



Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal  
Overheidsorganisatie**  
Directie Ambtenaar en  
Organisatie  
Programma normering  
topinkomens

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Kenmerk**  
2016-0000299337

**Uw kenmerk**  
S/GG/DV/A000-0055

**Bijlage(n)**  
6

Datum 10 juni 2016  
Betreft Beslissing op uw Wob-verzoek

#### Geachte

Bij brief van 22 april 2016, ontvangen op 25 april 2016, heeft u bij mijn ministerie een verzoek ingediend als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob). Uw verzoek heeft betrekking op de concepthandreiking bedoeld om decentrale overheden te ondersteunen bij de normering van de topinkomens bij de instellingen die zij subsidiëren, de daarop betrekking hebbende reacties van de desbetreffende decentrale overheden en alle door of namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij (externe) juridische adviseurs ingewonnen adviezen ter zake.

Bij brief van 26 april 2016 heb ik de ontvangst van uw verzoek aan u bevestigd.

Enkele op het verzoek betrekking hebbende documenten bevatten gegevens afkomstig van derden. Bij brief van 19 mei 2016 bent u hierover geïnformeerd en is aan u meegedeeld dat de beslistermijn is opgeschort vanwege het vragen van zienswijzen aan deze derden.

De opschorting is geëindigd op 3 juni 2016.

Door de derde belanghebbenden zijn geen bedenkingen ingediend.

Met betrekking tot uw verzoek om informatie bericht ik u als volgt.

#### **Wettelijk kader**

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de bijlage 1.

#### **Inventarisatie documenten**

Er zijn in totaal vijf documenten aangetroffen waarop uw verzoek betrekking heeft:

1. De concepthandreiking 'Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens' d.d. 21 augustus 2015.
2. Een gezamenlijke brief van wethouders van de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Nijmegen d.d. 21 september 2015.

3. De bestuurlijke reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op de concepthandreiking d.d. 6 november 2015.
4. De bestuurlijke reactie van het Interprovinciaal Overleg op de concepthandreiking d.d. 26 november 2015.
5. Een e-mail van een individuele wethouder van de gemeente Eindhoven aan mij d.d. 25 november 2015.
6. Aantekeningen van een intern ambtelijk overleg d.d. 21 mei 2015 waarbij een extern adviseur aanwezig was.

### **Besluit**

Ik heb besloten grotendeels aan uw verzoek tegemoet te komen en de documenten met de nummers 1 t/m 5 openbaar te maken. Deze documenten zijn als bijlagen bij dit besluit gevoegd.

U zult zien dat in de documenten met de nummers 2 t/m 5 enkele gegevens onleesbaar (zwart) zijn gemaakt. Deze gegevens maak ik niet openbaar. Dit betreft de namen van individuele medewerkers van de desbetreffende organen en hun directe contactgegevens zoals doorkiesnummer en e-mailadres. Verder betreft dit de handtekeningen onderaan de brieven. Deze informatie maak ik niet openbaar in verband met het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen, welk belang is opgenomen in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob. Dit belang afwegende tegen het algemene belang van openbaarmaking van deze gegevens, acht ik het belang genoemd in artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e, van de Wob hier zwaarwegender.

Ik heb besloten het document met nummer 6 niet openbaar te maken. Deze door één van de bij het overleg aanwezige ambtenaren gemaakte aantekeningen zijn een document dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad binnen het ministerie. Tijdens het overleg zijn intern standpunten gewisseld en is onderling gebrainstormd. Het document bevat daarmee de persoonlijke beleidsopvattingen van de bij dit interne beraad betrokken ambtelijke medewerkers dan wel van de externe deskundige. Artikel 11, eerste lid, van de Wob staat daarom aan openbaarmaking van deze aantekeningen in de weg. Voor zover in de interne aantekeningen daarnaast feiten zijn opgenomen, zijn deze dermate nauw met de persoonlijke beleidsopvattingen verweven dat het niet mogelijk is deze van elkaar te scheiden zodat ook daarover op grond van artikel 11 van de Wob geen informatie openbaar kan worden gemaakt. De externe deskundige, die op persoonlijke titel aanwezig was, is weliswaar geen ambtenaar van het ministerie maar overeenkomstig vaste jurisprudentie genieten ook opvattingen van hen die van buiten in de sfeer van het interne beraad zijn betrokken, bescherming ingevolge deze bepaling.

### **Toelichting op de status van de 'Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens'**

Graag geef ik u nog de volgende toelichting op de openbaar gemaakte stukken. Mede op verzoek van de bij de totstandkoming van de concepthandreiking betrokken instanties wil ik de conceptstatus van de handreiking benadrukken. In de inleiding van de concepthandreiking is toegelicht dat op initiatief en verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en

**Directoraat-Generaal  
Overheidsorganisatie**  
Directie Ambtenaar en  
Organisatie  
Programma normering  
topinkomens

**Datum**  
10 juni 2016

**Kenmerk**  
2016-0000299337

Koninkrijksrelaties een breed samengestelde ambtelijke werkgroep aan de concepthandreiking heeft gewerkt. Zoals uit de brieven van de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Nijmegen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg blijkt, kon geen overeenstemming worden bereikt over de modelaanpakken in de handreiking. Daarom is besloten de concepthandreiking niet actief naar buiten te brengen. Het gaat om een concept dat moet worden gezien als een tussenproduct van een ambtelijk beraad van meerdere overheden. De concepthandreiking heeft op geen enkele wijze externe werking, in de zin dat het als voorschrift aan subsidiërende bestuursorganen kan worden gezien of dat derden er rechten aan kunnen ontleen.

Dit Wob-besluit wordt enkele werkdagen na toezending gepubliceerd op de website [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl). Een afschrift van dit besluit zend ik aan belanghebbenden.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,  
De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
namens deze,

Richard van Zwol  
*Secretaris-generaal*

**Bijlagen:**

1. Relevante artikelen uit de Wet openbaarheid van bestuur
2. De concepthandreiking 'Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens' van 21 augustus 2015
3. Gezamenlijke brief van wethouders van de gemeenten Den Haag, Eindhoven en Nijmegen van 21 september 2015
4. Bestuurlijke reactie van de VNG op de concepthandreiking van 6 november 2015
5. Bestuurlijke reactie van het IPO op de concepthandreiking van 26 november 2015
6. E-mailbericht van wethouder van de gemeente Eindhoven aan de minister van BZK van 25 november 2015.

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na bekendmaking van dit besluit daartegen per brief bezwaar maken bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie, Directie Ambtenaar en Organisatie, Programma normering topinkomens, Postbus 20011, 2500 EA Den Haag. Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend, voorzien zijn van een datum alsmede de naam en het adres van de indiener en dient vergezeld te gaan van de gronden waarop het bezwaar berust en, zo mogelijk, een afschrift van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.

## **Bijlage 1: relevante artikelen uit de Wob**

### Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

- a. document: een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat;
- b. bestuurlijke aangelegenheid: een aangelegenheid die betrekking heeft op beleid van een bestuursorgaan, daaronder begrepen de voorbereiding en de uitvoering ervan;
- c. intern beraad: het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid;
- d. niet-ambtelijke adviescommissie: een van overheidswege ingestelde instantie, met als taak het adviseren van een of meer bestuursorganen en waarvan geen ambtenaren lid zijn, die het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren adviseren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd. Ambtenaren, die secretaris of adviserend lid zijn van een adviesinstantie, worden voor de toepassing van deze bepaling niet als leden daarvan beschouwd;
- e. ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie: een instantie, met als taak het adviseren van één of meer bestuursorganen, die geheel of gedeeltelijk is samengesteld uit ambtenaren, tot wier functie behoort het adviseren van het bestuursorgaan waaronder zij ressorteren over de onderwerpen die aan de instantie zijn voorgelegd;
- f. persoonlijke beleidsopvatting: een opvatting, voorstel, aanbeveling of conclusie van een of meer personen over een bestuurlijke aangelegenheid en de daartoe door hen aangevoerde argumenten;
- g. milieu-informatie: hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 19.1a van de Wet milieubeheer;
- h. hergebruik: het gebruik van informatie die openbaar is op grond van deze of een andere wet en die is neergelegd in documenten berustend bij een overheidsorgaan, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd;
- i. overheidsorgaan:
  - 1°. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
  - 2°. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

### Artikel 6

1. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek om informatie zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken gerekend vanaf de dag na die waarop het verzoek is ontvangen.
2. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste vier weken verdagen. Van de verdaging wordt voor de afloop van de eerste termijn schriftelijk gemotiveerd mededeling gedaan aan de verzoeker.
3. Onverminderd artikel 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht wordt de termijn voor het geven van een beschikking opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop het bestuursorgaan de verzoeker mededeelt dat toepassing

is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht, tot de dag waarop door de belanghebbende of belanghebbenden een zienswijze naar voren is gebracht of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.

4. Indien de opschorting, bedoeld in het derde lid, eindigt, doet het bestuursorgaan daarvan zo spoedig mogelijk mededeling aan de verzoeker, onder vermelding van de termijn binnen welke de beschikking alsnog moet worden gegeven.
5. Indien het bestuursorgaan heeft besloten informatie te verstrekken, wordt de informatie verstrekt tegelijk met de bekendmaking van het besluit, tenzij naar verwachting een belanghebbende bezwaar daar tegen heeft, in welk geval de informatie niet eerder wordt verstrekt dan twee weken nadat de beslissing is bekendgemaakt.
6. Voor zover het verzoek betrekking heeft op het verstrekken van milieu-informatie:
  - a. bedraagt de uiterste beslistermijn in afwijking van het eerste lid twee weken indien het bestuursorgaan voornemens is de milieu-informatie te verstrekken terwijl naar verwachting een belanghebbende daar bezwaar tegen heeft;
  - b. kan de beslissing slechts worden verdaagd op grond van het tweede lid, indien de omvang of de gecompliceerdheid van de milieu-informatie een verlenging rechtvaardigt;
  - c. zijn het derde en vierde lid niet van toepassing.

#### Artikel 10

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
  - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
  - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
  - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
  - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
  - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
  - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
  - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
  - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
  - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het zevende lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voorzover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voorzover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Het verstrekken van milieu-informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voorzover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft;
  - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
8. Voorzover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

#### Artikel 11

1. In geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, wordt geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.
2. Over persoonlijke beleidsopvattingen kan met het oog op een goede en democratische bestuursvoering informatie worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Indien degene die deze opvattingen heeft geuit of zich erachter heeft gesteld, daarmee heeft ingestemd, kan de informatie in tot personen herleidbare vorm worden verstrekt.
3. Met betrekking tot adviezen van een ambtelijke of gemengd samengestelde adviescommissie kan het verstrekken van informatie over de daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen plaatsvinden, indien het voornemen daartoe door het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat aan de leden van de adviescommissie voor de aanvang van hun werkzaamheden kenbaar is gemaakt.
4. In afwijking van het eerste lid wordt bij milieu-informatie het belang van de bescherming van de persoonlijke beleidsopvattingen afgewogen tegen het belang van openbaarmaking. Informatie over persoonlijke beleidsopvattingen kan worden verstrekt in niet tot personen herleidbare vorm. Het tweede lid, tweede volzin, is van overeenkomstige toepassing.

# Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens

*Voorbeeldbepalingen ter bevordering van een doelmatige  
besteding van subsidiegelden*

## Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	1
1.1	Aanleiding.....	1
1.2	De totstandkoming van deze handreiking .....	1
1.3	De opzet van deze handreiking.....	1
1.4	Juridisch kader .....	2
2	Voorbeeldbepalingen voor een subsidieverordening of -regeling .....	4
2.1	Voorbeeld 1: een dwingende weigeringsgrond.....	4
2.2	Voorbeeld 2: begrenzing van de hoogte van subsidiabele loon- of overheadkosten (algemeen) .....	7
2.3	Voorbeeld 3: begrenzing van de hoogte van subsidiabele loon- of overheadkosten (via een maximum uurtarief) .....	8
2.4	De samenhang tussen voorbeeldbepalingen 1, 2 en 3 .....	10
2.5	Overgangsrecht.....	11
3	Verbonden partijen en aanbestedingen.....	12
3.1	Verbonden partijen .....	12
3.2	Aanbestedingen.....	13
	Colofon .....	14
	Bijlage De WNT in kort bestek .....	15



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, ook wel Wet normering topinkomens (WNT) is op 1 januari 2013 in werking getreden en geeft invulling aan het normeren c.q. maximeren van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De WNT heeft de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) vervangen. Het salaris van een minister is daarbij als referentiepunt gekozen. Al voordat de WNT tot stand kwam, ontplooiden gemeenten en provincies eigen initiatieven om te voorkomen dat bovenmatige beloningen van bestuurders in de (semi)publieke sector worden gefinancierd met gemeentelijk of provinciaal geld. Een groot aantal gemeenten en provincies heeft hiertoe bepalingen in een subsidieverordening of –regeling opgenomen. De gemeenten Den Haag en Eindhoven zijn in het bijzonder bekend geworden als gemeenten met een actieve uitvoeringspraktijk rond topinkomens.

Zowel vanuit de Tweede Kamer als vanuit de Eerste Kamer is aandacht gevraagd voor deze eigen initiatieven van decentrale overheden. Bij de regering is erop aangedrongen dat zij ook na inwerkingtreding van de WNT eigenstandige mogelijkheden hebben om toe te zien op een doelmatige besteding van hun publieke middelen in relatie tot topinkomens, in het bijzonder bij instellingen met wie zij een subsidierelatie hebben. De Tweede Kamer heeft de regering in een motie gevraagd hierover in overleg te treden met decentrale overheden.<sup>1</sup> De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is dit overleg aangegaan, met als doel modelaanpakken te ontwikkelen die hierin voorzien.

## 1.2 De totstandkoming van deze handreiking

Voor de ontwikkeling van deze modelaanpakken heeft het ministerie van BZK een netwerk van experts geïnitieerd waar verschillende gemeenten, provincies, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het ministerie van BZK aan deelnamen, met als doel een handreiking voor gemeenten en provincies te ontwikkelen. Onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK heeft een ambtelijke werkgroep tussen november 2014 en juli 2015 bestaande aanpakken en bepalingen in gemeentelijke en provinciale subsidieregelingen geïnventariseerd en ervaringen uitgewisseld. Er is daarbij nadrukkelijk stil gestaan bij de consequenties van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het hoger beroep van de gemeente Eindhoven tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant inzake Novadic-Kentron.<sup>2</sup> Met die uitspraak is de aanpak die de gemeente Eindhoven en een aantal andere gemeenten en provincies tot dusver volgden onder druk komen te staan. De werkgroep heeft een groot aantal alternatieven verkend, zowel aanpakken en bepalingen die uitgaan van het opleggen van een bezoldigingsnorm als subsidieverplichting (zoals in Eindhoven en Den Haag toegepast) als andere aanpakken en juridisch-technische vormen. Alle alternatieven zijn uitvoerig juridisch getoetst.

Het ministerie van BZK heeft de alternatieven vervolgens gewogen en bepaald welke alternatieven als voorbeeldbepaling in de handreiking zijn uitgewerkt. Deze handreiking is gepubliceerd onder verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK.

## 1.3 De opzet van deze handreiking

Deze handreiking biedt **drie voorbeeldbepalingen** die erop gericht zijn te bevorderen dat subsidiegeld doelmatig wordt besteed en voorkomen dat **gesubsidieerde instellingen subsidiegeld besteden aan bovenmatige topinkomens**. Deze voorbeeldbepalingen kunnen worden opgenomen in een algemene subsidieverordening of in een subsidieregeling die betrekking heeft op specifieke onderwerpen of doelgroepen. Gemeenten en provincies dienen deze zelf logisch

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2014-2015, 33715, nr. 15.

<sup>2</sup> ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2348.

in te passen in de eigen verordening of regeling en indien nodig 'op maat' te maken. De uitgebreide toelichting bij ieder voorbeeld kan worden benut als basisinformatie voor het maken van een eigen toelichting in de verordening of regeling.

Bij het kiezen en uitwerken van voorbeeldbepalingen is gezocht naar de best mogelijke balans tussen **juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid**. Er is daarom aangesloten bij de ruimte die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State decentrale overheden in de eerdergenoemde uitspraak laat. In paragraaf 1.4 wordt hier nader op in gegaan. Met oog op praktische uitvoerbaarheid is geprobeerd voorbeeldbepalingen te ontwerpen met acceptabele uitvoeringslasten, voor zowel gemeenten en provincies als gesubsidieerde instellingen. Dit komt tot uiting in de voorbeeldbepalingen zelf, maar ook in de gedachte de voorbeeldbepalingen alleen of vooral bij die subsidies c.q. categorieën instellingen toe te passen waar 'topinkomens' als onderwerp redelijkerwijs aan de orde kan zijn.

De handreiking gaat daarnaast in op **topinkomens binnen twee andere domeinen**, namelijk bij verbonden partijen en aanbestedingen, en biedt achtergrondinformatie over de inhoud van de WNT (in de bijlage).

#### **1.4 Juridisch kader**

De voorbeeldbepalingen in deze handreiking sluiten nadrukkelijk aan bij wat er binnen de kaders van de Gemeentewet, de Provinciewet en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is toegestaan. In relatie tot de normering van topinkomens is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 juni 2014 in het hoger beroep van de gemeente Eindhoven tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant inzake Novadic-Kentron van belang.

##### *Gemeentewet en Provinciewet*

Gemeentelijke of provinciale subsidieverordeningen zijn wettelijke voorschriften als bedoeld in artikel 4:23 van de Awb. De bevoegdheid dergelijke verordeningen vast te stellen is gebaseerd op de artikelen 149 van de Gemeentewet en 145 van de Provinciewet die gebaseerd zijn op de artikelen 124, eerste lid, en 127 van de Grondwet. De desbetreffende verordening moet zien op de huishouding (publieke belangen) van de gemeente of de provincie en niet op de bijzondere belangen van de ingezetenen. Het verstrekken van subsidies voor activiteiten in de gemeente of provincie of ten behoeve van de inwoners van die gemeente of provincie behoort tot de huishouding van de gemeente of provincie. Het stellen van inkomenseisen aan in de gemeente of provincie gevestigde of actieve instellingen niet en is als zodanig dus niet toegestaan. Daarnaast kunnen gemeenten en provincies op grond van de artikelen 121 en 122 van de Gemeentewet en 118 en 119 van de Provinciewet geen verordeningen vaststellen die iets regelen wat al bij hogere regelingen uitputtend is geregeld, tenzij de gemeentelijke of provinciale verordening met een ander motief wordt opgesteld en met die hogere regeling niet in strijd is. De normen voor topinkomens in de semipublieke sector zijn geregeld in de WNT. Daarmee is het stellen van inkomenseisen aan in de gemeente of provincie gevestigde of actieve instellingen als zodanig ook om deze reden niet toegestaan. Dit betekent echter niet dat gemeenten en provincies in het geheel geen mogelijkheden hebben om te voorkomen dat bovenmatige bezoldigingen met gemeentelijk of provinciaal geld worden betaald. Uitgaande van voormelde bepalingen van de Gemeentewet en Provinciewet bestaat er ruimte om in de subsidieverordening voorwaarden of verplichtingen te stellen, bijvoorbeeld om de doelmatige besteding van subsidiegelden te bevorderen.

##### *Algemene wet bestuursrecht*

De Awb stelt voorts grenzen aan dergelijke voorwaarden of verplichtingen. In het algemeen dient er een verband te zijn tussen de voorwaarde en de besteding van de subsidie. In de genoemde uitspraak bevestigde de Afdeling de conclusie van de rechtbank dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven geen inkomensnorm voor medewerkers van Novadic-Kentron als subsidieverplichting mocht opleggen, omdat dit in strijd is met de artikelen 4:38, eerste lid, en 4:39 van de Awb. De Afdeling oordeelde dat de verplichting (een maximaal inkomen) niet strekt tot verwezenlijking van het doel van de subsidie (het verlenen van zorg). Bovendien houden de verplichting en de gesubsidieerde activiteit volgens de Afdeling te weinig verband met

elkaar: de gesubsidieerde activiteit wordt weliswaar verricht met behulp van medewerkers, maar de bedoelde verplichting heeft geen betrekking op die medewerkers, maar op hun inkomens. Dit is in strijd met artikel 4:39, tweede lid, van de Awb. De Afdeling voert hierbij nog aan dat het college een doelmatige besteding van subsidiegeld ook had kunnen borgen met minder vergaande maatregelen dan het opleggen van een strafkorting van 50%, waarbij bovendien geen rekening werd gehouden met de financieringsbron van de bovenmatige topinkomens.

Uit deze uitspraak kan in algemene zin worden afgeleid dat het stellen van een subsidieverplichting of –voorwaarde inhoudende een maximale beloning voor medewerkers van de te subsidiëren instelling met het oog op het normeren van topinkomens, niet is toegestaan. Dat betekent niet dat in het geheel geen ruimte meer bestaat om in een subsidieverordening regels op te nemen over bezoldiging. Het doel van zo'n bepaling moet dan wel zijn gelegen in een doelmatige besteding van subsidiegelden, niet het voorkomen van topsalarissen. Zo kan volgens de Afdeling worden bepaald dat salariskosten boven een bepaalde norm niet subsidiabel zijn of dat deze kosten niet mogen worden meegerekend bij de berekening van de tarieven. De uitspraak heeft weliswaar betrekking op subsidieverplichtingen waar de subsidieontvanger zich aan moet houden als hij de gesubsidieerde activiteiten verricht, maar op basis van jurisprudentie is de verwachting dat een rechter een subsidievoorwaarde of (drempel)criterium gericht op topinkomensnormering materieel hetzelfde zal toetsen.<sup>3</sup> Ook een subsidievoorwaarde of –criterium dient verband te houden met het doel van de subsidie.

De voorbeeldbepalingen in deze handreiking richten zich derhalve op een **doelmatige besteding van subsidiegeld**, door eisen te stellen aan de wijze waarop subsidieontvangers het 'eigen' subsidiegeld van de betreffende gemeente of provincie mogen besteden.

---

<sup>3</sup> Zie ondermeer de uitspraken Rb. Rotterdam 1 juni 2011, ECLI:NL:RBMNE:2015:542.; Rb. Midden-Nederland 2 februari 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:542; ABRvS 25 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2348.

## 2 Voorbeeldbepalingen voor een subsidieverordening of -regeling

*Overeenkomstig de uitgangspunten die in de inleiding van deze handreiking zijn geschetst, worden in dit hoofdstuk drie voorbeeldbepalingen uitgewerkt die gemeenten en provincies kunnen hanteren om erop toe te zien dat subsidiegeld niet wordt besteed aan hoge bezoldigingen, maar ten goede komt aan het doel waarvoor de subsidie wordt verleend. Daarnaast is een voorbeeldbepaling voor een overgangsregeling uitgewerkt. Benadrukt wordt dat in dit hoofdstuk geen modelbepalingen worden gepresenteerd die integraal kunnen worden overgenomen in de subsidieverordening. Gemeenten en provincies wordt aangeraden de voorbeeldbepalingen te plaatsen in de context van de huidige subsidieverordening en het subsidiebeleid en de voorbeeldbepalingen daarop aan te passen. Zo kan een voorbeeldbepaling worden verwerkt in een reeds bestaande bepaling in de subsidieverordening of kan een voorbeeldbepaling slechts gedeeltelijk worden overgenomen. Dit maakt ook dat de toelichting bij de bepalingen veelal niet één op één kan worden overgenomen. Aan de hand van de inhoudelijke keuzes die worden gemaakt, zal de toelichting bij de bepaling ook moeten worden aangepast.*

### 2.1 Voorbeeld 1: een dwingende weigeringsgrond

#### Bepaling

##### Artikel X

- a. Het college weigert de subsidie indien de aanvrager voor het jaar of de jaren waarop de aanvraag betrekking heeft met een functionaris een bezoldiging overeenkomt of is overeengekomen die hoger is dan het bedrag bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.
- b. Een aanvraag wordt niet geweigerd op grond van onderdeel a in het geval een aanvrager bij de indiening van de aanvraag aannemelijk maakt dat de subsidie niet wordt besteed aan een bezoldiging als bedoeld in dat onderdeel.
- c. Onderdelen a en b zijn niet van toepassing op een aanvraag om verlening van een subsidie voor een eenmalige activiteit, een aanvraag voor een subsidie die lager is dan € 125.000 en een subsidie die minder dan 10% van de totale omzet van de aanvrager bedraagt.

#### Toelichting

##### Onderdeel a

Hoewel loonkosten in aanmerking kunnen komen voor subsidie is van belang te waarborgen dat subsidiegeld primair ten goede komt aan het doel waarvoor de subsidie wordt verleend. De besteding van de verleende subsidie aan – hogere –bezoldigingen van functionarissen kan niet als een dergelijke doelmatige besteding van subsidiegeld worden aangemerkt. Daarbij gaat het veelal niet om kosten die redelijkerwijs aan de gesubsidieerde activiteit kunnen worden toegerekend. Idealiter zou de aanvrager dan ook inzichtelijk moeten maken dat de gevraagde subsidie niet aan dergelijke bezoldigingen wordt besteed. Met name indien bij de aanvrager sprake is van bovenmatige bezoldigingen zou een controle van deze gegevens in de praktijk echter een aanzienlijke verhoging van de administratieve lasten voor de aanvrager en uitvoeringskosten bij de beoordeling van de aanvraag voor de subsidieverstrekker betekenen. Een dergelijke controle verdient daarom niet de voorkeur.

Om toch toe te kunnen zien op de doelmatige besteding van subsidiegeld regelt deze bepaling dat het college de subsidie weigert in het geval de te subsidiëren instelling bezoldigingen overeenkomt of is overeengekomen die hoger zijn dan het bedrag bedoeld in artikel 2.3. van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Met deze wet is het algemene bezoldigingsmaximum voor de publieke en semipublieke sector vastgesteld op € 178.000. De gedachte achter deze weigeringsgrond is dat bij subsidieaanvragers die hogere

bezoldigingen dan dat bedrag overeenkomen gegronde redenen bestaan om aan te nemen dat een deel van de subsidie aan dergelijke bezoldigingen wordt besteed. Vanuit het oogpunt van doelmatige besteding van subsidiegeld wordt dit onwenselijk geacht. Voor deze weigeringsgrond is wat betreft de hoogte van het bezoldigingsmaximum aangesloten bij de WNT-normering. Het WNT bezoldigingsmaximum is door de regering aangemerkt als een evenwichtige, verantwoorde en maatschappelijk aanvaardbare bezoldiging binnen de publieke en semipublieke sector. Hoewel gemeenten en provincies op zich vrij zijn om een andere grens te kiezen, wordt dat om twee redenen niet geadviseerd. Ten eerste suggereert het hanteren van andere (hogere of lagere) grenzen dat het doel is – indirect en naast de WNT – de bezoldigingen die gesubsidieerde instellingen aan functionarissen betalen te normeren. Dat is in het licht van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake Novadic-Kentron juridisch kwetsbaar. Ten tweede is het denkbaar dat subsidieontvangers in het geval van meerdere subsidiërende bestuursorganen met verschillende normen worden geconfronteerd. Dat is niet wenselijk.

Overigens wordt het bezoldigingsmaximum van de WNT jaarlijks bij ministeriële regeling geïndexeerd (zie artikel 2.3, tweede, derde en vierde lid, van de WNT). Die regeling wordt bekend gemaakt vóór 1 november van het kalenderjaar. Door in de weigeringsgrond niet het bedrag van € 178.000 te noemen, maar naar de wettelijke bepaling te verwijzen, wijzigt de hoogte van het bezoldigingsmaximum bedoeld in de weigeringsgrond automatisch mee met de indexering van het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT.

De voorbeeldbepaling heeft betrekking op alle subsidieaanvragers in die zin dat de weigeringsgrond niet alleen geldt voor de instellingen die al onder de WNT vallen. Bovendien wordt gekeken naar alle bezoldigingen die door de aanvrager met functionarissen (met of zonder diensbetrekking) zijn overeengekomen en dus niet alleen naar die bezoldigingen die zijn overeengekomen met een topfunctionaris als bedoeld in de WNT. In het geval de voorbeeldbepaling in de subsidieverordening of -regeling wordt overgenomen, is het raadzaam het begrip bezoldiging te definiëren. Hierbij kan worden aangesloten bij de definitie van dat begrip, zoals neergelegd in artikel 1.1, onder e, van de WNT.

Bij het indienen van de subsidieaanvraag anders dan voor een subsidie voor een eenmalige activiteit of voor een bedrag lager dan € 125.000 of 10% van de totale omzet van de aanvrager, moet de aanvrager inzichtelijk maken dat in het jaar of de jaren waarvoor de subsidie wordt aangevraagd, geen bezoldigingen boven het bezoldigingsmaximum van de WNT worden uitbetaald. Standaard aanvraagformulieren kunnen hierop worden aangepast. De aanvrager dient bij het aanvraagformulier vervolgens bewijsstukken te voegen, bijvoorbeeld een accountantsverklaring over bezoldigingsgegevens van voorgaande jaren of het beloningsbeleid. Indien nodig stelt het college de aanvrager overeenkomstig artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de gelegenheid om de aanvraag aan te vullen.

In het geval de gevraagde subsidie wordt verleend, kan van de ontvanger worden verlangd dat hij onverwijld schriftelijk melding doet aan de subsidieverlener, zodra aannemelijk is dat niet langer wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder de subsidie is verleend (een zogenoemde meldingsplicht). Deze verplichting moet in de beschikking tot subsidieverlening worden opgenomen. Onder bepaalde omstandigheden en binnen de kaders die de Awb daarvoor geeft, heeft de subsidieverlener de mogelijkheid om een subsidie lager vast te stellen dan wel om de subsidieverlening in te trekken of te wijzigen. Zie in dit verband artikel 4:46 en afdeling 4.2.6 van de Awb. Zo kan de subsidie lager worden vastgesteld in het geval de subsidieontvanger onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking op de aanvraag tot subsidieverlening zou hebben geleid, of in het geval de subsidieverlening anderszins onjuist was en de subsidieontvanger dit wist of behoorde te weten.

De weigeringsgrond is niet facultatief geformuleerd. Een (kan-)bepaling biedt immers gemeenten en provincies de (beleids-)vrijheid om te bepalen in welke gevallen een aanvraag wordt toegewezen ondanks dat (om hiervoor genoemde redenen) moet worden aangenomen dat geen

sprake is van doelmatige besteding van subsidiegeld. Bij een dergelijke beleidsvrijheid is de toepassing van het gelijkheidsbeginsel in het geding. Als de voorwaarde in de verordening is opgenomen om een doelmatige besteding van subsidiemiddelen te waarborgen, doet een uitzondering op die regel afbreuk aan die doelstelling, waarmee hij ten aanzien van andere subsidieontvangers niet kan worden gehandhaafd. Bovendien leidt een dergelijke beleidsvrijheid tot een weging van de gevallen waarin topinkomens zijn toegestaan en waarbij niet kan worden gegarandeerd dat die invulling materieel uitwerkt in beleid over de normering van de topinkomens. Aangezien dit onwenselijk is en, gelet op de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake Novadic-Kentron, naar verwachting juridisch niet houdbaar is, wordt een facultatief vormgegeven weigeringsgrond dan ook afgeraden. Het wordt wel mogelijk geacht de weigeringsgrond te beperken tot bepaalde doelgroepen. Zo kunnen gemeenten en provincies ervoor kiezen de weigeringsgrond in bepaalde subsidieregelingen niet op te nemen of alleen van toepassing verklaren bij bepaalde subsidietypen, bijvoorbeeld omdat bij dergelijke subsidies de doelmatige besteding van subsidiegeld in de regel niet in het geding is. Onderdeel c is een voorbeeld van een nadere uitwerking van deze gedachte.

#### Onderdeel b

Zoals hiervoor is toegelicht, is de weigeringsgrond neergelegd in onderdeel a gestoeld op de gedachte dat in het geval een aanvrager bezoldigingen toekent die hoger zijn dan € 178.000 niet kan worden uitgesloten dat een deel van de subsidie aan dergelijke bezoldigingen wordt besteed. In onderdeel b is bepaald dat wanneer de aanvrager evenwel bij de indiening van de aanvraag aantoonbaar dat de verleende subsidie niet aan dergelijke bezoldigingen zal worden besteed, de aanvraag niet met toepassing van onderdeel a wordt afgewezen. De aanname die aan onderdeel a ten grondslag ligt is daarmee immers ontkracht, zodat er geen reden meer is om de aanvraag met het oog op de doelmatige besteding van subsidiegeld af te wijzen. De aanvrager zal een beroep op onderdeel b cijfermatig met stukken dienen te onderbouwen, bijvoorbeeld met facturen, urenstaten en andere gegevens betreffende de kosten van de gesubsidieerde activiteit. In welke gevallen de aanvrager erin is geslaagd aannemelijk te maken dat de subsidie niet zal worden besteed aan bezoldigingen die boven het bezoldigingsmaximum van de WNT uitkomen, staat ter beoordeling van het college.

Dit onderdeel van de voorbeeldbepaling betreft een facultatief onderdeel van de voorbeeldbepaling, gebaseerd op een suggestie van de Afdeling bestuursrechtspraak in haar genoemde uitspraak van 25 juni 2014. Gemeenten en provincies kunnen in plaats van voorbeeldbepaling 1 inclusief onderdeel b, ook kiezen voor voorbeeldbepaling 2 of 3. Het verschil tussen deze twee opties is dat in onderdeel b de aanvrager aannemelijk maakt dat bovenmatige inkomens niet met subsidiegeld worden betaald. De aanvrager zal daartoe op nauwkeurige wijze inzichtelijk moeten maken uit welke geldstromen die inkomens worden betaald, bijvoorbeeld via de loonadministratie. Dit kan leiden tot hoge administratieve lasten, die juist met onderdeel a van deze bepaling zijn beoogd te voorkomen. Bij voorbeeldbepalingen 2 en 3 wordt er daarentegen vanuit gegaan dat met het begrenzen van de hoogte van de subsidiabele loonkosten/overheadkosten in het algemeen de doelmatige besteding van subsidiegeld is verzekerd. Hoewel ook daarbij van de aanvrager een (cijfermatige) onderbouwing wordt gevraagd wat betreft de hoogte van de loon- of overheadkosten, zal een dergelijke onderbouwing mogelijk meer aansluiten bij de huidige praktijk van de subsidieaanvraag. Die voorbeeldbepalingen worden in paragraaf 2.2 en 2.3 verder uitgewerkt.

#### Onderdeel c

De voorbeeldbepaling biedt daarnaast de mogelijkheid om de dwingende weigeringsgrond niet toe te passen in het geval sprake is van een aanvraag voor verlening van een subsidie voor een eenmalige activiteit, een aanvraag voor een subsidie die lager is dan € 125.000 of een subsidie die minder dan 10% van de totale omzet van de aanvrager bedraagt. Hierbij is de gedachte dat de weigeringsgrond niet hoeft te worden toegepast en getoetst in gevallen waarin de subsidie redelijkerwijs niet kan worden besteed aan hoge bezoldigingen. In het geval van een subsidie die voor een eenmalige activiteit wordt aangevraagd, zal op basis van de ingediende aanvraag en het

onderliggende plan immers gemakkelijker kunnen worden vastgesteld dat de gevraagde subsidie in belangrijke mate aan de realisatie van die activiteit wordt besteed en derhalve niet aan hoge bezoldigingen. Ook bij lagere subsidiebedragen is het aannemelijk dat de subsidiegelden niet aan hoge bezoldigingen worden besteed dan wel dat dergelijke bezoldigingen uit andere inkomsten worden betaald.

Dit is uitgewerkt door de weigeringsgrond alleen toe te passen binnen arrangement 3 van het Rijksbrede uniform subsidiekader (subsidiebedragen hoger dan € 125.000)<sup>4</sup> en/of subsidies die meer dan 10% van de totale omzet van de aanvrager bedragen. Passend bij het uitgangspunt van deze handreiking dat gemeenten en provincies de bepalingen 'op maat' kunnen maken, is het mogelijk andere bedragen of percentages te kiezen of andere categorieën instellingen toe te voegen waarvoor de weigeringsgrond niet wordt toegepast. Uiteraard moeten dergelijke keuzes worden toegelicht en onderbouwd.

## **2.2 Voorbeeld 2: begrenzing van de hoogte van subsidiabele loon- of overheadkosten (algemeen)**

### *Bepaling*

#### Artikel X

- a. Voor zover loonkosten subsidiabel zijn, worden daartoe uitsluitend gerekend de loonkosten van het rechtstreeks bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit betrokken personeel, tot maximaal de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT per persoon per jaar.
- b. Voor zover overheadkosten subsidiabel zijn, bedragen deze niet meer dan 20% van de subsidiabele loonkosten.

### *Toelichting*

Ingevolge artikel 4:23, eerste lid, van de Awb, verstrekt een bestuursorgaan slechts subsidie op grond van een wettelijk voorschrift dat regelt voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. In een dergelijk voorschrift kan tevens nader worden bepaald welke kosten in aanmerking komen voor subsidie en voor welk deel/welk percentage de kosten worden gesubsidieerd. Voorbeeldbepaling 2 formuleert een dergelijke voorwaarde en zal veelal een aanvulling zijn van de bepaling in de subsidieverordening over welke kosten wel/niet subsidiabel zijn en hoe die kosten moeten worden berekend.

Onderdeel a regelt dat onder loonkosten uitsluitend wordt verstaan de bezoldiging van het personeel dat rechtstreeks bij de uitvoering van de subsidiabele activiteit is betrokken. De bezoldiging is de optelsom van de beloning, de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en de beloningen betaalbaar op termijn, met uitzondering van de omzetbelasting. Voor dit begrip is aansluiting gezocht bij de WNT (zie artikel 1.1, eerste lid, onderdeel e, van die wet). Bovendien mag de bezoldiging slechts tot de loonkosten worden gerekend indien die niet hoger is dan € 178.000. Dit bedrag is ontleend aan artikel 2.3 van de WNT. De gedachte hierachter is dat de bezoldiging van personeel (dat direct bij de uitvoering van de gesubsidieerde activiteit is betrokken) dat hoger is dan voormeld bedrag redelijkerwijs niet kan worden aangemerkt als loonkosten die ten behoeve van de gesubsidieerde activiteit dienen te worden gemaakt.

Onderdeel b regelt dat overheadkosten, voor zover subsidiabel, niet meer mogen bedragen dan 20% van de subsidiabele loonkosten. Onderzoek laat zien dat de feitelijke overheadpercentages sterk variëren tussen verschillende sectoren, tussen circa 12 en 42%.<sup>5</sup> De in de voorbeeldbepaling gekozen 20% is binnen de genoemde bandbreedte van 12 tot 42% een redelijk strenge norm. Het staat gemeenten en provincies vrij een andere norm te kiezen. Onderdeel b maakt dat

<sup>4</sup> Zie de regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstreking van 15 december 2009, *Stcrt.* 2009, 20306.

<sup>5</sup> Huijben, M.P.M., *Overhead gewaardeerd. Verbetering van de balans tussen waarde en kosten van overhead bij organisaties in de publieke sector*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, 2011.

bezoldigingen van indirect betrokkenen (zoals topfunctionarissen of algemene managers die als 'overhead' kunnen worden aangemerkt) slechts gedeeltelijk kunnen worden gesubsidieerd.

De voorbeeldbepaling komt erop neer dat de aanvrager voor de hoogte van de aan te vragen subsidie uitsluitend de bezoldiging van personeel dat rechtstreeks bij de gesubsidieerde activiteit is betrokken tot de loonkosten kan rekenen en dat hij bij de aanvraag met een cijfermatige onderbouwing inzichtelijk moet maken dat die bezoldiging per persoon per jaar niet meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum van de WNT. Wat betreft de overheadkosten moet cijfermatig worden onderbouwd dat die niet meer bedragen dan 20% van de subsidiabele loonkosten. Indien bij de beoordeling van de aanvraag blijkt dat de aanvrager de loonkosten en/of de overheadkosten niet overeenkomstig deze wijze heeft berekend, kan het mede met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel (zoals neergelegd in artikel 3:2 van de Awb) aangewezen zijn om de aanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag op dit punt aan te passen. Bij de vaststelling van de subsidie kunnen gemeenten en provincies ook achteraf controleren of deze voorwaarde daadwerkelijk is nageleefd. Gemeenten of provincies kunnen in dat verband vragen naar bewijsstukken en/of een controleverklaring van een accountant wat betreft de bezoldiging van het betrokken personeel.

### **2.3 Voorbeeld 3: begrenzing van de hoogte van subsidiabele loon- of overheadkosten (via een maximum uurtarief)**

#### *Bepaling*

##### Artikel X

1. De subsidieaanvrager berekent subsidiabele uurtarieven op basis van:
  - a. integrale kosten;
  - b. kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
  - c. een forfaitair vastgesteld uurtarief.
2. Bij de berekeningswijze, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, bedraagt het brutoloon van de betreffende medewerker(s) maximaal € 144.108.
3. Bij de berekeningswijze, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, wordt het subsidiabele uurtarief berekend door de loonkosten van de betreffende medewerker(s) te vermeerderen met een opslag van 20% voor indirecte kosten en te delen door 1.600 uren.
4. Het uurtarief, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, bedraagt maximaal € 90.

#### *Toelichting*

Met deze voorbeeldbepaling wordt nader bepaald welk deel van de loonkosten in aanmerking komen voor subsidie door te bepalen welk bedrag per uur ten hoogste aan loonkosten mag worden besteed. Zo wordt voorkomen dat de subsidie aan bovenmatige bezoldigingen van medewerkers wordt besteed en wordt de doelmatige besteding van subsidiegelden bevorderd. Evenals bij voorbeeldbepaling 2 worden bij deze voorbeeldbepaling de subsidiabele overheadkosten beperkt, door de indirecte kosten die de aanvrager in de uurtarieven mag verdisconteren te begrenzen. Zo kunnen bezoldigingen van indirect betrokkenen (zoals topfunctionarissen of algemene managers die als 'overhead' kunnen worden aangemerkt) derhalve slechts gedeeltelijk worden gesubsidieerd. Een verschil met voorbeeldbepaling 2 is dat in deze voorbeeldbepaling de loonkosten worden begrensd door het opleggen van een maximum uurtarief. Hiermee is ook de berekeningswijze van die kosten in de subsidieregeling bepaald. Dat is bij voorbeeldbepaling 2 niet het geval.

In deze voorbeeldbepaling is aangesloten bij de drie standaardberekeningsmethoden voor uurtarieven die in het Rijksbreed geldende Uniform subsidiekader (USK) worden gehanteerd en ook



zijn overgenomen in artikel 17 van de model-Algemene subsidieverordening 2013 van de VNG.<sup>6</sup> Het gaat om:

- a. berekening op basis van integrale kosten;
- b. berekening op basis van kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten; of
- c. een forfaitair vastgesteld uurtarief.

De kerngedachte is dat in principe wordt aangesloten bij de praktijk van de subsidieontvanger om de administratieve lasten te beperken en dat deze de keuzemogelijkheid heeft om de subsidiabele kosten volgens één van de drie methoden te berekenen. In deze voorbeeldbepaling zijn alle drie berekeningsmethoden uitgewerkt.

#### **(a) Berekening op basis van integrale kosten**

Bij een berekening op basis van integrale kosten rekent de subsidieaanvrager het geheel aan directe en indirecte kosten toe aan de kostendrager. De kostendrager is in dit geval de medewerker wiens uren de aanvrager in rekening brengt. Alle kosten worden verdisconteerd in de uurtarieven die de aanvrager rekent. Het USK verbindt hieraan de voorwaarden dat de berekeningswijze gebaseerd is op bedrijfseconomische en maatschappelijk aanvaardbare grondslagen en vooraf is goedgekeurd door de subsidieverlener. Verder dienen de kostenbegrippen in Aanwijzing 19 onder j uit de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking<sup>7</sup> te worden gevolgd, ondermeer voor loonkosten en het aantal direct productieve uren per jaar waarmee de aanvrager rekent.<sup>8</sup> De subsidieverlener vraagt de aanvrager dan inzicht te geven in de wijze waarop indirecte kosten – waaronder bijvoorbeeld loonkosten van topfunctionarissen – worden meegerekend in uurtarieven en dient als onderdeel van de subsidieaanvraag in te stemmen met berekeningswijze.

Bij deze berekeningswijze vindt sturing op doelmatigheid niet plaats door een absoluut maximaal uurtarief in euro's vast te stellen, maar door het vereiste dat de subsidieverlener de berekeningswijze vooraf moet goedkeuren. Daarnaast wordt het brutoloon dat mag worden berekend gemaximeerd op € 144.108, de beloning van de minister. Deze werkwijze laat zich samenvatten in de volgende formule:

*Maximaal uurtarief berekeningswijze a* = (loonkosten bij een brutoloon tot maximaal € 144.108 + alle indirecte kosten conform vooraf goedgekeurde berekeningswijze) / het aantal direct productieve uren per jaar

#### **(b) Berekening op basis van kosten per kostendrager vermeerderd met een forfaitair vastgestelde opslag voor indirecte kosten**

Bij deze berekeningswijze stelt de subsidieverlener forfaitair een opslag vast voor de indirecte kosten die de aanvrager mag meerekenen in de uurtarieven die de aanvrager rekent. De subsidieverlener drukt in een percentage uit tot welke hoogte indirecte kosten in het uurtarief mogen worden verdisconteerd, met andere woorden hoeveel overhead de subsidieverlener bereid is te financieren. Net als bij voorbeeldbepaling 2 is gekozen voor een forfaitaire opslag van 20%.

Bij berekeningswijze b geeft het USK ook ruimte om andere elementen in de berekeningswijze forfaitair vast te stellen, om de bepaling van subsidiabele kosten te vereenvoudigen en uniformeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aantal direct productieve uren per jaar. In de

<sup>6</sup> Zie de ledenbrief van de VNG over de Model-Algemene subsidieverordening van 27 september 2013 (<https://vng.nl/onderwerpenindex/recht/subsidierecht/brieven/model-algemene-subsidieverordening-2013>).

<sup>7</sup> Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking van 15 december 2009, *Stcrt.* 2009, 20306.

<sup>8</sup> Die luidt: aantal direct productieve uren per jaar = het aantal uren per dag (bijvoorbeeld 7,2 uren bij een 36-urige werkweek) vermenigvuldigd met het aantal werkbare dagen in een kalenderjaar minus wettelijk erkende feestdagen, verlof conform CAO, % ziekteverzuim, % indirect productieve tijd (werkbesprekingen, personeelsaangelegenheden, studieverlof, etc.) o.b.v. ervaringsgegevens.

voorbeeldbepaling is op dit punt aangesloten bij de toelichting op artikel 17 van de Model-ASV 2013 van de VNG en gekozen voor een uurbasis van 1.600 werkbare uren per jaar.

De werkwijze laat zich samenvatten in de volgende formule:

*Maximaal uurtarief berekeningswijze b* = (loonkosten bij een brutoloon tot maximaal € 144.108 + 20% opslag voor indirecte kosten) / 1.600 uur

Uitgaande van maximale loonkosten circa € 173.000 per jaar (een brutoloon van € 144.108 vermeerderd met 20% werkgeverslasten) zou het maximaal uurtarief volgens berekeningswijze b komen op € 130.

### **(c) Een forfaitair vastgesteld uurtarief**

Bij berekeningswijze c is er sprake van een forfaitair vastgesteld, door het college redelijk geacht maximum uurtarief, zonder dat daar noodzakelijkerwijs een berekening aan ten grondslag ligt. Bij het bepalen van het uurtarief kunnen als rekenhulp eventueel wel forfaitaire elementen worden gebruikt. Het USK noemt bijvoorbeeld het aantal werkbare uren op jaarbasis, het uurtarief voor kosten van eigen arbeid (niet zijnde loonkosten) en het uurtarief voor categorieën van loonkosten. Het college kan bijvoorbeeld kiezen voor een maximum uurtarief dat uitgaat van een brutoloon van maximaal € 144.108 en een uurbasis van 1.600 uur. Dat leidt dan tot:

*Maximaal uurtarief berekeningswijze c*: € 90.

In de aanvraag dient de aanvrager duidelijk te maken welke van de drie berekeningsmethoden wordt gehanteerd. Voor het berekenen van de uurtarieven volgt de aanvragers de definities uit het Rijksbrede uniforme subsidiekader. Zo zijn de loonkosten "de optelsom van de bruto loonkosten, niet winst afhankelijke emolumenten dan wel extra verdiensten naast het loon, werkgeverslasten, kosten van secundaire arbeidsvoorwaarden en, indien van toepassing, een evenredig deel van de begrote kosten voor een eventuele wachtgelduitkering na ontslag, voor personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van subsidiabele activiteiten" (Aanwijzing 19 onder j).

Na ontvangst van de aanvraag wordt de begroting die de aanvrager heeft ingediend beoordeeld. Daarbij wordt vastgesteld welke berekeningsmethoden(n) de aanvrager hanteert, of die juist zijn toegepast en of de toepasselijke maxima niet worden overschreden. Indien de aanvrager een berekeningsmethode verkeerd heeft toegepast en/of de maxima worden overschreden, dan wordt de aanvrager in de gelegenheid gesteld de subsidieaanvraag aan te passen.

## **2.4 De samenhang tussen voorbeeldbepalingen 1, 2 en 3**

Eerder in deze handreiking is gemeenten en provincies aangeraden de drie voorbeeldbepalingen te bezien in de context van het eigen subsidiebeleid en de voorbeeldbepalingen daarop aan te passen. Voor de subsidieverlening voor één en hetzelfde doel of één en dezelfde activiteit zal een keuze moeten worden gemaakt tussen voorbeeldbepaling 1, 2 of 3. Het combineren van voorbeeldbepalingen 1, 2 en 3 is niet zinvol en kan leiden tot een naar zijn aard tegenstrijdige regeling. Indien aanvragers bij toepassing van voorbeeldbepaling 1 verklaren geen bezoldigingen boven het bezoldigingsmaximum van de WNT te betalen of dergelijke bezoldigingen niet van subsidiegeld te betalen, dan zullen de subsidiabele loonkosten het maximum ook niet overstijgen en zijn er ook geen hoge beloningen die in uurtarieven kunnen worden verdisconteerd. Bovendien gaat een provincie of gemeente die een regeling met voorbeeldbepaling 1 hanteert ervan uit dat een aanvrager waarbij sprake is van bezoldigingen boven de WNT-norm niet in aanmerking komt voor subsidie, omdat de doelmatige besteding van het subsidiegeld niet kan worden gegarandeerd. Het rijmt niet met dat uitgangspunt om in dezelfde regeling een bepaling op te nemen waarvan de achtergrond is dat een aanvrager met bezoldigingen boven de WNT-norm weliswaar in aanmerking kan komen voor een subsidie, maar waarbij een begrenzing van de subsidiabele loonkosten geldt.

Wel kan ervoor worden gekozen om in verschillende deelverordeningen en -regelingen te kiezen voor andere voorbeeldbepalingen. Voorbeeldbepaling 1 kan bijvoorbeeld als basis gelden voor alle subsidieaanvragers, terwijl voor specifieke categorieën aanvragers of subsidietypen wordt gekozen voor voorbeeldbepaling 2 of 3. Zo kan er bijvoorbeeld voor worden gekozen om bij eenmalige subsidies of subsidies tussen € 25.000 en € 125.000 (die in onderdeel c van voorbeeldbepaling 1 zijn uitgezonderd) toch te kiezen voor voorbeeldbepaling 2 of 3 om zo toe te zien op een begrenzing van de hoogte van subsidiabele loonkosten/overheadkosten. Voorbeeldbepalingen 2 of 3 kunnen bovendien worden gekozen voor situaties waarin een dwingende weigeringsgrond niet wenselijk wordt geacht.

## 2.5 Overgangsrecht

### Bepaling

#### Artikel X

- a. De artikelen (*nader in te vullen*) zijn niet van toepassing op subsidies die vóór de inwerkingtreding van deze artikelen zijn aangevraagd.
- b. In het geval, bedoeld in artikel 4:51, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, vinden de artikelen (*nader in te vullen*) geen toepassing in het eerste kalenderjaar na inwerkingtreding van die artikelen.

### Toelichting

#### Onderdeel a

Met het oog op de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel wordt in deze bepaling geregeld dat de (strengere) bezoldigingsvoorwaarden die hiervoor zijn uitgewerkt alleen van toepassing zijn op aanvragen die na de inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van de subsidieverordening of subsidieregeling worden ingediend. Is een aanvraag ingediend voor de inwerkingtreding van onderhavige wijziging van de subsidieverordening, maar wordt het besluit daarop daarna genomen, dan wordt bij de beslissing op de aanvraag niet getoetst aan de nieuwe artikelen. Deze bepaling zou achterwege kunnen worden gelaten, in het geval de wijziging van de subsidieverordening ruime tijd voor de inwerkingtreding ervan bekend wordt gemaakt en die wijzigingen slechts wordt toegepast op aanvragen die na de bekendmaking daarvan zijn ingediend.

#### Onderdeel b

In artikel 4:51, eerste lid, van de Awb is het volgende geregeld: indien aan een subsidieontvanger voor drie of meer achtereenvolgende jaren subsidie is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, geschiedt gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voortzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

Artikel 4:51 van de Awb schrijft voor dat een jaarlijkse subsidie, die meerdere jaren (minstens drie jaren) is verleend, voor het volgende jaar (tijdvak) slechts wordt geweigerd op grond van de nieuwe bezoldigingsvoorwaarden als een redelijke overgangstermijn in acht is genomen. Onderdeel b van dit artikel stelt deze redelijke termijn op een jaar. Dat onderdeel komt erop neer dat in het eerste kalenderjaar na inwerkingtreding van de nieuwe bezoldigingsvoorwaarden die artikelen niet kunnen worden toegepast om (op grond van artikel 4:51 van de Awb) de subsidie voor het volgende tijdvak te weigeren. Gemeenten en provincies kunnen er, op eigen risico, voor kiezen een kortere overgangstermijn te hanteren. Die keuze moet wel worden gemotiveerd.

### 3 Verbonden partijen en aanbestedingen

*Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan verbonden partijen en binnen aanbestedingen, twee andere domeinen waarbinnen een doelmatige besteding van publieke middelen in relatie tot topinkomens als thema speelt. Om die reden wordt het van belang geacht kort stil te staan bij de sturingsmogelijkheden die decentrale overheden binnen die twee domeinen hebben als het gaat om topinkomens.*

#### 3.1 Verbonden partijen

De Gemeentewet en de Provinciewet geven gemeenten en provincies de mogelijkheid organisaties op te richten of in organisaties deel te nemen als dat een bepaald publiek belang dient. In dat verband wordt vaak gesproken van 'verbonden partijen'. Artikel 1 van het Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) definieert een verbonden partij als "een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie onderscheidenlijk gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft". Er is sprake van een bestuurlijk belang als een gemeente of provincie enige bestuurlijke zeggenschap heeft over de betreffende organisatie, bijvoorbeeld als deze het recht heeft om bestuursleden of een Raad van Toezicht of Raad van Commissarissen te benoemen. Er is sprake van een financieel belang als een gemeente of provincie risicodragend financieel betrokken is, via een aandeel in het eigen vermogen van de organisatie of (mede)verantwoordelijkheid voor de financiële resultaten.

Gemeenten en provincies kennen/hebben doorgaans een groot aantal verbonden partijen, die op uiteenlopende beleidsterreinen publieke taken verrichten en een publiek belang behartigen. Verbonden partijen kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen zijn, zoals een BV, NV, stichting, vereniging of coöperatieve vereniging, of hebben een publiekrechtelijke rechtsvorm in de vorm van een bij gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtspersoon. Bij bezit van aandelen in een NV of BV wordt ook wel gesproken van een deelneming.

#### *Sturingsmogelijkheden*

Verschillende gemeenten en provincies besteden in een nota verbonden partijen of hun deelnemingenbeleid aandacht aan topinkomens, door aan te geven dat óók verbonden partijen een verantwoord en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid moeten voeren. De mogelijkheden om het beloningsbeleid te bepalen, hangen af van de sturingsmogelijkheden die het college heeft richting een verbonden partij. Die verschillen per situatie en zijn sterk afhankelijk van de juridische en organisatorische structuur van de verbonden partij en de bevoegdheden die hieruit voortvloeien voor de deelnemers. Er is bij gemeenten en provincies ruime kennis en ervaring met verschillende vormen en de bijbehorende sturingsmogelijkheden. Hier wordt volstaan met een aantal algemene manieren om het beloningsbeleid van een verbonden partij te beïnvloeden.

1. Regels ten aanzien van topinkomens opnemen in een beleidsnota verbonden partijen.
2. Bij de oprichting van de verbonden partij het toepassen van de bezoldigingsmaxima in de WNT (laten) vastleggen in de statuten of het reglement.
3. Als (mede)eigenaar van een verbonden partij vanuit 'actief aandeelhouderschap' voorstellen doen voor een verantwoord en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid en tot besluitvorming brengen in de Raad van Commissarissen of een Algemeen Bestuur.
4. In het geval van een minderheidsbelang: overleggen en samen optrekken met andere aandeelhouders om een meerderheid te krijgen voor die voorstellen.
5. In het geval van een meerderheidsbelang: het beloningsbeleid 'eenzijdig' bepalen en opleggen aan de verbonden partij.

### *Verbonden partijen en de WNT*

Het is goed dat gemeenten en provincies zich realiseren dat verbonden partijen in sommige gevallen onder de reikwijdte van de WNT vallen. Als een verbonden partij onder de WNT valt, is het van belang dat een gemeente of provincie erop toeziet dat bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen van de verbonden partij niet in strijd zijn met de WNT en dat de verbonden partij aan zijn meldingsplicht voldoet.

In de volgende situaties is de WNT van toepassing op een verbonden partij:

- > Wanneer sprake is van een krachtens een gemeenschappelijke regeling opgericht openbaar lichaam (op grond van artikel 1.2, eerste lid, sub f of h, WNT).
- > Wanneer een overheid één of meer leden van het bestuur van een verbonden partij benoemt of op een andere wijze invloed van betekenis heeft op het beheer of beleid van de organisatie, met uitzondering van naamloze en besloten vennootschappen (op grond van artikel 1.3, eerste lid, sub b, WNT).
- > Wanneer de verbonden partij voldoet aan het 'subsidie criterium' in de WNT, dat wil zeggen subsidies ontvangt van ten minste € 500.000 per jaar, die ten minste 50% van de inkomsten uitmaken van de verbonden partij in dat kalenderjaar en voor een periode van tenminste drie achtereenvolgende jaren zijn verleend (op grond van artikel 1.3, eerste lid, sub c, WNT), uitgezonderd naamloze en besloten vennootschappen die een op winst gerichte onderneming drijven.

### **3.2 Aanbestedingen**

Gemeenten en provincies financieren organisaties niet alleen via subsidies, maar ook via overheidsopdrachten die in aanbestedingen tot stand komen. Mede door de decentralisaties in het sociaal domein neemt het aantal overheidsopdrachten toe en gaan gemeenten en provincies financiële relaties aan die worden gereguleerd door het aanbestedingsrecht en niet door het subsidierecht. Tijdens de totstandkoming van deze publicatie vroeg een aantal gemeenten en provincies aandacht voor de mogelijkheden voor de normering van topinkomens binnen aanbestedingen.

Die mogelijkheden zijn zeer beperkt. In het kader van een aanbesteding mogen op grond van het toepasselijke wettelijke kader (waaronder de Aanbestedingswet 2012) uitsluitend eisen aan aanbieders worden gesteld die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Er mogen met andere woorden alleen eisen gesteld worden die concreet nodig zijn om de aan te besteden opdracht goed uit te voeren. Dit wordt wel de proportionaliteitseis genoemd. Hoewel de rechter zich nog niet heeft uitgelaten over de toelaatbaarheid van een beloningsnorm in het kader van een aanbestedingsprocedure, is de verwachting dat deze tot de conclusie zal komen dat een beloningsnorm op zichzelf onvoldoende verband houdt met de te aanbesteden opdracht en dus niet proportioneel zal worden geacht. De mogelijkheden om in een aanbesteding salariseisen te stellen, worden dan ook niet verder uitgewerkt. Wel kan in het kader van een aanbesteding eventueel indirect worden gestuurd op topinkomens door eisen te stellen aan de prijs van een product of dienst.

## Colofon

**Deze handreiking is een publicatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties**

**De handreiking is tot stand gekomen met bijdragen van een ambtelijke werkgroep waaraan hebben deelgenomen:**

de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Nijmegen, Tilburg, Rotterdam en Utrecht  
de provincies Limburg en Gelderland

de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Interprovinciaal Overleg  
het Programma Normering Topinkomens van het ministerie van Binnenlandse Zaken  
Koninkrijksrelaties

Versie 21 september 2015.

## Bijlage De WNT in kort bestek

Deze bijlage geeft een beknopte omschrijving van de inhoud strekking van de WNT, om gemeenten en provincies inzicht te geven in de verplichtingen waaraan instellingen die onder de WNT vallen, moeten voldoen. Waarschijnlijk is op veel van die instellingen immers de WNT van toepassing. Alle informatie in dit hoofdstuk en andere antwoorden op meer gedetailleerde WNT-toepassingsvragen zijn ook terug te vinden op [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl).<sup>9</sup>

### Doel en werking

De WNT is per 1 januari 2013 in werking getreden. Het doel van de WNT is het tegengaan van excessieve beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Om dit doel te verwezenlijken worden de bezoldiging en ontslagvergoeding van alle topfunctionarissen bij instellingen die (mede) gefinancierd worden met overheidsgeld en/of belast zijn met een publieke taak **genormeerd** en **openbaar gemaakt**.

WNT-instellingen mogen hun topfunctionarissen geen bezoldiging boven de toepasselijke norm betalen. Doen zij dat wel, dan is sprake van een overtreding, die moet worden gemeld bij de verantwoordelijke minister. Tevens moet het teveel ontvangen bedrag door de topfunctionaris worden terugbetaald. In de wet zijn toezicht- en handhavingsmaatregelen opgenomen. De bezoldiging en ontslagvergoeding van andere, niet-topfunctionarissen bij WNT-instellingen worden niet door de WNT genormeerd. Wel moeten hun bezoldiging en ontslagvergoeding openbaar gemaakt en gemeld worden bij overschrijding van het wettelijke bezoldigingsmaximum.

### Normen

#### Wettelijk bezoldigingsmaximum

Sinds 1 januari 2015 mag de bezoldiging van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector maximaal 100% van het ministersalaris zijn. Dat komt in 2015 neer op **€ 178.000**, inclusief onkostenvergoeding en het werkgeversdeel van de pensioenpremie. Dit wettelijk bezoldigingsmaximum wordt jaarlijks geïndexeerd. Voor de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT per 1 januari 2015 gold 130% van het ministersalaris als norm, wat voor 2014 neerkomt op **€ 230.474**. De WNT kent een eigen bezoldigingsbegrip. In de Uitvoeringsregeling WNT is vastgesteld welke componenten tot de bezoldiging in de zin van de WNT worden gerekend.<sup>10</sup>

Voor leden en voorzitters van interne toezichthoudende organen geldt vanaf 2015 **10%** respectievelijk **15%** van het voor de betreffende instelling geldende bezoldigingsmaximum als norm. In 2014 was de norm **5%** respectievelijk **7,5%**.

#### Ontslagvergoedingen

De WNT normeert ook ontslagvergoedingen die aan topfunctionarissen worden uitgekeerd. Het totaal van ontslagvergoedingen mag **maximaal één jaarsalaris bedragen met een maximum van € 75.000**. Ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift of algemeen verbindend verklaarde CAO vallen niet onder dit maximum.

#### Sectorale normen

De WNT biedt ruimte om voor bepaalde sectoren en instellingen bij ministeriële regeling lagere bezoldigingsmaxima of staffels vast te stellen. Dit is gebeurd bij zorginstellingen, onderwijsinstellingen, woningbouwcorporaties en organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Voor zorgverzekeraars gelden hogere maxima. Op [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl) is een overzicht van de sectorale normen te vinden.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Zie: Home > Vraag en antwoord.

<sup>10</sup> Zie: Home > Wet- en regelgeving > Geldende wet- en regelgeving.

<sup>11</sup> Zie: Home > Wet- en regelgeving > WNT-normen.

## Reikwijdte: voor wie geldt de WNT?

### Welke instellingen vallen onder de WNT?

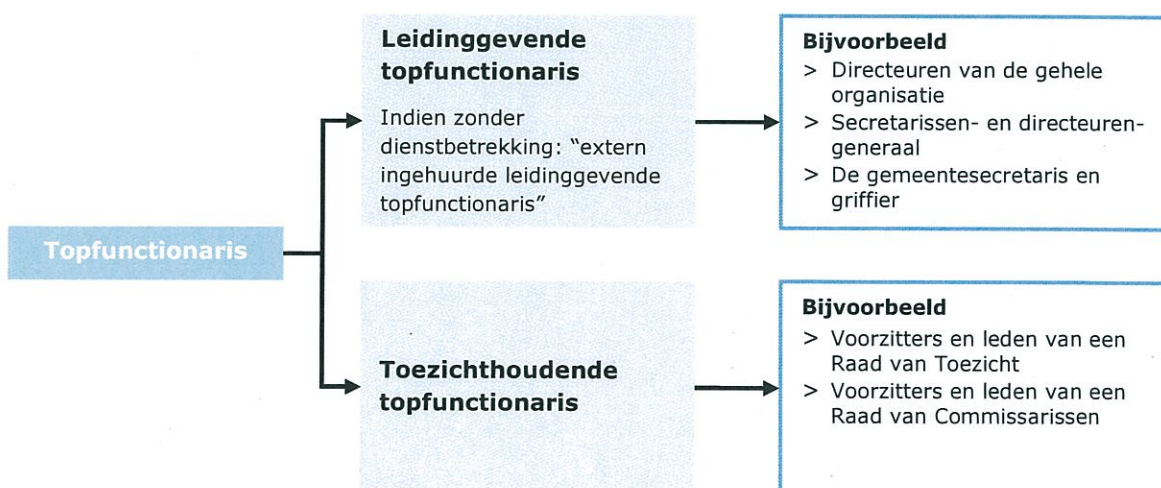
Op [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl) staat een stappenschema aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of een instelling onder de WNT valt.<sup>12</sup> Instellingen die in elk geval onder de WNT vallen zijn:

- > Rijksoverheid, provincies, gemeenten en waterschappen
- > Alle andere publiekrechtelijke organisaties (zoals bijvoorbeeld zelfstandige bestuursorganen of bij gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen)
- > Zorginstellingen en zorgverzekeraars
- > Onderwijsinstellingen
- > Woningbouwcorporaties
- > Door de rijksoverheid gesubsidieerde organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking
- > Andere semipublieke instellingen die op de bijlage bij de WNT zijn opgenomen
- > Door de overheid gesubsidieerde instellingen. De subsidie moet minstens € 500.000 per jaar bedragen, ten minste voor 50% deel uitmaken van de inkomsten in dat kalenderjaar en voor een periode van tenminste drie achtereenvolgende jaren zijn of worden verleend.
- > Instellingen waarbij de overheid één of meer leden van het bestuur of raad van toezicht benoemt dan wel op andere wijze invloed heeft op het beheer of beleid van de instelling

### Wie zijn topfunctionarissen?

De WNT normeert de bezoldiging en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De wet geeft voor enkele sectoren specifiek aan wie topfunctionaris zijn. Bij gemeenten en provincies zijn dit de secretaris en de griffier.

Bij de overige WNT-instellingen worden in het algemeen als topfunctionaris aangemerkt de leden van **het hoogste uitvoerende en toezichthoudende orgaan**, alsmede de hoogste ondergeschikte of de leden van de groep hoogste ondergeschikten aan dat orgaan en degene(n) belast met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon of instelling. Voor deze laatste categorieën is bepalend of en in hoeverre zij (formeel dan wel feitelijk) **leidinggeven aan de gehele rechtspersoon of instelling**. Ook zogenaamde topfunctionarissen zonder dienstbetrekking (extern ingehuurd of interimers) vallen onder de WNT zodra zij in een aaneengesloten periode van 18 maanden zes maanden of meer de functie van een topfunctionaris vervullen. Voor deze categorie topfunctionarissen is een algemene maatregel van bestuur (AMvB) in voorbereiding. Naar verwachting treedt deze AMvB op 1 januari 2016 in werking.



<sup>12</sup> Zie: Home > Voor WNT-instellingen.



## Overgangsrecht

Bestaande bezoldigingsafspraken boven de voor een topfunctionaris toepasselijke norm worden gedurende een termijn van vier jaar na inwerkingtreding van de wet (1 januari 2013) gerespecteerd. Vervolgens moet de bezoldiging in drie jaar worden teruggebracht tot het voor de topfunctionaris geldende bezoldigingsmaximum (het principe '4+3'). Op 1 januari 2015 is het bezoldigingsmaximum verlaagd van 130% naar 100% van het ministersalaris. Voor topfunctionarissen die al onder het overgangsrecht vielen, blijft dit overgangsrecht onverkort gelden. Zij moeten hun bezoldiging na die periode in twee jaar verder afbouwen tot het niveau zoals dat op dat moment geldt (het principe '4+3+2').

De onderstaande tabel maakt dit inzichtelijk en laat zien dat alle bezoldigingen van topfunctionarissen in principe per 1 januari 2022 zullen zijn teruggebracht tot de norm. Topfunctionaris A verdiende op 1 januari 2013 160% van het ministersalaris, topfunctionaris B 130%.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
A	160	160	160	160	152,5	145	137,5	130	115	100
B	130	130	130	130	130	130	122,5	115	107,5	100

Let op: in bepaalde sectoren, zoals de zorg en de woningcorporaties, is een extra overgangsjaar van toepassing. De verlaging van het bezoldigingsmaximum treedt in die sectoren pas op 1 januari 2016 in werking. In deze sectoren moet de bezoldiging van topfunctionarissen uiterlijk per 1 januari 2023 zijn teruggebracht tot de dan geldende norm.

## Verplichtingen voor WNT-instellingen

Uit de WNT volgen de volgende verplichtingen voor WNT-instellingen:

- > De bezoldiging en eventuele ontslagvergoeding van hun topfunctionarissen mogen niet meer bedragen dan de wettelijke normen.
- > Jaarlijks de bezoldigingsgegevens en eventuele ontslagvergoedingen van hun (gewezen) topfunctionarissen in de jaarstukken openbaar maken, aan de hand van de modelverantwoording WNT, te vinden op [www.topinkomens.nl](http://www.topinkomens.nl)
- > Jaarlijks voor 1 juli bezoldigingen en ontslagvergoedingen van alle topfunctionarissen melden aan de minister en motiveren als deze boven het toepasselijke maximum ligt.
- > Ook publiceren, melden en motiveren: de bezoldiging of ontslagvergoeding van niet-topfunctionarissen met een dienstbetrekking die een bezoldiging of ontslagvergoeding hebben ontvangen boven het wettelijke bezoldigingsmaximum.

## De uitvoering van de WNT

Uitvoering, toezicht en handhaving van de WNT is bij verschillende overheidsorganisaties belegd. De minister van BZK is weliswaar **stelselverantwoordelijk** voor de WNT, maar de verschillende vakministers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de WNT in hun sector. Zo vallen zorginstellingen onder de verantwoordelijkheid van de minister van VWS, universiteiten onder de minister van OCW en woningcorporaties onder de minister van Wonen en Rijksdienst. Sectoreigen toezichthouders houden toezicht op deze instellingen: zorgtoezichthouder CIBG op zorginstellingen, de Onderwijsinspectie op onderwijsinstellingen en de Inspectie Leefomgeving en Transport op woningcorporaties.

De Eenheid toezicht WNT van het ministerie van BZK houdt toezicht op naleving van de WNT bij rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en alle instellingen die onder de WNT vallen, omdat zij subsidie ontvangen van decentrale overheden. Bij de Eenheid toezicht WNT is tevens het toezicht belegd op instellingen die onder de verantwoordelijkheid van een aantal andere vakministers vallen.

*Samengevat..*

- > Met ingang van 1 januari 2015 is het wettelijk bezoldigingsmaximum **€ 178.000**.
- > Zorginstellingen, onderwijsinstellingen en woningbouwcorporaties hebben te maken met **sectorale, veelal lagere maxima**.
- > Instellingen kunnen **op verschillende gronden** onder de WNT vallen.
- > De WNT normeert alleen de bezoldiging en ontslagvergoedingen van **topfunctionarissen**. Voor **niet-topfunctionarissen** geldt alleen een openbaarmakings- en meldplicht als hun bezoldiging en ontslagvergoeding het wettelijke bezoldigingsmaximum overschrijden. In alle gevallen moet een overschrijding gemotiveerd worden.
- > De bezoldiging van veel topfunctionarissen die hoger is dan de norm valt veelal nog onder het **overgangsrecht**. Deze bezoldiging is na de inwerkingtreding van de wet nog vier jaar toegestaan en moet daarna worden afgebouwd.

Tom de Bruijn

## Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
De heer Dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk  
BENW/2015.755  
Doorkiesnummer

Cc  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum  
21 september 2015

Onderwerp  
Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en  
topinkomens

Zijne Excellentie,

Op 25 augustus 2015 heeft u de handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens ter consultatie naar de VNG gestuurd en heeft u gevraagd om een bestuurlijke reactie. Vooruitlopend daarop sturen wij u namens Eindhoven, Nijmegen en Den Haag een eigen bestuurlijke reactie. Deze komt er in de kern op neer dat deze handreiking niet helpt om decentrale overheden te voorzien van instrumenten om topinkomens aan te pakken.

De handreiking is door u toegezegd als reactie op de door de Tweede Kamerleden Van Toorenburg, Fokke en Segers ingediende motie (33 715 nr. 15) en deze toezegging is door u herhaald in uw antwoord op Kamervragen van de Tweede Kamerleden Kerstens en Van Dijk (kenmerk: 2014Z144693). De handreiking zou gemeenten en provincies moeten ondersteunen bij het voeren van een aanvullend decentraal topinkomensbeleid. Temeer nu de Wet normering topinkomens (WNT) een ruime overgangstermijn kent, alleen is gericht op topfunctionarissen en niet alle door gemeenten en provincies gesubsidieerde instellingen omvat. De handreiking biedt drie voorbeeldbepalingen die erop gericht zijn te voorkomen dat gesubsidieerde instellingen subsidiegeld besteden aan bovenmatige topinkomens. De gemeenten Amsterdam, Nijmegen, Eindhoven en Den Haag hebben op 31 juli 2015 in een inhoudelijke reactie aangegeven dat de handreiking gemeenten niet tegemoetkomt in het voeren van decentraal topinkomensbeleid.

Met deze bepalingen in subsidievoorwaarden zal in de praktijk blijken dat instellingen eenvoudig de voorwaarden kunnen omzeilen, waardoor deze vorm van lokaal topinkomensbeleid niet tot een gewenst resultaat zal leiden. Daarnaast zal het uitvoeren van de bepalingen leiden tot onwenselijk hoge administratieve lasten bij zowel instellingen als de gemeenten: een onuitvoerbaar voorstel wat ons betreft bij een wet, die door het veld (m.n. accountants) toch al als lastig uitvoerbaar wordt ervaren vanwege de vele uitzonderingen en veelvuldige aanvullingen en wijzigingen.

Inlichtingen bij

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag  
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag  
Internetadres: [www.denhaag.nl](http://www.denhaag.nl)

Algemeen telefoonnummer: 14 070

Wij constateren dat de handreiking geen tegemoetkoming is aan het streven van gemeenten en provincies naar een uitvoerbaar decentraal topinkomensbeleid. In feite zijn de opgenomen voorbeeldbepalingen onuitvoerbaar. Op basis van jarenlange praktijkervaring van een aantal gemeenten concluderen wij dat het uitvoeren van de voorbeeldbepalingen leidt tot onwenselijk hoge administratieve lasten bij zowel instellingen als gemeenten. Dit is niet in lijn met uw brief aan de Kamervoorzitter van 28 februari 2014 (33 715 Nr. 18) waarin door u wordt aangehaald dat "bij een oplossingsrichting binnen de WNT dient wel te worden bewaakt dat niet onbedoeld andere, nieuwe belemmeringen voor gemeenten en provincies bestaan". Tevens zal in de praktijk blijken dat instellingen de voorwaarden in de voorbeeldbepalingen relatief eenvoudig kunnen omzeilen, waardoor deze vorm van decentraal topinkomensbeleid niet tot het gewenste resultaat zal leiden; het doelmatig besteden van subsidiegelden en het tegengaan van topinkomens bij (semi-)publieke instellingen.

Wij betreuren deze gang van zaken en het niet ter harte nemen van onze inhoudelijke bezwaren en inbreng waarin wij hebben gepleit voor een aanvullende bepaling in de WNT of een aanpassing van de Awb. Dit is een veel eenvoudiger en voor gemeenten uitvoerbare oplossing die er voor zorgt dat ons beleid ook daadwerkelijk effect sorteert. Zo'n bepaling stelt gemeenten en provincies in staat via subsidievoorwaarden eisen te stellen aan topinkomens bij gesubsidieerde instellingen en deze te korten, met als doel een doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen. De aanvullende bepaling in de WNT zou zo spoedig mogelijk in werking moeten treden zodat deze effect heeft op de in de komende jaren te verlenen subsidies. Deze zou als volgt kunnen luiden:

#### "§ 4a Subsidieverplichting

##### Artikel 4.3

De subsidie verleend aan een rechtspersoon genoemd in artikel 1.2 tot en met 1.4 kan door het bestuursorgaan dat deze subsidie heeft verleend bij de subsidievaststelling worden verminderd met het bedrag dat gelijk is aan het bedrag van de overschrijding van de voor deze rechtspersoon geldende bezoldigingsnorm in het kalenderjaar waarop de verleningsbeschikking betrekking heeft."

Het is een gemiste kans dat niet met een enkele wetswijziging volstreekte duidelijkheid wordt geschapen over de mogelijkheid om subsidies te korten wegens overschrijding van de topinkomensnorm. Er is slechts volstaan met een handreiking die niet uitvoerbaar is.

We hebben er geen vertrouwen in dat de huidige handreiking gemeenten de gelegenheid biedt om topinkomens tegen te gaan. We kennen u als een enthousiast pleitbezorger voor het tegengaan van bovenmatige beloningen in de publieke sector. We verzoeken u dan ook het overleg met gemeenten en provincies te heropenen en alsnog een uitbreiding van de bestaande wettelijke kaders (bijvoorbeeld door opname van een aanvullende bepaling in de WNT of een aanpassing van de Awb) te onderzoeken.

Met vriendelijke groet,

de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu (Den Haag),



Tom de Bruijn

de wethouder van Ruimtelijke Ordening en Financiën (Eindhoven),



W.S. Seuren

de wethouder Financiën, Duurzaamheid, Groen & Water, Mobiliteit (Nijmegen)



Harriët Tiemens



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)  
Dhr. dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer



uw kenmerk

2015-0000467487

bijlage(n)

1

betreft

Aanbieding Handreiking voor  
gemeenten en provincies over  
subsidies en topinkomens

ons kenmerk

ECLBR/U201501663

datum

06 november 2015

Geachte heer Plasterk,

In reactie op uw brief van 25 augustus jl. met als onderwerp "Handreiking voor gemeenten en provincies over topinkomens".

Wij hebben de inhoud van deze reactie afgestemd met een aantal gemeenten die eveneens vertegenwoordigd zijn geweest in de in uw brief genoemde expertgroep, met name de gemeenten, in willekeurige volgorde, Eindhoven, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Nijmegen en Den Haag. De gemeenten Den Haag, Nijmegen en Eindhoven hebben u daarnaast gezamenlijk een eigen reactie gestuurd (brief van 21 september 2015, kenmerk BENW/2015 755).

Wij zijn ons er uiteraard van bewust dat met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State in de zaak Novadic/Kentron een aantal juridische piketpalen zijn geslagen. Daarbij kan men zich overigens ook afvragen of de Wet normering topinkomens (WNT) door een sociaal-maatschappelijk ongevoelige partij niet relatief eenvoudig kan worden omzeild.

Over de vraag in hoeverre de uitspraak in Novadic/Kentron de praktijk van subsidieverlening beperkt is juridische discussie mogelijk. Zekerheid daarover kan slechts van de rechter komen. In dat licht bezien is het begrijpelijk dat de handreiking zich richt op alternatieven die blijkens deze uitspraak buiten twijfel juridisch houdbaar zijn. Maar met de genoemde gemeenten hebben wij twijfels over de praktische uitvoerbaarheid van de aangereikte alternatieven. De administratieve lasten van voorbereiding en controle van met name een systeem dat uitgaat van overheadkosten die niet mogen uitstijgen boven een percentage van het totale subsidiebedrag zijn immers zeer aanzienlijk. De vrees is gerechtvaardigd dat de meeste gemeenten daarom van zo'n aanpak zullen afzien. De brief van de gemeenten Den Haag, Nijmegen en Eindhoven laat wat dat aangaat aan duidelijkheid weinig te wensen over.

Daarmee dringt de vraag zich op of de handreiking het hulpmiddel zal zijn dat zij beoogt te zijn. De VNG beveelt u aan om de handreiking niet in deze vorm te publiceren.

Als wij, met name op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State in de zaak Novadic/Kentron, tot de conclusie moeten komen dat de mogelijkheden om als provincie of gemeente over de band van de subsidiëring topsalarissen tegen te kunnen gaan kleiner of aanzienlijk kleiner zijn dan wenselijk, verdient het overweging om verder te gaan op het pad dat in de brief van de gemeenten Den Haag, Nijmegen en Eindhoven wordt aangegeven, namelijk om door een aanpassing van de WNT of de Algemene wet bestuursrecht (Awb) .

Wij zijn ons er uiteraard van bewust dat het laatste, aanpassing van de Awb, de nodige voeten in de aarde heeft en aanzienlijke tijd zou vergen. Wellicht is de WNT het handzamer alternatief.

Tenslotte is de VNG van oordeel dat de handreiking, wanneer deze wel zou worden uitgebracht, ook aandacht zou moeten besteden aan de gevolgen van de wet voor bestuurders zelf.

Hoogachtend,  
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



J. Kriens  
Voorzitter directieraad



0911201500020 - 1  
VERZONDEN 21 SEP. 2015

Wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu

Tom de Bruijn

Gemeente Den Haag

Retouradres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag

Vereniging van Nederlandse Gemeenten  
Het Bestuur  
Postbus 30435  
2500 GK Den Haag

Uw brief van

Uw kenmerk

Ons kenmerk

BENW/2015.764

Doorkiesnummer

070 - 353 28 57

E-mailadres

Aantal bijlagen

Datum

21 september 2015



Nummer:

I 201501526

Ontvangstdatum:

24 september 2015

Onderwerp

Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens

Zeer geacht bestuur,

Het ministerie van BZK heeft in november 2014 een interbestuurlijke werkgroep geformeerd waarin op ambtelijk niveau invulling is gegeven aan een handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens. De handreiking is door de Minister van Binnenlandse Zaken toegezegd als antwoord op de door de Tweede Kamerleden Van Toorenburg, Fokke en Segers ingediende motie (33 715 Nr. 15) en deze toezegging is door de minister herhaald in antwoorden op Kamervragen van de Tweede Kamerleden Kerstens en Van Dijk (kenmerk: 2014Z14693). De handreiking zou gemeenten en provincies moeten ondersteunen bij het voeren van een aanvullend decentraal topinkomensbeleid. Temeer nu de Wet normering topinkomens (WNT) een ruime overgangstermijn kent, alleen is gericht op topfunctionarissen en niet alle door gemeenten en provincies gesubsidieerde instellingen omvat. De minister heeft in zijn antwoord op de ingediende motie aangegeven hierover in nader overleg te treden met vertegenwoordigers van decentrale overheden.

Het doel van de interbestuurlijke werkgroep was te komen tot juridisch houdbare en praktisch uitvoerbare instrumenten voor gemeenten en provincies die het uitvoeren van decentraal topinkomensbeleid faciliteert. Om hiertoe te komen zijn tijdens de overleggen juridische analyses gedeeld en mogelijkheden uitgewerkt waardoor op decentraal niveau topinkomensbeleid uitgevoerd kan worden. Het ministerie van BZK, de VNG en verschillende gemeenten, waaronder Den Haag, Amsterdam, Rotterdam en Eindhoven, hebben een inhoudelijke bijdrage geleverd aan de interbestuurlijke werkgroep.

Versillende gemeenten hebben moeten constateren dat de huidige handreiking geen product is van het streven van gemeenten en provincies om tot een uitvoerbare handreiking te komen. Het ministerie van BZK heeft in de handreiking drie voorbeeldbepalingen opgenomen. Op basis van de jarenlange praktijkervaring van een aantal gemeenten is geconcludeerd dat het uitvoeren van de voorbeeldbepalingen leidt tot onwenselijk hoge administratieve lasten bij zowel instellingen als gemeenten. In feite zijn de opgenomen voorbeeldbepalingen onuitvoerbaar. Dit is niet in lijn met de brief van de minister aan de Tweede

Inlichtingen bij

Postadres: Postbus 12600, 2500 DJ Den Haag  
Bezoekadres: Spui 70, Den Haag  
Internetadres: www.denhaag.nl

Algemeen telefoonnummer: 14 070



Wij constateren dat de handreiking geen tegemoetkoming is aan het streven van gemeenten en provincies naar een uitvoerbaar decentraal topinkomensbeleid. In feite zijn de opgenomen voorbeeldbepalingen onuitvoerbaar. Op basis van jarenlange praktijkervaring van een aantal gemeenten concluderen wij dat het uitvoeren van de voorbeeldbepalingen leidt tot onwenselijk hoge administratieve lasten bij zowel instellingen als gemeenten. Dit is niet in lijn met uw brief aan de Kamervoorzitter van 28 februari 2014 (33 715 Nr. 18) waarin door u wordt aangehaald dat "bij een oplossingsrichting binnen de WNT dient wel te worden bewaakt dat niet onbedoeld andere, nieuwe belemmeringen voor gemeenten en provincies bestaan". Tevens zal in de praktijk blijken dat instellingen de voorwaarden in de voorbeeldbepalingen relatief eenvoudig kunnen omzeilen, waardoor deze vorm van decentraal topinkomensbeleid niet tot het gewenste resultaat zal leiden; het doelmatig besteden van subsidiegelden en het tegengaan van topinkomens bij (semi-)publieke instellingen.

Wij betreuren deze gang van zaken en het niet ter harte nemen van onze inhoudelijke bezwaren en inbreng waarin wij hebben gepleit voor een aanvullende bepaling in de WNT of een aanpassing van de Awb. Dit is een veel eenvoudiger en voor gemeenten uitvoerbare oplossing die er voor zorgt dat ons beleid ook daadwerkelijk effect sorteert. Zo'n bepaling stelt gemeenten en provincies in staat via subsidievoorwaarden eisen te stellen aan topinkomens bij gesubsidieerde instellingen en deze te korten, met als doel een doelmatige en doeltreffende besteding van publieke middelen. De aanvullende bepaling in de WNT zou zo spoedig mogelijk in werking moeten treden zodat deze effect heeft op de in de komende jaren te verlenen subsidies. Deze zou als volgt kunnen luiden:

#### "§ 4a Subsidieverplichting

##### Artikel 4.3

De subsidie verleend aan een rechtspersoon genoemd in artikel 1.2 tot en met 1.4 kan door het bestuursorgaan dat deze subsidie heeft verleend bij de subsidievaststelling worden verminderd met het bedrag dat gelijk is aan het bedrag van de overschrijding van de voor deze rechtspersoon geldende bezoldigingsnorm in het kalenderjaar waarop de verleningsbeschikking betrekking heeft."

Het is een gemiste kans dat niet met een enkele wetswijziging volstreekte duidelijkheid wordt geschapen over de mogelijkheid om subsidies te korten wegens overschrijding van de topinkomensnorm. Er is slechts volstaan met een handreiking die niet uitvoerbaar is.

We hebben er geen vertrouwen in dat de huidige handreiking gemeenten de gelegenheid biedt om topinkomens tegen te gaan. We kennen u als een enthousiast pleitbezorger voor het tegengaan van bovenmatige beloningen in de publieke sector. We verzoeken u dan ook het overleg met gemeenten en provincies te heropenen en alsnog een uitbreiding van de bestaande wettelijke kaders (bijvoorbeeld door opname van een aanvullende bepaling in de WNT of een aanpassing van de Awb) te onderzoeken.

Met vriendelijke groet,

de wethouder Financiën, Verkeer, Vervoer en Milieu (Den Haag),



Tom de Bruijn

de wethouder van Ruimtelijke Ordening en Financiën (Eindhoven),



W.S. Seuren

de wethouder Financiën, Duurzaamheid, Groen & Water, Mobiliteit (Nijmegen)



Harriët Tiemens

De heer dr. R.H.A. Plasterk,  
minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
Postbus 20011  
2500 EA 's-GRAVENHAGE



Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
25 augustus 2015	2015-0000482136	BV 07496/2015	26 november 2015
onderwerp			
Aanbieding Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomen			

Geachte heer Plasterk,

Op 25 augustus jl. heeft u de 'Handreiking voor gemeenten en provincies over subsidies en topinkomens' naar ons gestuurd met het verzoek om een reactie.

Wij hebben de handreiking aan de provincies voorgelegd en hebben daar wisselende reacties op ontvangen. Een aantal provincies geeft aan juist geen nadere regels te willen stellen aan gesubsidieerde instellingen naast de landelijke regelgeving rondom de Wet normering topinkomens. Anderen hebben aangegeven dat zij bij het opstellen van een nieuwe algemene subsidie verordening hiernaar zullen kijken en wanneer zij overgaan tot het stellen van nadere regels dat de Handreiking daarvoor bruikbare elementen biedt.

Een enkele provincie geeft aan nadere vragen te hebben bij onderdelen uit de Handreiking. Zo merkt men op dat voorbeeld 1 een sanctionerend karakter kent, omdat hier de subsidie geweigerd kan worden om reden van een te hoog bezoldigingsniveau bij de subsidieaanvrager. De voorbeelden 2 en 3 sluiten wel goed aan op het uitgangspunt van een doelmatige besteding van subsidiegelden, zonder in het beloningsbeleid van subsidieaanvragers te willen treden.

Een belangrijk aandachtspunt dat breed gedeeld werd, is de zorg voor de toename van de administratieve lasten voor de aanvragers en de uitvoeringslasten voor de provincies c.q. gemeenten. Dit staat haaks op het streven naar het terugdringen van deze lasten door de invoering van het Uniform Subsidiekader (USK).

Inlichtingen bij :   
Doorkiesnummer :   
Bijlagen : geen

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,  
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



mevrouw drs. L.E.M. Hendrix  
waarnemend directeur

[REDACTED]

---

**Van:** Postbus minBZK  
**Verzonden:** woensdag 25 mei 2016 11:49  
**Aan:** [REDACTED]  
**Onderwerp:** FW: Handreiking subsidies en topinkomens

---

**Van:** Staf Depla [REDACTED]  
**Verzonden:** woensdag 25 november 2015 11:31  
**Aan:** Postbus minBZK  
**Onderwerp:** Handreiking subsidies en topinkomens

Beste Ronald,

Nav ons telefoongesprek van afgelopen donderdag over de WNT zou ik je nog informeren over de handreiking voor de gemeenten. En waarom je hem niet naar de Tweede Kamer zou moeten sturen.

Allereerst gaf je aan dat wij ambtelijk toch betrokken zijn geweest bij het maken van de handreiking.

Dat klopt. Er was overeenstemming over een concept-brochure. Die heeft echter de finale juridische toets van een hoogleraar niet doorstaan. ER is toen een juridische dicht getimmerde brochure gekomen waar we niet zo veel mee kunnen. Sterker nog die contra-productief is.

Wat ons betreft stuur je deze handreiking niet naar de Tweede Kamer. Want hij is contraproductief voor gemeenten. En daarmee niet ondersteunend zoals de Tweede Kamer gevraagd heeft.

Ten tweede zou ik aangeven waarom de huidige WNT door gemeenten zeer gewaardeerd wordt maar we toch een wijziging van de Awb willen.

Daarvoor hebben we twee redenen

a- **de overgangstermijn** kan tot zeker 2022 duren. Dat vinden we nogal lang zeker ook gezien de eerdere uitspraken van jou en de stukken bij de parlementaire behandeling dat er ruimte voor gemeenten zou zijn voor gemeentelijke snellere aanpak. Maar dat de rechter hier in 2014 helaas een ander oordeel over had, namelijk dat de Awb geen ruimte biedt voor deze vorm van inkomensbeleid.

#### **b- beperkte toepassing WNT**

-De reikwijdte van de WNT raakt niet alle instellingen waaraan de gemeenten subsidies geven. De wet beperkt zich tot rechtspersonen die ten minste drie jaar achtereen een of meer subsidies van overheid hebben gekregen van meer dan 5 ton en ten minste 50% uitmaken van de inkomsten van de rechtspersoon in dat kalenderjaar. En NV's en BV's die op winst zijn uitgesloten van de wet.

In het algemeen zullen de meeste instellingen die subsidie van gemeenten ontvangen dan ook onder de wet vallen.

Maar we kunnen als gemeenten dan geen beperkingen vragen aan instellingen die een incidentele subsidie krijgen of een subsidie die niet meer dan 50% vd inkomsten van de instelling omvat. Of een commerciële organisatie die ergens subsidie voor krijgt.

- Daarnaast is de WNT-norm alleen van toepassing op topfunctionarissen. Terwijl de Algemene wet bestuursrecht zich juist richt op de subsidieontvanger/de gesubsidieerde instelling, niet op de medewerkers ervan.

De Awb geeft volgens de rechter op dit moment echter geen ruimte voor het opleggen van verplichtingen aan subsidieontvangers om zich te houden aan de WNT-norm. En de subsidieontvangers evenredig (bv verschil tussen WNT-norm en uitbetaalde salaris) te korten als ze de verplichting niet naleven.

#### **Aanpassing Algemene wet bestuursrecht**

Een handreiking gaat ons niet helpen. Een aanpassing van Awb wel. In de Awb zou opgenomen moeten worden dat gemeenten via subsidieverplichtingen eisen kunnen stellen aan topinkomens bij gesubsidieerde instellingen. En kan naleving vd WNT-norm worden verplicht. En kan subsidie bij niet-naleving worden gekort. Op die manier willen we doelmatige besteding van publieke subsidiemiddelen bevorderen. En kunnen gemeenten deze verplichting aan alle subsidieontvangers/gesubsidieerde instellingen zonder dit te beperken tot (top)functionarissen die onder WBT vallen.

Als je daar te veel tegen op ziet zou je bij een aanpassing van WNT de WNT kunnen aanpassen. Door opname van een aanvullende bepaling in de WNT waarmee gemeenten via subsidieverplichtingen eisen kunnen stellen aan topinkomens bij gesubsidieerde instellingen en deze te kunnen korten. Deze mogelijkheid blijft dan wel beperkt tot de reikwijdte van de WNT.

**Tot slot**

Ik hoop je hiermee voldoende argumentatie in handen te geven om de brochure niet te verzenden en aan Tweede Kamer aan te geven dat je daar nog in overleg over bent. Want wij zullen als dat onverhoopt nodig is dan moeten reageren naar de Tweede Kamer fracties

Je kan me altijd bellen.

Hartelijke Groet,  
Staf Depla



\*\*\*\*\*  
\*

De disclaimer van e-mail van de gemeente Eindhoven vindt u op  
<http://www.eindhoven.nl/web/show/id=432311>

Dit bericht is gecontroleerd op virussen en virusvrij verzonden.

\*\*\*\*\*  
\*