

Vergaderjaar 2016–2017

34 654

Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 26 januari 2017

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Inleiding	2
2. Doelstelling wetsvoorstel	3
3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen	3
3.1. Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling	3
3.2. Verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen	3
3.3. Variabele beloningen	4
4. Aanpassing van de normering van ontslagvergoedingen	4
5. Monitoring en evaluatie	4
6. Het tegengaan van wetsontwijking	5
6.1. Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties	5
6.2. Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet	5
7. Overige onderwerpen	6
8. Advies en consultatie	7
9. Administratieve lasten	7

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie. Graag willen zij de regering een aantal vragen stellen. Allereerst merken zij op dat zij het een goede zaak vinden dat met het wetsvoorstel een aantal praktische en administratieve knelpunten in de uitvoering van de WNT worden weggenomen. Denk onder andere aan de verantwoordingslasten voor kleine instellingen met lage vergoedingen voor de topfunctionarissen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij delen de conclusie zoals die uit de evaluatie van de WNT is gekomen namelijk dat de WNT doeltreffend is gebleken als het gaat om het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de (semi-)publieke sector. In dat kader zouden de aan het woord zijnde leden willen vragen op welke termijn de Kamer het wetsvoorstel WNT-3 kan verwachten op grond waarvan alle functionarissen in de (semi-)publieke sector onder de WNT-norm komen te vallen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

Deze leden zijn er voorstander van dat de regels rondom topsalarissen binnen de publieke en semipublieke sector verder worden aangescherpt. Nog te vaak zien deze leden dat grootverdieners binnen de publieke sector absurd hoge bedragen verdienen en dat dit binnen de kaders van de wet past. De leden van de fractie van de SP zijn dan ook teleurgesteld dat dit kabinet de eerder voorgestelde maatregelen heeft ingetrokken.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT).

Deze leden constateren, dat het voorliggende wetsvoorstel het vierde is dat wijzigingen beoogt van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Sinds de inwerkingtreding van de WNT heeft de Kamer zich gebogen over de Aanpassingswet WNT (TK 33 715), de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT (TK 33 978), de Reparatiewet WNT (TK 34 017) en nu de Evaluatiewet WNT. Deelt de regering de zorg van deze leden, dat als gevolg van deze stapeling van wetgeving in combinatie met het lopende overgangsrecht, de kansen toenemen dat instellingen fouten maken in de uitvoering en verantwoording?

De wetsevaluatie richtte zich op de doeltreffendheid en effecten van de wet en ging tevens in op de uitvoering, toezicht op naleving, en handhaving van de WNT, kenbaarheid, communicatie en regeldruk. De leden van de CDA-fractie hebben er eerder bij de regering op aangedrongen, dat ook mogelijk ongewenste neveneffecten van de WNT in de evaluatie worden betrokken, zoals effecten op het gehele loonebouw en arbeidsmarkteffecten. In dit verband verwijzen deze leden naar bijvoorbeeld het Nationaal Commissarissen Onderzoek 2015, waaruit blijkt dat commissarissen in zowel de private als in de publieke sector het gemiddeld meer eens zijn met de stelling, dat het door de WNT moeilijker is om bestuurders en commissarissen te werven of te selecteren.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de evaluatie. Naar aanleiding van de evaluatiewet hebben deze leden nog enkele vragen.

2. Doelstelling wetsvoorstel

De WNT is op 1 januari 2013 in werking getreden, zo brengen de leden van de VVD-fractie in herinnering. Nadien hebben we de Aanpassingswet WNT, de Reparatiewet WNT en de WNT-2 gekregen. Al die opeenvolgende wetswijzigingen maken de wet zeer onoverzichtelijk. Wat betekenen deze op één volgende wetswijzigingen voor de controle op de naleving van de onderhavige regelgeving? In hoeverre wordt deze daardoor bemoeilijkt? Hoe ziet de regering dat? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie lezen dat de wetsevaluatie laat zien dat de WNT en de uitvoering van de wet op onderdelen verder kunnen worden verbeterd. Kan de regering toelichten in welke situaties de normering nu niet of niet volledig geldt waar dat wel gewenst is? Op basis waarvan is de regering dit van mening?

3. Vermindering van administratieve lasten voor WNT-instellingen

De leden van de D66-fractie zijn voorstander van een zo doelmatig mogelijke uitvoering van de WNT. De leden lezen dat voorgestelde wijzigingen een administratieve verlichting van € 2,85 mln. opleveren. Zijn er additioneel nog mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen? In hoeverre is er in de consultatie door instellingen die vallen onder de WNT op dit punt van de evaluatie gereageerd? Kan de regering specifiek voor dit punt een overzicht geven van de bijdragen aan de consultatie?

3.1. Uitwerking van de publicatie- en meldplicht bij ministeriële regeling

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering de verantwoordingsregels per ministerieel besluit wil vastleggen en niet langer uitputtend in een wet wil benoemen. De kritiek dat zonder tussenkomst van de Kamer deze regels dan gewijzigd kunnen worden, wordt door de regering beantwoord met de opmerking dat de stabiliteit van de verantwoordingsregels het uitgangspunt is en dat de Minister van BZK terughoudend zal zijn met het wijzigen van de regels. Hoe kan de regering dit garanderen, bijvoorbeeld als een nieuw kabinet aantreedt? Is de regering het met deze leden eens dat een wettelijke grondslag meer houvast biedt en dat dit, ongeacht welke Minister van BZK op dat moment in functie is, wenselijk is?

3.2. Verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen

Om de mogelijkheden voor proactief, risicogebaseerd toezicht te vergroten, wordt voorgesteld, zo lezen de leden van de VVD-fractie, WNT-toezichthouders meer mogelijkheden te geven om gegevens op te vragen. Er worden twee organisaties toegevoegd aan die organisaties die al inlichtingen moeten verstrekken, te weten het UWV en de Kamer van Koophandel. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het voor organisaties als het UWV niet mogelijk is om gegevens op uitsluitend topfunctionaris-niveau te verstrekken. Hoe gaat dat in zijn werk? Moeten deze organisaties alle gegevens verstrekken? Zijn de vragen persoonsgericht of meer algemeen? Wat zijn de consequenties voor de WNT-rapportage? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat vanwege het verminderen van de administratieve lasten de regels ten aanzien van de publicatie- en meldplicht worden bijgesteld. Alleen is op dit moment nog niet duidelijk hoe de vrijstelling van deze plicht voor kleine semipublieke instellingen vormgegeven gaat worden. De regering geeft aan te onderzoeken of er een «bredere set criteria», anders dan alleen de loonsom, kan worden gevonden op grond waarvan die vrijstelling gegeven kan gaan worden. Die criteria worden in een ministeriële regeling vastgelegd. Kan de regering aangeven waaraan daarbij wordt gedacht?

3.3. Variabele beloningen

Voorgesteld wordt, zo lezen de leden van de PvdA-fractie, om het voor topfunctionarissen die minder dan het norminkomen van de WNT verdienen, mogelijk te maken dat zij in aanmerking kunnen komen voor variabele beloning zoals een incidentele bonus. Het algeheel verbod op variabele beloningen komt te vervallen. De aan het woord zijnde leden vragen zich af hoe voorkomen kan worden dat topfunctionarissen zelf invloed gaan uitoefenen op het zichzelf toekennen van bonussen? Deelt de regering de mening dat dit ongewenst zou zijn, zelfs al blijft het totale inkomen van de topfunctionarissen inclusief een bonus onder de WNT-norm? Zo ja, hoe kan dit voorkomen worden? En hoe kan voorkomen worden dat het vervallen van dit verbod gaat leiden tot opdrijven van de inkomens van topfunctionarissen? Zo nee, waarom deelt de regering die mening niet?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering het mogelijk wil maken om variabele beloningen toe te staan, zolang niet de totale hoogte van de WNT-norm overschreden wordt. Deze leden vragen zich af waarom de regering van mening is veranderd, omdat zij eerder zei dat bestuurders die werken voor de publieke zaak niet financieel geprikkeld hoeven te worden.

4. Aanpassing van de normering van ontslagvergoedingen

De leden van de SP-fractie lezen dat wanneer er een collectieve afspraak bestaat met betrekking tot ontslagvergoedingen, hier geen maximum aan kan worden gesteld. Deze leden vragen of de regering wel andere mogelijkheden ziet om te voorkomen dat bestuurders met een enorme vergoeding naar huis worden gestuurd. Wat zou de regering bijvoorbeeld vinden van de mogelijkheid dat in cao's aanvullende afspraken worden opgenomen over ontslagvergoedingen boven de € 75.000,-?

5. Monitoring en evaluatie

De leden van SP-fractie lezen dat de regering niet langer alle gegevens wil publiceren van overschrijdingen van de WNT-norm, zolang dit niet daadwerkelijk een overtreding is. Deze leden vinden echter transparantie ook belangrijk en denken dat het belangrijk is dat mensen verantwoording kunnen afleggen over het salaris dat zij verdienen in een publieke of semipublieke instelling. Is de regering dat met deze leden eens?

De regering stelt, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat er als gevolg van het overgangsrecht vooralsnog onvoldoende zicht is op neveneffecten van de wet. In 2020 loopt het overgangsrecht van de inwerkingtreding van de WNT af en is de afbouw van bezoldigingen hoger dan 100% van het ministersalaris volgens de WNT-2 vergevorderd. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering, wanneer kan worden vastgesteld of de wet al dan niet ongewenste arbeidsmarkteffecten heeft en ongewenste effecten op het hele loonebouw in organi-

saties. Belemmert de stapeling van wet- en regelgeving op het gebied van normering van topinkomens op zichzelf onderzoek naar de effecten van de verschillende maatregelen?

6. Het tegengaan van wetsontwijking

6.1. Anticumulatie bij vervulling van meerdere bestuursfuncties

De leden van de VVD-fractie leggen de volgende casus voor nu de regering een anticumulatiebepaling voorstelt die de totale bezoldiging uit functies als topfunctionaris bij verschillende WNT-instellingen maximeert tot het wettelijk bezoldigingsmaximum. Stel een topfunctionaris is voor 60% werkzaam bij een WNT-instelling en voor 40% bij een gelieerde private instelling. Hoe wordt hier mee omgegaan, gelet op de voorgestelde anticumulatiebepaling? Wordt op deze manier een topfunctionaris voor zijn dienstverband bij de private instelling onder de WNT gebracht? Als deze topfunctionaris voor 60% bij de WNT-instelling aan het maximum zit, wordt hij dan ook voor 40% bij de niet-WNT-instelling gemaximeerd op de WNT-norm? Er is immers besloten gelieerde bedrijven niet onder de WNT te brengen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel ook enkele bepalingen bevat ten aanzien van het tegengaan van wetsontwijking. Daarbij valt het deze leden vooral op dat de regering naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State het oorspronkelijk wetsvoorstel op een voor de aan het woord zijnde leden belangrijk punt heeft afgezwakt. Zo wijzen deze leden er op dat de aanvankelijk voorgestelde antimisbruikbepaling is geschrapt. De afgelopen jaren is steeds opnieuw gebleken dat misbruik van de WNT zich moeilijk in specifieke wet- of regelgeving laat vangen. Gebleken is dat de creativiteit van enkelingen om zich aan de letter van de wet te onttrekken helaas groot is gebleken. De aan het woord zijnde leden hechten daarom zeer aan een meer algemene antimisbruikbepaling die de Minister de mogelijkheid biedt om op te treden tegen degenen die de WNT willen omzeilen. De aan het woord zijnde leden hebben wel behoefte aan een algemeen handvat tegen wetsontwijking, juist omdat het voor de wetgever niet mogelijk is om alle constructies vooraf uitputtend in kaart te brengen en in wetgeving onmogelijk te maken. Kan de regering nader uitleggen waarom een dergelijke bepaling alsnog niet in het voorliggend wetsvoorstel is opgenomen?

6.2. Aanscherping van de personele reikwijdte van de wet

De regering stelt voor, lezen de leden van de VVD-fractie, om de definitie van topfunctionaris zodanig aan te scherpen, dat een functionaris die de functie van topfunctionaris voor een periode langer dan twaalf maanden heeft vervuld en na beëindiging van die functie vervulling in dienst blijft bij de desbetreffende rechtspersoon of instelling, voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft. In dit kader leggen de leden van de VVD-fractie het volgende voor. Een topfunctionaris wordt, gelet op zijn specifieke expertise, op enig moment een gewone functionaris. Niet is uitgesloten dat zijn collega-experts substantieel meer verdienen dan hij en uitkomen boven de WNT-norm. In hoeverre is er dan een mogelijkheid om die ongelijkheid ongedaan te maken of wordt er in deze situatie strikt vastgehouden aan het voorstel dat iemand dan voor een periode van vier jaar volledig genormeerd blijft. Hoe ziet de regering dat? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering. De regering geeft bovendien aan dat deze regel niet gaat gelden voor medisch specialisten, die uitgezonderd zijn van de WNT. Hoe staat het met

de luchtverkeersleiders? Deze zijn immers ook uitgezonderd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat voorgesteld wordt dat oud-topfunctionarissen, die na hun aftreden als «adviseur» blijven werken, onder de normering van de bezoldiging en ontslagvergoeding van de WNT moeten komen te vallen. De aan het woord zijnde leden zijn voorstander van dit voorstel. Zij lezen dat het «meer dan eens» voorkomt dat topfunctionarissen via een adviseurschap er in geslaagd zijn om bijvoorbeeld ontslagvergoedingen te vermijden door van een dergelijke constructie gebruik te maken. Hoe vaak komt dit voor en kan de regering hier recente concrete voorbeelden van noemen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering van plan is om via een ministeriële regeling de mogelijkheid te creëren functies aan te wijzen waarvoor de voorgestelde normering na het aftreden van de topfunctionaris niet geldt. Waarom is hier behoefte aan? Aan welke criteria denkt de regering hierbij? Waarom worden dergelijke uitzonderingen niet bij AMvB, met een voorhangprocedure, aan de Kamer voorgelegd?

De leden van de SP-fractie delen de mening van de regering dat instellingen constructies hanteren die niet in strijd zijn met de letter van de WNT, maar wel ingaan tegen het doel en de strekking van de wet. De leden van deze fractie zijn blij dat de regering hier maatregelen tegen neemt, zoals het vervallen van de titel gewezen topfunctionaris en een anticumulatiebepaling. Deze leden willen wel graag een nadere toelichting waarom toezichthoudende functies hier niet onder vallen. Het argument dat eventueel toekomstige toezichthouders ontmoedigd zouden kunnen raken vinden deze leden niet erg sterk. Wanneer kunnen deze leden de uitbreiding van de personele reikwijdte tegemoet zien?

Deze leden lezen voorts dat medisch specialisten nog steeds uitgezonderd worden als zij meerdere functies combineren. De leden van deze fractie zouden graag zien dat medisch specialisten ook onder de WNT-norm vallen en dat ook het anti-accumulatiebeginsel op hen van toepassing wordt. Het voornemen dat ook andere functies bij ministeriële regeling uitgezonderd kunnen worden van de volledige normering voor vier jaar bij gewezen topfunctionarissen zouden deze leden graag beter onderbouwd zien. Aan welke beroepsgroepen moeten zij dan denken? Waarom zou het wenselijk zijn om deze groepen uit te zonderen van de publieke norm die we hebben vastgesteld?

Uit de wetsevaluatie concludeert de regering, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, dat de wet doeltreffend is in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector. De regering constateert tegelijkertijd, dat het meer dan eens voorkomt dat topfunctionarissen aftreden en dan nog enige tijd aanblijven als «adviseur», in de veronderstelling dat de normering van de bezoldiging en ontslagvergoeding dan niet meer geldt. Hoe verhouden deze conclusies zich tot elkaar, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

7. Overige onderwerpen

Uitzonderingen op de bezoldigingsnorm zijn mogelijk, constateren de leden van de VVD-fractie. De toewijzing daarvan is een bevoegdheid van de vakminister en de Minister van BZK gezamenlijk. De leden van de VVD-fractie vragen hoe gewaarborgd is dat er sprake is van eenheid in die beoordelingen. Hoe wordt willekeur voorkomen? Zijn er criteria opgesteld? Zo ja, hoe luiden die? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Voorts krijgen de leden van de VVD-fractie graag een reactie van de regering op het volgende. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken verstrekt niet alleen subsidie aan Nederlandse instellingen, maar ook aan buitenlandse. Hoe gaat de regering hiermee om? Gaat het ministerie strengere regels opleggen aan Nederlandse dan aan buitenlandse organisaties?

8. Advies en consultatie

De leden van de PvdA-fractie zijn niet op voorhand overtuigd van de reactie van de regering op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om de werkingssfeer van de WNT niet uit te breiden tot bepaalde gelieerde rechtspersonen en tot rechtspersonen die werkzaamheden uitvoeren ten behoeve van zorginstellingen. De aan het woord zijnde leden delen de mening van de Afdeling niet dat daarmee zou worden doorgedrongen in de private sfeer zonder dat daarvoor voldoende rechtvaardiging bestaat. De rechtvaardiging bestaat naar de mening van de leden van de PvdA-fractie wel degelijk namelijk dat deze rechtspersonen direct of indirect tenminste grotendeels uit publieke middelen worden gefinancierd. Kan de regering hier nader op ingaan?

9. Administratieve lasten

De leden van de D66-fractie lezen dat door wijzigingen in de reikwijdte ongeveer 200 instellingen niet langer onder de WNT vallen. De leden van de D66-fractie zouden hierover graag meer informatie ontvangen. Om wat voor instellingen gaat het in dit geval? Waarom is er voor gekozen om deze instellingen niet langer onder de WNT te laten vallen?

De voorzitter van de commissie,
Pia Dijkstra

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx