Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

30 111 Topinkomens

Nr. 135

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

De WNT normeert en maximeert de salarissen en ontslagvergoedingen van een specifieke groep, de zogenoemde topfunctionarissen, in de (semi)publieke sector. De achterliggende gedachte van de WNT is dat organisaties die een publieke taak hebben en die bekostigd worden met gemeenschapsgeld, hun bestuurders ordentelijk horen te betalen.[1] Een ordentelijke beloning is evenwichtig, maatschappelijk verantwoord en niet exorbitant. Het bezoldigingsregime van de WNT geldt alleen voor de hoogste leidinggevenden en toezichthouders binnen de publieke en semipublieke sector, de zogeheten topfunctionarissen. Het maximumsalaris voor topfunctionarissen op grond van de WNT is opgebouwd uit diverse inkomensbestanddelen en bedraagt voor 2026 € 262.000.

Op 21 mei 2025 nam uw Kamer de motie van de leden Van Baarle (DENK) en Van Nispen (SP) aan.[2] De motie verzoekt de regering te onderzoeken hoe een effectievere naleving van de WNT kan worden afgedwongen door sancties te stellen op het overtreden van de norm voor topinkomens in de (semi)publieke sector.

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de uitvoering van deze motie. In deze brief wordt achtereenvolgens ingegaan op het onderzoek, de conclusies en de aanbeveling van het kabinet.

1. Het onderzoek

Het onderzoek richt zich, conform de motie, op de vraag of het mogelijk en wenselijk is om het handhavingsregime van de WNT aan te vullen met sancties in het geval van een ongeoorloofde overschrijding van het bezoldigingsmaximum of de maximale ontslaguitkering (hierna: vastge-

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 600, nr. 3, p. 6
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 31 490, nr. 375.

kst-30111-135
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

stelde overtredingen van de WNT-normering).[3] Het onderzoek is uitgevoerd door BZK in samenwerking met de bij de WNT betrokken vakdepartementen van OCW, VWS en VRO en de toezichthouders op de WNT. Het onderzoek is gebaseerd op de gegevens over overtredingen in de WNT-jaarrapportages[4], de tweede wetsevaluatie van de WNT[5] en op schriftelijke input vanuit de andere ministeries en de toezichthouders op basis van een voorgelegde vragenlijst.

2. Conclusies

Aantal vastgestelde onverschuldigde betalingen (stabiel) laag

Uit intern onderzoek door BZK[6] blijkt dat in de periode 2013–2023 sprake is van in totaal 184 vastgestelde overtredingen van de WNT-normering. Dat zijn gemiddeld 17 overtredingen per jaar. Bij het grootste deel, 89 overtredingen, gaat het om een onverschuldigde betaling (hierna: overschrijding) van maximaal 10.000 euro (laagste is circa 49 euro). Bij 69 overschrijdingen ligt de onverschuldigde betaling tussen de 10.000 en 60.000 euro. 13 overschrijdingen bevinden zich tussen 60.000 en 110.000 euro. En in 13 gevallen bedraagt de overschrijding meer dan 110.000 (hoogste is ca. 472.000 euro).

Bij het merendeel van de vastgestelde overschrijdingen van de WNT-normering zijn geen formele handhavingsmaatregelen noodzakelijk. De onverschuldigde betaling wordt meestal door de partijen zelf ongedaan gemaakt naar aanleiding van het oordeel van de toezichthouder. Het zwaarste sanctiemiddel, de last onder dwangsom, is slechts bij 8 overtredingen opgelegd in de periode 2013–2023.

De WNT blijkt dus doeltreffend te zijn als het gaat om het tegengaan van bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging dienstverband boven het maximum. Daarnaast blijkt uit de jaarrapportages dat het opleggen van een herstelmaatregel in de vorm een last onder dwangsom alleen bij hoge uitzondering nodig is.

Zwaardere bewijslast bestuursorgaan bij bestuurlijke boete

Op voorhand merk ik op dat toezichthouders niet beschikken over informatie met betrekking tot de opzet en verwijtbaarheid van vastgestelde overtredingen van de WNT-normering, omdat die aspecten niet relevant zijn voor de WNT en dus ook niet zijn beoordeeld in toezichtsonderzoeken en bij handhavingsbesluiten.
Een bestuurlijke boete kan niet zonder meer bij een vermoeden van een overtreding worden opgelegd. Het bestuursorgaan moet de overtreding van de WNT-normering bewijzen. Dit gaat verder dan «aannemelijk» maken zoals nu gebruikelijk is bij de handhaving van de WNT.

Wanneer wordt vastgesteld dat sprake is van een onverschuldigde betaling, is voor het opleggen van een bestuurlijke boete, anders dan nu het geval is, van belang in welke mate de topfunctionaris of WNT-instelling verwijtbaar heeft gehandeld. Het gaat dan om de mate waarin een gedraging aan de topfunctionaris of WNT-instelling kan worden toegerekend. In het kader van de evenredigheidstoets wordt de

---

[3] Met ontslaguitkering wordt bedoeld een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband.
[4] Die jaarlijks aan uw Kamer worden gestuurd, meest recent 19 december 2025, TK 2025–2026, 30 111, nr. 132.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 30 111, nr. 125.
[6] Onderzoeksresultaten aantal recidive en overschrijdingen WNT-maximum, Intern onderzoek Eenheid Toezicht WNT, 18 december 2025.

hoogte van de boete afgestemd op de verwijtbaarheid van de gedraging. Uitgangspunt daarbij is dat alleen indien opzet kan worden bewezen, dit kan leiden tot een zodanige verwijtbaarheid dat deze het opleggen van het maximumboetebedrag rechtvaardigt.

Nut en noodzaak en proportionaliteit bestuurlijke boete niet aanwezig

Het handhavingsregime van de WNT wordt door de voor de handhaving van de WNT verantwoordelijke ministeries en toezichthouders als effectief beoordeeld.
Daarnaast is het, gelet op het beperkt aantal vastgestelde overtredingen van de WNT-normering en het ontbreken van draagvlak bij de departementen, twijfelachtig of de benodigde financiële middelen voor de benodigde juridische, toezichthoudende en handhavingscapaciteit in verhouding staan tot het verwachte effect.
Sinds de invoering van de WNT is sprake van een stabiel aantal topfunctionarissen wiens bezoldiging of ontslaguitkering de normering ongeoorloofd overschrijdt en er is geen reden om aan te nemen dat de invoering van bestuurlijke boetes tot een daling van dat aantal zal leiden, waardoor de nut en noodzaak en proportionaliteit van invoeren van strafsancties niet kan worden aangetoond of zelfs afwezig is.

Niet-beoogde neveneffecten

Een bestuurlijke boete gaat ook ten koste van de uitvoering van de publieke taken van de met publieke middelen bekostigde instellingen en vormt daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen. De departementen verwachten tevens dat invoering van bestuurlijke boetes zal leiden tot meer conflicten tussen partijen en de toezichthouder (resulterend in een toename van het aantal bezwaar- en beroepsprocedures) en tot een afnemend draagvlak voor de WNT bij de partijen in het veld (WNT-instellingen, topfunctionarissen, accountants).

3. Aanbeveling

Het is niet te verwachten dat met de uitbreiding van het handhavingsregime met een bestuurlijke boete de naleving van het bezoldigingsmaximum en het maximum voor een uitkering wegens beëindiging dienstverbanden (nog verder) wordt bevorderd. Er is naar de mening van het kabinet geen sprake van een ernstig probleem bij de naleving van de WNT dat aangepakt zou moeten worden met bestuurlijke boetes of andere sancties.

De conclusie van het kabinet uit deze analyse sluit hier dan ook op aan. De invoering van de bestuurlijke boete in de WNT bij vastgestelde, niet-gerechtvaardigde onverschuldigde betaling is weliswaar technisch en theoretisch mogelijk middels wetswijziging, maar is niet noodzakelijk en zeer waarschijnlijk niet proportioneel, niet doelmatig en niet doeltreffend.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van der Burg