

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3381

Vragen van de leden **Westerveld** en **Bromet** (beiden GroenLinks) aan de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor Langdurige Zorg en Sport en van Financiën en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *de beloning van topinkomens* (ingezonden 12 mei 2022).

Antwoord van Minister **Bruins Slot** (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) mede namens de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, voor Langdurige Zorg en Sport, van Financiën en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ontvangen 4 juli 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 2822.

Vraag 1

Is bekend hoeveel bestuurders en leden van Raden van Toezicht in de (semi)publieke sector vallen onder de Wet normering topinkomens (WNT) en kan per sector (bij benadering) het aantal functionarissen worden gegeven dat onder de WNT valt? Neemt het aantal functionarissen dat onder de WNT valt toe? Wordt dit bijgehouden en zo nee, waarom niet?

Antwoord 1

De WNT is van toepassing op een groot aantal instellingen in de publieke en semipublieke sector. In 2019 hadden de ministeries die de WNT uitvoeren gezamenlijk circa 9.800 WNT-instellingen in beeld (zie tabel p. 18, Eindrapport wetsevaluatie WNT 2016–2018).

Het totaal aantal topfunctionarissen is niet exact bekend, maar het gaat naar schatting om zo'n 35.000 personen. Het aantal *leidinggevende* topfunctionarissen met dienstbetrekking bedroeg in 2018 een kleine 9.500, uitgesplitst naar sector:¹

¹ Evaluatie Wet Normering Topinkomens, deelrapportage 1 Bezoldigingsmaxima, SEO, p. 37–39, zie www.topinkomens.nl

BZK-sector:	2.465
OCW-sector:	1.924
VWS-sector:	4.314
Wonen-sector:	403
BZ-sector:	153
Overige sectoren:	203

De algemene meldplicht is in 2017 bij wetswijziging opgeheven, omdat deze in administratief opzicht zeer belastend was. In plaats daarvan geldt per 1 januari 2018 voor alle WNT-instellingen de online-publicatieplicht. WNT-instellingen zijn verplicht hun WNT-verantwoording op internet openbaar te maken voor een periode van tenminste zeven jaar. De gegevens moeten vrij toegankelijk en eenvoudig te vinden zijn. Hiermee is de transparantie over de bezoldiging en ontslaguitkering van topfunctionarissen in principe gewaarborgd.

Zorginstellingen die jaarverantwoordingsplichtig zijn kunnen hun WNT-verantwoording (zoals opgenomen in de jaarrekening) publiceren in DigiMV. Alleen voor onderwijs, cultuur- en media-instellingen en woningbouwcorporaties is de meldplicht gehandhaafd (melden bij DUO respectievelijk de Autoriteit Wonen). Zie voor de meest recente aantallen van de sector Wonen de rapportage *Woningcorporaties en de WNT in 2020*, raadpleegbaar op www.ilent.nl/autoriteitwoningcorporaties.

Vraag 2

Is bekend hoeveel publiek geld jaarlijks naar bestuurders, toezichthouders en andere functionarissen die onder de WNT vallen gaat?

Antwoord 2

Nee, dit is op macro niveau niet bekend.

Vraag 3

Zijn er nog steeds bestuurders en toezichthouders die meer verdienen dan het wettelijk maximum zoals vastgelegd in de WNT? Zo ja, kunt u dit uitsplitsen in sectoren? Kunt u hierbij ook aangeven met hoeveel procent de WNT gemiddeld wordt overschreden en kunt u ook de hoogste uitschieters (geanonimiseerd) vermelden?

Antwoord 3

Ja. Daarbij kan het zowel gaan om topfunctionarissen die hiervoor toestemming hebben (op grond van een gehonoreerd uitzonderingsverzoek of van het overgangsrecht), als om niet toegestane overtredingen van het bezoldigingsmaximum, die dienen te worden terugbetaald aan de betreffende WNT-instelling. De aantallen zijn beperkt en voor alle sectoren is sprake van een dalende trend (wat verklaard wordt door uitfasering van het overgangsrecht). Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat in de periode 2016 t/m 2018 ongeveer 5 à 8 procent van alle topfunctionarissen het geldende bezoldigingsmaximum heeft overschreden. Dit betrof zowel toegestane overschrijdingen als overtredingen [bron: overkoepelend eindrapport wetsevaluatie WNT 2016–2020, p.23].

Elk jaar in december ontvangt de Tweede Kamer een rapportage van het aantal geconstateerde overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen per toezichthoudende instantie/sector. De Tweede Kamer ontvangt daarbij ook elk jaar een overzicht van de aantallen ingediende en (niet-)gehonoreerde uitzonderingsverzoeken. Zie voor de laatste jaarrapportage over 2020, Kamerstuk 30 111, nr. 126.

Vraag 4

Wat doet het kabinet eraan om ervoor te zorgen dat de WNT overal nauwkeurig wordt nageleefd? Op welke wijze wordt opgetreden tegen het niet naleven van de WNT-normen?

Antwoord 4

Om naleving van de WNT te bevorderen wordt door de overheid ingezet op zowel communicatie en voorlichting als toezicht en handhaving.

Voor een goede naleving van de WNT is bekendmaking van (gewijzigde) wet- en regelgeving en uitleg en ondersteuning bij de juiste toepassing daarvan van groot belang. De website *Topinkomens.nl*, gehost door het Ministerie van BZK, is daarvoor het bekendste instrument en een veelgebruikt en gewaardeerd communicatiemiddel. Hierop is alle (nieuwe) wet- en regelgeving te vinden, als ook een Forum om vragen te stellen over wetsuitleg en een overzicht van veelgestelde vragen en antwoorden (Q&A's). (Accountants)controle, toezicht en handhaving van de WNT vormen belangrijke onderdelen van het WNT-systeem. Op alle drie de zogenaamde «regimes» van de WNT wordt toezicht gehouden, te weten op naleving van het bezoldigingsmaximum, de maximale ontslagvergoeding en de openbaarmakingsplicht. Over geconstateerde overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen wordt jaarlijks gerapporteerd aan de Tweede Kamer. Indien een toezichthouder na onderzoek heeft vastgesteld dat er sprake is van een zogenaamde «onverschuldigde betaling», worden de betrokken topfunctionaris en de betreffende WNT-instelling hiervan schriftelijk in kennis gesteld. In veel gevallen betaalt de topfunctionaris het teveel ontvangen bedrag uit zichzelf terug aan de instelling en zijn handhavingsmaatregelen niet nodig. Indien de topfunctionaris de onverschuldigde betaling niet terugbetaalt en/of de WNT-instelling het bedrag niet terugvordert, zal handhaving worden ingezet en volgt een last onder dwangsom (en als daarop niet wordt terugbetaald, invordering door de betreffende Minister van het onverschuldigd betaalde bedrag).

Vraag 5

Hoe vaak gebeurt het dat bestuurders en toezichthouders net één of enkele euro's onder het wettelijk maximum zitten?

Antwoord 5

In het kader van de wetsevaluatie WNT is gebleken dat de meeste bezoldigingen van *leidinggevende* topfunctionarissen met dienstbetrekking tussen de zestig en honderd procent van het maximum zitten. Een beperkt deel van de *toezichthoudende* topfunctionarissen ontvangt een bezoldiging ter waarde van het maximum. Vrijwel alle toezichthouders zitten onder het maximum [bron: p. 24 Eindrapport wetsevaluatie WNT 2016–2020].

Vraag 6

Hoe vaak wordt voor functionarissen waarvoor de WNT geldt gebruik gemaakt van externe inhuur? Kan dit per sector (bij benadering) worden weergegeven?

Antwoord 6

Voor leidinggevende topfunctionarissen is dit niet voor alle sectoren bekend. In de OCW-sectoren zijn ongeveer 300 topfunctionarissen extern ingehuurd. In de sector Wonen gaat het om 30 personen (2020). Voor toezichthoudende topfunctionarissen geldt dat deze welhaast per definitie niet in dienstbetrekking zijn, maar «ingehuurd» worden. Dat maakt voor de toepassing van de WNT overigens niet uit, zie antwoord op vraag 7.

Vraag 7

Op welke wijze wordt voorkomen dat via externe inhuur of via andere constructies de WNT-normen worden omzeild?

Antwoord 7

Ook topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vallen onder de WNT, ongeacht de gekozen juridische vorm op basis waarvan de functie wordt vervuld. Of iemand nu in dienstbetrekking is aangesteld of een andere vorm van een dienstverband heeft, op inhuurbasis werkt als ZZP-er, op detacheringbasis of op wat voor manier dan ook. Bepalend voor de vraag of de WNT-normen van toepassing zijn, is niet zozeer de wijze van aanstelling, als wel of de functionaris kwalificeert als topfunctionaris (of niet).

Vraag 8

Hoe wordt voorkomen dat functionarissen die op meerdere plekken (parttime) een onder de WNT vallende functie bekleden bij elkaar opgeteld meer verdienen dan volgens de WNT is toegestaan? Is er een overzicht (per sector)

hoeveel functionarissen op meerdere plekken een functie bekleden die onder de WNT vallen?

Antwoord 8

Een dergelijk overzicht van personen bestaat niet. In algemene zin wordt cumulatie van bezoldiging sinds 1 januari 2018 gereguleerd d.m.v. de zogenaamde anticumulatiebepaling in de WNT. De anticumulatiebepaling geldt alleen voor leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking (niet voor toezichthoudende topfunctionarissen).

Vanaf het moment dat een leidinggevende topfunctionaris met een lopende dienstbetrekking bij een WNT-instelling tevens een dienstbetrekking als leidinggevende topfunctionaris bij een andere WNT-instelling aangaat, dan dienen deze leidinggevende topfunctionaris en de WNT-instelling waarmee de topfunctionaris het laatst een dienstverband aangaat ervoor te zorgen dat de gecumuleerde bezoldiging bij alle WNT-instellingen niet boven het voor het betreffende jaar geldende algemene bezoldigingsmaximum uitkomt.

De topfunctionaris dient zowel de WNT-instellingen waarbij hij/zij reeds een dienstbetrekking heeft als leidinggevende topfunctionaris als de WNT-instellingen waarmee hij/zij een dienstbetrekking als leidinggevende topfunctionaris aangaat, te informeren over zijn dienstbetrekkingen bij al deze WNT-instellingen. Primair geldt dus de plicht tot het melden voor de topfunctionaris. Van de WNT-instelling mag echter worden verwacht dat deze hun topfunctionaris actief op deze plicht wijst (vergelijkbaar met wijzen op de plicht om nevenfuncties te melden).

Vraag 9

Is het toegestaan dat functionarissen die een functie in de publieke sector vervullen beloond worden volgens bijvoorbeeld de cao primair onderwijs en daarnaast volgens bijvoorbeeld de cao ziekenhuizen een toelage ontvangen? Kan hiermee iemand boven de WNT-norm uitkomen? Zo ja, hoe wenselijk vindt het kabinet dit soort aanvullende beloningen?

Antwoord 9

Het zou kunnen voorkomen dat functionarissen bij werkgevers in verschillende sectoren die onder de WNT vallen inkomsten uit verschillende bronnen genereren. Bij niet-topfunctionarissen is dit sowieso toegestaan (daarvoor geldt immers geen bezoldigingsmaximum). Leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking dienen rekening te houden met de anticumulatiebepaling. Het kabinet heeft in principe niets tegen aanvullende beloningen, mits deze – indien de WNT van toepassing is – niet leiden tot een overtreding van het toepasselijke bezoldigingsmaximum, casu quo een onverschuldigde betaling.

Vraag 10

Is volgens het kabinet het doel van de WNT (het tegengaan van bovenmatige salarissen en ontslagvergoedingen) tot dusverre gehaald? Zo ja, kan dit worden toegelicht? Zo nee, wat gaat het kabinet eraan doen om de doelstelling alsnog te behalen en welk concreet tijdpad heeft het kabinet daarbij voor ogen?

Antwoord 10

Ja, de recente wetsevaluatie WNT 2016–2020, die in december 2020 naar de Tweede Kamer is gestuurd, heeft uitgewezen dat de doeltreffendheid van de WNT hoog is. De WNT is doeltreffend in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de publieke en semipublieke sector. De WNT is iets minder doeltreffend waar het gaat om naleving van de openbaarmakingsplicht (zie Kamerstukken 2020–2021, 30-111, nr. 125). Naar aanleiding van de evaluatie wordt een beperkte wetwijziging van de WNT voorbereid, op korte termijn ontvangt de Tweede Kamer daarover een brief.

Vraag 11

Bent u ermee bekend dat in sommige gevallen bij organisaties die onder de WNT vallen accountantskantoren honderdduizenden euro's ontvangen voor de controle van jaarstukken? Zo ja, wat zijn de redenen? En wat vindt u ervan dat er veel publiek geld naar commerciële accountantskantoren vloeit?

Antwoord 11

Ja, dat komt voor. De tijd die wordt besteed aan de jaarrekeningcontrole als geheel is divers en varieert tussen de 100 en 1.000 uur. De WNT-controle vormt in de praktijk vaak een onderdeel van de jaarrekeningcontrole. In het validatie-onderzoek accountants, uitgevoerd ter validering van de evaluatie-uitkomsten, is gebleken dat de gemiddelde accountantskosten voor de controle van een WNT-verantwoording circa € 3.500,- bedragen (per sector variërend van € 2.600,- tot € 4.300,-)². Dat met de verplichte controle door accountants publiek geld naar commerciële accountantskantoren vloeit, is in mijn ogen noodzakelijk gegeven het maatschappelijk belang dat gediend is met externe en onafhankelijke controle door accountants.

Vraag 12

Is het mogelijk om richtlijnen of anderszins prijsregulerende afspraken te maken over de kosten die accountants mogen vragen bij controle van jaarstukken van (semi-) publieke instellingen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 12

Nee, dit is niet mogelijk en er is ook geen goede reden voor overheidsingrijpen. Prijsregulerende afspraken zijn verboden, deze verhinderen gezonde concurrentie en komen de facto neer op kartelvorming, iets wat het kabinet zeker niet wil stimuleren. In het verlengde hiervan is het de overheid niet toegestaan een faciliterende rol te vervullen in het vormen van prijsafspraken. De overheid heeft in beginsel wel de bevoegdheid om middels wetgeving een vaste prijs vast te stellen. Echter, van deze bevoegdheid wordt zeer terughoudend gebruik gemaakt aangezien de op de markt tot stand gekomen evenwichtsprijs leidend is. Het kabinet ziet in lijn met de beantwoording van vraag 11 geen maatschappelijk belang om vanuit wetgeving in te grijpen. Instellingen kunnen zelf kiezen welk accountantskantoor zij in de arm willen nemen, gehanteerde tarieven zijn daarbij een mogelijk beoordelingsaspect. Echter, uit de evaluatie is gebleken dat de micro-doelmatigheid van de WNT, waarmee de doelmatigheid van de wet voor de WNT-instellingen wordt bedoeld, voor verbetering vatbaar is. De administratieve lasten – bestaande uit informatieverplichtingen en inhoudelijke verplichtingen die voortvloeien uit de WNT – worden door WNT-instellingen en accountants als hoog ervaren. De WNT wordt gezien als een complexe wet met veel aandacht voor het voorkomen van wetsontwijking. Dit heeft geresulteerd in lastig te doorgronden wet- en regelgeving, een aanzienlijke verantwoordingsplicht en, daaruit voortvloeiend, relatief hoge administratieve lasten voor WNT-instellingen. Het kabinet is dan ook voornemens om een beperkte wijziging van de WNT voor te bereiden, met de focus op verhoging van de doelmatigheid door vereenvoudiging.

Vraag 13

Is bekend hoeveel uren toezichthouders in de verschillende sectoren gemiddeld besteden aan hun functie en wat de gemiddelde vergoedingen zijn? Kan dit per sector worden weergegeven?

Antwoord 13

De overheid houdt niet bij hoeveel uren toezichthoudende topfunctionarissen gemiddeld besteden aan hun functie. De gemiddelde vergoeding is evenmin exact bekend. Voor voorzitters en leden van de hoogste toezichthoudende organen geldt een percentage van 15 procent, respectievelijk 10 procent, van het bezoldigingsmaximum dat voor leidinggevende topfunctionarissen geldt als bezoldigingsmaximum.

Vraag 14

Klopt het dat in bepaalde sectoren (zoals bijvoorbeeld het primair onderwijs) er steeds meer een verschuiving plaatsvindt van vrijwillige leden in Raden van Toezicht naar leden die betaald worden? Zo ja, wat vindt u van deze trend?

² Zie eindrapport wetsevaluatie WNT 2016–2020), p.33.

Antwoord 14

Of dit inderdaad een trend is in het toezicht is ons niet voor alle sectoren bekend. In de OCW-sectoren is deze trend de afgelopen jaren inderdaad zichtbaar. Dit past bij de bredere trend van professionalisering van het interne toezicht in het onderwijs.

Vraag 15

Bent u het ermee eens dat het benoemen van bestuurders en toezichthouders nog te vaak binnen de eigen kring gebeurt? Wat gebeurt er concreet om te voorkomen dat werving en aanname binnen het eigen «(old boys) netwerk» gebeurt?

Antwoord 15

Wij kunnen niet beoordelen in hoeverre benoemingen in eigen kring plaatsvinden. Dat laat onverlet dat de diversiteit in de top van de (semi)publieke sector momenteel nog een belangrijk punt van aandacht is. Diversiteit in de top van de (semi)publieke sector is zowel voor de samenleving als voor de organisatie van belang. Daarom neemt dit kabinet verschillende maatregelen om meer diversiteit in de top te realiseren. Voor grote vennootschappen in de (semi)publieke sector geldt dat zij sinds 1 januari jl. ambitieuze streefcijfers en plannen voor genderdiversiteit in de top moeten opstellen en rapporteren over hun voortgang bij het Diversiteitsportaal van de SER. Op 25 februari jl. is de kabinetsreactie omtrent genderdiversiteit in de top van de (semi)publieke sector aan de Tweede en Eerste Kamer verstuurd.³ Hierin benoemt het kabinet stevige maatregelen om meer genderdiversiteit in de top en subtop van de (semi)publieke sector te krijgen. Het kabinet legt zichzelf een streefcijfer op van 50% vrouwen in de top voor benoemingen van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en adviescolleges. Daarnaast komt er een wettelijke verplichting om een streefcijfer te formuleren voor de (sub)top van organisaties binnen de (semi)publieke sector. Tevens wordt er ingezet op een goede monitor en het delen van goede voorbeelden en ervaringen wat betreft (gender)diversiteit met grote organisaties in de (semi)publieke sector.

Vraag 16

Bent u het ermee eens dat het in beginsel onwenselijk is dat een Raad van Toezicht de eigen beloning vaststelt? Aan wie leggen zij verantwoording af over de motivatie en de hoogte van het bedrag? Deelt u ook de mening dat overleg met bestuur en medezeggenschap een vereiste zou moeten zijn?

Antwoord 16

Is het gaat om vergoedingen aan de leden van een Raad van Toezicht geldt de WNT-norm als maximum, dus daaronder moet men sowieso blijven. Waar het de besluitvorming over de hoogte van de vergoeding betreft, is het niet ongebruikelijk dat daarvoor een renumerationcommissie wordt ingesteld om hiervoor een voorstel te doen. Maar uiteindelijk is de Raad van Toezicht doorgaans zelf het hoogste gezag en stelt het dus voor zichzelf vast. In dit verband is het relevant te vermelden dat de wijze van vaststelling van beloningen van leden van Raden van Toezicht heel verschillend is en niet wordt geregeld via de WNT, maar via onder meer de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (WBTR) of, in het geval van ZBO's, door de verantwoordelijke (vak)Minister op grond van de betreffende instellingswet. Wat betreft het verplicht overleg met bestuur en de medezeggenschap: de Wet op de Ondernemingsraden (WOR) schrijft voor dat tenminste twee keer per jaar in de overlegvergadering tussen de ondernemer en ondernemingsraad de algemene gang van zaken van de onderneming worden besproken. De aanwezigheid van een of meer leden van de Raad van Toezicht is daarbij verplicht. Voor ondernemingen waarin ten minste 100 personen werkzaam zijn, geldt dat de ondernemer ten behoeve van dit overleg ten minste eenmaal per jaar schriftelijke informatie dient te verstrekken aan de ondernemingsraad over het totaal van de vergoedingen dat wordt verstrekt aan het toezichthoudend orgaan. Hoewel de medezeggenschap dus geen rol speelt bij de vaststelling van de beloningen van toezichthouders, zijn de verstrekte

³ Kamerstuk 30 420, nr. 368

beloningen wel onderwerp van gesprek tijdens het overleg over de algemene gang van zaken van de onderneming. Het begrip onderneming is in de WOR ruim geformuleerd. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook ziekenhuizen, overheidsdiensten en gemeentelijke instellingen.

Vraag 17

Bent u bereid de medezeggenschap instemmingsrecht te geven over de hoogte van de vergoeding van leden van Raden van Toezicht? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 17

Zie het antwoord op vraag 16. Daarnaast is een instemmingsrecht vanuit het oogpunt van de medezeggenschap ook niet wenselijk. Op grond van de WOR heeft de ondernemingsraad instemmingsrecht ten aanzien van voorgenomen besluiten van de ondernemer betreffende zaken die mogelijk directe gevolgen hebben voor alle of een deel van de werknemers. Primaire arbeidsvoorwaarden, zoals loon, behoren niet tot de regelingen waarvoor het instemmingsrecht is toegekend.

Vraag 18

Op welke wijze hebben bewindspersonen, wanneer zij voor publieke instellingen toezichthouders aanstellen en ontslaan, zicht op het functioneren en de kwaliteit van deze toezichthouders?

Antwoord 18

Indien bewindspersonen een taak hebben om toezichthouders aan te stellen of ontslaan, vormen zij zich op basis van hen aangeleverde informatie een beeld over de kwaliteit van de toezichthouder en zijn of haar functioneren tot dusverre. De wijze waarop het toezicht binnen en op publieke instellingen is ingericht inclusief mogelijke rapportageverplichtingen, is zeer divers en verschilt o.a. per gekozen rechtspersoon (stichting, vereniging, etc). Gezien het brede scala aan vormen van toezicht en dus ook aan (interne en externe) toezichthouders, is een eenduidig antwoord op deze vraag niet mogelijk.

Vraag 19

Hoe vaak komt het voor dat toezichthouders door bewindspersonen om tekst en uitleg worden gevraagd vanwege te hoge vergoedingen bij (semi-) publieke instellingen?

Antwoord 19

Ervan uitgaande dat met «te hoge vergoedingen» niet-toegestane overtredingen van het toepasselijke bezoldigingsmaximum in de zin van de WNT worden bedoeld, is het antwoord dat dit voor zover bekend niet voorkomt. Wanneer de accountant een overtreding meldt/constateert, volgt nader onderzoek door de betreffende WNT-toezichthouder.