

> **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/ATR0814/2019-U132

Uw referentie

Datum 9 oktober 2019

Betreft Wijziging Uitvoeringsregeling Wet Normering Topinkomens (WNT)

Geachte mevrouw Ollongren,

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

De WNT beoogt, volgens de toelichting bij de wet, bovenmatige bezoldigingen en ontslaguitkeringen in de publieke en semipublieke sector tegen te gaan door deze aan een maximum te binden én openbaar te maken. Het bij deze wet behorende normenkader wordt jaarlijks geactualiseerd mede op basis van ervaringen bij de uitvoering.

Het onderhavige voorstel wijzigt de Uitvoeringsregeling WNT voor verantwoordingsjaar 2020 op enkele onderdelen. Het gaat hierbij om vier type wijzigingen van veelal technische of beperkt inhoudelijke aard:

- Verduidelijking van begrippen en definities in de uitvoeringsregelgeving.
- Aanscherping van openbaar te maken gegevens in de WNT-verantwoording.
- Verruiming van de vrijstelling van de openbaarmakingsplichten voor een deel van de kleine WNT-instellingen.
- Verduidelijking van de reikwijdte bij fouterstel (over eerdere kalenderjaren).

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*

De toelichting bij het wijzigingsvoorstel maakt duidelijk dat de voorgestelde wijzigingen zijn gebaseerd op ervaringen met de WNT in de afgelopen jaren, en onduidelijkheden die daarbij zijn ontstaan in de praktijk.

Het college constateert dat de wijzigingen bijdragen aan verduidelijking van de WNT-bepalingen en hoe hier in de praktijk mee dient te worden omgegaan, zodat aan de beleidsdoelen van de wet (normering topinkomens en transparantie hierover) voldaan kan worden.

Verder leidt één van de wijzigingen tot merkbare regeldrukvermindering voor kleine WNT-instellingen. Deze regeldrukvermindering is aan de orde omdat enkele kleine instellingen worden vrijgesteld van de openbaar-makingsverplichtingen die volgen uit de WNT.

Het college constateert dat nut en noodzaak van de wijzigingen zijn onderbouwd in de toelichting bij het voorstel. Het college ziet geen aanleiding voor adviespunten bij toetsvraag 1.

2. *Minder belastende alternatieven*

2.1 Reikwijdte van fouterstel over eerdere kalenderjaren.

Artikel 5d van de Uitvoeringsregeling WNT heeft betrekking op het herstellen van fouten die na vaststelling van het financieel verslaggevingsdocument worden geconstateerd. Lid 1 van dit artikel bepaalt dat de verantwoordelijke de fout in de gegevens moet herstellen over het betreffende boekjaar.

Het onderhavige voorstel regelt dat fouten in de openbaarmaking van WNT-gegevens, altijd hersteld moeten worden, ongeacht in welk boekjaar deze fout is gemaakt. Deze correctie – ook in verslagleggingsdocumenten uit eerdere jaren – is volgens het voorstel noodzakelijk gegeven het beleidsdoel van transparantie en juistheid van gegevens over topnormeringen. De toelichting maakt niet duidelijk welke uitvoeringsconsequenties aan de voorgenomen wijziging zijn verbonden. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk of alle voorgaande jaarverslagen aangepast moeten worden indien een fout (in een later verantwoordingsjaar) wordt geconstateerd. En als deze doorwerking is beoogd, tot welke regeldrukkosten dit leidt. De regeldrukeffecten van de wijziging kunnen fors zijn, aangezien de WNT-bepalingen jaarlijks wijzigen.¹ Omdat geen analyse van kosten is opgenomen, kan de proportionaliteit van de wijziging niet (goed) worden beoordeeld en daarmee ook niet of een minder belastend alternatief mogelijk is.

2.1 Het college adviseert de kosten van de wijziging bij artikel 5d uit te werken en op basis daarvan de proportionaliteit van de voorgenomen keuze tot verbreding van de reikwijdte bij fouterstel te onderbouwen.²

Door opvolging te geven aan adviespunt 2.1 is het volgens het college mogelijk om de proportionaliteit van de (regeldruk)kosten te laten meewegen bij de keuze voor de verbrede reikwijdte. Daarbij kan tevens worden beoordeeld of het meer proportioneel is de verbrede reikwijdte bij fouterstel te maximaleren tot bijvoorbeeld *één of enkele* (eerdere) kalenderjaren.

¹ Zie voor de toepasselijke WNT-regelgeving per kalenderjaar: <https://www.topinkomens.nl/actueel/wet--en-regelgeving>

² In ambtelijk overleg met uw ministerie is aangegeven dat de voorgenomen wijziging (van artikel 5d) zal worden geschrapt. Het ATR-advies over de voorgenomen wijziging van de Uitvoeringsregeling WNT is gebaseerd op de aan ATR toegestuurde versie van de regeling van 18 september 2019 waarin de voorgenomen wijziging was opgenomen.

2.2 Minder belastende uitwerking van de WNT-verplichtingen.

ATR heeft in 2018 advies uitgebracht over de wijziging van de Uitvoeringsregeling WNT (2019).³ In dit advies zijn diverse aandachtspunten gedeeld en verbeterpunten aangedragen om te komen tot een minder belastende uitwerking van de WNT-verplichtingen. Een van de mogelijkheden daarbij is het verminderen van de frequentie van wijzigingen van WNT-bepalingen. Bijvoorbeeld door slechts tweejaarlijks de uitvoeringsregelgeving te wijzigen in plaats van jaarlijks.

Aanleiding voor deze adviespunten van ATR is de complexiteit van WNT-verplichtingen en het gegeven dat deze bepalingen zijn opgenomen in een uitgebreid stelsel van lagere regelgeving⁴. Het advies van ATR in 2018 was om de verbeter suggesties te betrekken in de wetsevaluatie van de WNT, die op dit moment wordt uitgevoerd.

De definitieve versie van de Uitvoeringsregeling WNT (2019)⁵, geeft in reactie op het ATR-advies aan dat vereenvoudiging van de WNT-uitvoering en het verminderen van regeldruk belangrijke onderwerpen zijn bij de wetsevaluatie. En dat de door ATR aangedragen adviespunten worden betrokken in de evaluatie.

ATR gaat er vanuit dat de vereenvoudigingen van de lagere regelgeving bij de WNT, en daarmee samenhangende regeldrukvermindering en verbetering van de werkbaarheid, zichtbaar en merkbaar zullen worden vanaf 2020-2021. ATR zal deze aandachtspunten ook betrekken bij toekomstige toetsing van wijzigingen van WNT-regelgeving.

3. Werkbaarheid

3.1 Consultatie stakeholders

Het voorstel bevat geen toelichting over de wijze waarop externe partijen (waaronder WNT-instellingen en accountants) zijn geconsulteerd over de voorgenomen wijzigingen van de Uitvoeringsregeling WNT.

Uit ambtelijk overleg met uw ministerie is gebleken dat de wijzigingsregeling wel is voorgelegd aan het EAUT-panel. Dit EAUT-panel is ingesteld naar aanleiding van de eerste wetsevaluatie van de WNT in 2015, onder andere "om nieuwe uitvoeringsproblemen te voorkomen".⁶ De uitkomsten van de EAUT-panel-consultatie bij het onderhavige voorstel zijn echter nog niet opgenomen in de toelichting bij de regeling.

Het college wijst erop dat het ontbreken van een 'consultatieparagraaf' in strijd is met Aanwijzing 4.43, onderdeel j (*Inhoud toelichting, inbreng externe partijen*)⁷ en Aanwijzing 4.44 (*Vermelding inbreng externe partijen*)⁸ uit de Aanwijzingen voor de regelgeving.

³ ATR-advies Uitvoeringsregeling WNT 2019 (24 oktober 2018) Kenmerk: MvH/RvZ//RS/bs/ ATR0401/2018-U140.

⁴ Het stelsel van lagere regelgeving bij de WNT bestaat uit onder andere het Uitvoeringsbesluit WNT, de onderhavige Uitvoeringsregeling WNT, een Controleprotocol WNT en de beleidsregels WNT. Aanvullend op deze regelgeving geldt dat de sectorale bezoldigingsnormen voor topfunctionarissen zijn opgenomen in sectorale regelingen.

⁵ Staatscourant 2018, 62642.

⁶ Het EAUT-panel voert een uitvoerings- en handhavingstoets uit bij voorgenomen wijzigingen van de WNT-regelgeving. Het EAUT-panel bestaat uit belangrijke, bij de uitvoering van de wet betrokken partijen, zoals vertegenwoordigers van verschillende soorten (WNT-)instellingen en accountants.

⁷ Aanwijzing 4.43, onderdeel j stelt dat in de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving de inbreng van externe partijen bij de totstandkoming van de regeling moet worden bespreken.

⁸ Aanwijzing 4.44 stelt dat de toelichting bij voorgenomen wet- en regelgeving vermeldt welke externe partijen inbreng hebben geleverd bij de totstandkoming van de regeling, op welke wijze dat is gebeurd, wat de strekking van de inbreng was en wat er met de inbreng is gedaan.

Omdat een consultatie-, handhaving en uitvoeringsparagraaf ontbreken in de toelichting bij het voorstel, is het volgens ATR niet goed mogelijk de werkbaarheid en uitvoerbaarheid van de voorgenomen wijzigingen te beoordelen.

3.1 Het college adviseert toe te lichten op welke wijze WNT-instellingen en accountants in de voorfase zijn geconsulteerd over de wijzigingen, en om in de toelichting bij de regelgeving te vermelden op welke wijze opvolging is gegeven aan aandachtspunten uit de praktijk.

3.2 Duidelijkheid over wijzigingen en effecten

De wijzigingsregeling is volgens het college op twee onderdelen onduidelijk. Allereerst betreft dit de structuur van de regeling en de toelichting daarbij. De voorgestelde wijzigingen in de artikelen zijn geletterd (A-B-C-D), gevolgd door een toelichting per wijziging die is genummerd. De nummering bij de toelichting van de wijzigingen loopt niet gelijk met de letters van de specifieke wijzigingen. Tot slot is er een regeldrukparagraaf (paragraafnummer 10) waarin voor een deel van de wijzigingen een regeldrukeffecten analyse is opgenomen. De nummering in deze regeldrukparagraaf loopt eveneens niet gelijk met de wijzigingen en ook niet met de toelichting daarop. Deze structuur bemoeilijkt de kenbaarheid en de navolgbaarheid van de voorgenomen wijzigingen.

Ten tweede constateert het college dat niet bij alle voorgestelde wijzigingen duidelijk is wat de concrete consequenties (op handelingsniveau) zijn voor de uitvoeringspraktijk. Als voorbeeld wijst het college op de wijziging van artikel 5d, waarbij het gaat om de verduidelijking van fouterstel over eerdere kalenderjaren. Niet duidelijk is welke handelingen verricht moeten worden, in het geval een fout wordt geconstateerd in een bepaald boekjaar.

3.2 Het college adviseert de toelichting bij de regeling te verduidelijken door gestructureerd aan te geven welke toelichting bij welke wijziging behoort, en per wijziging aan te geven wat de effecten op handelingsniveau zijn voor WNT-instellingen en accountants.

4. Gevolgen regeldruk

De regeling beschrijft van de meeste wijzigingen kwalitatief de gevolgen voor de regeldruk. Bij enkele wijzigingen is ook een kwantitatieve analyse van de regeldrukeffecten opgenomen, echter niet bij alle veranderingen. Het college merkt daarom op dat de regeldrukeffecten analyse nog niet volledig is. Voorbeelden van onvolkomenheden:

- a. De *kennisnamekosten* voor WNT-instellingen en accountants zijn in de toelichting bij de regeling niet benoemd en uitgewerkt.
Gegeven de complexiteit en de frequentie van wijzigende WNT-verplichtingen, is het in beeld brengen van deze regeldrukkosten wel van belang voor onderbouwde besluitvorming over het voorstel.
- b. De regeldrukeffecten-paragraaf gaat niet in op de wijziging over de aangepaste reikwijdte van fouterstel over eerdere kalenderjaren (wijziging artikel 5d). Naar verwachting zijn bij deze wijziging wel regeldrukeffecten aan de orde, aangezien bij meer verslaggevingsdocumenten (o.a. jaarverslagen) gegevens dienen te worden aangepast bij fouterstel.

- c. De toelichting merkt bij twee wijzigingen op dat er sprake is van *"geen significante, kwantificeerbare regeldrukeffecten"* en dat het gaat om *"een (zeer) kleine besparing op controlekosten (...) die niet nader zijn te kwantificeren"*. Een kwantitatieve analyse van de gegevens ontbreekt. Ook bij beperkte ("niet significante") regeldrukeffecten dient een kwantificering van de regeldrukeffecten te zijn opgenomen in de toelichting. Indien deze effecten niet exact zijn te kwantificeren, kan worden volstaan met een gerichte weergave van de orde van grootte van de regeldrukeffecten.

4.1 Het college adviseert de regeldrukeffecten van de regeling compleet te maken, conform de Rijksbrede methodiek voor regeldrukeffecten analyse, en daarbij de bovengenoemde aandachtspunten te verwerken.

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 Uitvoeringsregeling Wet Normering Topinkomens:

De regeling niet vaststellen, tenzij met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college benadrukt dat dit dictum geen inhoudelijk oordeel vormt over de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen. Het brengt tot uitdrukking dat de onderbouwing van de voorliggende wijzigingen volgens ATR aanvulling behoeft, alvorens de besluitvorming op adequate en onderbouwde wijze kan plaatsvinden. In het bijzonder wijst het college daarbij op het belang van een heldere uitwerking van de effecten van de wijzigingen, duidelijkheid over de consultatie van externe partijen en transparantie over de toetsing van de voorgenomen wijzigingen op werkbaarheid en uitvoerbaarheid.

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