

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Onze referentie MvH/RvZ/RS/bs/ATR0689/2019-U091

Uw referentie

Datum 19 juli 2019

Betreft Wijziging Wet Normering Topinkomens (tegengaan van ontwijking en versterking toepassing in de zorgsector)

Geachte mevrouw Ollongren,

Op 18 juni 2019 heeft u de voorgenomen wijziging van de Wet Normering Topinkomens (WNT) aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) aangeboden voor toetsing.

Kern van het voorstel zijn wijzigingen van de WNT gericht op het tegengaan van ontwijking-constructies van de WNT door a) zorginstellingen via onderaannemers, b) gelieerde instellingen, en c) specifieke interim constructies. Verder regelt het voorstel een wijziging die verduidelijkt welke zorginstellingen wel en niet onder de WNT vallen. Daar waar de toepassing van de WNT voor zorginstellingen nu nog (indirect) voortvloeit uit de Wet toelating zorginstellingen (WTZi), wordt dit met het voorstel rechtstreeks in de WNT geregeld.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

In de zorg is de WNT van toepassing op instellingen die zijn toegelaten op grond van de WTZi. Het is voor instellingen niet altijd duidelijk dat zij beschikken over een WTZi-toelating, en daarmee dat de WNT van toepassing is. De werking van de WNT in de zorg kan worden verbeterd door in de WNT niet meer te verwijzen naar de WTZi, maar in de WNT zelf direct te bepalen waarop zij van toepassing is. Daarnaast regelt het wetsvoorstel dat een drietal ontwijkmogelijkheden van de WNT worden aangepakt.

Allereerst gaat het hierbij om onderaannemers in de zorg. Instellingen die in opdracht van een instelling met een WTZi-toelating zorg verlenen, hebben in de praktijk geen WTZi-

toelating nodig. Hierdoor ontstaat een tekortkoming in de dekking van de WNT in de zorg-sector. Deze ontwijkmogelijkheid kan worden ondervangen door de WNT van toepassing te laten zijn op zowel instellingen die daadwerkelijk zorg verlenen als instellingen die hiertoe opdracht geven.

De WNT kent het begrip gelieerde instelling. De invulling hiervan werkt nu alleen naar beneden in de keten. Heeft een WNT-instelling ('moeder') een 'dochter' (niet-WNT), dan is de bezoldiging van een bestuurder die bij moeder én dochter werkzaam is, volledig genormeerd via de WNT. Andersom geldt deze regel niet. Heeft een WNT-instelling ('dochter') een 'moeder' (niet-WNT), dan is de bezoldiging van een bestuurder die bij moeder én dochter werkzaam is, alleen bij de dochter genormeerd.

In lopende toezichtzaken is sinds de voorbereiding van het wetsvoorstel een nieuwe ontwijkmogelijkheid gesignaleerd. Deze nieuwe ontwijkmogelijkheid betreft de situatie dat een topfunctionaris in eerste instantie de functie op grond van een dienstbetrekking heeft vervuld (bij een WNT-instelling) en daarna, binnen twaalf maanden, een functie als topfunctionaris via een interim constructie gaat vervullen bij dezelfde rechtspersoon. De wetwijziging beoogt deze ontwijkmogelijkheid te voorkomen door te regelen dat iemand die in de voorgaande twaalf maanden op enig moment topfunctionaris van een WNT-instelling is geweest direct wordt genormeerd conform het algemeen bezoldigingsmaximum.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgestelde wijzigingen zijn onderbouwd.

2. *Minder belastende alternatieven*

ATR constateert dat enkele wijzigingen uit het wetsvoorstel leiden tot (ervaren) regeldrukvermindering en enkele aspecten leiden tot regeldruktoename. In het bijzonder de verduidelijking van de criteria van de (zorg)instellingen in de WNT is hiervoor bepalend. Voor bepaalde instellingen betekent de verduidelijking een verlaging van de (ervaren) regeldruklasten. Voor instellingen die eerder niet onder de WNT vielen (of leken te vallen), maar nu wel, betekent de wijziging een lastenverzwaring.

Het onderhavige voorstel omvat geen nadere analyse van mogelijk minder belastende alternatieven voor bepalingen in de WNT. Deze analyse volgt naar verwachting wel uit de integrale wetsevaluatie van de WNT die op dit moment wordt uitgevoerd. ATR onderstreept het belang van deze evaluatie om feitelijke en ervaren regeldruk als gevolg van de WNT te kunnen reduceren. In het bijzonder deelonderzoek 4 (*herhalingsmeting administratieve lasten*) en deelonderzoek 5 (*onderzoek mogelijkheden vereenvoudiging uitvoering WNT*) kunnen hier naar verwachting een bijdrage aan leveren. ATR gaat ervan uit dat bij toekomstige voorstellen tot wijziging van de WNT de onderzochte, minder belastende alternatieven expliciet worden betrokken bij het wijzigen van de WNT. In eerdere advisering door Actal/ATR over de uitvoeringsregelgeving bij de WNT heeft het college hier ook aandacht voor gevraagd.¹

¹ Onder andere in het ATR-advies van 24 oktober 2018 over de *Uitvoeringsregeling WNT 2019* heeft het college aandacht gevraagd voor aspecten die leiden tot regeldruk als gevolg van de WNT-bepalingen: <https://www.atr-regeldruk.nl/wp-content/uploads/2018/11/U140-Ministerie-van-BZK-Uitvoeringsregeling-WNT-2019-w.g.pdf>

3. Werkbaarheid

Het wetsvoorstel beoogt de werkbaarheid en kenbaarheid van de WNT-regelgeving te verbeteren door de criteria die bepalen of zorginstellingen onder de WNT vallen volledig op te nemen in de WNT. ATR ziet aanleiding voor enkele aandachtspunten bij het wetsvoorstel ten aanzien van werkbaarheid en uitvoerbaarheid.

Pre-consultatiebetrokkenheid van stakeholders

De toelichting bij het wetsvoorstel maakt duidelijk dat in verschillende stadia met de belangrijkste stakeholders is overlegd. Zo is in het najaar van 2018 met onder andere een panel van accountants gesproken over uitvoeringsproblemen met de WNT in de zorg. Uit dit overleg volgde onder andere dat de werkingssfeer van de WNT voor met name kleine zorgpraktijken niet altijd even duidelijk is.

Verder is naar aanleiding van de eerste wetsevaluatie van de WNT een panel ingesteld om eerder in het wetgevingstraject een (ex ante) uitvoering- en handhavingstoets uit te voeren (door het zogeheten 'EAUT-panel').² In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat het EAUT-panel reeds in de pre-consultatiefase van het onderhavige voorstel advies heeft uitgebracht. Mede naar aanleiding hiervan zijn in het onderhavige wetsvoorstel wijzigingen aangebracht die de uitvoerbaarheid ten goede komen. Hierbij gaat het onder andere om de wijziging betreffende het toepassingscriterium van de WNT voor de zorg. Daarnaast gaat het om het laten vervallen van het oprichtingscriterium. Beide wijzigingen worden in de memorie van toelichting inhoudelijk toegelicht. Uit de toelichting volgt echter niet expliciet dat deze gesignaleerde uitvoeringproblemen aan de orde zijn gesteld door het EAUT-panel. Het EAUT-panel zal gedurende de consultatiefase nogmaals een toets uitvoeren, zo blijkt uit de toelichting. De uitkomsten daarvan worden verwerkt in de definitieve versie van het voorstel. Het college geeft u in overweging om in de toelichting expliciet duidelijk te maken dat het EAUT-panel in de pre-consultatiefase heeft geadviseerd en tot welke wijzigingen dit mede heeft geleid.

ATR onderstreept dat vroegtijdige betrokkenheid van stakeholders kan bijdragen aan werkbare en uitvoerbare regelgeving. Voor onderbouwde besluitvorming over regelgeving, waarbij rekening wordt gehouden met werkbaarheid en uitvoerbaarheid, is het volgens het college van belang dat de toelichting bij regelgeving gericht benoemt welke uitvoeringsknelpunten de praktijk signaleert en de wijze waarop voorgestelde regelgeving deze al dan niet aanpakt en oplost.

ATR constateert dat veel van de benoemde knelpunten uit de pre-consultatiefase zijn verwerkt in het onderhavige voorstel. De toelichting maakt echter niet expliciet duidelijk welke gesignaleerde uitvoeringsproblemen in de pre-consultatiefase zijn benoemd, maar bewust en onderbouwd niet worden aangepakt met het onderhavige voorstel.

3.1 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel nader te verduidelijken welke uitvoeringsproblemen de praktijk in de pre-consultatiefase heeft gesignaleerd en de wijze waarop het voorstel deze problemen al dan niet beoogt op te lossen.

² Het verslag naar aanleiding van de eerste wetsevaluatie stelt over het EAUT-panel: 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.

Wijziging en evaluatie WNT

Op dit moment voert uw ministerie een integrale evaluatie uit van de WNT. Het onderhavige voorstel beperkt zich mede daarom tot niet beleidsinhoudelijke wijzigingen en wijzigingen die specifiek zien op het tegengaan van ontwijking van de WNT. De toelichting bij het onderhavige voorstel besteedt echter geen aandacht aan de deze afbakening en aan de relatie tot de integrale wetsevaluatie.

Instellingen en accountants ervaren forse regeldruk als gevolg van de WNT. Eén van de redenen daarvoor is de frequente wijziging van WNT-bepalingen. In eerdere ATR/Actal-adviezen heeft het college hier ook expliciet aandacht voor gevraagd. Om deze reden is het volgens ATR van belang dat in het onderhavige voorstel aandacht bestaat voor de relatie tussen de lopende wetsevaluatie enerzijds en het feit dat wijzigingen op wetsniveau worden voorgesteld anderzijds. Ook omdat de kans bestaat dat aanpassingen uit onderhavig voorstel na de wetsevaluatie opnieuw worden gewijzigd.

3.2 Het college adviseert in de toelichting bij het voorstel expliciet aandacht te besteden aan hoe het onderhavige voorstel zicht verhoudt tot de evaluatie van de WNT die parallel wordt uitgevoerd.

Kenbaarheid van de WNT en de nieuwe bepalingen

Een van de kabinetsambities met het onderhavige voorstel is het versterken van de naleving van de WNT. De inhoudelijke wijzigingen moeten daartoe bijdragen. Een andere lijn om deze naleving te versterken is het vergroten van het bewustzijn over de reikwijdte van de WNT bij de instellingen en hun controlerende accountants. Het voorstel maakt duidelijk dat enkele communicatiemaatregelen worden getroffen, waaronder een factsheet en verduidelijking van de informatie op de website van het CIBG en de website www.topinkomens.nl.

De voorgenomen communicatiestappen kunnen bijdragen aan het vergroten van de kenbaarheid van de wettelijke bepalingen. Onduidelijk is echter wat het bereik is van deze maatregelen. De instellingen die het betreft, kunnen ten dele worden afgeleid uit bij de overheid bekende gegevens over de instellingen. Om deze reden kan het volgens ATR effectiever zijn om instellingen gericht aan te schrijven en hen daarbij zoveel mogelijk gericht te informeren over de wettelijke verplichtingen volgend uit de WNT. Dit maakt ook dat de kennisnamekosten voor instellingen en accountants beperkt kunnen blijven, omdat zij minder tijd kwijt zijn met het bepalen welke informatie wel en niet voor hen van toepassing is.

3.3 Het college adviseert bij de informatievoorziening over de WNT de instellingen die het betreft, gericht te benaderen en daarbij gebruik te maken van bij de overheid bekende gegevens over de instellingen.

4. Gevolgen regeldruk

De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft de te verwachten regeldrukeffecten. Deze uitwerking is conform de uitgangspunten van de Rijksbrede methodiek. Wel constateert ATR dat de toelichting op enkele onderdelen verduidelijking behoeft:

- a. Naar verwachting zullen er als gevolg van de criteria die opgenomen worden in de WNT ongeveer 100 instellingen (nieuw) onder de WNT vallen. De toelichting benoemt de omvang van de regeldruk voor deze instellingen als gevolg van de WNT (3.500

euro). Vervolgens merkt de toelichting op dat: "De inschatting niet sluitend is. Dit houdt verband met het feit dat het precieze aantal instellingen dat door deze wetswijziging onder de WNT komt te vallen, nu niet in beeld is". ATR onderkent dat het aantal instellingen mogelijk niet op voorhand exact is vast te stellen. Wel is het van belang dat de onzekerheidsmarge wordt verduidelijkt.

- b. De aanpassingen met betrekking tot het begrip gelieerde instelling leidt tot een beperkte regeldruk toename bij instellingen waarvoor de wijziging aan de orde is. Het gaat hierbij volgens de toelichting om een maximale toename van 5% van de administratieve lasten als gevolg van de publicatie- en meldplichten die voortvloeien uit de WNT. Dit betekent dat het gaat om gemiddeld 95 euro (5% van 1.900 euro) voor 1.000 instellingen (95.000 euro in totaal). De toelichting spreekt in dit kader over gemiddelde (totale) lasten van 1.900 euro per instelling als gevolg van de WNT. De toelichting maakt niet duidelijk dat deze 1.900 euro betrekking heeft op de publicatie- en meldplichten. Deze verplichtingen vormen een onderdeel van de totale, gemiddelde regeldruklasten (3.500 euro) voor een instelling als gevolg van de WNT. De toelichting kan op dit punt duidelijker.
- c. De toelichting geeft aan dat de nalevingskosten van de wet mogelijk afnemen, omdat de controlerende accountants minder tijd/kosten kwijt zijn met uitvoeringsaspecten en met het nagaan of een instelling al dan niet onder de WNT valt. De toelichting bevat echter geen kwantificering van deze regeldrukvermindering. Een gerichte analyse van deze verwachte effecten kan bijdragen aan onderbouwde besluitvorming.

4.1 Het college adviseert de uitwerking van de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel te verduidelijken conform de Rijksbrede methodiek, en daarbij de hiervoor genoemde punten te betrekken.

Dictum

Gelet op de inhoud van het voorstel en de hiervoor genoemde adviespunten is het advies van het college bij de voorgenomen wijziging van de Wet Normering Topinkomens:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en verneemt graag van u op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris