

Vergaderjaar 2017–2018

30 111

Topinkomens

Nr. 107

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VOOR MEDISCHE ZORG

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 februari 2018

Naar aanleiding van berichtgeving in Het Financieel Dagblad over constructies in de zorg om het verbod op winstuitkering en de Wet normering topinkomens (WNT) te omzeilen bent u op 23 november 2017 per brief geïnformeerd (Kamerstuk 30 111, nr. 105). Voor wat betreft de WNT is toegezegd maatregelen te bezien om dergelijke constructies in de zorg tegen te gaan. Tevens is toegezegd ook te kijken naar eventuele andere maatregelen om ontwijking van de WNT tegen te gaan. Met deze brief wordt invulling gegeven aan deze toezeggingen.

1. Algemeen

Het kabinet staat voor een sober beloningsbeleid voor topfunctionarissen in de (semi)publieke sector. Geld voor publieke voorzieningen moet niet besteed worden aan bovenmatige beloningen. De WNT maximeert daarom de bezoldiging van topfunctionarissen en zorgt voor transparantie. De WNT als zodanig wordt goed nageleefd, zoals blijkt uit de eerste wetsevaluatie en de opeenvolgende WNT-jaarrapportages. De tweede wetsevaluatie is voorzien voor 2020. Het kabinet ziet onverminderd streng toe op naleving van de wet en pakt eventuele problemen bij de uitvoering aan. Daarnaast heeft het tegengaan van mogelijke constructies om de WNT te ontwijken prioriteit. Het kabinet heeft de bereidheid om hiervoor, ook voorafgaand aan de tweede wetsevaluatie, zo nodig de wet te wijzigen.

2. Voorgeschiedenis: aanpak wetsontwijking bij Evaluatiewet

De WNT is in 2013 in werking getreden. Nadien is een aantal wetswijzigingen doorgevoerd om de wet aan te scherpen en de werking te verbeteren. De meest recente wetswijziging heeft plaatsgevonden naar

aanleiding van de eerste wetsevaluatie uit 2015. In de Evaluatiewet WNT¹ die in 2017 in werking is getreden, is een tweetal bepalingen opgenomen om wetsontwijking tegen te gaan:

- Anticumulatiebepaling: de bezoldiging van een topfunctionaris die bij twee of meer WNT-instellingen bestuurder is, mag in totaal niet meer bedragen dan het algemeen bezoldigingsmaximum.
- Een topfunctionaris die stopt als bestuurder, maar binnen de organisatie een andere functie dan die van topfunctionaris gaat vervullen, blijft nog vier jaar gebonden aan het algemeen bezoldigingsmaximum.

In het aan de Raad van State voor advies voorgelegde voorstel van de Evaluatiewet WNT was nog een drietal andere maatregelen tegen ontwijking of misbruik van de WNT opgenomen:

- In de zorg is de WNT – kort gezegd – van toepassing op instellingen die zijn toegelaten op grond van de Wet toelating zorginstellingen (WTZi). Instellingen die enkel in opdracht van een toegelaten zorginstelling zorg verlenen, hebben in de praktijk zelf geen WTZi-toelating nodig. Deze instellingen vallen dus niet onder de WNT. Dit is de situatie waar de berichtgeving van Het Financieel Dagblad onder meer betrekking op heeft. Om de werking van de WNT in de zorg te verbeteren, was voorgesteld de toepasselijkheid van de WNT op zorginstellingen niet meer te koppelen aan een WTZi-toelating, maar aan het (laten) verlenen van zorg als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz). Hierdoor zouden ook instellingen die zorg verlenen in opdracht van een andere instelling («onderaannemers») onder de reikwijdte van de WNT komen te vallen.
- In de zorg en ook elders in de (semi)publieke sector is sprake van holdingconstructies, waarbij soms de holding geen WNT-instelling is en een of meer dochters wel of vice versa. Het komt voor dat de topfunctionaris van de WNT-instelling als topfunctionaris op de loonlijst van de niet-WNT-instelling staat en het totaal van zijn bezoldigingen boven het WNT-maximum uitkomt. Thans is in de WNT reeds geregeld dat de totale bezoldiging die een topfunctionaris bij een WNT-instelling en bij de dochter van deze WNT-instelling verdient, niet meer mag bedragen dan het toepasselijk bezoldigingsmaximum. Op dit moment geldt het omgekeerde niet: de bezoldiging die de topfunctionaris bij de moeder van een WNT-instelling verdient, telt niet mee voor de normering.
- Een algemene anti-misbruikbepaling zou de bevoegde Minister een algemeen handvat bieden om misbruik van de WNT tegen te gaan. Dit zou het sluitstuk vormen voor de aanpak van constructies om de WNT te omzeilen, omdat het onmogelijk is alle mogelijke misbruikconstructies vooraf in beeld te brengen.

Bij deze drie maatregelen, die in de praktijk voorkomende constructies om de WNT te omzeilen tegengaan, plaatste de Raad van State op enkele onderdelen kanttekeningen. In het nader rapport (Kamerstuk 34 654, nr. 4) heeft het vorige kabinet toegelicht dat omwille van de voortgang en ter bevordering van een voorspoedige parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT is gekozen deze bepalingen uit het wetsvoorstel te schrappen.

Het kabinet heeft mede naar aanleiding van de berichtgeving eind vorig jaar besloten deze drie maatregelen nogmaals serieus tegen het licht te houden en ook na te gaan of uit de praktijk nadien nieuwe signalen zijn gekomen die duiden op andere, eerder niet bekende constructies om de WNT te ontwijken. Een ronde langs de betrokken WNT-toezichthouders en

¹ Stb. 2017, nr. 151.

andere relevante stakeholders heeft op dit moment geen (mogelijke) nieuwe ontwikkelingsconstructies aan het licht gebracht.

3. Heroverweging

Hierna volgt de heroverweging van de drie bepalingen die eerder onderdeel uitmaakten van het wetsvoorstel Evaluatiewet WNT.

3.1 Onderaannemersconstructies in de zorg

Een zorginstelling moet voor het verlenen van zorg waarop aanspraak bestaat op grond van de Zvw- of de Wlz een WTZi-toelating hebben. Heeft een zorginstelling zo'n toelating en is sprake van een rechtspersoon, dan is de WNT van toepassing. Het komt regelmatig voor dat toegelaten instellingen de zorgverlening uitbesteden aan andere rechtspersonen, de zogenaamde onderaannemers. Een rechtspersoon die enkel in opdracht van een andere zorginstelling zorg verleent, heeft daarvoor geen toelating nodig. Op zo'n rechtspersoon is de WNT dus ook niet van toepassing, terwijl deze evengoed zorg verleent die wordt bekostigd via publieke middelen.

Dit leidt tot de situatie dat de bezoldiging van een bestuurder van een rechtspersoon die naar gelang deze zelf of in opdracht zorg verleent, verschillend wordt genormeerd, zonder dat daarvoor een goede reden bestaat. Dit vindt het kabinet met uw Kamer een ongewenste situatie. Deze lacune leidt bovendien tot de mogelijkheid in het zorgdomein om de WNT te ontwijken. Het kabinet is daarom voornemens om alsnog de koppeling tussen de WNT en de WTZi los te laten. De WNT wordt dan van toepassing op rechtspersonen die zorg als bedoeld bij of krachtens de Zvw of de Wlz (laten) leveren, waarbij het niet van belang is of deze zorg via uitbesteding wordt verleend.

Een risico waar de Raad van State vorig jaar op wees, is dat de reikwijdte van de WNT daarmee wordt uitgebreid tot organisaties die niet behoren tot de (semi)publieke sector. Bezien vanuit de publieke aard van de financiering van de zorg («geld voor de zorg moet voor de zorg blijven») acht het kabinet het wenselijk om de bezoldiging van topfunctionarissen van deze instellingen ondanks de opmerkingen van de Raad van State te normeren. Het moet daarbij niet uitmaken via welke constructie die zorg wordt verleend. Om tegemoet te komen aan de eerder geuite zorgen van de Raad van State en om te zorgen dat de maatregel proportioneel is, zal tijdens de voorbereiding van het wetgevingstraject worden onderzocht of er aanleiding is om deze maatregel niet van toepassing te laten zijn op instellingen die bepaalde vormen van zorg verlenen, bijvoorbeeld omdat ze teveel in het private domein opereren.

3.2 Aanpassing begrip gelieerde rechtspersoon

De WNT merkt rechtspersonen aan als gelieerde instelling indien deze zijn opgericht door een WNT-instelling. Deze gelieerde instellingen vallen zelf als zodanig niet onder de WNT, maar hebben wel een bestuurlijke of financiële relatie met een WNT-instelling. Het kabinet is voornemens het begrip gelieerde rechtspersoon in de WNT zodanig aan te passen dat het gelieerde verband niet slechts naar «beneden» werking heeft (de dochtermaatschappijen van een WNT-instelling), maar ook naar «boven» (de moedermaatschappij waar de WNT-instelling onder valt). De bedoeling van het huidige begrip gelieerde instelling is dat wordt voorkomen dat de WNT kan worden ontweken door de topfunctionaris gedeeltelijk aan te stellen bij bijvoorbeeld een dochteronderneming die niet onder de WNT valt. De voorgestelde aanpassing leidt ertoe dat ook

het geheel of gedeeltelijk aanstellen van de topfunctionaris bij de moederorganisatie van de WNT-instelling, hetgeen in de praktijk voorkomt, niet langer kan resulteren in het door de wetgever niet-beoogde effect van ontwijking van het bezoldigingsmaximum.

De afdeling Advisering van de Raad van State was begin 2017 bevreesd voor uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar organisaties die niet tot de (semi)publieke sector behoren. De afdeling had daarbij een verzekeringsconcern voor ogen met daarbinnen een zorgverzekeraar en andere rechtspersonen die commerciële (schade)verzekeringsactiviteiten ontplooiën. De afdeling vreesde dat topfunctionarissen die alleen bij de moederorganisatie werkzaam zijn dan onder de reikwijdte van de WNT worden gebracht. Dit is evenwel niet wat met de bepaling werd beoogd. Alleen indien een topfunctionaris zowel bij de WNT-instelling als bij de aan de WNT-instelling gelieerde rechtspersoon werkt, telt de bezoldiging die de topfunctionaris bij de gelieerde rechtspersoon ontvangt mee voor het bezoldigingsmaximum. Daarmee heeft deze uitbreiding alleen betrekking op de bezoldiging van de topfunctionaris en wordt de gelieerde rechtspersoon als zodanig geen WNT-instelling.

De bepaling heeft alleen werking als de topfunctionaris van de WNT-instelling tevens bezoldigd werkzaam is bij een gelieerde rechtspersoon. Als de topfunctionaris werkzaamheden verricht bij de gelieerde rechtspersoon maar daarvoor geen (extra) bezoldiging ontvangt, dan heeft het feit dat een dochteronderneming of moederorganisatie als gelieerde rechtspersoon wordt aangemerkt materieel geen gevolgen. Ook als de WNT-instelling en de bovenliggende moederorganisatie eigen besturen met verschillende topfunctionarissen hebben, heeft de bepaling materieel geen gevolgen. De bepaling ziet alleen op de specifieke situatie dat een topfunctionaris geheel of gedeeltelijk wordt bezoldigd door de gelieerde instelling en heeft in die zin zeer gerichte werking, met name ook omdat de werking van de WNT alleen betrekking heeft op de bezoldiging van de topfunctionaris en de WNT geen andere verplichtingen aan de gelieerde rechtspersoon oplegt.

Omdat in de praktijk een grote verscheidenheid aan organisatievormen voorkomt, blijft er een zeker risico dat, zoals de afdeling vreest, door deze bepaling de bezoldiging van topfunctionarissen onder de reikwijdte van de WNT komen, waarvan dat niet de bedoeling is. Het is de bedoeling de bezoldigingen te normeren die met publiek geld worden gefinancierd. Dit aspect zal bij het opstellen van het wetsvoorstel nader worden onderzocht, zo nodig resulterend in maatregelen om dit risico te minimaliseren.

3.3 Algemene anti-misbruikbepaling

De afdeling Advisering van de Raad van State begreep begin 2017 de wens om misbruik tegen te gaan, maar vond dat de voorgestelde algemene anti-misbruikbepaling afbreuk doet aan de rechtszekerheid. Argumenten van de afdeling waren onder meer dat het stelsel van de WNT nog te veel in ontwikkeling is, nog te weinig gespecificeerd is in welke gevallen sprake kan zijn van toepassing van de bepaling en onevenredige bewijslast bij de instelling om aan te tonen dat van een bepaalde constructie geen sprake is. Deze argumenten in combinatie met de constatering dat de diverse WNT-toezichthouders tot dusverre geen concrete situaties melden waarvoor inzet van de algemene anti-misbruikbepaling een oplossing zou kunnen bieden, brengt het kabinet tot de conclusie dat er op dit moment geen aanleiding is om alsnog een dergelijke bepaling in de WNT op te nemen.

4. Tot slot

Wij zullen op korte termijn een wetgevingstraject starten om in lijn met het bovenstaande een wetsvoorstel op te stellen. De planning is erop gericht het wetsvoorstel voor het einde van het jaar aanhangig te maken.

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

De Minister voor Medische Zorg,
B.J. Bruins