1, maar ook alle andere wet- en regelgeving die tot dusver in het kader van de WNT is ingevoerd. Gesprekspartners hebben geen vermindering van deze tijdsdruk ervaren in de afgelopen jaren. Ook ervaren ze de mogelijkheden om inbreng te leveren in de beleidsvoorbereiding van de WNT-3 als onvoldoende.

# 6. Conclusies

## 6.1. Inleiding

Op 1 januari 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de publieke en semipublieke sector.

In de WNT is bepaald dat de wet binnen drie jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd en daarna iedere drie jaar. In 2015 is de eerste integrale wetsevaluatie uitgevoerd, over de periode 2013 tot en met 2015. De wetsevaluatie bestaat uit verschillende deelonderzoeken. Dit is de rapportage van het deelonderzoek over de uitvoering, toezicht op naleving en handhaving van de WNT.

Hierna zijn per onderdeel de conclusies en deelconclusies opgesomd, te beginnen met de conclusies met betrekking tot de context van de wet.

## 6.2. Context

**Conclusie: De kenmerken van de WNT en de context waarin de WNT is ingevoerd maken de uitvoering van de WNT tot een complexe opgave. Bovendien zijn er bij de voorbereiding van de WNT keuzes gemaakt die de complexiteit versterken. De complexiteit vormt een verklaring voor een deel van de uitvoeringsproblemen. Daarnaast maakt de complexiteit het verbeteren van uitvoering, toezicht en handhaving een grotere opgave.**

Deze conclusie wordt ondersteund door de volgende bevindingen:

- De WNT is van toepassing op circa 5.800 publieke en semipublieke instellingen in zeer diverse sectoren.
- Er is veel politieke en maatschappelijke aandacht voor de WNT. Aanpassingen van de WNT leiden tot politiek en maatschappelijk debat. Voor overtredingen en overschrijdingen van de WNT is veel aandacht. Daardoor is het risico op reputatieschade voor de betrokken WNT-instelling of topfunctionaris groot.
- In de WNT is vastgelegd dat de verschillende vakministers verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen. Daardoor is een groot aantal organisaties betrokken bij uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT, wat de uitvoering compliceert.
- De wet is volgens deskundigen inhoudelijk ingewikkeld door de combinatie van rechtsgebieden, de noodzaak om bestaande afspraken te respecteren middels het overgangsrecht en keuzes die zijn gemaakt bij het opstellen van de wet.
- In de hiervoor geschetste context kost het goed invoeren van een wet tijd. Die tijd was er echter maar in beperkte mate, omdat de politieke wens was de WNT snel in te voeren. Mede daardoor is de keuze gemaakt de WNT in stappen in te voeren en tussentijds aanpassingen te maken.
- Uit de gesprekken blijkt dat de WNT bij sommige departementen, WNT-toezichthouders en accountants het imago heeft gekregen van een 'onuitvoerbare wet', ongeacht welke verbeteringen er nog worden doorgevoerd. Om deze partijen mee te krijgen, zal een aanzienlijke weerstand moeten worden overwonnen. Dit vormt een risico voor toekomstige verbetering van uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT.



## 6.3. Uitvoering

*Onderzoeksvraag: hoe verloopt de uitvoering van de WNT? Zijn de eerdere tekortkomingen in de uitvoering voldoende opgelost en welke verbeteringen zijn nog wenselijk en/of noodzakelijk?*

**Conclusie: De benodigde inspanningen voor de voorbereiding en invoering van de WNT werden door betrokkenen aanvankelijk onderschat. Dit heeft geleid tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen in het eerste jaar (2013). Als reactie op de uitvoeringsproblemen zijn nieuwe voorzieningen getroffen en bestaande voorzieningen verbeterd. De waardering van vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants voor de kwaliteit van de uitvoering is dankzij deze inspanningen toegenomen. De verbetering van voorzieningen lijkt bovendien een positieve invloed te hebben op de naleving van de WNT. Belangrijke resterende aandachtspunten zijn de duidelijkheid van het normenkader, de rolinvulling door accountants en de proportionaliteit van de openbaarmakingsplicht. Ook is de verwachting dat nieuwe uitvoeringsproblemen zullen ontstaan als gevolg van het verlopen van het overgangsrecht en eventuele inwerkingtreding van de WNT-3.<sup>81</sup> Deze en andere aandachtspunten zorgen in het licht van de hiervoor geschetste context voor een aanzienlijke opgave.**

Deze conclusie is gebaseerd op zes deelconclusies:

1. De benodigde inspanningen voor de voorbereiding en invoering van de WNT werden door betrokkenen<sup>82</sup> aanvankelijk onderschat. Indicaties hiervoor zijn dat gesprekspartners aangeven dat ze aanvankelijk dachten dat de WNT niet veel zou verschillen van haar voorganger (WOPT); dat er geen formele toets heeft plaatsgevonden op administratieve en bestuurlijke lasten; dat er door politieke druk geen uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden; dat de uitvoeringscapaciteit bij het verantwoordelijke departement onvoldoende was; dat accountants, vakministeries en WNT-toezichthouders onvoldoende op de hoogte waren van de gevolgen van de WNT voor hun werkzaamheden en dat de afstemming tussen de verschillende departementen onvoldoende was georganiseerd.
2. Onderschatting van de voorbereiding en invoering van de WNT heeft geleid tot aanzienlijke uitvoeringsproblemen in het eerste uitvoeringsjaar (2013), zoals ook blijkt uit kritische onderzoeken van de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer. De belangrijkste problemen waren onduidelijkheid over reikwijdte, definities en normen en onuitvoerbare elementen in de wet. Bovendien was er sprake van een vicieuze cirkel, omdat deze uitvoeringsproblemen elkaar versterkten. De uitvoeringsproblemen hadden onder andere tot gevolg dat er in het eerste jaar veel (kleine) fouten werden gemaakt door WNT-instellingen en accountants bij de melding en publicatie van WNT-gegevens.
3. Als reactie op de uitvoeringsproblemen zijn nieuwe voorzieningen getroffen en bestaande voorzieningen verbeterd. Een belangrijke maatregel was het vergroten van de capaciteit van het Programma normering topinkomens (PNT) van het ministerie van BZK. De kwaliteit van de uitvoering is dankzij deze inspanningen toegenomen. Ten eerste is de communicatie en voorlichting verbeterd doordat het PNT een duidelijk aanspreekpunt vormt. Ten tweede is de externe informatievoorziening door de verbetering van de website topinkomens.nl en het opzetten van het vraag- en antwoordproces sterk verbeterd. Ten derde hebben de verbeterde afstemming en de WNT-cursus een belangrijke

<sup>81</sup> De WNT-3 vormt het uitloeiende van de ambitie die in het coalitieakkoord is uitgesproken om de reikwijdte van de WNT per 1 januari 2017 uit te breiden naar alle medewerkers. De WNT-3 bevindt zich in het beleidsvoorbereidende stadium en is nog niet ingediend. Het is nog niet bekend of en wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen door de Staten-Generaal.

<sup>82</sup> Met 'betrokkenen' worden het ministerie van BZK (Programma Normering Topinkomens), vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants bedoeld.

bijdrage geleverd aan de kennis van alle betrokkenen. Ten vierde is het WNT-register mede dankzij de inspanningen van het PNT beter gevuld.

4. Er zijn indicaties dat dankzij de verbetering van de uitvoering de naleving van de WNT is toegenomen.<sup>83</sup> Er is bij WNT-instellingen en accountants meer kennis over de instellingen, de topfunctionarissen en de bezoldigingscomponenten die onder de WNT vallen. Het aantal onbedoelde overtredingen van de WNT is volgens gesprekspartners daardoor afgenomen: meer instellingen voldoen aan de openbaarmakingsplicht en er worden minder fouten gemaakt bij de melding en publicatie van WNT-gegevens.
5. Ondanks de vele nieuwe en verbeterde voorzieningen is er nog steeds een aantal uitvoeringsproblemen. Die zorgen in het licht van de in paragraaf 6.2 geschetste context voor een aanzienlijke opgave:
  - a. Een aantal aspecten van de wet is voor betrokkenen nog steeds onvoldoende duidelijk. Hierbij gaat het onder andere om de periode waarin de bezoldiging van een oud-topfunctionaris gemeld moet worden, de berekening van de bezoldiging van een deeltijd topfunctionaris, de berekening van de subsidiehoogte<sup>84</sup> en diverse vraagstukken rond groepssituaties.<sup>85</sup>
  - b. Rond de openbaarmakingsplicht wordt een onbalans ervaren tussen baten en lasten, aangezien WNT-instellingen, accountants en departementen naar eigen zeggen veel inspanningen moeten leveren om aan deze verplichting te voldoen, terwijl veel van deze instellingen geen functionarissen in dienst hebben die een inkomen hebben dat in de buurt ligt van de WNT- of sectornorm.
  - c. Rond de rolinvulling van de accountant speelt een aantal vraagstukken. De opvattingen van gesprekspartners op dit onderwerp lopen sterk uiteen. Veel gesprekspartners binnen de Rijksoverheid vinden dat accountants onvoldoende invulling geven aan hun controlerende taak en daarbij te vaak de wet- en regelgeving als excuus aanvoeren. Zo zijn veel gesprekspartners kritisch over de beperkte kennis van de WNT bij met name kleine accountantskantoren. De meeste WNT-toezichthouders zijn kritisch over de kwaliteit van de accountantscontroles en geven aan dat zij extra controles moeten uitvoeren door de grote hoeveelheid fouten van accountants. Accountants herkennen zich niet in dit beeld en geven aan dat de vermeende 'fouten' het gevolg zijn van het normenkader dat te veel ruimte biedt voor interpretatie. Bovendien vinden accountants dat het controleprotocol op een aantal onderdelen onvoldoende duidelijkheid biedt over de reikwijdte van de accountantscontrole. Tot slot geven accountants aan dat ze het lastig vinden dat ze in de praktijk een informerende en adviserende rol hebben gekregen richting de WNT-instellingen, terwijl ze de verslaglegging van diezelfde instellingen moeten controleren.
  - d. Hoewel de volledigheid van het WNT register is toegenomen, is er nog geen volledig zicht op de instellingen die onder de WNT vallen. Met name instellingen die worden gesubsidieerd door decentrale overheden en semipublieke instellingen ontbreken nog in het WNT-register. Een ander aandachtspunt is dat sommige instellingen onder meerdere sectoren vallen in het WNT-register, waardoor onduidelijk is welke sectorale normen moeten worden toegepast.

<sup>83</sup> Dit zijn indicaties op basis van de interviews. Voor feitelijk onderbouwde conclusies over de doeltreffendheid moet de WNT-jaarrapportage over het jaar 2014 worden afgewacht.

<sup>84</sup> De WNT is van toepassing op door de overheid gesubsidieerde instellingen met een jaarlijkse subsidie van minsten €500.000,- dat ten minste 50% deel uitmaakt van de inkomsten van dat jaar en voor een periode van ten minste 3 jaar wordt verstrekt. Het is onduidelijk hoe het bedrag van € 500.000 precies berekend moet worden.

<sup>85</sup> Bij groepssituaties is vaak sprake van doorbelasting van kosten (personeel staat op loonlijst van entiteit A en werkt (mede) bij B). Dit levert allerlei praktische toerekenings- en uitvoeringsproblemen op. Bovendien is onduidelijk welke sectorale regelgeving van toepassing is in situaties waarin een groep entiteiten in meerdere sectoren bevat (bijvoorbeeld zorg- en onderwijsactiviteiten of woon- en zorgactiviteiten).

- e. Het proces waarin vragen van accountants en instellingen via de website topinkomens.nl transparant worden beantwoord is erg belangrijk geworden in de informatievoorziening over de WNT. Juist daarom is er behoefte aan doorontwikkeling van het vraag- en antwoordproces door verbetering van (1) de doorlooptijd van beantwoording van vragen, (2) het versiebeheer van nieuwe en gewijzigde vragen, (3) de gebruiksmogelijkheden (bijvoorbeeld downloadfunctie, kalenderjaar-filter), (4) de uniforme communicatie van nieuwe antwoorden, (5) concretere rekenvoorbeelden en (6) duidelijkheid over de juridische status van antwoorden.
  - f. Door het verdelen van rollen en taken over verschillende delen van de Rijksoverheid is kennis van de WNT per organisatie geconcentreerd bij enkele medewerkers. Dit vormt een aandachtspunt met het oog op continuïteit en effectieve kennisdeling.
6. Er dient zich een aantal ontwikkelingen aan die mogelijk zullen leiden tot nieuwe uitvoeringsproblemen. Ten eerste wordt het overgangsrecht vanaf 2017 afgebouwd. Dat betekent dat voor functionarissen die onder het overgangsrecht vallen voor 2017, 2018 en 2019 per functionaris en per jaar verschillende bezoldigingsnormen gelden. Er zijn bij accountants en WNT-toezichthouders zorgen over de praktische toepasbaarheid van deze normen. Ten tweede zijn er zorgen over de uitvoering van de voorgenomen WNT-3. Tot slot volgen er mogelijk nieuwe uitvoeringsproblemen uit aanpassing van aanpalende wet- en regelgeving (zoals de Wwz en het pensioenrecht) en nieuwe inzichten op grond van de toepassing van de WNT.

## 6.4. Toezicht en handhaving

*Onderzoeksvraag: hoe verlopen toezicht op naleving en handhaving van de WNT tot dusver en hoe kan dit worden verbeterd?*

**Conclusie: door de focus op implementatie en uitvoering van de wet is er minder aandacht geweest voor toezicht en handhaving. De jaren 2013 en 2014 kunnen dan ook worden gekenmerkt als opbouwjaren. Er is naar aanleiding van de overtredingen in het verslagjaar 2013 nog geen last onder dwangsom opgelegd. WNT-toezichthouders ervaren momenteel een gebrek aan capaciteit. Het belangrijkste aandachtspunt is het ontwikkelen van een (risicogebaseerde) toezichtstrategie die is afgestemd op de beschikbare capaciteit. Andere aandachtspunten zijn de kennisopbouw en kennisborging onder toezichthouders en de monitoring en waar nodig optimalisering van het handhavingsinstrumentarium op basis van toepassing in de praktijk.**

Deze conclusie is gebaseerd op vijf deelconclusies:

1. De jaren 2013 en 2014 waren opbouwjaren waarin een start is gemaakt met het ontwikkelen van toezichts- en handhavingsbeleid en de bijbehorende werkprocessen. Op grond van de zeven overtredingen die in de jaarrapportage 2013 werden geconstateerd is er tot nu toe nog geen last onder dwangsom opgelegd (de cijfers over 2014 zijn nog niet bekend). Een aantal dossiers uit 2013 is echter nog niet afgerond.
2. De detectie van overtredingen is gebaseerd op verschillende bronnen. De belangrijkste bronnen zijn meldingen van accountants, jaarverslagen van instellingen die worden aangeleverd in het kader van subsidierelaties, Kamervragen, berichten in de media en anonieme meldingen. De meeste WNT-toezichthouders geven aan dat ze zodanig veel tijd kwijt zijn aan het verwerken van de binnengekomen meldingen (informatie opvragen, gegevens controleren) dat ze daardoor geen tijd hebben om proactief op zoek te gaan naar overtredingen. Sommige WNT-toezichthouders ontwikkelen hier wel plannen voor.

3. Er is sprake van een driedeling in de wijze waarop WNT-toezichthouders binnengekomen meldingen prioriteren. Bij sommige WNT-toezichthouders is de controle van de WNT-gegevens onderdeel van de reguliere controle van alle jaarverslagen / jaarcijfers. In dat geval is de facto sprake van een 100% controle van alle WNT-instellingen. Andere WNT-toezichthouders behandelen alle binnengekomen meldingen op volgorde. Een enkele WNT-toezichthouder prioriteert binnengekomen meldingen op basis van materialiteit in relatie tot kans van slagen en combineert deze meldingen met eigen onderzoek naar overtredingen. Het onderzoeken van meldingen zonder het maken van een risico-inschatting is weinig doelmatig, aangezien (1) het goed onderzoeken van WNT-meldingen veel tijd kan kosten en (2) de meeste meldingen wel overschrijdingen van de WNT-norm betreffen, maar in een vroeg stadium reeds duidelijk is dat het vanwege de toepassing van het overgangsrecht geen overtredingen zijn.
4. Vooralsnog volstaat de inzet van ‘zachte’ handhavinginstrumenten en is het niet nodig bevonden om een last onder dwangsom op te leggen. De meest vergaande handhavingmaatregel die de WNT-toezichthouders tot nu toe hebben ingezet is een vooraankondiging van een last onder dwangsom. Het is volgens WNT-toezichthouders nog niet nodig geweest om ‘harde’ handhavinginstrumenten in te zetten doordat (1) veel overschrijdingen onder het overgangsrecht vallen, (2) overtredingen regelmatig in een vroeg stadium hersteld worden door vragen van de accountant of de WNT-toezichthouder aan de instellingen (‘zachte’ handhaving) en (3) instellingen over het algemeen geneigd zijn om de WNT na te leven.<sup>86</sup>
5. Voor de toekomst is er nog een aantal belangrijke uitdagingen op het gebied van toezicht en handhaving.
  - a. Betere afstemming van de toezichtstrategie en de beschikbare capaciteit. Dit vereist óf meer capaciteit om de huidige toezichtstrategie goed uit te voeren óf een andere strategie die goed uitgevoerd kan worden met de huidige capaciteit. WNT-toezichthouders ervaren momenteel een gebrek aan capaciteit, terwijl hun verwachting is dat het aflopen van het overgangsrecht en het eventueel ingaan van de WNT-3 zullen leiden tot meer meldingen van overtredingen. Bij doorontwikkeling van het toezicht is het van belang om rekening te houden met een mogelijke stijging van het aantal meldingen en overtredingen. Door meer risicogebaseerd toezicht te houden kan de beschikbare capaciteit effectiever worden ingezet op de zaken waar de kans op overtreding het grootst is.
  - b. Kennisopbouw en kennisborging onder WNT-toezichthouders blijven in de toekomst een uitdaging omdat (1) toepassing van de wet sterk casus-afhankelijk is, (2) de wet in ontwikkeling is (bijvoorbeeld door wijzigingen in aanpalende wet- en regelgeving die van invloed zijn op de WNT en de mogelijke inwerkingtreding van de WNT-3), (3) kennis van het arbeidsrecht nog niet altijd voldoende aanwezig is bij de WNT-toezichthouders en (4) kennis sterk geconcentreerd is bij enkele personen, waardoor het risico ontstaat dat de kennis onvoldoende gewaarborgd is bij het vertrek van deze personen.
  - c. Een aantal handhavinginstrumenten is nog niet in de praktijk toegepast. Daardoor is de effectiviteit en de proportionaliteit van het handhavinginstrumentarium nog niet bekend. Ook is de verantwoordelijkheidsverdeling rondom toezicht en handhaving nog niet uitgekristalliseerd. Gesprekspartners geven aan vragen te hebben over de toekomstige verantwoordelijkheidsverdeling in bijvoorbeeld situaties waarin de Eenheid Toezicht WNT een overtreding constateert, maar de vakminister besluit om niet te handhaven.

<sup>86</sup> Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat bij publicatie van dit rapport alleen de overtredingen in het verslagjaar 2013 bekend zijn. Er moet nog handhaving gaan plaatsvinden naar aanleiding van overtredingen die in het verslagjaar 2014 zijn geconstateerd.

## 6.5. Rol- en taakverdeling

*Onderzoeksvraag: hoe wordt de wijze waarop het ministerie van BZK de systeemverantwoordelijkheid voor de WNT vormgeeft beoordeeld? Hoe verhoudt die systeemverantwoordelijkheid zich tot de rol van verantwoordelijke vakministers?*

**Conclusie: het eerste uitvoeringsjaar werd gekenmerkt door forse uitvoeringsproblemen en veel onduidelijkheid over de rol- en taakverdeling. Het ministerie van BZK heeft haar rol als systeemverantwoordelijk departement daarna goed opgepakt, resulterend in een toegenomen waardering door andere betrokkenen. Mede dankzij de inspanningen van het ministerie van BZK is er meer duidelijkheid ontstaan over de rol- en taakverdeling. In algemene zin zal de rol- en taakverdeling tussen de betrokken uitvoerders en WNT-toezichthouders ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Een specifiek aandachtspunt betreft de betrokkenheid van departementen bij de planvorming en voorbereiding van wet- en regelgeving.**

Deze conclusie is gebaseerd op de volgende zes deelconclusies:

1. Er is een relatief groot aantal ministeries en uitvoeringsorganisaties betrokken bij uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT. Binnen de WNT zijn vakministers verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT bij die instellingen die onder hen vallen. De verantwoordelijke minister benoemt een toezichthouder die wordt belast met het toezicht op de naleving van de WNT. De minister van BZK is systeemverantwoordelijk.
2. Naar aanleiding van de uitvoeringsproblemen in 2013 heeft het ministerie van BZK aandacht gegeven aan de invulling van zijn rol als systeemverantwoordelijk departement. De waardering voor de rol van het ministerie van BZK als systeemverantwoordelijk departement is onder vakministeries, WNT-toezichthouders en accountants sterk toegenomen. Dit is met name te danken aan de voorzieningen die het ministerie heeft getroffen om de uitvoering te verbeteren (topinkomens.nl, vraag- en antwoordproces, WNT-cursus) en de toegenomen kennis en capaciteit van het Programma normering topinkomens.
3. Er is gaandeweg meer duidelijkheid ontstaan over de rol- en taakverdeling. Mede dankzij de capaciteitsuitbreiding vervult het Programma normering topinkomens meer dan voorheen de rol van aanspreekpunt, aanjager en coördinator.
4. Departementen voelen zich onvoldoende betrokken bij de planvorming en voorbereiding van wet- en regelgeving. Zowel het PNT als de departementen zouden hier graag meer ruimte voor maken, maar geven aan dat hier door de snelheid waarmee wet- en regelgeving wordt ingevoerd onvoldoende tijd voor is.
5. De huidige rol- en taakverdeling leidt volgens gesprekspartners wel tot versnippering van kennis over diverse departementen en WNT-toezichthouders en tot hoge transactiekosten door het vele afstemmen. Voor WNT-instellingen is bovendien niet altijd duidelijk waar ze terecht kunnen met hun vragen. De huidige rol- en taakverdeling heeft echter ook voordelen. Zo kunnen WNT-toezichthouders bij het beoordelen van dossiers gebruik maken van hun sector kennis en wordt het toezicht op de WNT ingebed in andere toezichtsprocessen. Het centraliseren van het toezicht op de WNT kent dan ook een aantal uitgesproken voor- en tegenstanders.

6. In algemene zin zal de rol- en taakverdeling tussen de betrokken uitvoerders en WNT-toezichthouders ook in de toekomst aandacht blijven vragen. Ten eerste door de hiervoor geschetste spreiding van verantwoordelijkheden. Ten tweede omdat de WNT nog in ontwikkeling is. Voorbeelden hiervan zijn de voorbereiding van de WNT-3 en een Algemene Maatregel van Bestuur voor interim-topfunctionarissen en mogelijke wijziging van het pensioenrecht en de Wwz. Ten derde moet met name rond toezicht en handhaving de rol- en taakverdeling nog uitkristalliseren op basis van opgedane ervaringen.

# Bijlage 1. Gesprekspartners

Verkennde gesprekken
Programmamanager Programma Normering Topinkomens
Programma Normering Topinkomens (vier personen)
Coördinator Toezicht en Handhaving WNT BZK
Ministerie van BZK – Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (twee personen)
Ministerie van BZK – Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen (twee personen)
Auditdienst Rijk (een persoon)
Verdiepende gesprekken
Ministerie van Veiligheid en Justitie (zes personen)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (twee personen) de Inspectie van het Onderwijs (twee personen) DUO (een persoon)
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – Cultuur (drie personen)
Commissariaat van de Media (twee personen)
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (drie personen)
Ministerie van Binnenlandse Zaken – Directoraat-Generaal Wonen en Bouwen (twee personen) Inspectie Leefomgeving en Transport (drie personen)
Werkgroep uitvoering sector Rijk (drie personen)
‘Kleine’ departementen: <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministerie van Defensie (een persoon)</li><li>• Ministerie van Buitenlandse Zaken (een persoon)</li><li>• Ministerie van Economische Zaken (een persoon)</li><li>• Ministerie van Financiën (twee personen)</li><li>• Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (twee personen)</li><li>• Ministerie van Infrastructuur en Milieu (een persoon)</li></ul>
Accountants van de volgende organisaties en kantoren: <ul style="list-style-type: none"><li>• De Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA)</li><li>• Deloitte</li><li>• Verstegen accountants en adviseurs</li><li>• Dubois&amp;Co</li><li>• EY</li><li>• De Jong en Laan</li><li>• Ijburg accountants</li><li>• PWC</li><li>• Zirkzee Audit Accountants</li><li>• KPMG</li><li>• Van Ree Accountants &amp; Belastingadviseurs</li><li>• BDO</li><li>• Van Doorne</li></ul>

# Bijlage 2. Geraadpleegde bronnen

## Geraadpleegde bronnen

### Wetten

- Algemene wet bestuursrecht.
- Uitvoeringsbesluit WNT.
- Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.
- Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector met het oog op een betere uitvoering van de wet (Reparatiewet WNT). Memorie van Toelichting.

### Kamerbrieven

- Ministerie van BZK, Kamerbrief 'eerste ervaringen WNT', 1 november 2013.
- Ministerie van BZK, Kamerbrief 'Voortgang normering topinkomens (semi)publieke sector', 10 juli 2014.
- Ministerie van BZK, Kamerbrief 'Invoering Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (33978)', 9 januari 2015.

### Documenten van departementen en WNT-toezichthouders

- Het CIBG, Werkinstructies Wet Normering Topinkomens, versie 1.4., 21 december 2012.
- Ministerie van BZK, Tussentijdse evaluatie en verbeterplan WNT versie 2.2., 11 juli 2014.
- Ministerie van BZK, Toezichtsplan 2015 WNT, 15 mei 2015.
- Ministerie van BZK, WNT-jaarrapportage 2013, december 2014.
- Ministerie van BZK, Sheets introductiecursus WNT, 18 juni 2015.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, WNT-toezichtsplan 2015: beleidsdirecties OCW, versie 1.1., 10 april 2015.
- Tien handavingsdossiers van de volgende WNT-toezichthouders:
  - De Inspectie van het Onderwijs (2)
  - De eenheid toezicht WNT van het ministerie van BZK (2)
  - Het CIBG (3)
  - De Inspectie Leefomgeving en Transport (1)
  - Het ministerie van OCW – Cultuur (2)

### Websites

- [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl)

### Overige bronnen

- Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2014 bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII), 20 mei 2014.
- Auditdienst Rijk, samenvattend auditrapport 2013. Ministerie van BZK d.d. 14 maart 2014.
- B.P.A. van Mill, A.E. Dijkzeul en M. Noordink, Beoordeling effectiviteit 'Nieuwe Stijl', Een praktijkperspectief op het beoordelen van de effectiviteit van een toezichthouder, Tijdschrift voor Toezicht, 2012/2.
- Veldkamp, Communicatie over de Wet Normering Topinkomens, april 2015.
- Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, bijdrage Evaluatie WNT 2013-2014 – Concept Werkdocument, september 2015.
- Staatscourant, Controleprotocol WNT, Nr. 36280, 18 december 2014.



Nassaulaan 1  
2514 JS Den Haag

Postbus 93063  
2509 AB Den Haag

+31 (0)70 359 6955  
[info@kwinkgroep.nl](mailto:info@kwinkgroep.nl)  
[www.kwinkgroep.nl](http://www.kwinkgroep.nl)