MAXIMEREN MET EFFECT

EVALUATIE WET NORMERING TOPINKOMENS 2020-2025

ONDERZOEKSRAPPORT

seo • economisch onderzoek



AUTEURS
KOEN VAN DER VEN, HARRIËT PRINS, LUCAS BREUKER, PIETER BROUWER, MATTHIJS ENT EN MIKA VISSERS

IN OPDRACHT VAN
MINISTERIE VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

AMSTERDAM, MAART 2026

Samenvatting

De Wet Normering Topinkomens is doeltreffend in het tegengaan van overmatige bezoldigingen op basis van de openbare WNT-verantwoordingen. De wet is niet geheel doeltreffend in de naleving van de openbaarmakingsplicht. De doelmatigheid van de wet lijkt geborgd in standaardsituaties, maar staat onder druk bij complexere casussen.

Wet Normering Topinkomens

De Wet normering topinkomens (WNT) stelt maxima aan de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in de (semi)publieke sector en verplicht instellingen deze gegevens openbaar te maken. De wet beoogt bovenmatige beloning bij met publieke middelen gefinancierde instellingen te voorkomen en transparantie te bevorderen. WNT-instellingen zijn organisaties die onder de reikwijdte van de wet vallen. Deze evaluatie onderzoekt in hoeverre de wet doeltreffend en doelmatig functioneert in de periode 2020–2025.

Doeltreffendheid bezoldigingsmaxima

Een overschrijding van het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum komt in 2019 bij 2,1 procent van de topfunctionarissen voor. In 2023 is dat aandeel gezakt naar 1,1 procent. Het aandeel met een overschrijding is dus gezakt tijdens de onderzoeksperiode. Overschrijdingen komen voornamelijk voor bij leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking (3,6 procent), maar de gemiddelde overschrijding is hoger bij leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking.

Verschil overschrijding en overtreding

Een overschrijding kan geoorloofd zijn, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van het overgangsrecht of een optische overschrijding, of kan ongeoorloofd zijn. Wanneer een overschrijding ongeoorloofd is en de toezichthouder dat heeft vastgesteld na onderzoek, is er sprake van een overtreding. Alle overtredingen worden ieder jaar gemeld in de WNT-jaarrapportage van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). In totaal zijn er over de verslagjaren 2019-2023 118 unieke overtredingen in de WNT-jaarrapportages opgenomen. Per onderzoeksjaar zijn dat er aanmerkelijk meer dan uit de vorige evaluatie naar voren kwam.

Al met al lijkt de WNT op basis van deze bevindingen doeltreffend in het normeren van de bezoldigingsmaxima, gezien het feit dat overschrijdingen steeds minder vaak voorkomen, maar hierbij moet opgemerkt worden dat het aantal overschrijdingen alleen is vastgesteld onder WNT-instellingen met een openbaargemaakte WNT-verantwoording. We kunnen echter geen uitspraken over de doeltreffendheid doen bij instellingen zonder openbare WNT-verantwoording en het komt relatief vaak voor dat instellingen zich niet houden aan de openbaarmakingsplicht. Een algeheel oordeel over de doeltreffendheid is daarom niet goed te doen, althans niet op basis van de beschikbare informatie.

Doeltreffendheid ontslagvergoedingen

Ontslagvergoedingen komen niet vaak voor. Er is 52 keer een ontslagvergoeding aangetroffen bij de onderzochte WNT-instellingen. Van deze 52 ontslagvergoedingen zijn er 3 die het individueel toepasselijk maximum overschrijden (6 procent). In de WNT-jaarrapportages zijn daarnaast in totaal 8 vastgestelde overtredingen opgenomen van de maximum ontslagvergoedingen in de onderzoeksjaren 2019 tot en met 2023. Overtredingen

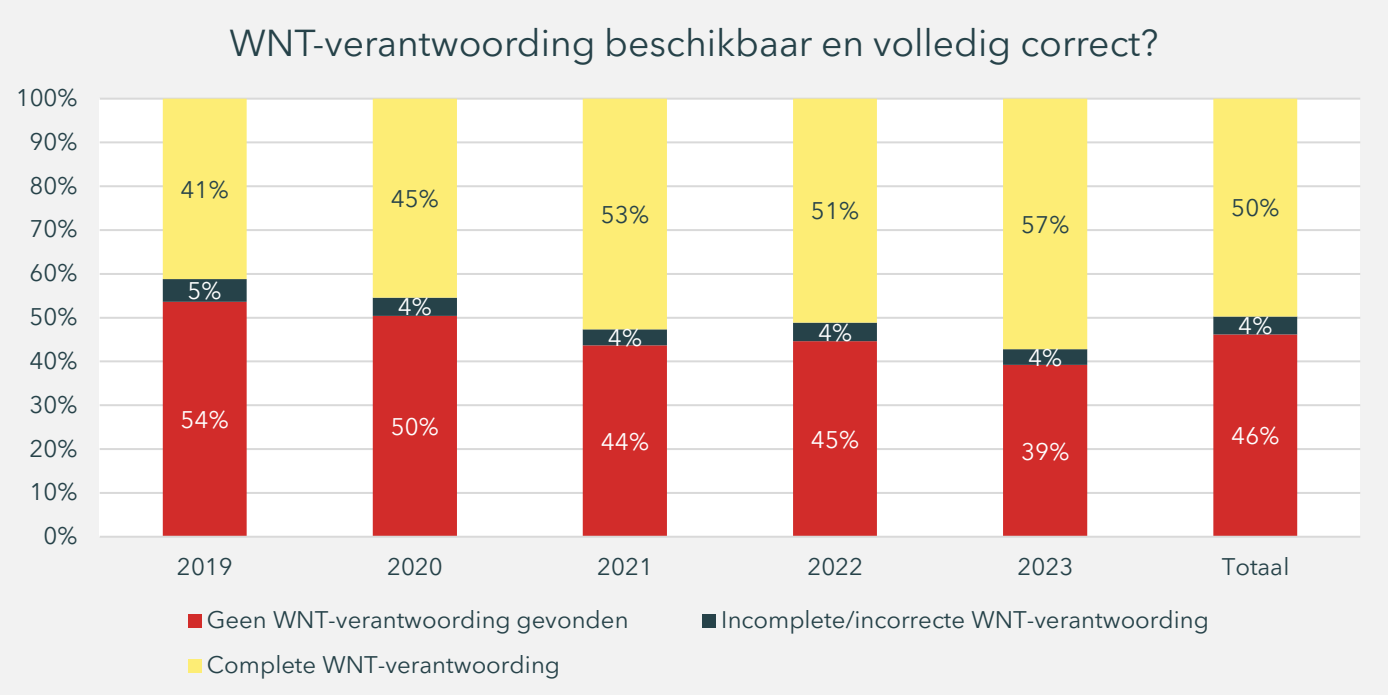
zijn ongeoorloofde overschrijdingen. In de vorige evaluatie was 15 procent van de ontslagvergoeding een overschrijding en waren er 4 vastgestelde overtredingen in de onderzoeksperiode (2016 tot en met 2018).

We zien dus dat er relatief minder overschrijdingen zijn verantwoord en er geen grote stijging is in het aantal overtredingen (8 in vijf onderzoeksjaren versus 5 in drie onderzoeksjaren). De doeltreffendheid van de WNT met betrekking tot een ontslagvergoeding lijkt dus in ieder geval niet verslechterd. Omdat er relatief weinig ontslagvergoedingen zijn, moeten conclusies met enige voorzichtigheid benaderd worden. Tegelijkertijd zijn er bij ontbinding van een arbeidsovereenkomst ook andere vergoedingen mogelijk, die niet onder de WNT vallen, waar vanuit de WNT-verantwoording geen zicht op is. Het is daardoor moeilijk om een oordeel te geven over de doeltreffendheid van de ontslagvergoeding.

Doeltreffendheid openbaarmakingsplicht

Een aanzienlijk deel van de WNT-instellingen houdt zich niet aan de openbaarmakingsplicht. De helft van de WNT-instellingen heeft een volledig correcte WNT-verantwoording online gepubliceerd (zie Figuur S.1). De andere helft heeft in de meeste gevallen geen WNT-verantwoording online gepubliceerd. Een klein deel van de WNT-instellingen (4 procent) heeft wel een WNT-verantwoording gepubliceerd, maar deze is incompleet of incorrect. Verder zijn er verschillen naar WNT-sector. Woningcorporaties hebben het vaakst de WNT-verantwoording (volledig en correct) gepubliceerd (82 procent). Instellingen vallend onder het gezag van VWS[1] (41 procent), instellingen die in de onderzoeksperiode 2019-2023 een overtreding hebben begaan (42 procent) en vooral instellingen die in de onderzoeksperiode zijn opgericht (24 procent), hebben het minst vaak een volledig correcte WNT-verantwoording gepubliceerd (niet in de figuur weergegeven).

Figuur S.1 De helft van de WNT-instellingen heeft een volledig correcte WNT-verantwoording gepubliceerd



Noot: Gewogen resultaten
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

[1] Eerstelijns zorginstellingen zijn niet bekeken, zie onderzoeksverantwoording verderop.

Andere resultaten met betrekking tot de doeltreffendheid openbaarmakingsplicht zijn:

- Er zijn 52 gevallen onderzocht in de gehele onderzoeksperiode waarin een ontslagvergoeding is uitgekeerd. Op één geval na zijn alle verplichte onderdelen aangetroffen in de WNT-verantwoordingen;
- Op basis van de door het ministerie van BZK opgestelde WNT-jaarrapportages is inzicht verkregen in het aantal vastgestelde overtredingen. Het gaat hierbij om schendingen van de openbaarmakingsplicht die door de toezichthoudende diensten bij de ministeries officieel zijn vastgesteld, naar aanleiding van meldingen van accountants of op basis van eigen onderzoek. Deze vastgestelde overtredingen verschillen van de resultaten in Figuur S.1, doordat in dit geval sprake is van een formele vaststelling door de toezichthouder. Figuur S.1 laat daarentegen de door de onderzoekers geïdentificeerde schendingen zien;
- In de onderzoeksperiode zijn in de WNT-jaarrapportages in totaal 101 overtredingen van de openbaarmakingsplicht vastgesteld. Dit aantal ligt duidelijk hoger dan het aantal dat in de vorige evaluatie werd genoemd (ongeveer 20). Mogelijk speelt hierin mee dat sommige toezichthouders meer nadruk hebben gelegd op het toezicht rondom de naleving openbaarmakingsplicht sinds de vorige evaluatie. Echter staat het aantal overtredingen niet in verhouding tot het aantal door de onderzoekers vastgestelde schendingen in Figuur S.1.

Hoewel het aandeel WNT-instellingen met een beschikbare, complete WNT-verantwoording met de jaren is gestegen, zijn er nog veel instellingen die niet voldoen aan de openbaarmakingsplicht. De WNT is daarom niet geheel doeltreffend op dit vlak.

Doelmatigheid en verbeterpunten

Uit interviews blijkt dat de doelen en het belang van de WNT inmiddels breed geaccepteerd zijn. In de basis zijn de verplichtingen die volgen uit de wet duidelijk en hanteerbaar en vormen een duidelijk kader voor de beloning van topfunctionarissen. Wel zijn er (uitzonderlijke) situaties waarin er meer onduidelijkheid heerst, bijvoorbeeld bij intra-groep-detachering, het vervullen van meerdere functies per jaar of wijzigingen in de aanstellingsomvang. De accountantscontrole vormt een belangrijke waarborg voor de juiste toepassing, waarbij de accountant als 'vertaler' van de WNT fungeert. De accountantscontrole zorgt ervoor dat instellingen beter en nauwkeuriger documenteren, omdat ze weten dat ze gecontroleerd gaan worden.

De uitvoering van de WNT brengt kosten met zich mee voor WNT-instellingen. In standaardsituaties functioneert de WNT doelmatig en kan de uitvoering van de wet relatief efficiënt verlopen, maar bij complexere casussen kan de doelmatigheid onder druk komen te staan door hogere uitvoeringskosten (gedetailleerde administratie, uitzoekwerk, extern advies, et cetera).

Er komt een aantal mogelijke verbeterpunten naar voren. Vereenvoudiging van de regels rondom intra-groep-detachering zou de uitvoerbaarheid van de wet verbeteren. Instellingen vragen ook om praktische handreikingen met realistische casussen uit de praktijk, zodat zij sneller kunnen bepalen welke regels in welke omstandigheden gelden. Verder zijn veel respondenten positief over de website topinkomens.nl, maar zijn zouden ze wel geholpen zijn met betere bronvermelding en meer heldere antwoorden op vragen. Dat zou concrete handvatten leveren om uitzonderingssituaties correct te verwerken.

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van een jaarverslagenanalyse, waarbij een steekproef van zo'n 500 WNT-instellingen per onderzoeksjaar de WNT-verantwoording online is opgezocht en bekeken. Een weging is toegepast om de resultaten zo representatief mogelijk te maken voor de gehele populatie. Niet alle WNT-plichtige instellingen zijn onderdeel van de steekproef, omdat van sommige sectoren geen uitputtende lijsten bestaan van alle WNT-

instellingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor eerstelijns zorginstellingen zoals bijvoorbeeld apothekers, huisartsen, tandartspraktijken en fysiotherapeuten. Voor instellingen vallend onder het gezag van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn integrale registratiebestanden gebruikt. De onderzoeksperiode voor de jaarverslagenanalyse liep van verslagjaren 2019 tot en met 2023.

Naast de kwantitatieve jaarverslagenanalyse zijn gesprekken gevoerd met 17 partijen die te maken hebben met de WNT, zoals WNT-instellingen, accountants, juridisch adviseurs en bestuurdersverenigingen om de werking van de wet in de praktijk te onderzoeken. Daarnaast zijn rechterlijke uitspraken, cao's en de WNT-jaarrapportages bestudeerd voor verschillende doeleinden.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

1 Inleiding 8

1.1 Wet normering topinkomens: definitie en geschiedenis 8

1.2 Uitkomsten vorige evaluatie van de wet 10

1.3 Doelen en opzet huidige evaluatie 11

1.4 Leeswijzer 13

2 Doeltreffendheid bezoldigingsmaxima 14

2.1 Het normeringskader voor bezoldigingsmaxima in de WNT 14

2.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages 16

2.3 Overschrijdingen in jaarverslagen 18

2.4 Ervaringen met de bezoldigingsmaxima 23

2.5 Cao-analyse 23

3 Doeltreffendheid ontslagvergoeding 25

3.1 Het normeringskader voor ontslagvergoedingen in de WNT 25

3.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages 26

3.3 Overschrijdingen in jaarverslagen 27

3.4 Ontslagvergoeding in de interviews 28

3.5 Ontslagvergoeding in de jurisprudentie 28

4 Doeltreffendheid openbaarmakingsplicht 32

4.1 De openbaarmakingsplicht in de WNT 32

4.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages 33

4.3 Schendingen bij openbaarmaking 35

4.4 Ervaringen met de openbaarmakingsplicht 41

5 Doelmatigheid van de WNT 42

5.1 Duidelijkheid van de wet 42

5.2 Accountantscontrole 43

5.3 Neveneffecten 44

5.4 Doelmatigheid: verhouding tussen inspanningen en maatschappelijk doel 45

5.5 Verbeterpunten 46

Referenties 48

Bijlage A Verantwoording jaarverslagenanalyse 49

Bijlage A.1 Steekproef 49

Bijlage A.2 Werkwijze 51
Bijlage B Aanvullende resultaten 54
Bijlage B.1 Hoofdstuk 2 54
Bijlage B.2 Hoofdstuk 3 55
Bijlage C Methodologie en aanvullende uitkomsten jurisprudentieonderzoek 59
Bijlage D Uitbreiding met AI 61

1 Inleiding

De Wet normering topinkomens heeft als doel beloningen en ontslagvergoedingen in de (semi)publieke sector te normeren en de transparantie te bevorderen. Deze derde evaluatie van de Wet normering topinkomens beoordeelt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de wet in de periode 2019-2023.

1.1 Wet normering topinkomens: definitie en geschiedenis

De Wet normering topinkomens (WNT) regelt de maximale hoogte van beloningen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen in (semi)publieke sectoren. De wet heeft als doel om excessieve beloningen in publiek gefinancierde organisaties te voorkomen, de transparantie te vergroten en een maatschappelijk aanvaardbare normering van inkomens te waarborgen. Onder de WNT vallen onder meer ministeries, uitvoeringsorganisaties, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, woningcorporaties, cultuur- en media-instellingen en instellingen met een wettelijke taak of substantiële publieke bekostiging.

Centraal staat het begrip topfunctionaris: personen die deel uitmaken van het hoogste uitvoerende of toezichthoudende orgaan, of die eindverantwoordelijk zijn voor de gehele organisatie. Voor deze groep geldt een jaarlijks vastgesteld algemeen bezoldigingsmaximum, of in plaats daarvan diverse lagere of ook hogere sectorale maxima die in specifieke domeinen van toepassing zijn.

Een belangrijk onderdeel van het wettelijke kader is de openbaarmakingsplicht. WNT-instellingen moeten jaarlijks de bezoldigingen en eventuele ontslagvergoedingen van topfunctionarissen openbaar maken via de jaarverantwoording. De WNT schrijft tevens openbaarmaking voor ten aanzien van niet-topfunctionarissen indien zij meer verdienen dan het toepasselijke maximum (niet-topfunctionarissen met bezoldiging boven drempelbedrag). Deze verplichting dient het publieke en politieke debat over bezoldigingen in de (semi)publieke sector en vormt een essentieel instrument om voor dat doel transparantie en naleving te bereiken en te bevorderen.

Ontstaansgeschiedenis

De WNT trad op 1 januari 2013 in werking. De totstandkoming van de wet vond plaats in een periode van toenemende maatschappelijke en politieke aandacht voor hoge beloningen en ontslagvergoedingen in de (semi)publieke sector, waarin de sinds 2006 bestaande openbaarmaking van bezoldigingen op grond van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) als niet-toereikend werd aangemerkt om die hoge beloningen en ontslagvergoedingen een halt toe te roepen. Incidenten rond bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij onder meer woningcorporaties, zorginstellingen en publieke omroepen leidden tot een brede roep om regulering en normstelling. De wet vormde een vervanging en versterking van eerdere regelingen en convenanten die vooral op vrijwillige basis functioneerden, zoals het *Beloningskader woningcorporaties* (zelfregulering) en de *Beloningscode voor Bestuurders in de Zorg (BBZ)*.

Sinds de inwerkingtreding is de wet meerdere malen aangescherpt. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- **WNT 2 (2015)**: verlaging van het algemene bezoldigingsmaximum van 130 naar 100 procent van de bezoldiging van de minister en verduidelijking van toezicht- en verantwoordingsplichten;

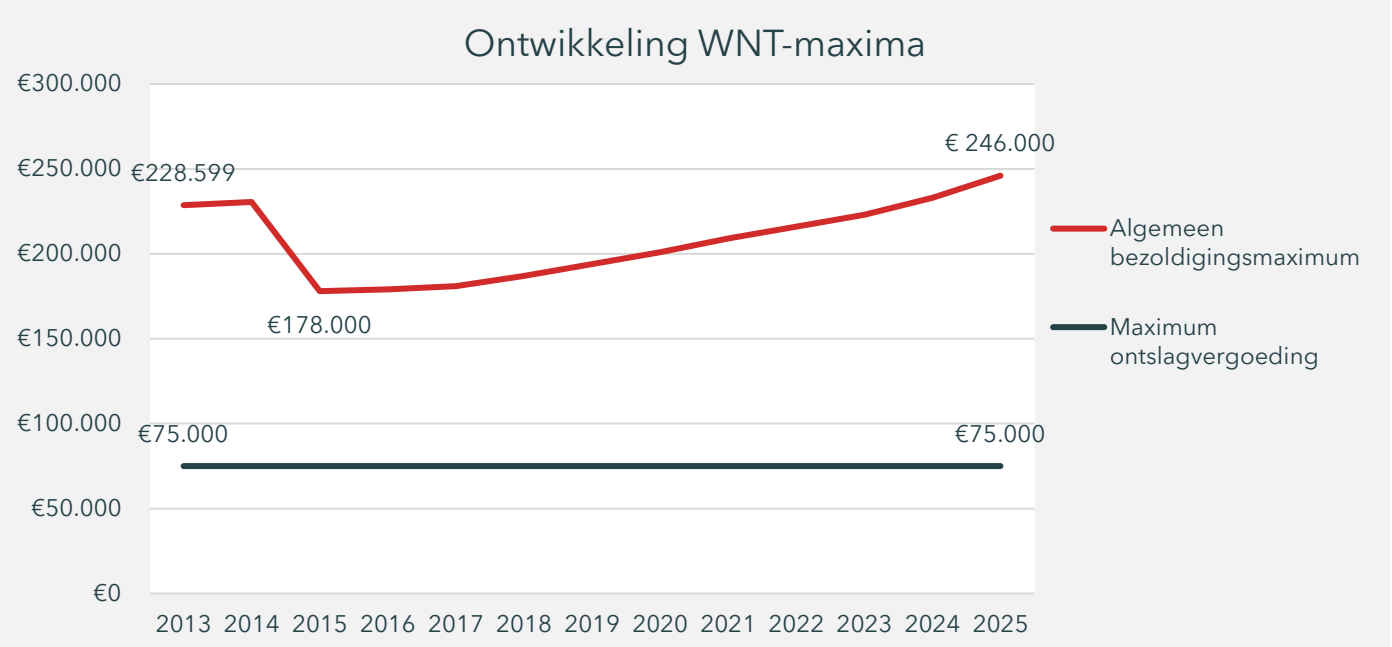
- **Uitbreiding of aanpassing sectorale regelingen** in diverse domeinen, waaronder zorg, cultuur en media, met sectorspecifieke bezoldigingsmaxima of normeringsregels die beter aansluiten bij de beloningsstructuur en bestuurlijke verhoudingen in die sectoren;
- **Verduidelijkingen en technische wijzigingen** in de nadere regels bij de WNT, onder meer rond het bezoldigingsbegrip, de definitie van topfunctionaris, bepalingen over interim-functies en regels over ontslagvergoedingen.[2]

De WNT vormt daarmee een juridisch en beleidsmatig kader dat zich in de afgelopen ruim tien jaar geleidelijk heeft ontwikkeld van een generieke normeringswet naar een complexer systeem met zowel algemene als sectorale normen. Deze ontwikkeling weerspiegelt de balans tussen uniforme normering enerzijds en sectorale proportionaliteit anderzijds, een terugkerend thema in eerdere evaluaties en in het huidige onderzoek.

Geldende maxima

De WNT geeft een maximum voor de bezoldiging en voor de ontslagvergoeding. Figuur 1.1 geeft de ontwikkeling van beide maxima weer sinds de introductie van de WNT in 2013. De daling in 2015 van het algemeen bezoldigingsmaximum komt door de inwerkingtreding van WNT 2, waarin het bezoldigingsmaximum werd verlaagd naar 100 procent van de bezoldiging van de minister. Het algemene WNT-bezoldigingsmaximum wordt jaarlijks geïndexeerd op basis van de contractloonontwikkeling bij de overheid (CBS). Daarmee beweegt het maximum mee met de loonontwikkeling in de publieke sector. De maximum ontslagvergoeding is sinds de introductie van de wet gelijk gebleven aan een jaar bezoldiging met een absoluut maximum van 75.000 euro (gecorrigeerd voor deeltijd).

Figuur 1.1 Het algemeen bezoldigingsmaximum is sinds de introductie van WNT 2 gestegen, het maximum voor de ontslagvergoeding is sinds het begin van de wet gelijk gebleven



Bron: Topinkomens.nl

[2] Het betreft wijzigingen in het Uitvoeringsbesluit WNT en de Uitvoeringsregeling WNT.

Binnen de WNT gelden naast het algemene bezoldigingsmaximum ook sectorale bezoldigingsregelingen met klassen met lagere maxima. Deze sectorale normen zijn ingesteld om beter aan te sluiten bij de bestuurlijke complexiteit, functiezwaarte, organisatiegrootte en arbeidsmarktsituatie binnen specifieke domeinen. In sectoren waar een relatief hoge bestuurlijke verantwoordelijkheid of marktconcurrentie speelt (zorgverzekeraars en WLZ-uitvoerders), geldt een hoger sectoraal maximum dan het algemene WNT-maximum. In andere sectoren, vaak domeinen met kleinere instellingen of een lichtere bestuurlijke context, ligt het maximum juist lager. In hoofdstuk 3 komen we hierop terug.

1.2 Uitkomsten vorige evaluatie van de wet

De vorige integrale evaluatie van de WNT werd uitgevoerd in 2020 (min. BZK, 2020) en omvatte de periode 2016–2020. De evaluatie bestond uit acht deelonderzoeken en was, overeenkomstig artikel 7.2 WNT, opgezet rond drie centrale onderzoekssporen: doeltreffendheid, doelmatigheid en neveneffecten. Het doel was om in 2020, vijf jaar na de invoering van WNT 2, verslag te doen over de doeltreffendheid van de WNT en de effecten van deze wet in de praktijk.

1. Doeltreffendheid: bereiken van de wettelijke doelen

De onderzoeken binnen dit spoor zijn uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek (Van der Ven et al., 2020a; Van der Ven et al., 2020b; Van der Ven et al., 2020c) en maakten gebruik van kwantitatieve analyses van (steekproeven van) WNT-jaarverantwoordingen en de WNT-jaarrapportages opgesteld door BZK. Daarnaast zijn administratieve gegevens van OCW en Wonen gebruikt voor integrale analyses. Het onderzoek is volledig data-gedreven en bevat geen kwalitatieve componenten. Belangrijkste conclusies:

- **Minder overschrijdingen**. De evaluatie concludeert dat de WNT doeltreffend is in het tegengaan van bezoldigingen boven het toepasselijke maximum. Het aandeel topfunctionarissen boven het maximum lag in de onderzoeksperiode rond de 5 tot 8 procent, waarbij de meeste gevallen het gevolg waren van toegestane overschrijdingen door overgangsrecht in plaats van daadwerkelijke overtredingen. Het aandeel overtredingen was structureel zeer laag: minder dan 1 procent van de instellingen per jaar had een overtreding van het bezoldigingsmaximum. Het aantal ontslagvergoedingen nam toe, maar het aandeel boven het maximum daalde van 26 procent in 2016 naar 3 procent in 2018;
- **Sectorale verschillen in toepassing**. Ondanks de algemene doeltreffendheid constateerde de evaluatie verschillen tussen sectoren. Vooral kleinere instellingen en organisaties die relatief recent onder de WNT vielen, hadden soms moeite met toepassing van definities, deeltijdberekeningen en verantwoordingsdetails;
- **Naleving openbaarmakingsplicht voor verbetering vatbaar**. De openbaarmakingsplicht is het onderdeel van de wet dat het minst doeltreffend functioneert. Tussen de 21 en 56 procent van de instellingen schond de online publicatieplicht, vooral doordat nieuwe instellingen hun WNT-verantwoording niet (goed vindbaar) publiceerden, of de verantwoording was incompleet of incorrect. Hoewel het aantal overtredingen laag was (rond de 1 procent), maakte het grote aantal schendingen dat de doelstelling van transparantie maar beperkt gerealiseerd was.

2. Doelmatigheid: uitvoerbaarheid, regeldruk en handhaafbaarheid

De onderzoeken naar doelmatigheid zijn uitgevoerd door ICTU, SEOR en het interdepartementale WNT-team en combineerden documentanalyse, interviews met instellingen, accountants en brancheorganisaties en expertbijeenkomsten/klankbordgroepen. Daarnaast zijn administratieve gegevens en casuïstiek gebruikt om knelpunten en uitvoeringsvragen in kaart te brengen. Belangrijkste conclusies:

- **Kenbaarheid en communicatie**. Instellingen zijn over het algemeen goed op de hoogte van kernbegrippen zoals topfunctionaris en overgangsrecht, maar hebben moeite met details zoals beloningscomponenten (bijvoorbeeld leaseauto's). De communicatie wordt als breed en generiek ervaren; instellingen zien behoefte aan meer sectorspecifieke uitleg;
- **Regeldruk**. De administratieve lasten bedragen gemiddeld 1.200 euro per instelling, waarvan 74 procent interne uren en 26 procent kosten voor derden (voornamelijk accountants). Het opstellen van de WNT-verantwoording wordt als relatief arbeidsintensief ervaren, vooral omdat WNT-bezoldiging niet samenvalt met reguliere salarisadministratie;
- **Kwaliteit van accountantscontrole**. Zowel in 2018 als 2019 bleken er meerdere dossiers te zijn waarin de accountantscontrole ontoereikend was, vooral vanwege fouten in de interpretatie van het bezoldigingsbegrip en de klasse-indeling. De WNT wordt door accountants als complex ervaren; dit belemmert uniforme naleving;
- **Vereenvoudigingsmogelijkheden**. De evaluatie bracht een reeks structurele knelpunten in kaart, onder andere:
  - Ingewikkeld bezoldigingsbegrip;
  - Onzuiver bezoldigingsbegrip en norm bij intra-concern detachering;
  - Onduidelijkheid over topfunctionaris-definitie;
  - Anticumulatiebepaling die als niet-uitvoerbaar wordt ervaren;
  - Complexe interim-normering;
  - Beperkte informatie-uitwisseling tussen accountants en toezichthouders.

3. Neveneffecten: gewenste en ongewenste gevolgen van de wet

Het onderzoek naar neveneffecten is uitgevoerd door het CBS, Ecorys en de Auditdienst Rijk (ADR) en bestond uit een combinatie van statistische analyses op microdata, vergelijkingen tussen de publieke en private sector en kwalitatieve interviews met bestuurders en HR-professionals. Hiermee zijn de effecten op salarissen, arbeidsmobiliteit en werving/doorgroei onderzocht. Belangrijkste conclusies:

- **Effecten op loongebouw**. Het loongebouw vlakte af: inkomens in de subtop daalden licht mee met de bestuurderssalarissen, vooral binnen cultuur/media, zorg, mbo/hbo/wo en woningcorporaties. Deze ontwikkeling zette zich deels al voor de WNT in;
- **Arbeidsmarkt en mobiliteit**. De instroom van bestuurders uit de private sector is beperkt en lijkt verder te zijn afgenomen door de WNT-normering. Executive search-bureaus signaleerden dat bezoldiging vooral bij grote zorginstellingen en complexe organisaties een belemmering vormde voor werving van topkandidaten uit de markt. Binnen instellingen belemmerde de WNT soms de doorstroom naar topfuncties, vooral wanneer sprake was van een "omgekeerd loongebouw": hogere beloningen in de subtop dan aan de top;
- **Samenstelling en omvang van besturen**. Besturen werden diverser, maar een causaal verband met de WNT kon niet worden vastgesteld. De omvang van besturen daalde, maar ook deze trend begon al voor de invoering van de WNT.

1.3 Doelen en opzet huidige evaluatie

Onderzoeksvragen

In de wet is een bepaling opgenomen dat de wet elke vijf jaar dient te worden geëvalueerd. In dit rapport staat daarom de derde wetsevaluatie centraal. De volgende **hoofonderzoeksvraag** is geformuleerd om te voldoen aan de evaluatiebepaling:

Is de WNT doeltreffend in het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen in de (semi)publieke sector?

Daarnaast zijn de volgende **deelonderzoeksvragen** geformuleerd:

1. In hoeverre wordt de doelstelling van de WNT ten aanzien van het tegengaan van bezoldiging boven het maximum bereikt?
   a. Hoeveel overschrijdingen van het (sectorale) bezoldigingsmaximum van topfunctionarissen in 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 waren er?
   b. Hoeveel overtredingen van het (sectorale) bezoldigingsmaximum van topfunctionarissen in 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 waren er?
2. In hoeverre wordt de doelstelling van de WNT ten aanzien van het tegengaan van ontslagvergoedingen boven het maximum bereikt?
   a. Hoeveel overschrijdingen van het maximum van de ontslagvergoeding van topfunctionarissen in 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 waren er?
   b. Hoeveel overtredingen van het maximum van de ontslagvergoeding van topfunctionarissen in 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023 waren er?
3. In hoeverre wordt de doelstelling van de WNT ten aanzien van de openbaarmakingsverplichting gehaald?
   a. Hoeveel schendingen van de openbaarmakingsplicht waren er in verslagjaren 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023?
   b. Hoeveel overtredingen van de openbaarmakingsplicht waren er in verslagjaren 2019, 2020, 2021, 2022 en 2023?
4. Is de doelmatigheid van de WNT verbeterd ten opzichte van de vorige evaluatie?
5. In hoeverre zijn de verplichtingen op grond van de WNT duidelijk in het veld (WNT-instellingen en accountants)? Hoe zouden veelvoorkomende fouten vermeden kunnen worden?
6. In hoeverre leidt een accountantscontrole in de praktijk tot het voorkomen van onverschuldigde betalingen of het voorkomen van fouten bij de openbaarmaking?
7. Wat zijn de effecten van het maximum van een jaarbezoldiging met een absoluut maximum van 75.000 euro (voltijds) op de beëindiging van het dienstverband met topfunctionarissen, dat sinds de inwerkingtreding van de WNT gelijk is gebleven?
8. In hoeverre wordt in het loongebouw van een WNT-instelling rekening gehouden met het bezoldigingsmaximum van topfunctionarissen in het bepalen van een eventueel plafond voor overige werknemers (niet-topfunctionarissen)? Wat zijn de redenen voor het eventueel boven het bezoldigingsmaximum van topfunctionarissen uitstijgen?

De onderzoeksperiode van de derde evaluatie beslaat 2020-2025. Echter bekijken we voor de analyse van overschrijdingen, schendingen en overtredingen de verslagjaren 2019 tot en met 2023. In de vorige evaluatie zijn namelijk de verslagjaren 2016 tot en met 2018 bekeken. Daarmee sluit deze evaluatie qua verslagjaren direct aan op de vorige evaluatie.[3]

Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, combineren we kwantitatief onderzoek naar de doeltreffendheid van de wet met kwalitatieve onderzoeksmethoden om de doelmatigheid en mogelijke neveneffecten in kaart te brengen. De aanpak sluit aan bij die van de vorige evaluatie, al was die in omvang en diepgang breder opgezet.

[3] Bovendien waren tijdens de looptijd van het onderzoek nog niet alle gegevens van verslagjaar 2024 beschikbaar, zoals de WNT-jaarrapportage.

- **Jaarverslagenonderzoek**. In de jaarverslagen van een aselecte, gestratificeerde steekproef van instellingen die vallen onder de WNT is gekeken hoe vaak overschrijdingen voorkomen en in welke mate wordt voldaan aan de openbaarmakingsplicht. Een overschrijding is een bezoldiging of ontslagvergoeding die hoger is dan het (individueel toepasselijke) maximum. Een uitgebreide beschrijving van de werkwijze is gegeven in bijlage A.
- **Analyse WNT-jaarrapportages**. In de WNT-jaarrapportages die het ministerie van BZK jaarlijks opstelt, zijn alle door de toezichthouder vastgestelde overtredingen opgenomen. Overtredingen betreffen overschrijdingen, die na onderzoek ongeoorloofd blijken te zijn. De jaarverslagenanalyse en de analyse van de WNT-jaarrapportages vormen de basis van de kwantitatieve doeltreffendheidsanalyse.
- **Interviews**. Door zeventien interviews met WNT-instellingen, accountants, juridisch adviseurs, bestuurders- en toezichthoudersverenigingen en verantwoordelijke toezichthouders bij de ministeries hebben we de werking, duidelijkheid en effecten van de wet onderzocht. De (geaggregeerde) resultaten van deze interviews zijn doorlopend in het onderzoek verwerkt.
- **Jurisprudentieonderzoek**. Aan de hand van alle uitspraken op rechtspraak.nl is gekeken naar het aantal en de aard van de uitspraken over de WNT, om te kijken naar de ontwikkeling in het aantal uitspraken over de WNT en de ontwikkeling in de aspecten van de wet waarover rechtszaken worden gevoerd.
- **Cao-analyse**. Aan de hand van een analyse van acht cao's is gekeken of de WNT direct of indirect invloed heeft op het loongebouw van niet-topfunctionarissen of anderszins invloed uitoefent.

Daarnaast is gekeken in hoeverre **AI** ingezet kan worden om de WNT-verantwoordingen van een grotere hoeveelheid instellingen te verzamelen en analyseren. De resultaten zijn veelbelovend, maar de methode kan verbeterd worden. Zie Bijlage D voor een beschrijving van de werkwijze en de resultaten.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de doeltreffendheid van een bezoldigingsmaximum, wederom door te kijken naar het aantal vastgestelde overtredingen op basis van de WNT-jaarrapportages en het aantal overschrijdingen op basis van het jaarverslagenonderzoek. Hoofdstuk 3 heeft eenzelfde opzet, maar dan voor de doeltreffendheid van de maximum ontslagvergoeding. Hoofdstuk 4 beschrijft de doeltreffendheid van de openbaarmakingsplicht waarbij is gekeken naar de vastgestelde overtredingen van de openbaarmakingsplicht uit de WNT-jaarrapportages en de schendingen zoals vastgesteld door onderzoekers via het jaarverslagenonderzoek. Hoofdstuk 5 bespreekt de doelmatigheid van de wet, waarin we meerdere thema's bespreken zoals de helderheid, neveneffecten en mogelijke verbeterpunten van de wet. In de bijlagen zijn een uitgebreidere onderzoeksverantwoording opgenomen evenals enkele aanvullende resultaten.

2 Doeltreffendheid bezoldigingsmaxima

De onderstaande bevindingen zijn gebaseerd op instellingen met een openbaar gemaakte WNT-verantwoording. Bij minder dan twee procent van de topfunctionarissen komt een overschrijding van het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum voor. Daarin is een dalende trend zichtbaar. Overschrijdingen komen het meest voor bij leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking. Overtredingen (ongeoorloofde overschrijdingen) komen vooral voor bij VWS-instellingen.

De WNT is bedoeld om de bezoldiging van topfunctionarissen te maximeren, die (geheel of grotendeels) met publiek geld wordt bekostigd. Dat gebeurt door verschillende bezoldigingsmaxima die zijn ingesteld, afhankelijk van de sector en de omvang of complexiteit van de organisatie. In dit hoofdstuk achterhalen we de mate waarin de bezoldigingen van topfunctionarissen onder de geldende maxima blijven. Dat doen we door het aantal overtredingen van het bezoldigingsmaximum te bekijken (in paragraaf 2.2) en door in de jaarverslagen na te gaan hoe vaak een bezoldiging boven het maximum voorkomt (paragraaf 2.3). Daarnaast bespreken we wat er in de interviews aan bod is gekomen over de bezoldigingsmaxima (paragraaf 2.4), waaronder de invloed van de WNT op het loongebouw. Hiervoor hebben we ook een cao-analyse gedaan. De resultaten van die analyse staan in paragraaf 2.5. Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van het normeringskader voor bezoldigingsmaxima in de wet zelf (paragraaf 2.1).

2.1 Het normeringskader voor bezoldigingsmaxima in de WNT

De WNT stelt grenzen aan de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. Het algemeen bezoldigingsmaximum is wettelijk vastgelegd in artikel 2.3 WNT en wordt jaarlijks per 1 januari geïndexeerd op basis van de contractloonmutatie bij de overheid. Het bezoldigingsmaximum moet per topfunctionaris worden gecorrigeerd voor de duur en omvang van het dienstverband van de topfunctionaris. Dit levert het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum op. Instellingen mogen geen bezoldiging afspreken en betalen die hoger is dan dit individueel toepasselijke maximum. Overschrijdingen van het maximum zijn onverschuldigd betaald, tenzij sprake is van een rechtvaardigheidsgrond (zoals overgangsrecht, een individuele uitzondering op grond van de WNT of een 'optische overschrijding'). [4] Voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking geldt de eerste twaalf kalendermaanden het interim-bezoldigingsmaximum (vastgelegd in artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit WNT). Vanaf de dertiende kalendermaand geldt het algemeen bezoldigingsmaximum dan wel een sectoraal bezoldigingsmaximum.

Naast het algemene maximum kent de WNT een systeem van sectorale bezoldigingsnormen, vastgelegd in de ministeriële regelingen op grond van de WNT. Deze sectorale maxima gelden voor specifieke domeinen. Sectorale regelingen werken doorgaans met klassenindelingen, waarbij instellingen worden ingedeeld op basis van

[4] Een optische overschrijding is een overschrijding op een bezoldigingscomponent die voor de toets aan het bezoldigingsmaximum aan een eerder kalenderjaar kan en mag worden toegerekend.

objectieve criteria zoals omvang (baten, aantal leerlingen, aantal verzekerden of verhuureenheden), kennisintensiteit, bestuurlijke zwaarte en maatschappelijk mandaat. De toepasselijke klasse bepaalt het sectoraal bezoldigingsmaximum voor de betreffende organisatie. Er zijn (in 2025) sectorale regelingen voor de volgende sectoren:

- **Onderwijsinstellingen**. Onderwijsinstellingen worden ingedeeld in zeven bezoldigingsklassen op basis van: de totale baten; het aantal bekostigde leerlingen/studenten en het gewogen aantal onderwijssoorten/-sectoren. De combinatie van deze factoren bepaalt de functiezwaartecategorie en daarmee het toepasselijke maximum;
- **Zorginstellingen**. Voor zorgaanbieders zijn vijf bezoldigingsklassen, gebaseerd op: de kennisintensiteit van de zorg; complexiteit van de taken en bestuurlijke verantwoordelijkheid; het aantal relevante financieringsstromen en de omvang van de omzet. Deze criteria reflecteren de diversiteit binnen de zorg en het verschil in bestuurlijke zwaarte tussen instellingen;
- **Zorgverzekeraars**. Voor zorgverzekeraars bestaan drie bezoldigingsklassen, afhankelijk van het aantal verzekerden. Dit sluit aan bij de schaalgrootte en financiële verantwoordelijkheid van de verzekeraar;
- **Woningcorporaties**. Woningcorporaties worden ingedeeld in acht bezoldigingsklassen, op basis van: het aantal verhuureenheden onder beheer; het inwoneraantal van de grootste gemeente waarin de corporatie actief is. Deze systematiek is ontleend aan de sectorale Governancecode Woningcorporaties en vertaald in een WNT-normering;
- **Media-instellingen**. Voor publieke media-instellingen bestaan vier bezoldigingsklassen, waarbij meewegen: de totale baten; het ledenaantal (voor omroepverenigingen); het mandaat binnen het publieke bestel en het bereik (regionaal of nationaal). Hiermee wordt aangesloten bij de diversiteit in omvang en de publieke rol binnen het mediabestel;
- **Cultuurfondsen**. Voor de zes landelijke cultuurfondsen geldt één eenduidig verlaagd maximum, zonder verdere klassenindeling. Dit maximum weerspiegelt de relatief beperkte schaal en specifieke taakopdracht van deze fondsen;
- **Ontwikkelingshulp**. Voor instellingen die actief zijn op het terrein van internationale ontwikkelingssamenwerking geldt eveneens één verlaagd sectormaximum, zonder verdere differentiatie. Dit is gebaseerd op de omvang en het karakter van de publieke taak in deze sector.

In Tabel 2.1 zijn de bezoldigingsmaxima van 2023 (het laatste jaar van de onderzoeksperiode) per sectorale regeling gegeven. De bezoldigingsmaxima van de jaren 2019 tot en met 2022 (de andere jaren van de onderzoeksperiode) zijn opgenomen in Tabel B.3 tot en met Tabel B.6 in de bijlage.

Tabel 2.1 Bezoldigingsmaxima in 2023 per sectorale regeling

Sector	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F	Klasse G	Klasse H
Onderwijs	€ 132k	€ 148k	€ 159k	€ 173k	€ 189k	€ 202k	€ 223k	-
Zorg	€ 124k	€ 151k	€ 182k	€ 205k	€ 223k	-	-	-
Zorgverzekeraars	€ 231k	€ 272k	€ 314k	-	-	-	-	-
Woningcorporaties	€ 104k	€ 119k	€ 131k	€ 140k	€ 163k	€ 187k	€ 209k	€ 223k
Media	€ 158k	€ 188k	€ 205k	€ 223k	-	-	-	-
Cultuurfondsen	€ 186k	-	-	-	-	-	-	-
Ontwikkelingshulp	€ 205k	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen bezoldigingsmax.	**€ 223k**							

Noot: In de zorg spreekt men van klasse I tot en met V. Klasse D bij Media heet 'overig'. Bij zorgverzekeraars, cultuurfondsen en ontwikkelingshulp hebben de klassen geen nummering of iets dergelijks.
Bron: Topinkomens.nl

De Uitvoeringsregeling WNT vult het wettelijke kader verder in. Hierin is vastgelegd welke componenten deel uitmaken van de bezoldiging (zoals salaris, belastbare onkostenvergoedingen en voorzieningen voor beloningen betaalbaar op termijn). Daarnaast zijn er regels over de toerekening van bezoldiging aan een kalenderjaar opgenomen en worden er jaarlijks beleidsregels gepubliceerd die uitleg geven over de toepassing van bepaalde begrippen en elementen van de WNT zoals de omschrijving van topfunctionaris, WNT-instelling en deeltijdfactor en een aantal situaties rondom ontslag en beëindiging van het dienstverband (zoals non-activiteit en afkoop van bovenwettelijke uitkeringsrechten).

Voor de onderzoeksperiode 2019–2023 geldt dat het normeringskader in hoofdlijnen stabiel is gebleven, met jaarlijkse indexaties van het algemene maximum en beperkte technische wijzigingen in sectorregelingen en uitvoeringsregels. De systematiek – een combinatie van een algemeen maximum, sectorale differentiatie en uitvoeringsvoorschriften – bleef ongewijzigd.

2.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages

Voor deze paragraaf gebruiken we de WNT-jaarrapportages als bron. In de WNT-jaarrapportages opgesteld door BZK zijn (onder andere) de meldingen (door de accountant) van overtredingen van het bezoldigingsmaximum opgenomen. Er is onderscheid gemaakt naar de functie van de topfunctionaris: leidinggevend of toezichthoudend, en naar de aard van het dienstverband: in dienstbetrekking of zonder dienstbetrekking. Van alle gemelde overtredingen van het bezoldigingsmaximum die in de WNT-jaarrapportages over de verslagjaren 2019 tot en 2023 zijn opgenomen [5], hebben we dezelfde meldingen in opeenvolgende jaarrapportages 'ontdubbeld' en overtredingen die na onderzoek geen overtreding bleken te zijn niet meegeteld. Wat overblijft zijn unieke, door de toezichthouder vastgestelde, overtredingen van het bezoldigingsmaximum.

Tabel 2.2 laat het aantal overtredingen zien, uitgesplitst naar het ministerie onder wiens toezicht de instelling valt. Zoals te zien in de tabel begaan instellingen vallend onder het toezicht van het ministerie van Volksgezondheid,

[5] Ten tijde van de analyse was de WNT-jaarrapportage 2024 nog niet beschikbaar.

Welzijn en Sport (VWS) de meeste overtredingen van het bezoldigingsmaximum. Meer dan 80 procent van het totale aantal overtredingen van het bezoldigingsmaximum valt binnen die sector. Het aantal overtredingen over de verslagjaren schommelt, zoals de tabel laat zien. Het aantal overtredingen in latere verslagjaren is waarschijnlijk vertekend, omdat er in lopend onderzoek nog overtredingen vastgesteld kunnen worden. In de vorige evaluatie (Van der Ven et al., 2020a) waren er 9 overtredingen in verslagjaar 2016, 4 overtredingen in 2017 en 2 in 2018. Dat is aanmerkelijk lager dan de aantallen die we in de huidige onderzoeksperiode waarnemen. We hebben geen verklaring gevonden waarom dat zo is.

Tabel 2.2 Overtredingen van het bezoldigingsmaximum komen vooral voor bij instellingen vallend onder het toezicht van VWS

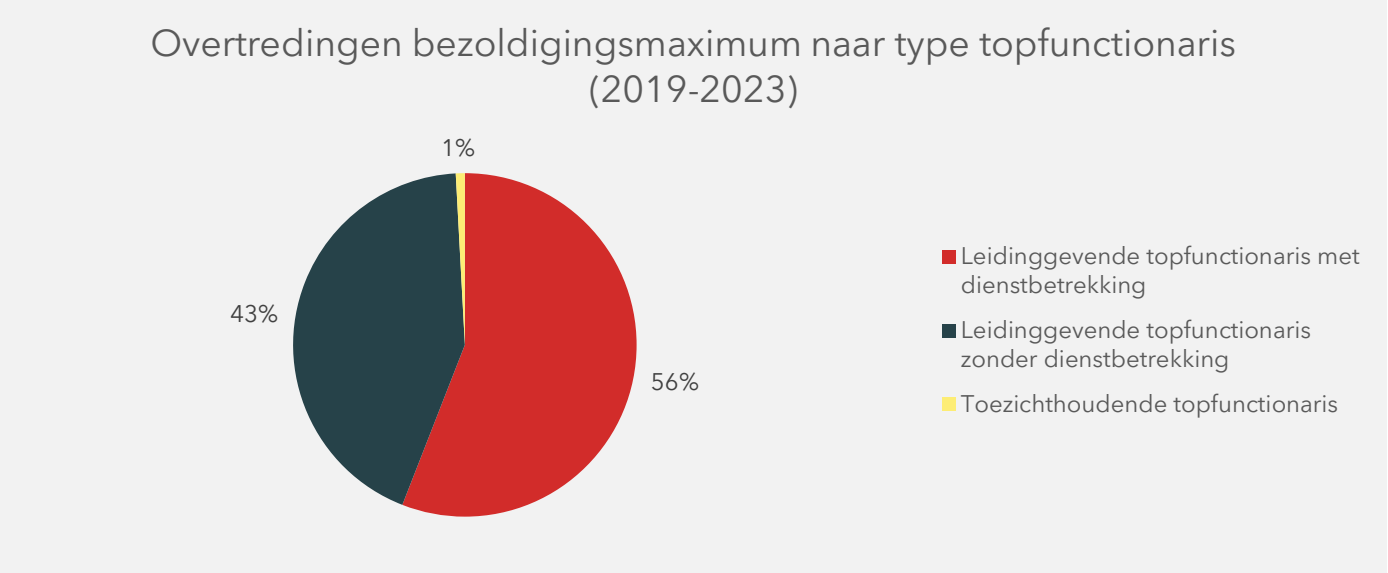
Aantal overtredingen bezoldigingsmaximum	Verslagjaar					
	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Totaal	**30**	**39**	**28**	**19**	**2**	**118**
VWS	26	30	24	15	2	97 (82%)
OCW	2	8	1	3	0	14 (12%)
BZK	1	1	3	0	0	5 (4%)
EZ	0	0	0	1	0	1 (<1%)
SZW	1	0	0	0	0	1 (<1%)

Noot: Overtredingen in deze tabel zijn overschrijdingen van het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum die na onderzoek van de toezichthouder ongeoorloofd bleken. Het aantal overtredingen in voornamelijk 2023 is vertekend, aangezien overtredingen over verslagjaar 2023 (en eventueel eerdere verslagjaren) in komende WNT-jaarrapportages na afronding van het onderzoek nog vastgesteld kunnen worden. Overtredingen die na onderzoek geen overtreding bleken, zijn niet weergegeven.

Bron: WNT-jaarrapportages 2019 tot en met 2023

Figuur 2.1 geeft het aantal overtredingen van het bezoldigingsmaximum weer naar type topfunctionaris. Daaruit blijkt dat een overtreding van het bezoldigingsmaximum bijna niet voorkomt onder toezichthoudende topfunctionarissen. Overtredingen komen vaker voor bij leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking dan bij leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking. Relatief gezien komen overtredingen juist vaker voor bij leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking, aangezien er veel minder van deze topfunctionarissen zijn dan leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking.

Figuur 2.1 Overtredingen van het bezoldigingsmaximum komen voornamelijk voor bij leidinggevende topfunctionarissen



Bron: WNT-jaarrapportages 2019 tot en met 2023

2.3 Overschrijdingen in jaarverslagen

Voor deze paragraaf gebruiken we hoofdzakelijk de jaarverslagenanalyse als bron. Middels de jaarverslagenanalyse zijn gegevens verzameld om het aantal overschrijdingen van de bezoldigingsmaxima vast te stellen. Daarvoor hebben we gekeken naar de totale bezoldiging en het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum van de topfunctionarissen in de onderzochte WNT-verantwoordingen. Om aan te sluiten bij voorgaande evaluaties kijken we alleen naar de bezoldiging van de volgende topfunctionarissen:

- Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking (en zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende kalendermaand) en toezichthoudende topfunctionarissen die het hele jaar in dienst zijn. Daarentegen worden alle leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking voor de eerste 12 kalendermaanden meegerekend, ongeacht of ze (niet) een heel jaar werkzaam zijn;
- Topfunctionarissen met een bezoldiging boven het grensbedrag voor openbaarmaking. Dat grensbedrag is in artikel 5 van de Uitvoeringsregeling WNT opgenomen en bedraagt op jaarbasis 1.700 euro in 2019 tot en met 2021, 1.800 euro in 2022 en 1.900 euro in 2023;
- Leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking (en zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende maand) met een fte van minstens 0,1.

Niet van alle instellingen in de steekproef van de jaarverslagenanalyse is een WNT-verantwoording gevonden. Door weging toe te passen, maken we de resultaten zo representatief mogelijk voor WNT-instellingen met een openbare WNT-verantwoording. Over instellingen zonder openbare verantwoording kunnen op basis van deze gegevens geen uitspraken worden gedaan. Zie Bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie.

Tabel 2.3 laat het aantal topfunctionarissen zien waarvan we via de jaarverslagenanalyse bezoldigingsgegevens hebben kunnen vinden in openbaar gemaakte WNT-verantwoordingen. Het gaat om zo'n 6.000 topfunctionarissen per verslagjaar. Na het toepassen van de weging hebben de resultaten betrekking op tussen de 11.000 en 14.000

topfunctionarissen per verslagjaar. Het merendeel daarvan is leidinggevend in dienstbetrekking of toezichthoudend. Er zijn relatief weinig leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking.

Tabel 2.3 De bezoldiging van zo'n 6.000 topfunctionarissen per verslagjaar is bekeken, wat neerkomt op een gewogen aantal van zo'n 11.000 tot 14.000 topfunctionarissen per verslagjaar

Verslagjaar	# Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking		# Leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking		# Toezichthoudende topfunctionarissen		Totaal	
	Ongewogen	Gewogen	Ongewogen	Gewogen	Ongewogen	Gewogen	Ongewogen	Gewogen
2019	2.001	3.874	330	952	3.639	6.357	5.970	11.183
2020	1.970	4.052	352	1.140	3.787	6.727	6.109	11.919
2021	1.796	4.200	356	1.140	3.324	6.341	5.476	11.682
2022	1.951	4.518	464	1.268	3.871	6.940	6.286	12.726
2023	1.917	4.602	481	1.682	3.902	7.535	6.300	13.819

Noot: Van WNT-instellingen met een openbare WNT-verantwoording zijn de bezoldigingsgegevens van hun topfunctionarissen bekeken. Van WNT-instellingen vallend onder OCW zijn integrale registratiegegevens gebruikt. De tabel geeft het aantal topfunctionarissen per verslagjaar weer waarvan we bezoldigingsgegevens hebben geanalyseerd. Alleen topfunctionarissen die het hele jaar in dienst zijn (behalve bij leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking), een bezoldiging hebben boven het grensbedrag voor openbaarmaking (1.700 tot 1.900 euro) en minstens een fte van 0,1 (bij leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende kalendermaand) zijn meegenomen. De resultaten zijn gewogen om een representatief beeld te krijgen van de onderzochte populatie met een openbare WNT-verantwoording. Over instellingen zonder openbare WNT-verantwoording kunnen geen uitspraken gedaan worden.

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT & registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Van deze topfunctionarissen is bekeken in hoeverre een overschrijding voorkomt boven het individueel maximum. Zoals Tabel 2.4 laat zien, komt dat in minder dan 2 procent van de gevallen voor. In eerdere verslagjaren komt het vaker voor dan in latere verslagjaren. Dit kan te maken hebben met het per 1 januari 2022 aflopen van het algemene overgangsrecht in verband met de invoering van de WNT en de WNT-2. Gemiddeld bedraagt de overschrijding ongeveer 11.000 euro.

Tabel 2.4 In totaal komt een bezoldiging boven het individueel maximum in minder dan 2 procent van de gevallen voor

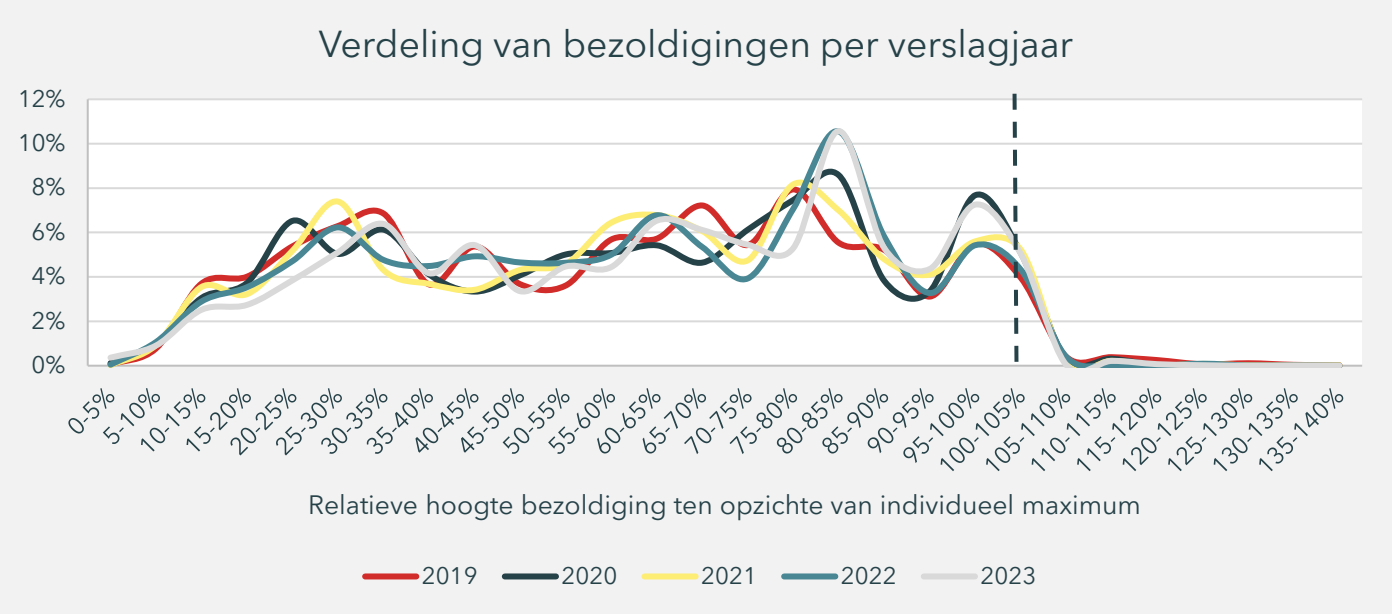
Verslagjaar	Aandeel met overschrijding	Gewogen aantal met overschrijding	Gemiddelde overschrijding
2019	2,1%	240	€ 14.646
2020	1,5%	175	€ 8.224
2021	1,2%	135	€ 8.944
2022	1,1%	137	€ 13.114
2023	1,1%	154	€ 9.349
Totaal	**1,4%**	**841**	**€ 11.175**

Noot: Een overschrijding is een bezoldiging boven het individueel maximum. Dat kan zowel geoorloofd zijn als ongeoorloofd. Van WNT-instellingen met een openbare WNT-verantwoording zijn de bezoldigingsgegevens van hun topfunctionarissen bekeken. Alleen topfunctionarissen die het hele jaar in dienst zijn (behalve bij leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking in de eerste twaalf kalendermaanden), een bezoldiging hebben boven het grensbedrag voor openbaarmaking (1.700 tot 1.900 euro) en minstens een fte van 0,1 (bij leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking en zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende maand) zijn meegenomen. De resultaten zijn gewogen om een representatief beeld te krijgen van de onderzochte populatie met een openbare WNT-verantwoording. Over instellingen zonder openbare WNT-verantwoording kunnen geen uitspraken gedaan worden.

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT (voor sectoren behalve OCW) en registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 2.2 laat de verdeling van de bezoldigingen zien ten opzichte van het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum. Er zijn geen grote verschillen tussen de verslagjaren qua verdeling. Uit de figuur is goed op te maken dat hele hoge bezoldigingen boven het maximum nauwelijks voorkomen.

Figuur 2.2 De verdeling per verslagjaar van bezoldigingen is vrij gelijk



Noot: De figuur geeft aan hoe hoog de bezoldiging van topfunctionarissen is relatief aan het individueel toepasselijke maximum. De bezoldiging is even hoog als het individueel maximum bij de stippellijn (100 procent).

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT (voor sectoren behalve OCW) en registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

We hebben ook gekeken in welke mate overschrijdingen voorkomen bij de verschillende soorten topfunctionarissen. Tabel 2.5 laat zien dat er met name bij leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking sprake is van overschrijdingen. Bij iets meer dan 3 procent van die topfunctionarissen komen overschrijdingen voor. Gemiddeld gaat het om een overschrijding van bijna 11.000 euro. Onder leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking komen overschrijdingen minder vaak voor. Het gemiddelde bedrag van de overschrijding ligt wel hoger dan bij de leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking. Onder toezichthoudende topfunctionarissen zijn er bijna geen overschrijdingen geweest.

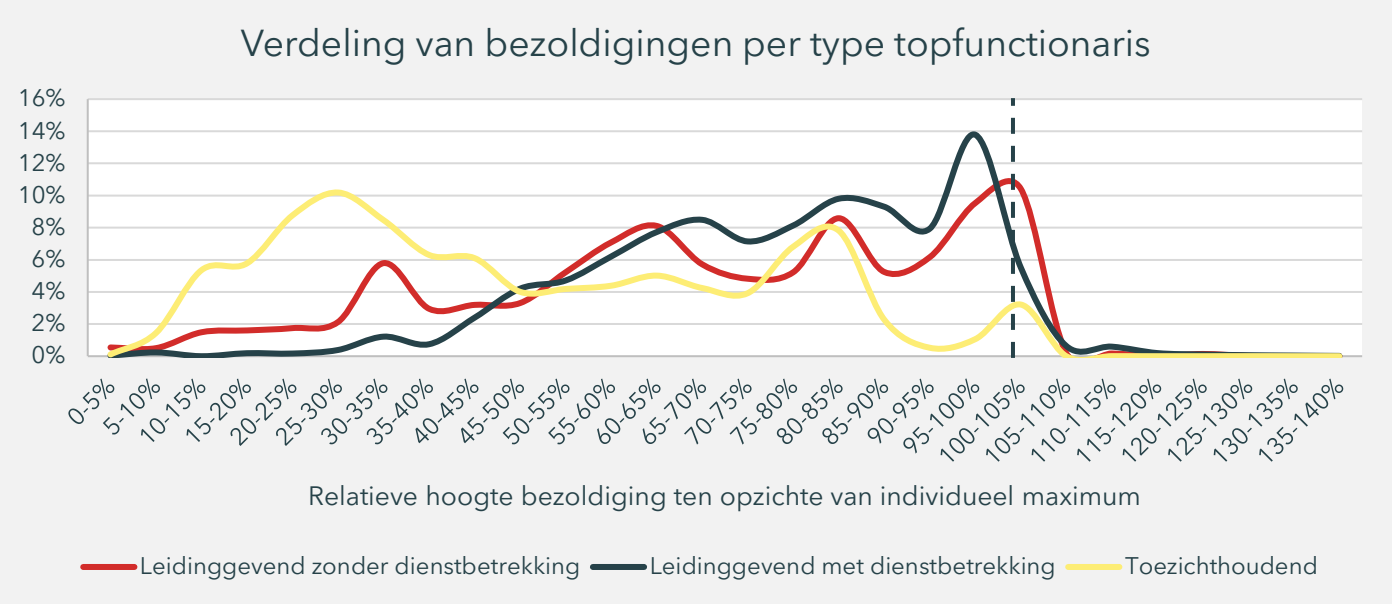
Tabel 2.5 Overschrijdingen komen vooral voor bij leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking, maar dat zijn gemiddeld niet de hoogste overschrijdingen

Verslagjaar	Aandeel met overschrijding	Gewogen aantal met overschrijding	Gemiddelde overschrijding
Leidinggevend met dienstbetrekking	3,6%	771	€ 10.721
Leidinggevend zonder dienstbetrekking	1,0%	61	€ 17.518
Toezichthoudend	0,0%	9	€ 6.975

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT (voor sectoren behalve OCW) en registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 2.3 geeft de verdeling van de bezoldigingen weer, afgezet tegen het individueel maximum per type topfunctionaris. De verdeling bij leidinggevende topfunctionarissen met en zonder dienstbetrekking is vrij gelijk. De bezoldiging van leidinggevende topfunctionarissen ligt meestal tussen de 50 en 100 procent van het individueel maximum. De verdeling bij toezichthoudende topfunctionarissen kent een ander verloop. Bezoldigingen van 0 tot 50 procent van het individueel toepasselijke maximum komen relatief vaker voor.

Figuur 2.3 De verdeling van de bezoldiging van leidinggevende topfunctionarissen met en zonder dienstbetrekking is ongeveer gelijk



Noot: De figuur geeft aan hoe hoog de bezoldiging van topfunctionarissen is relatief aan het individueel toepasselijk maximum. De bezoldiging is even hoog als het individueel maximum bij de stippellijn (100 procent).

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT (voor sectoren behalve OCW) en registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Als laatste hebben we gekeken naar het aantal overschrijders in de verschillende sectoren die we in dit onderzoek onderscheiden. Overschrijdingen komen relatief gezien het meest voor onder de groep overtreders, zoals is af te lezen in Tabel 2.6. Dat zijn de organisaties die in de WNT-jaarrapportages voorkomen met een vastgestelde overtreding.[6] In andere sectoren komen ook overschrijdingen voor, vooral bij andere ministeries (groep Overig). Bij nieuwe instellingen zijn geen overschrijdingen vastgesteld. De gemiddelde overschrijding is het hoogst in de groep overtreders. In Tabel B.7 in Bijlage B zijn de resultaten naar subsector gegeven.

Tabel 2.6 Onder de groep overtreders komen overschrijdingen relatief gezien het meest voor

Verslagjaar	Aandeel met overschrijding	Gewogen aantal met overschrijding	Gemiddelde overschrijding
BZK	0,3%	24	€ 11.651
VWS	2,2%	424	€ 11.139
Wonen	1,2%	66	€ 6.664
OCW	0,8%	199	€ 9.445
Overig	4,3%	74	€ 14.975
Overtreders	7,3%	53	€ 18.011
Nieuwe instellingen	0,0%	0	.

6 Het gaat dan niet alleen om een overtreding van het bezoldigingsmaximum, maar ook om een overtreding van de maximum ontslagvergoeding of een schending van de openbaarmakingsplicht.

Noot: Resultaten van alle sectoren behalve OCW zijn op basis van de jaarverslagenanalyse en zijn gewogen resultaten. Over instellingen zonder openbare WNT-verantwoording kunnen geen uitspraken gedaan worden. Resultaten OCW zijn op basis van beschikbaar gestelde registratiegegevens en behelzen de hele OCW-sector.
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT (voor sectoren behalve OCW) en registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

2.4 Ervaringen met de bezoldigingsmaxima

Uit de interviews blijkt dat instellingen de bezoldigingsmaxima in de WNT in de kern duidelijk en hanteerbaar vinden. Respondenten geven aan dat de maxima een helder kader vormen waarbinnen besluiten over beloning worden genomen.

Tegelijkertijd signaleren respondenten dat de toepassing van de maxima in specifieke situaties tot knelpunten leidt. Dit geldt met name in sectoren waar instellingen concurreren om functies waarvoor hoge marktbeloningen gelden. Respondenten in die sectoren noemen dat zij soms moeite hebben om bepaalde posities te vervullen binnen de WNT-kaders, omdat zij met private of internationale beloningsniveaus concurreren.

Gesproken instellingen ervaren soms knelpunten wanneer aanstellingen of taken gedurende het jaar wijzigen. Wijzigingen in werktijd, meerdere functies in één jaar, tijdelijke waarnemingen en de kalenderdagensystematiek maken de berekening van het maximum volgens respondenten foutgevoelig. Respondenten zien de bezoldigingsmaxima soms als uitdagend in situaties die afwijken van de standaardsituatie. Ze vragen om meer voorbeelden en handreikingen bij dergelijke gevallen.

Een ander thema dat naar voren komt, is de doorwerking van de WNT-maxima in het loongebouw voor niet-topfunctionarissen. Verschillende respondenten geven aan dat zij het intern lastig kunnen uitleggen wanneer een niet-topfunctionaris meer zou verdienen dan de topfunctionaris, omdat de topfunctionaris een bestuurlijk zwaardere verantwoordelijkheid draagt. Organisaties kiezen er daarom soms bewust voor om een interne bovengrens te hanteren voor niet-topfunctionarissen, ondanks het feit dat de WNT dit niet verplicht stelt. In bepaalde gevallen overstijgen niet-topfunctionarissen wel de bezoldiging van de topfunctionaris. Respondenten noemen dat dit voorkomt bij functies waarin sprake is van hardnekkige arbeidsmarktschaarste of sterke internationale concurrentie, zoals ICT, specialistische technische functies, onderzoeksprofielen in universiteiten en bepaalde medische functies.[7] Ook komt het voor dat medewerkers (niet-topfunctionarissen) al voor de invoering van de WNT op een hoger niveau waren ingeschaald en deze beloning behouden vanwege eerder opgebouwde rechten.

Samengevat tonen de interviews dat de bezoldigingsmaxima in de meeste gevallen goed toepasbaar zijn en hun normerende werking vervullen. De knelpunten doen zich vooral voor in complexe of atypische situaties en in sectoren waar schaarse functies boven de topfunctionarisbeloning uitstijgen.

2.5 Cao-analyse

Zoals in de vorige paragraaf besproken, kan er in sommige gevallen sprake van zijn dat de WNT de beloning van niet-topfunctionarissen (indirect) beïnvloedt. Om hier meer inzicht in te krijgen, hebben we in acht cao's onderzocht

[7] Medisch specialisten zijn uitgezonderd van de WNT. Zij zijn alleen genormeerd wanneer zij ook een rol als topfunctionaris vervullen (voor het deel van hun tijd dat zij die rol bekleden).

in hoeverre de wet de beloning van niet-topfunctionarissen beïnvloedt. Dat hebben we gedaan door te bepalen of de WNT wordt genoemd in de cao's en of ontslagvergoedingen zijn gemaximeerd. Leidinggevende topfunctionarissen vallen in de regel niet onder de cao, maar dat is voor deze analyse niet noodzakelijk, omdat we kijken of de WNT van invloed is op niet-topfunctionarissen en gewone werknemers.[8]

De volgende cao's zijn onderzocht:

1. **Mbo**: Mbo 2018-2020, Mbo 2020-2021, Mbo 2021-2022, Mbo 2022-2023, Mbo 2023-2024;
2. **Jeugdzorg**: Jeugdzorg 2017-2019, Jeugdzorg 2019-2020, Jeugdzorg 2021-2023;
3. **Ziekenhuizen**: Ziekenhuizen 2017-2019, Ziekenhuizen 2019-2021, Ziekenhuizen 2021-2023, Ziekenhuizen 2023-2025;
    a. **AMS**: Hoewel de Arbeidsvoorwaardenregeling Medisch Specialisten (AMS) onderdeel is van de cao Ziekenhuizen, hebben we de AMS afzonderlijk bestudeerd. Hiervoor hebben we gekozen omdat de AMS niet voor alle cao-werknemers van toepassing is. AMS 2018, AMS 2021 en AMS 2023 zijn onderzocht;
4. **Woondiensten**: Woondiensten 2019-2020, Woondiensten 2021, Woondiensten 2022-2023;
5. **Openbare bibliotheken**: Openbare bibliotheken 2015-2019, Openbare bibliotheken 2019-2020, Openbare bibliotheken 2020-2022, Openbare bibliotheken 2023-2024;
6. **Omroeppersoneel**: Omroeppersoneel 2019-2021, Omroeppersoneel 2022-2023;
7. **De Nederlandsche Bank (DNB)**: DNB 2018-2019, DNB 2019-2020, DNB 2020-2021, DNB 2021-2023;
8. **GGZ**: GGZ 2017-2019, GGZ 2019-2021, GGZ 2021-2024.

Alleen in de cao DNB wordt de WNT direct genoemd. Het salaris van divisiedirecteuren/schaal 13b is gemaximeerd op 115 procent van het algemeen geldend WNT-maximum en het salaris van niet-divisiedirecteuren/schaal 13a is gemaximeerd op het algemeen geldend WNT-maximum. In de andere onderzochte cao's wordt de WNT helemaal niet genoemd of behandeld. Ook over een gemaximeerde ontslagvergoeding als gevolg van de WNT wordt in geen enkele onderzochte cao gesproken, ook niet in die van DNB.

Daarnaast hebben we ook geprobeerd te onderzoeken hoe de loonschalen zich verhouden tot het algemeen WNT-maximum. Dat bleek een lastige exercitie. Allereerst is er een verschil in loondefinitie tussen de cao en de WNT. Onder bezoldiging zoals beschreven in de WNT vallen veel meer posten dan onder het brutosalaris gegeven in de cao's. Ten tweede behoren enkele van de onderzochte cao's tot sectoren met een sectorale regeling. Instellingen binnen die sector hebben daarom mogelijk een lager maximum dan het algemene maximum. Dat kunnen grotere instellingen zijn, met een hogere bezoldigingsklasse, of juist instellingen die vallen in een lagere bezoldigingsklasse. Beide maken een één-op-één-vergelijking moeilijk.

Al met al hebben we geen aanwijzingen gevonden dat de WNT van invloed is op het loongebouw op basis van de cao's, hoewel er haken en ogen aan de analyse zitten (andere gehanteerde loondefinitie dan in de WNT, mogelijkheid van verlaagde maxima door sectorale regelingen). We zijn daarom voorzichtig met het trekken van harde conclusies op basis van deze resultaten.

[8] In de meest recente versies van de acht cao's is ook gekeken naar in hoeverre het mogelijk is om individuele afspraken te maken over de beloning van niet-topfunctionarissen. Voor de acht cao's geldt dat daarover geen duidelijke passages zijn opgenomen. Enkele cao's hebben wat zeer algemene bepalingen die stellen dat (sommige) afwijkingen van de cao-bepalingen zijn toegestaan, maar geen passages die expliciet gaan over individuele afspraken bij grootverdieners (met betrekking tot maximering).

3 Doeltreffendheid ontslagvergoeding

In de onderzoeksperiode zijn in totaal acht overtredingen van de maximum ontslagvergoeding opgenomen in de WNT-jaarrapportages. Binnen de steekproef van onderzochte instellingen is 52 keer een ontslagvergoeding betaald, waarvan drie gevallen (6 procent) een overschrijding van het maximum betreffen. Een overtreding betreft een ongeoorloofde overschrijding. Indexering van het maximum brengt het maximum beter in proportie met de transitievergoeding of het bezoldigingsmaximum, maar niet iedereen ziet dit als een probleem.

Dit hoofdstuk onderzoekt de doeltreffendheid van het maximum voor de ontslagvergoeding. Het hoofdstuk heeft eenzelfde opzet als de vorige twee hoofdstukken. Paragraaf 3.1 bespreekt het normeringskader voor ontslagvergoedingen zoals deze in de wet en de andere regelgeving en beleidsregels is opgenomen. In paragraaf 3.2 bekijken we het aantal overtredingen van de maximum ontslagvergoeding aan de hand van de WNT-jaarrapportages. Dat zijn de vastgestelde overtredingen. Paragraaf 3.3 geeft weer hoe vaak we ontslagvergoedingen en overschrijdingen van het maximum zijn tegengekomen in de jaarverslagenanalyse. In paragraaf 3.4 bespreken we wat we over ontslagvergoedingen hebben opgehaald in de interviews, met name over de (niet-geïndexeerde) hoogte van de maximum ontslagvergoeding. Paragraaf 3.5 bespreekt de resultaten van het jurisprudentieonderzoek, waaruit blijkt dat rechterlijke uitspraken over de WNT voornamelijk gaan over zaken rondom einde dienstverband en de ontslagvergoeding.

3.1 Het normeringskader voor ontslagvergoedingen in de WNT

De WNT stelt in artikel 2.10 een maximaal toegestane ontslagvergoeding vast voor topfunctionarissen. Deze vergoeding mag niet hoger zijn dan één bruto jaarsalaris, met een absoluut maximum van 75.000 euro. De grens van 75.000 euro geldt als een hard plafond: ook wanneer één jaarsalaris hoger uitvalt, blijft 75.000 euro het maximum. De normering ziet op alle vergoedingen die in verband met de beëindiging van het dienstverband worden toegekend, ongeacht vorm of benaming.

Artikel 4 Uitvoeringsregeling WNT specificeert welke betalingen als ontslagvergoeding moeten worden aangemerkt en onder de norm vallen. Hieronder vallen onder meer beëindigingsvergoedingen, suppleties, afvloeiingsregelingen, non-activiteitsvergoedingen en vergoedingen die voortvloeien uit beëindiging met wederzijds goedvinden. Bepaalde betalingen vallen nadrukkelijk niet onder de normering, zoals uitkeringen die rechtstreeks, dwingend en eenduidig voortvloeien uit een algemene bepaling van een cao of een wettelijk voorschrift, bijvoorbeeld de wettelijke transitievergoeding op grond van artikel 7:673 BW.

De Uitvoeringsregeling WNT geeft nadere regels over de definitie en verantwoording van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband. In de WNT-verantwoording moeten instellingen de door de WNT gemaximeerde uitkeringen openbaar maken, evenals uitkeringen die voortvloeien uit een rechterlijke uitspraak. Daarbij moet worden toegelicht hoe het maximum is toegepast en, indien van toepassing, op welke grond een

overschrijding berust. De regeling verplicht tot afzonderlijke vermelding van zowel de overeengekomen ontslagvergoeding als de uitbetaalde ontslagvergoeding, zodat toetsing aan het eveneens te verantwoorden maximale bedrag mogelijk is.

Tijdens de onderzoeksperiode 2019–2023 bleef het normeringskader voor ontslagvergoedingen inhoudelijk gelijk. Het absolute maximum van 75.000 euro is niet gewijzigd. Wel is in deze periode meer toelichting gegeven en zijn er meer praktijkvoorbeelden bij de uitvoeringsregelgeving gekomen, met als doel de regelgeving te verduidelijken en de uitvoeringspraktijk te ondersteunen.

3.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages

Voor deze paragraaf gebruiken we de WNT-jaarrapportages als bron. In de WNT-jaarrapportages opgesteld door BZK zijn (onder andere) de meldingen (door de accountant) van overtredingen van de maximum ontslagvergoeding opgenomen. Van alle gemelde overtredingen van de maximum ontslagvergoeding die in de WNT-jaarrapportages over de verslagjaren 2019 tot en 2023 zijn opgenomen[9], hebben we dezelfde meldingen in opeenvolgende jaarrapportages 'ontdubbeld' en overtredingen die na onderzoek geen overtreding bleken te zijn niet meegeteld. Wat overblijft zijn unieke, door de toezichthouder vastgestelde, overtredingen van de maximum ontslagvergoeding.

Tabel 3.1 geeft het aantal overtredingen van het maximum voor de ontslagvergoeding weer. In de onderzoeksperiode zijn acht overtredingen vastgesteld. Vier daarvan bij instellingen vallend onder BZK, drie bij VWS en de laatste bij OCW. Dat zijn ook de sectoren met de meeste WNT-instellingen. Het gaat in alle gevallen om ontslagvergoedingen voor leidinggevende topfunctionarissen. In de vorige evaluatieperiode waren er vier overtredingen vastgesteld, allemaal in 2016. Vanwege de lage aantallen doen we verder geen uitspraken over trends of dergelijke.

Tabel 3.1 Er zijn acht overtredingen van de maximum ontslagvergoeding geweest in de onderzoeksperiode

Aantal overtredingen maximum ontslagvergoeding	Verslagjaar					
	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Totaal	**4**	**0**	**0**	**3**	**1**	**8**
BZK	1	0	0	2	1	4 (50%)
VWS	3	0	0	0	0	3 (38%)
OCW	0	0	0	1	0	1 (13%)

Noot: Overtredingen in deze tabel zijn overschrijdingen van het individueel toepasselijke maximum voor de ontslagvergoeding die na onderzoek van de toezichthouder ongeoorloofd bleken. Het aantal overtredingen in voornamelijk 2023 kan vertekend zijn, aangezien overtredingen over verslagjaar 2023 (en eventueel eerdere verslagjaren) in komende WNT-jaarrapportages na onderzoek vastgesteld worden. Overtredingen die na onderzoek geen overtreding bleken, zijn niet weergegeven.

Bron: WNT-jaarrapportages 2019 tot en met 2023

[9] Ten tijde van de analyse was de WNT-jaarrapportage 2024 nog niet beschikbaar.

3.3 Overschrijdingen in jaarverslagen

Voor deze paragraaf gebruiken we hoofdzakelijk de jaarverslagenanalyse als bron. Middels de jaarverslagenanalyse zijn gegevens verzameld om het aantal overschrijdingen van de maximum ontslagvergoeding vast te stellen. Dat is de basis van een steekproef onder WNT-instellingen. Niet van alle instellingen in de steekproef van de jaarverslagenanalyse is een WNT-verantwoording gevonden. Over instellingen zonder openbare verantwoording kunnen op basis van deze gegevens geen uitspraken worden gedaan.[10] Zie Bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van de methodologie.

Tabel 3.2 geeft het aantal waargenomen ontslagvergoedingen in de onderzoeksperiode binnen de steekproef van WNT-instellingen weer, uitgesplitst naar verslagjaar en sector. Over de gehele onderzoeksperiode zijn in totaal 52 ontslagvergoedingen waargenomen. Omdat ontslagvergoedingen niet vaak voorkomen, laten we de ongewogen resultaten zien. Het toepassen van een weging bij lage aantallen kan sneller een vertekend beeld geven. Ter referentie, er zijn zo'n 500 instellingen per verslagjaar in de analyse (zie Tabel B.1). In bijna alle gevallen gaat het om ontslagvergoedingen voor leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking. In twee gevallen betrof het een ontslagvergoeding voor een toezichthoudende topfunctionaris.

Er zijn drie gevallen aangetroffen waarin de ontslagvergoeding hoger was dan het individueel toepasselijk maximum. Deze overschrijdingen deden zich twee keer voor bij instellingen onder toezicht van BZK en één keer bij een instelling onder toezicht van VWS. In twee van deze gevallen is in de jaarverantwoording een toelichting opgenomen waaruit blijkt waarom de overschrijding toegestaan was. In het derde geval is een vordering genoemd, maar ontbreekt in de verantwoording een specificatie van de hoogte van de ontslagvergoeding en de omvang van de niet-toegestane overschrijding. Hierdoor is op basis van het jaarverslag niet vast te stellen in welke mate het maximum is overschreden. In de vorige evaluatie (Van der Ven et al., 2020b) zat 15 procent van de ontslagvergoedingen boven het maximum. De doeltreffendheid van de regelgeving lijkt dus gestegen, aangezien er in de huidige evaluatie aanzienlijk minder overschrijdingen van het maximum zijn.

Tabel 3.2 Er zijn drie overschrijdingen van de maximale ontslagvergoeding waargenomen

Aantal ontslagvergoedingen	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal	Overschrijding
Totaal	**8**	**18**	**8**	**9**	**9**	**52**	**3 (6%)**
Overig	0	1	0	1	1	**3**	0
BZK	1	5	2	2	2	**12**	2 (17%)
VWS	4	8	2	4	1	**19**	1 (5%)
Wonen	2	4	3	2	2	**13**	0
OCW	1	0	1	0	3	**5**	0

Noot: Aantal ontslagvergoedingen en overschrijdingen zoals vastgesteld bij de WNT-instellingen uit de steekproef met een openbare WNT-verantwoording. De resultaten zijn ongewogen vanwege de lage aantallen.
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

[10] Dit is dezelfde jaarverslagenanalyse als is gebruikt in het vorige hoofdstuk (Paragraaf 2.3), hoewel we in dit hoofdstuk vanzelfsprekend naar de ontslagvergoedingen kijken in plaats van naar de bezoldigingen.

3.4 Ontslagvergoeding in de interviews

Sinds de inwerkingtreding van de WNT is de maximum ontslagvergoeding vastgesteld op 75.000 euro (absoluut maximum). Meerdere respondenten geven aan dit bedrag niet proportioneel te vinden in vergelijking met de risico's die gepaard gaan met een baan als topfunctionaris en de zwaarte van de functie. Hierin speelt mee dat andere vergoedingen bij beëindiging van de functie en het bezoldigingsmaximum wel zijn gegroeid, waardoor de waarde van de ontslagvergoeding als 'verzekering' is afgenomen. Bij functies buiten de publieke sector zijn veel hogere ontslagvergoedingen mogelijk. Dit lijkt vooral te spelen bij topfunctionarissen die in de hogere segmenten zitten.

Niet alle respondenten vinden dit maximum een probleem, meerdere respondenten geven aan dat een ontslagvergoeding van maximaal 75.000 euro realistisch of acceptabel is. Het komt ook vaak voor dat respondenten geen mening hebben over de hoogte van de ontslagvergoeding of over het feit dat de ontslagvergoeding niet is geïndexeerd. Wanneer expliciet wordt gevraagd naar hun mening over indexatie, vindt de meerderheid dat het niet meer dan logisch zou zijn als de maximum ontslagvergoeding geïndexeerd wordt, maar dit is voor hen in de praktijk geen knelpunt.

Meerdere respondenten benoemen het spanningsveld tussen de ontslagvergoeding en andere arbeidsrechtelijke routes, vooral de transitievergoeding (zie ook de volgende paragraaf). De transitievergoeding kan aanzienlijk hoger zijn dan de maximum ontslagvergoeding binnen de WNT. Hierdoor kunnen rare situaties ontstaan, waarbij de formele grond voor vertrek een grote invloed kan hebben op het bedrag dat iemand ontvangt. Daarnaast kan dit leiden tot onduidelijkheid bij instellingen en soms ook bij accountants. In de interviews wordt ook genoemd dat andere vergoedingen (zoals de transitievergoeding of bijvoorbeeld vergoedingen die rechtstreeks voortvloeien uit andere wetten of een cao) niet opgenomen hoeven te worden in de WNT-verantwoording, waardoor de transparantie die beoogd wordt met de openbaarmakingsplicht geen volledige transparantie biedt, ook al kan het lijken alsof dat wel het geval is.

3.5 Ontslagvergoeding in de jurisprudentie

Met een jurisprudentieonderzoek hebben we in beeld gebracht wat het aantal rechtszaken over de WNT de afgelopen jaren is geweest en over welke onderwerpen die vooral gingen. De volledige methodologie staat in Bijlage C.

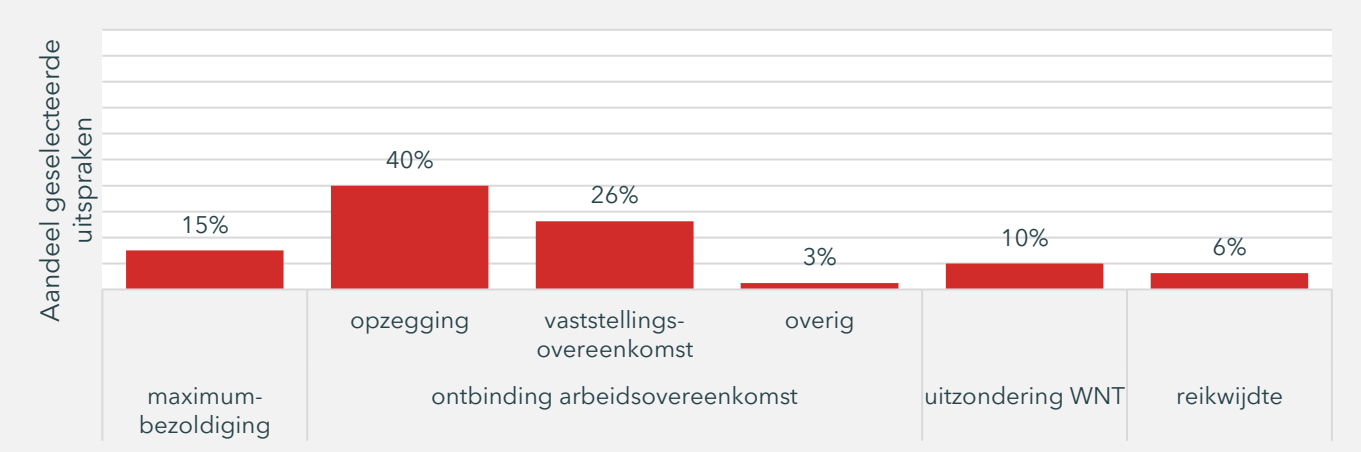
Figuur 3.1 laat de resultaten zien. Daaruit blijkt dat met name over de vergoeding bij ontbinding van de arbeidsovereenkomst rechtszaken worden gevoerd. Op een totaal van **80 uitspraken**, gedaan tussen 11 januari 2013 en 29 oktober 2025, gaat 69 procent over situaties rondom de ontbinding van de arbeidsovereenkomst.[11] De zaken rondom ontbinding van de arbeidsovereenkomst gaan iets vaker over opzegging, waarbij één van de gronden in artikel 7:669 lid 3 BW van toepassing is (en voorheen op grond van artikel 7:685 BW), maar ook zaken waarin een vaststellingsovereenkomst is gesloten komen veel voor. In het merendeel van de zaken gaat het om de

[11] We hebben ook bekeken hoe vaak sprake is van onregelmatige opzegging (opzegging waarbij de opzegtermijn niet in acht is genomen). Onregelmatige opzegging komt in de onderzochte uitspraken relatief weinig voor: in drie uitspraken is sprake van onregelmatige opzegging en twee daarvan gaan over dezelfde casus (eerste aanleg en hoger beroep). Deze drie uitspraken zijn van 2021 (rechtbank), 2022 (rechtbank) en 2023 (gerechtshof). Volgens deze laatste uitspraak valt de gefixeerde schadevergoeding bij eenzijdige onregelmatige opzegging niet onder de WNT, omdat deze rechtstreeks, dwingend en eenduidig voortvloeit uit de wet (artikel 7:672 lid 11 BW).

hoogte van de diverse vergoedingen (ontslagvergoeding, transitievergoeding, billijke vergoeding et cetera) die men kan ontvangen bij vertrek en hoe dit past binnen de WNT.

Kwesties over de maximumbezoldiging en welke elementen daar wel en niet onder vallen, omvatten ongeveer 15 procent van de zaken. De andere zaken gaan over het al dan niet krijgen van een uitzondering op de WNT-regels en over de vraag of de WNT wel of niet van toepassing is in een bepaalde situatie.

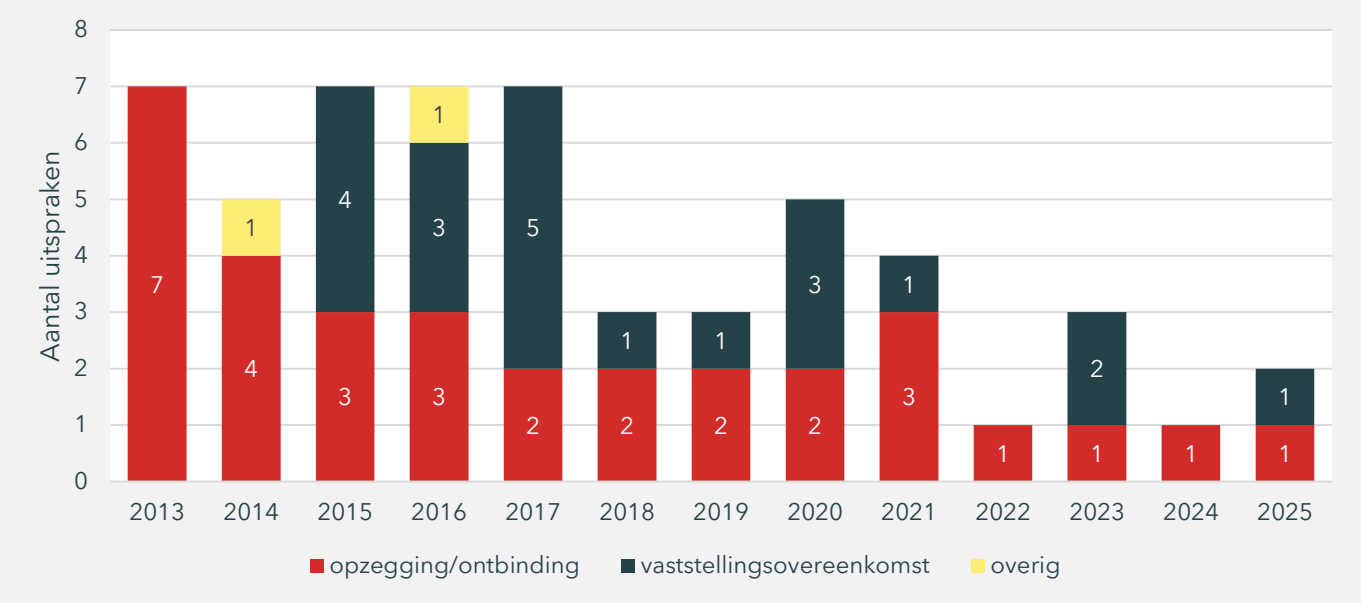
Figuur 3.1 Het merendeel van de uitspraken over de WNT gaat over een situatie rondom de ontbinding van de arbeidsovereenkomst



Noot: Overig omvat het niet verlengen van een tijdelijk contract of artikel 8 CAR-UWO.
Bron: Rechtspraak.nl, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Figuur 3.2 laat van de verschillende typen ontbindingen zien hoeveel uitspraken erover zijn geweest per jaar. De laatste vijf jaar gaat het over één tot vier uitspraken per jaar. Dit zijn net iets vaker uitspraken over opzegging dan over een vaststellingsovereenkomst, maar het gaat over dermate weinig uitspraken, dat er geen harde conclusies te trekken zijn over een trend naar meer of minder uitspraken per type. Wel is te zien dat het totale aantal uitspraken per jaar afneemt.

Figuur 3.2 Er is geen duidelijke ontwikkeling te zien door de jaren heen



Bron: Rechtspraak.nl, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Er is ook gekeken naar de hoogte van de vergoedingen, maar hier zijn moeilijk conclusies uit te trekken. Het aantal waarnemingen is laag, waardoor met name uitspraken over trends niet goed mogelijk zijn. In de meeste uitspraken over een vaststellingsovereenkomst is de ontslagvergoeding gesteld op 75.000 euro.[12] Een transitievergoeding ligt regelmatig boven de 75.000 euro, maar in de meeste bekeken uitspraken ligt die er niet ver boven en de transitievergoeding kan ook aanzienlijk lager uitvallen. De totale vergoeding kan wel oplopen tot ver boven de 75.000 euro. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen als ook een billijke vergoeding wordt toegekend, bij ernstig verwijtbaar handelen of nalaten door de werkgever.[13] Ook zaken als een gefixeerde schadevergoeding bij onregelmatige opzegging (opzegging door de werkgever zonder de opzegtermijn in acht te nemen) kunnen de totale vergoeding sterk verhogen. Daarnaast wordt de totale vergoeding niet altijd genoemd. Bij vergoedingen die rechtstreeks voortvloeien uit een cao-bepaling wordt het bedrag bijvoorbeeld niet genoemd omdat die buiten de openbaarmakingsverplichting vallen. Daaronder vallen weer wel de ontslagvergoedingen die uit een rechterlijke uitspraak voortvloeien (die zijn door de WNT niet gemaximeerd, maar moeten wel openbaar worden gemaakt).

Opzegging of ontbinding arbeidsovereenkomst

Voor het opzeggen of ontbinden van de arbeidsovereenkomst moet de werkgever een redelijke grond hebben, zoals beschreven in artikel 7:669 lid 3. Bij opzegging, met instemming of toestemming van/door het UWV, en bij ontbinding door de rechter heeft de werknemer recht op een transitievergoeding. De transitievergoeding wordt in die situaties niet gemaximeerd door de WNT, zo blijkt ook uit de uitspraken, omdat de transitievergoeding bij eenzijdige opzegging en ontbinding rechtstreeks voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. Boven op de transitievergoeding kan ook een billijke vergoeding worden toegekend door de rechter, als de ontbinding van de arbeidsovereenkomst het gevolg is van ernstig verwijtbaar handelen of nalaten van de werkgever. Bij het bepalen van de hoogte van de billijke vergoeding wordt onder andere genoemd dat de rechter niet gebonden is aan de

12 We hebben ook bekeken of (het ontbreken van) indexatie een factor is die genoemd wordt in de uitspraken, maar dat is in geen van de onderzochte uitspraken het geval.

13 Ook als sprake is van overgangsrecht kan de vergoeding aanzienlijk hoger zijn. Gevallen waar overgangsrecht van toepassing is, komen inmiddels nog maar zelden voor.

maximale ontslagvergoeding van de WNT, maar dat dit bedrag wel wordt meegewogen bij het bepalen van de hoogte van de vergoeding. Verder is er een aantal uitspraken gedaan over andere uitkeringen en vergoedingen, zoals een bovenwettelijke WW-uitkering op basis van de cao (die in dat geval niet genormeerd werd door de WNT). Bij onregelmatige opzegging kan de rechter ook de zogenoemde gefixeerde schadevergoeding toekennen aan de werknemer.

Ontbinding gebeurt het vaakst op grond van de g-grond (verstoorde arbeidsverhouding, 10 uitspraken) en de h-grond (overige omstandigheden, 4 uitspraken). Andere gronden komen minder vaak voor: 2 uitspraken met de e-grond (ernstig verwijtbaar handelen), 2 uitspraken met de d-grond (onvoldoende functioneren) en 1 uitspraak met de a-grond (bedrijfseconomische redenen).

Vaststellingsovereenkomst

Een vaststellingsovereenkomst is een overeenkomst tussen een werkgever en werknemer om een arbeidscontract met wederzijds goedvinden te beëindigen. In een vaststellingsovereenkomst worden alle afspraken over het ontslag vastgelegd. Bij een vaststellingsovereenkomst heeft een werknemer geen recht op een wettelijke, door de WNT niet-gemaximeerde, transitievergoeding maar worden wel vaak afspraken gemaakt over een ontslagvergoeding. Deze ontslagvergoeding wordt in de WNT gemaximeerd op 75.000 euro. Uitspraken gaan voornamelijk over welke onderdelen van de afspraken in een vaststellingsovereenkomst wel en niet onder dit maximum vallen. Dit gaat bijvoorbeeld over hoe zaken als loon tijdens een periode van non-activiteit of uitkeringen op basis van een cao-bepaling zich verhouden tot de ontslagvergoeding.

4 Doeltreffendheid openbaarmakingsplicht

Bij de helft van de onderzochte instellingen is waargenomen dat de WNT-verantwoording ontbreekt of incompleet/incorrect is. Het aantal vastgestelde overtredingen van de openbaarmakingsplicht is hoger dan de vorige evaluatie, maar staat niet in verhouding tot hoe vaak de WNT-verantwoording ontbreekt.

In dit hoofdstuk staat de openbaarmakingsplicht centraal. Onderdeel van de WNT is namelijk transparantie over de bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen. Door instellingen te verplichten de gegevens hierover te publiceren, is het voor het publiek (en toezichthouders) duidelijk om wat voor bedragen het gaat. Het hoofdstuk begint met een uitleg over de openbaarmakingsplicht zoals deze is opgenomen in de WNT. We onderzoeken in paragraaf 4.2 het aantal overtredingen van de openbaarmakingsplicht zoals vastgesteld in de WNT-jaarrapportages. Ook rapporteren we in paragraaf 4.3 in welke mate instellingen een WNT-verantwoording hebben gepubliceerd en of deze compleet en correct is, voor zover wij dat als onderzoekers kunnen vaststellen. In paragraaf 4.4 geven we een voorlopige samenvatting van wat er in de interviews is genoemd over de openbaarmakingsplicht.

4.1 De openbaarmakingsplicht in de WNT

De WNT verplicht instellingen om jaarlijks de bezoldigings- en ontslagvergoedingsgegevens en andere WNT-gegevens (bijvoorbeeld de deeltijdfactor) van topfunctionarissen openbaar te maken. Deze verplichting volgt uit artikel 4.1 WNT, waarin is bepaald dat WNT-instellingen in hun jaarverantwoording de bezoldiging en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen alsmede de bezoldiging van niet-topfunctionarissen boven het WNT-maximum moeten publiceren, inclusief andere relevante gegevens als de naam, functie, duur dienstverband, deeltijdfactor, het individuele maximum en eventuele motiveringen voor overschrijdingen.

De Uitvoeringsregeling WNT geeft nadere regels over de wijze waarop openbaarmaking moet plaatsvinden. In het Uitvoeringsbesluit WNT is vastgelegd dat instellingen de gegevens moeten opnemen in de jaarstukken waarbij een door de minister van BZK vastgesteld verantwoordingsformat mag (en in sommige sectoren moet) worden gebruikt, en dat de WNT-gegevens digitaal en vrij toegankelijk op het internet moeten worden gepubliceerd. De Uitvoeringsregeling WNT specificeert welke gegevens moeten worden opgenomen, waaronder:

- Functies en functieduur van topfunctionarissen;
- De volledige bezoldiging uitgesplitst naar componenten beloningen en belastbare onkostenvergoedingen enerzijds en werkgeversbijdrages aan voorzieningen voor beloningen betaalbaar op termijn anderzijds;
- Het individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum;
- Eventuele overschrijdingen en de wettelijke grondslagen daarvoor;
- Overeengekomen en (eventueel over meerdere kalenderjaren uitgesmeerde) betaalde ontslagvergoedingen, inclusief motivering bij overschrijding van het toepasselijke maximum.

De Uitvoeringsregeling WNT schrijft ook voor dat bezoldigingen van niet-topfunctionarissen die boven het grensbedrag van de WNT (het algemeen bezoldigingsmaximum) uitgaan, openbaar gemaakt moeten worden. De namen van de betreffende niet-topfunctionarissen worden niet openbaar gemaakt maar alleen hun functie(benaming). Deze doelgroep viel buiten de onderzoeksopdracht en is daarom niet meegenomen.

Daarnaast verplicht de regeling dat instellingen hun WNT-verantwoording actief en vindbaar publiceren op hun eigen website en dat deze publicatie gedurende ten minste zeven jaar beschikbaar blijft. De WNT-verantwoording moet op grond van artikel 1.7 van de WNT (separaat) gecontroleerd worden door de accountant.[14]

Voor de onderzoeksperiode 2019–2023 betekende dit dat instellingen consistent dezelfde verantwoordingsvereisten moesten toepassen, ongeacht wijzigingen in individuele bezoldigingsmaxima of sectorale normen. De methodiek van openbaarmaking, qua structuur, benodigde gegevens en vindbaarheid, bleef in deze jaren grotendeels gelijk, al zijn de formats en toelichtingen in de verschillende regelgevingen jaarlijks geactualiseerd.

4.2 Vastgestelde overtredingen in WNT-jaarrapportages

Voor deze paragraaf gebruiken we de WNT-jaarrapportages als bron. In de WNT-jaarrapportages, opgesteld door BZK, zijn (onder andere) de meldingen (door de accountant) van overtredingen van de openbaarmakingsplicht opgenomen. Dat betreft dan meldingen van ontbrekende, onjuiste en/of onvolledige WNT-verantwoordingen. Overtredingen van de openbaarmakingsplicht die vóórdat het toezichttraject is afgerond zijn hersteld door de WNT-instelling, zijn niet opgenomen in de WNT-jaarrapportages.

Van alle gemelde overtredingen van de openbaarmakingsplicht die in de WNT-jaarrapportages over de verslagjaren 2019 tot en 2023 zijn opgenomen [15] , hebben we dezelfde meldingen in opeenvolgende jaarrapportages 'ontdubbeld' en meldingen die na onderzoek geen overtreding bleken te zijn niet meegeteld.[16] Wat overblijft zijn unieke, door de toezichthouder vastgestelde, overtredingen van de openbaarmakingsplicht.

Tabel 4.1 geeft het aantal vastgestelde overtredingen van de openbaarmakingsplicht per verslagjaar, uitgesplitst naar WNT-sector/ministerie. De meeste overtredingen zijn begaan in eerdere verslagjaren. Deze cijfers zijn deels vertekend, omdat overtredingen in recentere verslagjaren later nog aan het licht kunnen komen. Wel is er een afname te zien in de jaren 2019-2022. Instellingen die vallen onder het toezicht van BZK en VWS maken de meeste overtredingen. Dat zijn ook de sectoren waar een groot deel van de WNT-instellingen onder valt.

In de vorige evaluatie (Van der Ven et al., 2020c) waren er 11 overtredingen in verslagjaar 2016, 8 in 2017 en 0 in 2018. Ook daar geldt dat het aantal overtredingen in het laatste onderzoeksjaar, 2018, vertekend is. Wel is duidelijk dat er in die onderzoeksjaren minder vastgestelde overtredingen waren dan we in de huidige onderzoeksjaren zien. In de vorige evaluatie is de doeltreffendheid van de openbaarmakingsplicht voor het eerst onderzocht. Daaruit kwam naar voren dat een aanzienlijk gedeelte van de onderzochte instellingen in overtreding was van de openbaarmakingsplicht (tussen de 21 en 56 procent). Er is in de huidige evaluatie wel degelijk een stijging te zien van het aantal vastgestelde overtredingen, waarschijnlijk doordat sommige toezichthouders hier meer nadruk op hebben gelegd sinds de vorige evaluatie. Echter staat het aantal overtredingen niet in verhouding tot het aantal

14 In artikel 5b van de Uitvoeringsregeling WNT is beschreven welke instellingen vrijgesteld zijn van de openbaarmakingsplicht. Het gaat om zeer kleine instellingen (wat betreft loonsom) zonder topfunctionaris zonder dienstbetrekking, die geen andere verplichting hebben tot controle van de jaarrekening door een accountant.

15 Ten tijde van de analyse was de WNT-jaarrapportage 2024 nog niet beschikbaar.

16 In het geval van meldingen van overtredingen van de openbaarmakingsplicht komt het minder vaak voor dat een melding na onderzoek geen overtreding bleek. Bij een melding van overtreding van het bezoldigingsmaximum of de maximum ontslagvergoeding komt het vaker voor dat het langer duurt voordat het onderzoek is afgerond, waardoor meldingen in meerdere WNT-jaarrapportages terugkomen.

schendingen zoals vastgesteld in de vorige evaluatie (Van der Ven et al., 2020c) of de huidige evaluatie (zie Paragraaf 4.3).

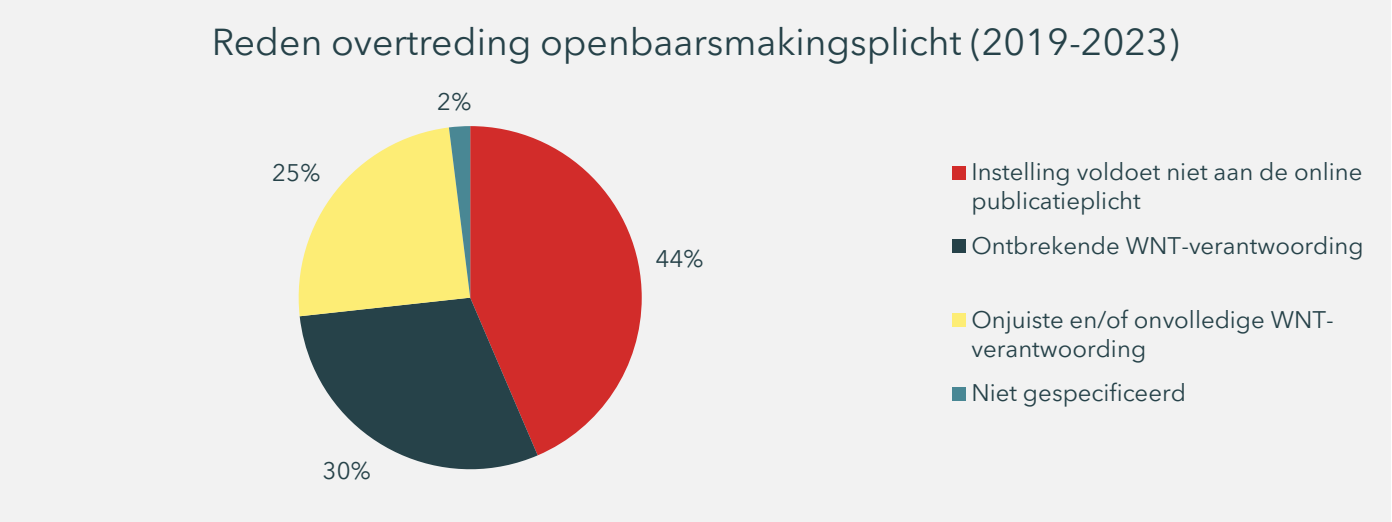
Tabel 4.1 Het aantal overtredingen van de openbaarmakingsplicht is afgenomen

Aantal overtredingen openbaarmakingsplicht	Verslagjaar					
	2019	2020	2021	2022	2023	Totaal
Totaal	**38**	**26**	**23**	**13**	**1**	**101**
BZK	15	13	10	7	1	46 (46%)
VWS	17	9	9	5	0	40 (40%)
OCW	4	2	3	1	0	10 (10%)
SZW	2	0	0	0	0	2 (2%)
JenV	0	1	1	0	0	2 (2%)
Defensie	0	1	0	0	0	1 (<1%)

Noot: Overtredingen in deze tabel zijn schendingen van de openbaarmakingsplicht die na onderzoek van de toezichthouder daadwerkelijk in overtreding waren met de wet- en regelgeving. Het aantal overtredingen in voornamelijk 2023 is vertekend, aangezien overtredingen over verslagjaar 2023 (en eventueel eerdere verslagjaren) in komende WNT-jaarrapportages na afronding van het onderzoek nog vastgesteld kunnen worden. Overtredingen die na onderzoek geen overtreding bleken, zijn niet weergegeven.
Bron: WNT-jaarrapportages 2019 tot en met 2023

In de WNT-jaarrapportages is ook de reden van overtreding gegeven. Deze hebben we geteld en weergegeven in Figuur 4.1. Het vaakst voldoet de instelling niet aan de online publicatieplicht (44 procent). In 30 procent van de gevallen ontbreekt de WNT-verantwoording. In dat geval is er wel een verantwoording, maar is deze niet openbaar beschikbaar (niet in jaarrekening opgenomen). Bij een kwart van de overtredingen gaat het om een onjuiste en/of onvolledige WNT-verantwoording.

Figuur 4.1 De meest voorkomende reden van overtreding openbaarmakingspicht is het niet voldoen aan de online publicatieplicht



Bron: WNT-jaarrapportages 2019 tot en met 2023

4.3 Schendingen bij openbaarmaking

Voor deze paragraaf gebruiken we hoofdzakelijk de jaarverslagenanalyse als bron. Middels de 'jaarverslagenanalyse' zijn gegevens verzameld om conformiteit met de openbaarmakingsplicht vast te stellen. Een schending van de openbaarmakingsplicht houdt in dat 1) de WNT-verantwoording niet eenvoudig online vindbaar is, of 2) dat de online gevonden WNT-verantwoording incompleet of incorrect is. Onder een steekproef van WNT-instellingen is online gekeken of een WNT-verantwoording beschikbaar is. We hebben gekeken op de website van de WNT-instelling of de WNT-verantwoording in het (financieel) jaarverslag of de jaarrekening staat. Wanneer dat niet het geval was, hebben we gekeken of de WNT-verantwoording los op de website te vinden is. Als we via de eigen website geen WNT-verantwoording konden vinden, hebben we via Google gezocht met de zoekterm 'Instelling X jaarverslag/jaarrekening *jaartal*' of 'Instelling X WNT *jaartal*'. Voor instellingen vallend onder VWS hebben we gebruikgemaakt van jaarverantwoordingindezorg.nl.

Per onderzoeksjaar hebben we vastgesteld of er een WNT-verantwoording gevonden is. In het geval er wel een WNT-verantwoording beschikbaar is, hebben we gekeken of de WNT-verantwoording compleet is en of er geen duidelijke fouten in de WNT-verantwoording zitten. Dat is dan vastgesteld door de onderzoekers. We hebben in de basis de volgende set aan verplichte gegevens bekeken:

- Voor leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking (en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende maand): naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, fte, (fictieve) dienstbetrekking, beloning en belastbare onkosten, beloning betaalbaar op termijn, totale bezoldiging (som van vorige twee), individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding[17] en vergelijkende gegevens voorgaand jaar;
- Voor toezichthoudende topfunctionarissen: naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, totale bezoldiging, individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding en vergelijkende gegevens voorgaand jaar;
- Voor leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking tot en met eerste 12 kalendermaanden (alleen de maanden van het verslagjaar *t*: naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, omvang dienstverband in uren, uurtarief, totale bezoldiging, individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding en gegevens voorgaand jaar.

In speciale gevallen zijn ook andere gegevens verplicht om te vermelden. Dat is wanneer de topfunctionaris ook bezoldiging ontvangt voor interne nevenwerkzaamheden als niet-topfunctionaris, wanneer de topfunctionaris bezoldiging ontvangt voor werkzaamheden bij een gelieerde rechtspersoon of wanneer een leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking ook bezoldiging ontvangt voor werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij een andere rechtspersoon of instelling die ook WNT-plichtig is. In die gevallen moeten aanvullende gegevens opgenomen worden in de WNT-verantwoording. Omdat deze gevallen niet vaak voorkomen, behandelen we die apart.

Als laatste hebben we gekeken of alle verplichte gegevens zijn opgenomen in de WNT-verantwoording wanneer er sprake is van een ontslagvergoeding. Dan moeten de volgende elementen genoemd worden:

- Naam, functie, jaar van beëindiging dienstverband, of het een toezichthoudende topfunctionaris betreft, fte van het dienstverband, bedrag ontslagvergoeding, individueel toepasselijk maximum, overschrijding en motivatie overschrijding;

[17] We hebben niet gekeken of er een vordering onverschuldigde betaling en toelichting daarop is geweest, omdat dit alleen noodzakelijk is indien van toepassing.

De volgende instellingen zijn niet bekeken: instellingen met alleen maar onbezoldigde topfunctionarissen of bezoldigingen onder de bezoldigingsgrens [18], instellingen die duidelijk zijn gesloten/gestopt of waar geen activiteiten hebben plaatsgevonden, instellingen die zijn gefuseerd/geconsolideerd waardoor het niet duidelijk is welke topfunctionarissen werkzaam waren voor de instelling in kwestie en instellingen die hebben aangegeven een vrijstelling te hebben van publicatie van de WNT-verantwoording. In totaal hebben we ongeveer 500 instellingen per verslagjaar meegeteld. Zie Bijlage A voor een uitgebreide beschrijving van de werkwijze en Tabel B.1 in Bijlage B voor de aantallen instellingen.

Resultaten standaard bezoldigingsgegevens

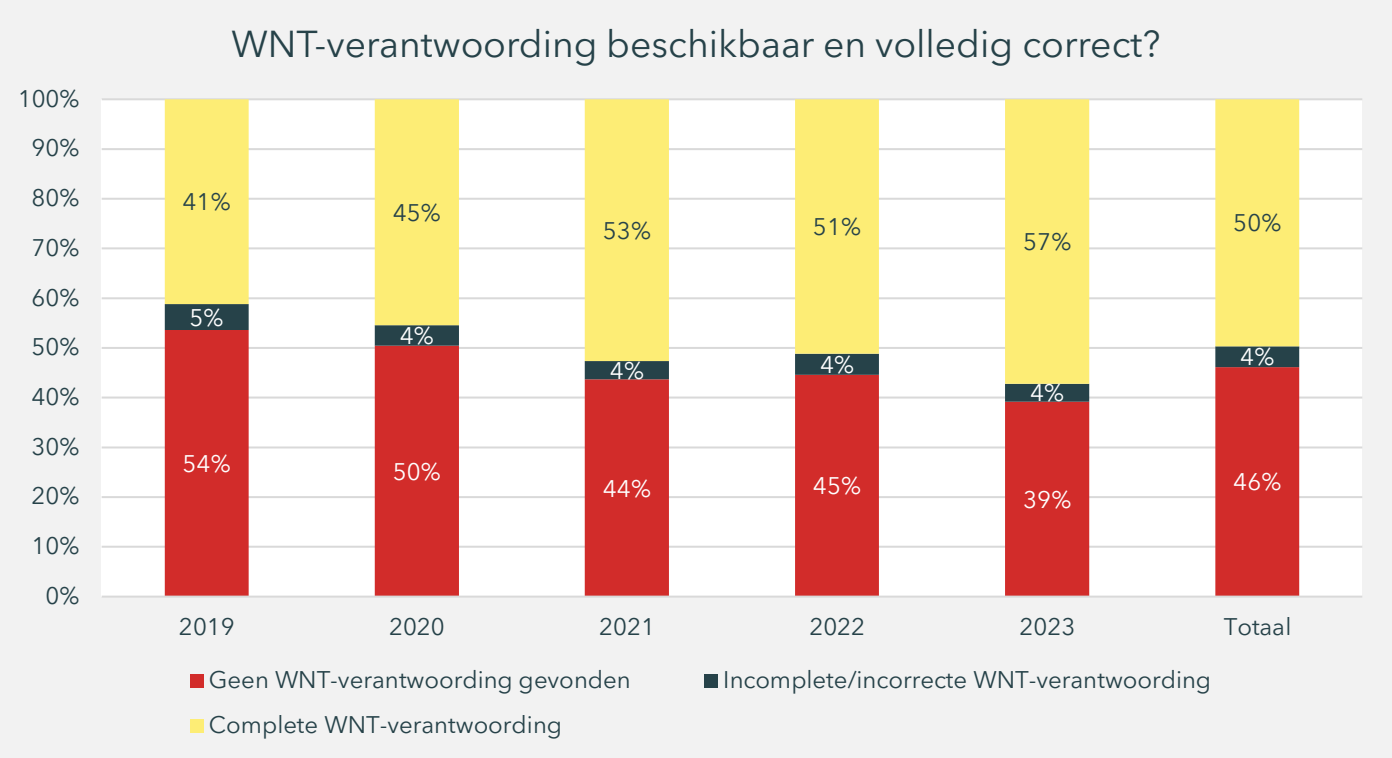
Figuur 4.2 laat zien dat bij iets minder dan de helft van de instellingen geen WNT-verantwoording is gevonden. In eerdere verslagjaren is dat percentage wat hoger. Hoewel instellingen verplicht zijn om de WNT-verantwoording van de voorafgaande zeven verslagjaren online te publiceren, zien we dat in de praktijk niet altijd terug. WNT-gegevens uit eerdere verslagjaren zijn minder vaak terug te vinden. Het komt ongeveer even vaak voor dat er geen WNT-verantwoording is gevonden in het jaarverslag of de jaarrekening (en ook niet elders) als dat er ook geen jaarverslag of jaarrekening beschikbaar is (niet in de figuur opgenomen).

Van de WNT-verantwoordingen die wel online beschikbaar zijn, hebben we gekeken of deze volledig en correct zijn. Dat wil zeggen dat alle verplichte onderdelen genoemd zijn. Welke onderdelen dat zijn, is gegeven in Bijlage A. Het komt ook voor dat er een duidelijke fout in de verantwoording staat, bijvoorbeeld wanneer beloning en belastbare onkostenvergoeding plus de beloning betaalbaar op termijn niet optellen tot de totale bezoldiging of wanneer het individueel maximum duidelijk fout is (er is bijvoorbeeld geen rekening gehouden met fte). Hoe we daarmee zijn omgegaan is ook beschreven in Bijlage A. Deze zaken tezamen vormen de categorie incompleet/incorrect. Dat is 4 tot 5 procent per verslagjaar. De rest van de WNT-verantwoordingen is correct, wat in recentere verslagjaren meer dan de helft van de instellingen betreft.

In de vorige evaluatie (Van der Ven et al., 2020c) was in 2018 44 procent van de WNT-verantwoordingen correct, in 2017 was dat 57 procent. Ten opzichte van die resultaten zien we geen substantiële verbetering in de huidige onderzoeksperiode.

[18] Van topfunctionarissen die een bezoldiging ontvangen die lager is dan de bezoldigingsgrens (1.700 euro in 2019 tot en met 2021, 1.800 euro in 2022 en 1.900 euro in 2023) hoeven alleen de naam en functie openbaar gemaakt te worden op grond van artikel 5 Uitvoeringsregeling WNT.

Figuur 4.2 Van de helft van de WNT-instellingen is een volledig correcte WNT-verantwoording gevonden



Noot: Het betreft de schendingen van de openbaarmakingsplicht zoals vastgesteld door de onderzoekers via de jaarverslagenanalyse. De resultaten zijn gewogen om een representatief beeld te krijgen voor de volledige onderzochte populatie.

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

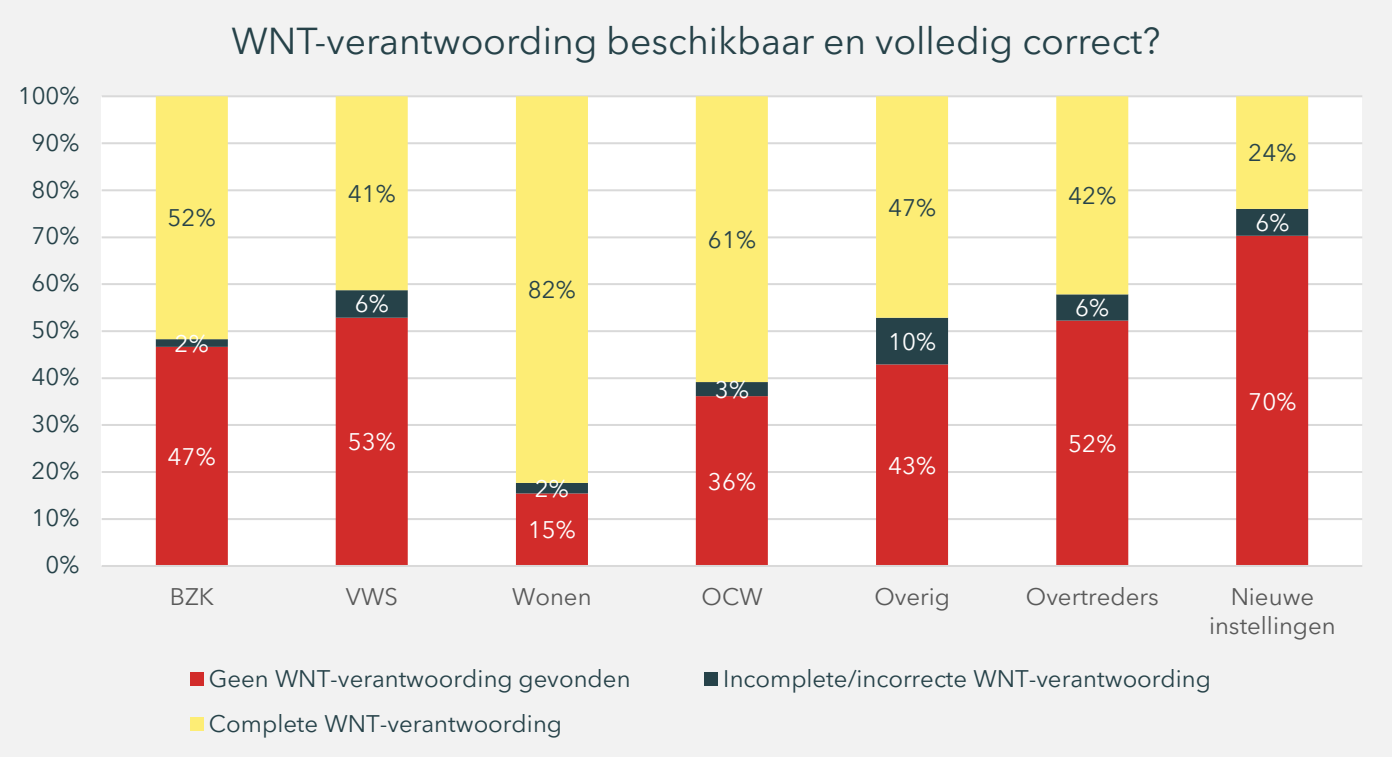
We hebben ook gekeken naar wat de resultaten zijn wanneer we uitsplitsen naar de verschillende WNT-sectoren. Deze resultaten zijn gegeven in Figuur 4.3. We hebben onderscheid gemaakt tussen instellingen die vallen onder het gezag van BZK, VWS, OCW en woningcorporaties.[19] Instellingen die vallen onder het gezag van andere ministeries vallen in de categorie Overig. Overtreders zijn WNT-instellingen die in één van de WNT-jaarrapportages voorkomen met een vastgestelde overtreding in de onderzoeksperiode.[20] Als laatste hebben we ook een steekproef van instellingen die nieuw zijn in de onderzoeksperiode bekeken. Zie Bijlage A voor een uitgebreide verantwoording van deze categorieën.

Figuur 4.3 laat zien dat het merendeel van de woningcorporaties een volledig correcte WNT-verantwoording gepubliceerd heeft (82 procent). Bij de andere sectoren is dat tussen de 41 en 61 procent. Van nieuwe instellingen mist de WNT-verantwoording het vaakst (70 procent). Incomplete of incorrecte WNT-verantwoordingen komen het vaakst voor bij andere ministeries dan BZK, VWS, Wonen of OCW (de groep Overig). In Tabel B.2 in Bijlage B zijn de resultaten weergegeven naar subsector.

19 Voor instellingen vallend onder VWS hebben we een incompleet beeld. Er is geen steekproef van eerstelijns zorginstellingen zoals apothekers, huisartsen, tandartspraktijken en fysiotherapeuten bekeken, omdat er geen uitputtende lijsten beschikbaar zijn van deze WNT-plichtige instellingen.

20 In principe vallen deze instellingen onder één van de andere sectoren BZK, VWS, OCW of Wonen, maar ze zijn in dit onderzoek los weergegeven.

Figuur 4.3 Er zijn verschillen tussen WNT-sectoren wat betreft conformiteit met openbaarmakingsplicht



Noot: Het betreft de schendingen van de openbaarmakingsplicht zoals vastgesteld door de onderzoekers via de jaarverslagenanalyse. Overig bevat WNT-instellingen die vallen onder andere ministeries dan BZK, VWS, Wonen of OCW. Overtreders zijn instellingen die zijn opgegeven. Nieuw zijn instellingen die in de onderzoeksperiode zijn opgericht. Alle verslagjaren zijn samengenomen en de resultaten zijn gewogen.

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Resultaten openbaarmaking andere aspecten

Naast de standaard bezoldigingsgegevens hebben we ook gekeken naar de openbaarmaking van gegevens in speciale gevallen. Het gaat dan om:

- Gevallen dat een topfunctionaris ook interne nevenwerkzaamheden bij de WNT-instelling verricht als niet-topfunctionaris;
- Gevallen dat een topfunctionaris werkzaamheden bij een gelieerde rechtspersoon uitvoert;
- Gevallen dat een leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking gelijktijdig leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking is bij een andere rechtspersoon of instelling waar de WNT op van toepassing is.

Omdat deze situaties niet vaak voorkomen, bekijken we deze afzonderlijk van de standaard bezoldigingsgegevens. We laten de ongewogen resultaten zien, omdat het toepassen van een weging bij lage aantallen sneller een vertekend beeld kan geven. Ter referentie, er zijn zo'n 500 instellingen per verslagjaar in de analyse (zie Tabel B.1).

We hebben ons gebaseerd op wat er over deze aspecten in de jaarverslagen is genoemd. Wij hebben er geen zicht op of dit alle gevallen zijn van interne werkzaamheden als niet-topfunctionaris, werkzaamheden bij een gelieerde rechtspersoon of werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij andere WNT-instellingen. Over werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij andere WNT-instellingen geven de accountants die de jaarverslagen hebben gecontroleerd meestal aan dat ze dat niet

gecontroleerd hebben (naleving anticumulatie is geen onderdeel van de accountantscontrole van de WNT-gegevens).

Over de gehele evaluatieperiode is in totaal 68 keer melding gemaakt van bezoldigde interne werkzaamheden als niet-topfunctionaris of bezoldigde werkzaamheden voor een gelieerde rechtspersoon (zie Tabel 4.2). In 3 gevallen betrof dit interne werkzaamheden in een rol als niet-topfunctionaris, in de overige 65 gevallen ging het om bezoldiging voor werkzaamheden bij gelieerde rechtspersoon. Alle 68 meldingen vonden plaats binnen de sector VWS. Hierbij was 54 keer sprake van een leidinggevende topfunctionaris met dienstbetrekking, 1 keer van een leidinggevende zonder dienstbetrekking en 13 keer van een toezichthoudende topfunctionaris. In slechts 18 (26 procent) van de gevallen waren alle vereiste gegevens aanwezig om volledig te voldoen aan de openbaarmakingsplicht.

Tabel 4.2 In totaal is 68 keer melding gedaan van interne werkzaamheden als niet-topfunctionaris of werkzaamheden voor een gelieerde rechtspersoon

	Interne werkzaamheden als niet-topfunctionaris	Werkzaamheden gelieerde rechtspersoon	Totaal
2019	0	16	16
2020	1	14	15
2021	1	15	16
2022	1	10	11
2023	0	10	10
Totaal	**3**	**65**	**68**
Naar type topfunctionaris			
Leidinggevend met dienstbetrekking	3	51	54
Toezichthoudend	0	13	13
Leidinggevend zonder dienstbetrekking	0	1	1
Naar sector			
VWS	3	65	68
VWS - Zorg	3	8	11
VWS - Jeugd	0	18	18
VWS - Zorgverzekeraars	0	32	32
VWS - Nieuw	0	4	4
VWS - Overtreders	0	3	3
Naleving openbaarmakingsplicht			
Complete openbaarmaking (bezoldiging voor interne werkzaamheden/werkzaamheden gelieerde rechtspersoon, geldende bezoldigingsmaximum & totale bezoldiging)			**18 (26%)**

Noot: Het betreft de schendingen van de openbaarmakingsplicht zoals vastgesteld door de onderzoekers via de jaarverslagenanalyse. De ongewogen resultaten zijn weergegeven.
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Over de gehele evaluatieperiode (2019-2023) werd 15 keer melding gemaakt van een leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking die tevens werkzaam was (in dienstbetrekking) bij een andere WNT-instelling (zie Tabel 4.3). Alle meldingen vonden plaats in de sector VWS. Hoewel de naam van de andere WNT-instelling in

bijna alle gevallen (93 procent) werd vermeld, bleek de volledige openbaarmakingsplicht slechts in 7 procent van de gevallen op orde. In de meeste gevallen waren (was één van) de andere verplichte onderdelen dus niet aanwezig.

Tabel 4.3 Er is in de gehele onderzoeksperiode 15 keer melding gemaakt van werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij een andere WNT-instelling

	Werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij andere WNT-instelling
2019	1
2020	3
2021	5
2022	3
2023	3
Totaal	**15**
Naar type topfunctionaris	
Leidinggevend met dienstbetrekking	15
Toezichthoudend	0
Leidinggevend zonder dienstbetrekking	0
Naar sector	
VWS	15
VWS - Jeugd	6
VWS – Zorg	1
VWS – Overig	9
Naleving openbaarmakingsplicht	
Naam andere WNT-instelling gegeven	14 (93%)
Datums waarop bezoldiging is overeengekomen	3 (20%)
Complete openbaarmaking	1 (7%)

Noot: Het betreft de schendingen van de openbaarmakingsplicht zoals vastgesteld door de onderzoekers via de jaarverslagenanalyse. Onder 'complete openbaarmaking' vallen de volgende aspecten: naam van de andere instelling, datum van bezoldiging, totale bezoldiging bij de andere instelling, totale bezoldiging inclusief bezoldiging bij instelling van de bekeken WNT-verantwoording en hoogst relevante bezoldigingsmaximum. De ongewogen resultaten zijn weergegeven.

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Resultaten openbaarmaking ontslagvergoeding

Als laatste hebben we gekeken naar of alle verplichte gegevens zijn opgenomen in de WNT-verantwoording wanneer er sprake is van een ontslagvergoeding. De volgende elementen moeten dan genoemd worden:

- Naam, functie, jaar van beëindiging dienstverband, of het een toezichthoudende topfunctionaris betreft, fte van het dienstverband in laatste 12 maanden, bedrag ontslagvergoeding, individueel toepasselijk maximum, overschrijding en motivatie overschrijding.

Over de gehele onderzoeksperiode zijn in totaal 52 ontslagvergoedingen waargenomen. Omdat ontslagvergoedingen niet vaak voorkomen, laten we de ongewogen resultaten zien. Het toepassen van een weging

bij lage aantallen kan sneller een vertekend beeld geven. Ter referentie, er zijn zo'n 500 instellingen per verslagjaar (2.500 in totaal) in de analyse (zie Tabel B.1). Op één geval na zijn alle verplichte onderdelen aangetroffen in de WNT-verantwoordingen. Dat komt erop neer dat bij ongeveer 2 procent de openbaarmakingsplicht is geschonden. De schending in dat ene geval was het niet vermelden van het bedrag van de overschrijding, terwijl daar wel sprake van was. Alle andere verplichte onderdelen waren wel aanwezig.

4.4 Ervaringen met de openbaarmakingsplicht

Respondenten geven aan dat de verplichting om jaarlijks een WNT-verantwoording te publiceren duidelijk is. Instellingen weten dat de WNT-gegevens onderdeel moeten zijn van het jaarverslag en dat deze openbaar toegankelijk moeten worden gemaakt. Zij noemen hierbij geen problemen rond het plaatsen of vindbaar maken van de WNT-verantwoording.

Respondenten onderschrijven het belang van transparantie, maar geven soms wel aan dat het samenstellen van een juiste en volledige WNT-verantwoording tijd kost en foutgevoelig blijft. Zij noemen behoefte aan praktische hulpmiddelen zoals formats, checklists en voorbeelden van veelvoorkomende casussen om de uitvoering te vergemakkelijken.

5 Doelmatigheid van de WNT

De kern van de wet is helder beschreven en breed geaccepteerd volgens gesproken partijen. De uitvoering van de WNT is voor de meeste instellingen behapbaar, maar bij complexere casussen kost het meer (of veel) tijd en geld. De verbeterpunten richten zich vooral op meer uitleg en ondersteuning en meer verduidelijking en vereenvoudiging van de regels.

In dit hoofdstuk staat de doelmatigheid van de WNT centraal. Daarbij kijken we niet alleen naar de vraag of instellingen de WNT kunnen naleven, maar ook naar de verhouding tussen de uitvoeringslasten die dat vraagt en het maatschappelijke doel van de wet. De interviews laten zien dat verschillende factoren de doelmatigheid beïnvloeden, waaronder de duidelijkheid van de wet, neveneffecten die instellingen ervaren en de structurele lasten van naleving. Tot slot bespreken we de verbeterpunten die respondenten aandragen om de uitvoerbaarheid van de WNT te vergroten.

5.1 Duidelijkheid van de wet

De mate waarin instellingen de WNT doelmatig kunnen uitvoeren, hangt sterk samen met hoe duidelijk zij de regels vinden. De interviews laten zien dat de WNT-verplichtingen in de basis als duidelijk en hanteerbaar worden ervaren. Respondenten geven aan dat de kern van de wet (de normering van bezoldiging, de begrenzing van de ontslagvergoeding en de verplichting tot openbaarmaking) helder omschreven is en een logisch systeem vormt. De wet vervult voor veel instellingen de functie van een duidelijk kader voor de beloning van topfunctionarissen. De algemene principes en maxima zijn goed te begrijpen en organisaties hebben deze doorgaans verankerd in hun interne processen.

Tegelijkertijd komt uit sommige interviews naar voren dat de uitvoering van de WNT in de praktijk complexer is dan de eenvoud van het wettelijke kader doet vermoeden. Die complexiteit doet zich met name voor als sprake is van situaties die afwijken van de standaardsituatie. Meerdere respondenten benoemen dat het berekenen van bezoldiging in bijzondere situaties kan leiden tot vragen en onzekerheid, bijvoorbeeld bij deeltijdconstructies, tussentijdse wijzigingen in aanstellingsomvang of het vervullen van meerdere functies in één kalenderjaar. Ook de kalenderdagensystematiek wordt genoemd als bron van fouten of interpretatieverschillen (de WNT gaat uit van kalenderdagen, in de praktijk worden bij de salarisadministratie vaak werkdagen aangehouden). Ook de regelgeving rondom intra-groep-detachering wordt door meerdere respondenten benoemd als onnodig ingewikkeld. Zeker in de zorg is dit iets wat veel voorkomt en voor problemen zorgt, zowel bij de instellingen als bij bijvoorbeeld accountants.

Respondenten geven wel veelvuldig aan dat er een lerend effect is. Nu de WNT al meer dan tien jaar in bedrijf is, weten instellingen steeds beter hoe de systematiek werkt en zijn interne processen opgericht. Instellingen weten dat ze moeten oppassen met alles wat met beloning/betaling te maken heeft. Sommige organisaties kiezen er daarom voor om de beloning van topfunctionarissen zo simpel mogelijk te houden.

De interviews laten verder zien dat de mate van ervaren duidelijkheid sterk afhankelijk is van de context van de instelling. Universiteiten en sommige samenwerkingsverbanden hebben vaak complexe functiemixen en atypische

arbeidsrelaties, wat leidt tot meer vraagstukken rondom het topfunctionarisbegrip en de bezoldigingsberekeningen. Woningcorporaties en grotere instellingen met interne expertise ervaren bijvoorbeeld minder problemen, omdat zij meer gestandaardiseerde processen en specialistische kennis in huis hebben. Andere instellingen hebben eenvoudigere loonstructuren en melden dat de WNT relatief overzichtelijk is voor hun praktijk.

5.2 Accountantscontrole

De accountantscontrole vormt een belangrijke waarborg voor een juiste toepassing van de WNT. Sommige respondenten melden dat de aanwezigheid van de accountant ervoor zorgt dat instellingen beter en nauwkeuriger documenteren, ze weten immers dat het gecontroleerd gaat worden. Een aantal respondenten vindt het wel ingewikkeld dat er geen enkele foutmarge mogelijk is: elke overschrijding, ook een afrondingsfout, leidt in principe tot foutmelding door de accountant.

Omdat de WNT op onderdelen ruimte laat voor interpretatie, fungeert de accountant volgens meerdere respondenten als een 'vertaler' van de WNT naar de praktijk. Accountants worden soms te veel als adviseur of als eerste toezichthouder gezien, terwijl ze feitelijk en formeel alleen een controlerende rol in de WNT hebben. Bij complexe casussen is het daarnaast mogelijk dat er interpretatieverschillen bestaan tussen accountants. Ook komt het voor dat accountants juridisch advies moeten inwinnen om de WNT goed te kunnen controleren. Dit geeft wel aan dat de WNT niet altijd even duidelijk is en dat dit ook aan een uniforme toepassing van de wet in de weg zou kunnen staan.

Ook de accountants zelf ervaren problemen met de WNT. De voornaamste problemen spelen bij intra-groep-detachering. Hierom heeft de NBA (de Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants) Alert 47 uitgegeven. NBA Alert 47 gaat in op de problemen bij de accountantscontrole van de WNT-verantwoording, met name bij intra-groep-detachering van topfunctionarissen.[21] De WNT en de uitvoeringsregelgeving bieden volgens de NBA onvoldoende duidelijkheid over de toerekening van bezoldiging en kosten aan afzonderlijke instellingen binnen een groep. Hierdoor ontbreekt vaak voldoende en eenduidige controle-informatie om vast te stellen of de WNT correct is toegepast, waardoor zij een oordeelonthouding of een verklaring met beperkingen moeten afgeven, wat voor de instellingen tot veel gedoe kan leiden.

Verder behoort de anticumulatie (artikel 1.6a WNT) niet onder de accountantscontrole.[22] Anticumulatie is geen onderdeel van de door de instelling op te stellen WNT-verantwoording, maar een toets op individueel niveau die vaak instelling-overstijgende informatie vereist. Accountants beschikken in de praktijk niet over volledige en betrouwbare gegevens over eventuele andere WNT-dienstbetrekkingen of bezoldigingen van een topfunctionaris bij andere instellingen, waardoor anticumulatie niet controleerbaar is binnen de reguliere controleopdracht.

21 Deze problemen kunnen ook voorkomen bij detachering vanuit een verbonden rechtspersoon.
22 Zie Regeling Controleprotocol WNT 2018 e.v.

5.3 Neveneffecten

De interviews brengen diverse neveneffecten van de WNT aan het licht. Sommige daarvan bevorderen een zorgvuldige uitvoering, terwijl andere de doelmatigheid van het systeem onder druk zetten. Deze effecten hebben betrekking op werving en behoud, administratieve lasten, werkdruk en veranderingen in beloningsverhoudingen.[23]

Werving en behoud van topfunctionarissen

Respondenten verschillen in hun oordeel over de invloed van de WNT op de wervingskracht van instellingen. Verschillende instellingen, vooral in sectoren met relatief veel bestuurswisselingen of met grote bestuurlijke verantwoordelijkheid (woningcorporaties, zorgverzekeraars, grote zorginstellingen en grote onderwijsinstellingen), geven aan dat de WNT-maxima de aantrekkelijkheid van topfuncties beperken. Zij wijzen op het verschil tussen publieke en private beloningsniveaus en de voortdurende publieke en politieke aandacht voor bestuurders. In deze context ervaren zij de WNT-norm als strak. Sommige respondenten geven aan dat het lastiger is om ervaren bestuurders aan te trekken of dat vacatures hiervoor langer openstaan.

Tegelijkertijd geven andere respondenten aan dat de WNT voor hen nauwelijks een rol speelt. In sectoren met overwegend lagere beloningsstructuren ligt de beloning van bestuurders meestal onder het maximum. Voor deze instellingen vormt de WNT daarom geen beperking bij het aantrekken van topfunctionarissen.

Het behoud van topfunctionarissen komt in de interviews minder vaak expliciet aan bod. Enkele respondenten signaleren dat de beperkte beloningsruimte, in combinatie met maatschappelijke druk, kan bijdragen aan een context waarin bestuurders eerder vertrekken of uitvallen. Niet alle respondenten zien dit echter als een direct gevolg van de WNT; het past volgens hen in een bredere trend van toenemende bestuurlijke druk. Een andere respondent noemt dat ze actief nadenken over andere dingen die ze een topfunctionaris kunnen bieden om de hoge werkdruk te compenseren, bijvoorbeeld door de arbeidsomstandigheden te verbeteren, omdat de gangbare oplossing van 'meer geld' binnen de WNT geen optie is.

Administratieve lasten

De meeste respondenten ervaren de administratieve lasten als beperkt. Als er eenmaal een basis is gelegd voor de berekening en verantwoording, is het bijhouden hiervan in de jaren daarna voor veel instellingen een overzichtelijke taak.

In bepaalde gevallen is wel sprake van een relatief grote administratieve last. Instellingen die aangeven wel echt last te hebben van de administratieve last zijn met name instellingen die te maken hebben met intra-groep-detachering en verantwoording per dienstverband. Eén van de respondenten geeft bijvoorbeeld aan dat dit veel speelt bij huisartsen, waarbij een huisarts soms op een dag maar vijf minuten besteedt aan één van de bv's. Deze kleine hoeveelheden correct toeschrijven wordt ervaren als een grote administratieve last en is zowel voor instellingen als accountants een grote opgave.

Werkdruk en bestuurlijke dynamiek

Verschillende respondenten noemen dat topfunctionarissen een toenemende werkdruk en grotere kwetsbaarheid ervaren. De bestuurlijke rol is in veel sectoren zwaarder geworden door intensiever toezicht, hogere publieke

23 Naar de neveneffecten op werving en behoud van topfunctionarissen, administratieve lasten en invloed op bezoldiging niet-topfunctionarissen (besproken in Paragraaf 2.4) is expliciet gevraagd. De andere neveneffecten zijn voortgekomen uit de gesprekken.

verwachtingen en incident-gedreven sturing. De WNT versterkt dit volgens sommige respondenten, doordat de wet de ruimte voor maatwerk in beloning en beëindiging beperkt, terwijl de bestuurlijke verantwoordelijkheid groot blijft.

Respondenten verwoorden dit onder andere als:
- "Een bestuurder loopt veel risico's die niet in verhouding staan tot het beloningskader.";
- "De balans tussen verantwoordelijkheid en beloning staat onder druk.".

Zij verbinden dit niet uitsluitend aan de WNT, maar benoemen dat de WNT deze bredere ontwikkeling versterkt.

Voorzichtigheid en risicomijding in HR- en beloningsbeleid

Sommige instellingen handelen zeer voorzichtig uit angst voor overtredingen of negatieve publiciteit.

Erosie van interne hiërarchie in beloning

Een beperkt aantal respondenten wijst op een verschuiving in beloningsverhoudingen binnen instellingen. In gevallen waar schaars technisch, academisch of medisch personeel marktconform wordt beloond, kan de beloning van deze medewerkers hoger uitvallen dan die van de topfunctionaris. Dit kan leiden tot ongemakkelijke verhoudingen: "Het voelt soms scheef dat de bestuurder minder verdient dan een specialist die veel minder risico loopt." Hoewel dit effect niet breed wordt genoemd, komt het in bepaalde sectoren wel voor.

5.4 Doelmatigheid: verhouding tussen inspanningen en maatschappelijk doel

De doelmatigheid van de WNT gaat niet alleen over de vraag of instellingen de wet correct kunnen uitvoeren, maar ook over de verhouding tussen de inspanningen die de uitvoering vraagt en het maatschappelijke doel van de wet: het tegengaan van buitensporige bezoldigingen en het bevorderen van transparantie. Veel instellingen geven aan dat de doelen en het belang van de WNT inmiddels breed geaccepteerd zijn. Waar er eerst nog wel weerstand was en geprobeerd werd om de maxima te omzeilen, is daar nu eigenlijk geen sprake meer van, zo blijkt uit de interviews.

De uitvoering van de WNT brengt echter ook kosten met zich mee. Instellingen geven aan dat zij interne capaciteit moeten vrijmaken om de WNT-gegevens te verzamelen, te controleren en te documenteren. Voor veel instellingen is deze inzet beperkt, maar in sommige sectoren kan de naleving van de WNT redelijk wat uren in beslag nemen. Het benodigde personeel hiervoor varieert van HR-medewerkers tot financiële administrateurs en (externe) juridische ondersteuning. Ook accountantskantoren hebben gespecialiseerde teams opgezet om de WNT te controleren. De kosten en manuren die hiermee gepaard gaan, worden door instellingen als "onderdeel van het systeem" gezien, maar leggen wel een structureel beslag op middelen die anders ingezet hadden kunnen worden. De omvang hiervan is niet onderzocht in dit onderzoek.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de uitvoering in standaardgevallen relatief efficiënt verloopt, maar dat de complexiteit van detailberekeningen, uitzonderingen en interpretatievragen in bepaalde gevallen kan leiden tot hoge uitvoeringskosten. Hierdoor ontstaat een paradox: de WNT wil excessen voorkomen, maar de uitvoering van de WNT vraagt in complexe gevallen ook het nodige budget van de instellingen. Sommige respondenten die te maken hebben met dergelijke situaties vragen zich af of dit wel in verhouding staat tot elkaar. Misschien is de WNT inmiddels dermate breed geaccepteerd dat het niet meer nodig is om zulke strikte regels te hanteren.

Samengevat tonen de interviews dat de WNT in standaardsituaties doelmatig functioneert, maar dat de doelmatigheid onder druk kan staan in complexere casussen waar gedetailleerde administratie, uitzoekwerk, interpretatievragen en externe advisering nodig kunnen zijn. De respondenten geven aan dat de WNT leidt tot voorkoming van excessen. Pogingen tot omzeiling van de regels lijken inmiddels vrijwel niet meer voor te komen. De belangrijkste winstpunten liggen volgens respondenten in verdere verduidelijking van uitzonderingssituaties, meer praktische ondersteuning bij berekeningen en openbaarmaking en versimpeling van enkele complexe regels (zoals intra-groep-detachering).

5.5 Verbeterpunten

Hoewel de kern van de wet volgens respondenten helder is, ervaren zij in de praktijk structurele knelpunten die tot fouten, extra administratieve lasten en interpretatieverschillen (zouden kunnen) leiden. De verbeterpunten richten zich vooral op meer uitleg en ondersteuning en verduidelijking en vereenvoudiging van regels.

Instellingen vragen om praktische handreikingen met realistische casussen uit de praktijk, zodat zij sneller kunnen bepalen welke regels in welke omstandigheden gelden. Ze vragen om meer uitleg en voorbeelden bij complexe berekeningen, zoals deeltijdwijzigingen, meerdere functies binnen één jaar, interim-constructies en het verwerken van specifieke bezoldigingscomponenten (zoals bezoldiging voor nevenfuncties, vergoedingen in natura en grensgevallen tussen onkosten en bezoldiging). Ook de kalenderdagensystematiek is onnodig onhandig: instellingen geven aan dat zij in hun administratieve processen vooral met werkdagen werken en daardoor sneller fouten maken. Een tool om deze omrekening te maken zou mogelijk al een oplossing bieden.

Verder noemen veel respondenten dat ze gebruikmaken van de website topinkomens.nl en hier positief over zijn. Er zijn echter ook verbeterpunten. Omdat de website zelf geen formele status heeft, zou het helpen als er bij de Q&A bronvermeldingen staan, bijvoorbeeld de relevante wetsartikelen, en de datum van publicatie. De mogelijkheid om vragen te stellen via het forum wordt gewaardeerd, maar de antwoorden zijn soms ingewikkeld geformuleerd, erg lang en roepen soms juist weer nieuwe vragen op. De antwoorden op het forum dragen daardoor niet altijd bij aan de duidelijkheid en overzichtelijkheid van de WNT. Ook worden antwoorden soms te snel aangemerkt als sectoraal onderwerp, waarbij ook geldt dat het ene ministerie sneller op een vraag reageert dan het andere ministerie.

Respondenten noemen ook enkele verbeterpunten in de wet zelf. Het vereenvoudigen van de regels rondom intra-groep-detachering zou de regeldruk significant verminderen. Ook noemen enkele respondenten dat de WNT niet altijd snel genoeg meebeweegt met nieuwe ontwikkelingen, zoals de WTP (Wet toekomst pensioenen) of sectorontwikkelingen zoals een verschuiving naar meer zorg thuis of integrale kindcentra. Daarnaast is de regelgeving rondom het verlofsaldo bij vertrek van een topfunctionaris nu ingewikkelder dan nodig. Een ander punt is dat het oordeel dat de WNT is overtreden nu geen appellabel besluit is, waardoor instellingen geen bezwaar kunnen maken. Pas als ze daadwerkelijk een sanctie opgelegd krijgen, kunnen ze hier juridisch tegeningaan. Dit aanpassen (in de WNT) zou de rechtsbescherming vergroten. Tot slot zouden veel respondenten het logischer vinden als de ontslagvergoeding geïndexeerd wordt, zeker omdat de hoogte van de transitievergoeding en de maximale bezoldiging wel zijn toegenomen. Daarnaast zou meer transparantie over andere vergoedingen, die niet onder het maximum van 75.000 euro vallen, bijdragen aan de openbaarheid rondom de bezoldiging van topfunctionarissen.

Enkele respondenten die te maken hebben met verlaagde bezoldigingsmaxima op grond van regelingen van een ministerie zien ook daar verbeterpunten. Zo stelt een respondent dat het fijn zou zijn als de klassenindeling eerder in het jaar bekend zou worden, zodat zaken als de begroting, contracten en HR-afspraken tijdig kunnen worden ingericht.

Gezamenlijk laten de interviews zien dat instellingen de WNT willen naleven en uitvoerbaar vinden, maar dat zij concrete handvatten missen om uitzonderingssituaties correct te verwerken. Respondenten vragen vooral om meer uitleg en ondersteuning en een duidelijke vertaalslag van juridische regels naar toepassingsvoorbeelden. Deze verbeterpunten richten zich niet op de doelstelling van de wet, maar op het verminderen van uitvoeringslasten en onzekerheden die de naleving onnodig ingewikkeld maken.

Referenties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020). Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT). Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2016-2020.

Ven, K. van der, Werf, S. van der, Dongen, L. van & Montfoort, F. van (2020a). Evaluatie wet normering topinkomens (deelrapportage 1). SEO-rapport 2020-41. Amsterdam: SEO

Ven, K. van der, Werf, S. van der, Dongen, L. van & Montfoort, F. van (2020b). Evaluatie wet normering topinkomens (deelrapportage 2). SEO-rapport 2020-42. Amsterdam: SEO

Ven, K. van der, Werf, S. van der, Dongen, L. van & Montfoort, F. van (2020c). Evaluatie wet normering topinkomens (deelrapportage 3). SEO-rapport 2020-43. Amsterdam: SEO

Bijlage A Verantwoording jaarverslagenanalyse

Bijlage A.1 Steekproef

Het jaarverslagenonderzoek is uitgevoerd aan de hand van een gewogen steekproef van alle WNT-instellingen. Binnen die steekproef is gekeken naar de beschikbare WNT-verantwoording per onderzoeksjaar (verslagjaren 2019 tot en met 2023). De steekproef is gewogen naar sector en subsector. Dat wil zeggen dat iedere (sub)sector is vertegenwoordigd in de steekproef, maar dat (sub)sectoren met meer instellingen meer vertegenwoordigd zijn.

Niet van alle (sub)sectoren was er per onderzoeksjaar een overzicht beschikbaar van alle WNT-instellingen. De bijzonderheden per (sub)sector zijn:

- **BZK**: we maken gebruik van het WNT-register beschikbaar via de website topinkomens.nl.[24] Er bleken geen historische overzichten te bestaan, alleen de meest recente versie van het register. Via internetarchieven[25] is een versie van het register uit voorgaande jaren gevonden. Per instelling is de grondslag beschikbaar waarop de instelling is opgenomen in het WNT-register.[26] Aan de hand van die grondslagen is de steekproef gestratificeerd. Onder instellingen die vallen onder andere ministeries van VWS, OCW of BZK is ook een steekproef getrokken;
- **Wonen**: we maken gebruik van het corporatieregister beschikbaar via de website van de Inspectie Leefomgeving en Transport.[27] Echter zijn er via die website geen historische overzichten beschikbaar, alleen het huidige overzicht. Via internetarchieven is een versie van de webpagina uit 2022 en 2023 gevonden. Aan de hand van gegevens van de vorige evaluatie zijn de woningcorporaties vervolgens ingedeeld naar de bezoldigingsklassen (Klasse A tot en met H);
- **VWS**: zorginstellingen zijn voor een groot deel jaarverantwoordingsplichtig. Hun jaarverslagen zijn beschikbaar via jaarverantwoordingindezorg.nl. Via die website zijn lijsten met zorginstellingen per onderzoeksjaar te downloaden. Echter zijn er zorginstellingen in die lijsten die niet onder de WNT vallen. Ook zijn er zorginstellingen die wel onder de WNT vallen, maar die niet voorkomen in die lijsten. Dat eerste probleem is zo veel mogelijk aangepakt door alleen de rechtspersoonlijke organisaties (zoals BV's, NV's, stichtingen, verenigingen) te selecteren. Dat onderscheid bleek niet mogelijk voor het onderzoeksjaar 2019, waardoor we voor dat onderzoeksjaar geen overzicht hebben. Het tweede probleem (niet alle zorginstellingen die tegelijk WNT-instellingen zijn, zijn jaarverantwoordingsplichtig) doet zich voor bij bijvoorbeeld zorgverzekeraars en eerstelijns zorginstellingen zoals apothekers, huisarts- of tandartspraktijken. Met betrekking tot zorgverzekeraars hebben we het overzicht van de vorige evaluatie gebruikt als basis voor steekproeftrekking om er zeker van te zijn dat deze vertegenwoordigd zijn in het onderzoek. Van apothekers, huisartsen en dergelijke zijn simpelweg geen overzichten beschikbaar en zijn deze daarom niet onderzocht;
- **OCW**: van alle instellingen die vallen onder het gezag van OCW zijn bezoldigingsgegevens beschikbaar gesteld door Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). We gebruiken de jaarverslagenanalyse daarom alleen voor het controleren van de conformiteit met de openbaarmakingsplicht.

24 https://www.topinkomens.nl/voor-wnt-instellingen/wnt-register
25 We hebben gebruikgemaakt van 'The Wayback Machine' via https://web.archive.org/
26 De grondslagen zijn: Art. 1.2.1.a. minister, 1.2.1.b. provincies, 1.2.1.c. gemeenten, 1.2.1.d. waterschappen, 1.2.1.h. WGR, 1.2.1.h. ZBO, 1.3.1.a. openbaar gezag, 1.3.1.b. invloed, 1.3.1.c. subsidie, overige grondslagen en instellingen die vallen onder andere ministeries.
27 https://www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving-autoriteit-woningcorporaties/actuele-gegevens-woningcorporaties/corporatieregister

Daarnaast is bepaald welke instellingen voorkomen in de WNT-jaarrapportages met een door de toezichthouder vastgestelde overtreding of schending. Uit deze groep instellingen hebben we ook een steekproef getrokken. Als laatste hebben we rekening gehouden met het feit dat er ook instellingen kunnen zijn die zijn opgericht in de onderzoeksperiode. Van deze 'nieuwe' instellingen hebben we ook een willekeurige steekproef genomen.

Tabel A.1 geeft de aantallen weer van de totale omvang van de (sub)sector in 2022 weer en de omvang van de steekproef. De omvang per (sub)sector kan verschillen per verslagjaar. 2022 is weergegeven als voorbeeldjaar omdat we van dat jaar het meest complete overzicht hebben. In de analyses is per verslagjaar een weging toegepast. Deze weging houdt in dat iedere waarneming wordt opgehoogd met een weegfactor gelijk aan $weegfactor = \frac{omvang\ populatie}{omvang\ steekproef} \geq 1$, om de totale populatie te benaderen door middel van de steekproef. De steekproefomvang is niet gecorrigeerd voor het aantal instellingen dat om verschillende redenen niet is bekeken (zoals gestopt/gesloten instelling of gefuseerd, zie Werkwijze). Het gaat dus nadrukkelijk om een benadering.

Tabel A.1 Aantallen populatie en steekproef naar sector en subsector

Sector	Subsector	Omvang in 2022	Omvang steekproef
BZK	BZK - art. 1.2.1.b. provincies	12	4
BZK	BZK - art. 1.2.1.c. gemeenten	353	20
BZK	BZK - art. 1.2.1.d. waterschappen	21	4
BZK	BZK - art. 1.2.1.h. WGR	367	20
BZK	BZK - art. 1.2.1.h. ZBO	7	4
BZK	BZK - art. 1.3.1.a. openbaar gezag	3	3
BZK	BZK - art. 1.3.1.b. invloed	228	15
BZK	BZK - art. 1.3.1.c. subsidie	615	30
BZK	BZK - Overige grondslagen	8	15
Wonen	Wonen - Cat A/B	38	10
Wonen	Wonen - Cat C/D	35	10
Wonen	Wonen - Cat E/F	115	10
Wonen	Wonen - Cat G	35	10
Wonen	Wonen - Cat H	28	10
VWS	VWS - Jeugd	776	60
VWS	VWS - Overig	58	20
VWS	VWS - Ziekenhuizen	44	10
VWS	VWS - Zorg	2.139	100
VWS	VWS - Zorgverzekeraars	13	10
OCW	A+B	521	8*
OCW	C+D	520	8*
OCW	E+F	126	8*
OCW	G	192	8*
Overig	Overig	208	20
Overtreders	Overtreders - BZK	23	10
Overtreders	Overtreders - OCW	19	10

Overtreders	Overtreders - VWS	83	40
Nieuwe instellingen	Nieuwe instellingen	118**	40

* Kleinere steekproef omdat we alleen de openbaarmaking controleren met de steekproef. De analyse van overschrijdingen gebeurt aan de hand van registratiebestanden OCW
** Aantal nieuwe instellingen in 2023

Bijlage A.2 Werkwijze

Zoekstrategie

Per instelling uit de steekproef hebben we vastgesteld of er sprake is van een schending van de openbaarmakingsplicht. Een schending van de openbaarmakingsplicht houdt in dat 1) de WNT-verantwoording niet eenvoudig online vindbaar is, of 2) dat de online gevonden WNT-verantwoording incompleet of incorrect is. Er is per instelling gekeken of er online een WNT-verantwoording beschikbaar is. We hebben gekeken op de website van de WNT-instelling of de WNT-verantwoording in het jaarverslag of de jaarrekening staat. Wanneer dat niet het geval was hebben we gekeken of de WNT-verantwoording los op de website te vinden is. Als we via de eigen website geen WNT-verantwoording hebben gevonden, hebben we via Google gezocht met zoektermen als 'Instelling X jaarverslag/jaarrekening *jaartal*' of 'Instelling X WNT *jaartal*'. Voor instellingen vallend onder VWS hebben we gebruikgemaakt van jaarverantwoordingindezorg.nl.

Onderzochte gegevens analyse openbaarmakingsplicht

Per onderzoeksjaar hebben we vastgesteld of er een WNT-verantwoording gevonden is. In het geval dat er géén WNT-verantwoording beschikbaar is, hebben we onderscheid gemaakt tussen situaties waarin er wel een jaarverslag of jaarrekening beschikbaar was, maar geen WNT-verantwoording en situaties waarin ook geen jaarverslag of jaarrekening is gevonden. Ingeval er wél een WNT-verantwoording beschikbaar is, hebben we gekeken of de WNT-verantwoording compleet is en er geen duidelijke fouten in de WNT-verantwoording zitten. Dat is dan vastgesteld door de onderzoekers. We hebben in de basis de volgende set aan verplichte gegevens gecontroleerd op aanwezigheid:

- Voor leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking (en leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstverband vanaf de dertiende maand): naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, fte, sprake van (fictieve) dienstbetrekking, beloning en belastbare onkosten, beloning betaalbaar op termijn, totale bezoldiging (som van vorige twee), individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding[28] en vergelijkende gegevens voorgaand verslagjaar;
- Voor toezichthoudende topfunctionarissen: naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, totale bezoldiging, individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding en vergelijkende gegevens voorgaand verslagjaar;
- Voor leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking tot en met de eerste 12 kalendermaanden (alleen de maanden van het verslagjaar *t*): naam, functie, begin- en einddatum dienstverband, omvang dienstverband in uren, uurtarief lager dan maximum, indien van toepassing het hogere uurtarief dan het maximum (alleen in verslagjaren 2019 t/m 2021), totale bezoldiging, individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding, motivatie overschrijding en vergelijkende gegevens voorgaand verslagjaar.

Wanneer één of meerdere van deze onderdelen ontbreekt, hebben we de instelling aangemerkt als incompleet.

[28] We hebben niet gekeken of er een vordering onverschuldigde betaling en toelichting daarop is geweest, omdat dit alleen noodzakelijk is indien van toepassing.

In speciale gevallen zijn ook andere gegevens verplicht om te vermelden. Dat is wanneer de topfunctionaris ook bezoldiging ontvangt voor interne nevenwerkzaamheden als niet-topfunctionaris, wanneer de topfunctionaris bezoldiging ontvangt voor werkzaamheden bij een gelieerde rechtspersoon of wanneer een leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking ook bezoldiging ontvangt voor werkzaamheden als leidinggevende topfunctionaris in dienstbetrekking bij een andere rechtspersoon of instelling die ook WNT-plichtig is. In die gevallen moeten aanvullende gegevens opgenomen worden in de WNT-verantwoording. Omdat deze gevallen niet vaak voorkomen, behandelen we deze gegevens apart.

Als laatste hebben we gekeken naar of alle verplichte gegevens zijn opgenomen in de WNT-verantwoording wanneer er sprake is van een ontslagvergoeding. Dan moeten de volgende elementen genoemd worden:

- Naam, functie, jaar van beëindiging dienstverband, of het een toezichthoudende topfunctionaris betreft, fte van het dienstverband in laatste 12 maanden, bedrag ontslagvergoeding, individueel toepasselijk maximum, opgegeven overschrijding en motivatie overschrijding.

Foutieve gegevens

Sommige gegevens die zijn opgenomen in de WNT-verantwoording hebben we aangemerkt als foutief. Het gaat dan om situaties waarin het voor de onderzoekers duidelijk is dat er een fout is gemaakt. Dat hebben we gedaan in de volgende situaties:

- Wanneer de beloning en belastbare onkosten plus de beloning betaalbaar op termijn niet optellen tot de in de WNT-verantwoording gegeven totale bezoldiging. Dat hebben we alleen gedaan in de situaties waarin er meerdere digits verschillen. Wanneer er sprake is van een fout waarin één digit verschilt, dan hebben we dit niet aangerekend als fout. Voorbeeld: beloning en belastbare onkosten plus beloning betaalbaar op termijn is samen 181.288 euro, maar totale bezoldiging is 181.388 hebben we niet als fout gerekend. Wanneer de totale bezoldiging 182.456 is, dan hebben we dit wel fout gerekend;
  - We hebben niet gecontroleerd of de bedragen zelf correct zijn. Dat is op basis van alleen de WNT-verantwoording onmogelijk;
- Wanneer het individueel toepasselijke maximum duidelijk fout is, bijvoorbeeld wanneer er geen rekening is gehouden met deeltijd of aantal maanden in dienst, dan hebben we dit fout gerekend;
  - We hebben niet gecontroleerd of de bezoldigingsklasse correct is. Dat is op basis van alleen de WNT-verantwoording niet altijd mogelijk;
- We hebben gekeken of het bedrag van overschrijding klopt, door de totale bezoldiging te vergelijken met het individueel toepasselijke maximum. Ook hebben we die gevallen fout gerekend waarin er geen bedrag van overschrijding is aangegeven. Dat is namelijk verplicht, ook wanneer de overschrijding is toegestaan.

Uitgesloten instellingen

De volgende instellingen zijn niet bekeken:

- Instellingen met alleen maar onbezoldigde topfunctionarissen of bezoldigingen onder de bezoldigingsgrens;
- Instellingen die duidelijk zijn gesloten/gestopt of waar geen activiteiten hebben plaatsgevonden;
- Instellingen die zijn gefuseerd/geconsolideerd waardoor het niet duidelijk is welke topfunctionarissen werkzaam waren voor de instelling in kwestie;
- Instellingen die hebben aangegeven een vrijstelling te hebben van publicatie van de WNT-verantwoording.

Onderzochte topfunctionarissen analyse bezoldiging

Om aan te sluiten bij voorgaande evaluaties kijken we alleen naar de bezoldiging van de volgende topfunctionarissen:

- Leidinggevende topfunctionarissen met dienstbetrekking (en zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende kalendermaand) en toezichthoudende topfunctionarissen die het hele jaar in dienst zijn. Daarentegen worden álle leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking voor de eerste 12 kalendermaanden meegerekend, ongeacht of ze (niet) een heel jaar werkzaam zijn;
- Topfunctionarissen met een bezoldiging boven het grensbedrag voor openbaarmaking. Dat grensbedrag is in artikel 5 van de Uitvoeringsregeling WNT opgenomen en bedraagt op jaarbasis 1.700 euro in 2019 tot en met 2021, 1.800 euro in 2022 en 1.900 euro in 2023;
- Leidinggevende topfunctionarissen in dienstbetrekking (en zonder dienstbetrekking vanaf de dertiende maand) met een fte van minstens 0,1.

Bijlage B Aanvullende resultaten

Bijlage B.1 Hoofdstuk 2

Tabel B.1 laat het aantal instellingen zien dat is onderzocht voor de analyse doeltreffendheid openbaarmakingsplicht. Zo'n 500 instellingen per verslagjaar zijn bekeken. Deze instellingen zijn geselecteerd door een steekproef te trekken uit de populatie WNT-instellingen. Door weging toe te passen wordt een representatief beeld voor de gehele populatie gecreëerd. De onderzochte WNT-instellingen zijn goed voor zo'n 6.300 tot 7.000 WNT-instellingen, afhankelijk van het verslagjaar.

Tabel B.1 Aantal onderzochte instellingen in het onderzoek

Verslagjaar	# onderzochte instellingen	
	Ongewogen	Gewogen
2019	502	6.329
2020	505	6.474
2021	507	6.601
2022	496	6.568
2023	494	7.008
Totaal	**2.504**	**32.981**

Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Tabel B.2 Conformiteit openbaarmakingsplicht naar subsector, vijf verslagjaren samengenomen

	Geen WNT-verantwoording gevonden	Incomplete/incorrecte WNT-verantwoording	Complete WNT-verantwoording	# Instellingen	
				Ongewogen	Gewogen
BZK - art. 1.2.1.b. provincies	0%	3%	97%	32	96
BZK - art. 1.2.1.c. gemeenten	7%	0%	93%	100	1.754
BZK - art. 1.2.1.d. waterschappen	40%	0%	60%	20	109
BZK - art. 1.2.1.h. WGR	41%	2%	57%	98	1.748
BZK - art. 1.2.1.h. ZBO	70%	0%	30%	20	32
BZK - art. 1.3.1.a. openbaar gezag	50%	0%	50%	20	20
BZK - art. 1.3.1.b. invloed	66%	0%	34%	70	1.033
BZK - art. 1.3.1.c. subsidie	70%	3%	27%	137	2.799
BZK - overige grondslagen	42%	1%	57%	69	69
VWS - Jeugd	62%	4%	34%	296	3.500
VWS - Overig	34%	5%	61%	99	184
VWS - Ziekenhuizen	0%	0%	100%	44	191
VWS - Zorg	51%	6%	42%	479	10.493
VWS - Zorgverzekeraars	22%	0%	78%	45	58

Wonen - Cat A/B	13%	4%	83%	46	175
Wonen - Cat C/D	38%	4%	58%	45	158
Wonen - Cat E/F	15%	2%	83%	47	541
Wonen - Cat G	2%	0%	98%	49	172
Wonen - Cat H	12%	0%	88%	50	140
OCW – A/B	43%	5%	52%	40	2.742
OCW – C/D	33%	3%	64%	37	2.445
OCW – E/F	13%	0%	88%	40	623
OCW – G	30%	4%	66%	39	663
OCW – Overig	42%	0%	58%	37	1.360
Overig	43%	10%	47%	82	763
Overtreders - BZK	54%	2%	44%	50	115
Overtreders - OCW	43%	0%	57%	49	93
Overtreders - VWS	54%	8%	38%	189	392
Nieuwe instellingen	70%	6%	24%	175	516
Totaal	**46%**	**4%**	**50%**	**2.504**	**32.981**

Noot: Het aantal instellingen (gewogen en ongewogen) betreft geen unieke instellingen over de gehele periode, maar het aantal beoordeelde instellingen per verslagjaar, opgeteld over de onderzoeksjaren 2019–2023. Het gaat daarmee om instelling-jaarobservaties. Eenzelfde instelling kan dus in meerdere verslagjaren meetellen.
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Bijlage B.2 Hoofdstuk 3

Tabel B.3 Bezoldigingsmaxima in 2019 per sectorale regeling

Sector	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F	Klasse G	Klasse H
Onderwijs	€ 115k	€ 127k	€ 138k	€ 152k	€ 164k	€ 177k	€ 194k	-
Zorg	€ 107k	€ 130k	€ 157k	€ 179k	€ 194k	-	-	-
Zorgverzekeraars	€ 206k	€ 244k	€ 281k	-	-	-	-	-
Woningcorporaties	€ 91k	€ 102k	€ 114k	€ 123k	€ 142k	€ 162k	€ 183k	€ 194k
Media	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultuurfondsen	€ 134k	€ 161k	-	-	-	-	-	-
Ontwikkelingshulp	€ 181k	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen bezoldigingsmax.	**€ 194k**							

Noot: In de zorg spreekt men van klasse I tot en met V. Klasse D bij Media heet 'overig'. Bij zorgverzekeraars, cultuurfondsen en ontwikkelingshulp hebben de klassen geen nummering of iets dergelijks.
Bron: Topinkomens.nl

Tabel B.4 Bezoldigingsmaxima in 2020 per sectorale regeling

Sector	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F	Klasse G	Klasse H
Onderwijs	€ 119k	€ 132k	€ 143k	€ 157k	€ 170k	€ 183k	€ 201k	-
Zorg	€ 111k	€ 135k	€ 163k	€ 185k	€ 201k	-	-	-
Zorgverzekeraars	€ 212k	€ 250k	€ 289k	-	-	-	-	-
Woningcorporaties	€ 94k	€ 106k	€ 118k	€ 127k	€ 147k	€ 168k	€ 189k	€ 201k
Media	-	-	-	-	-	-	-	-
Cultuurfondsen	€ 139k	€ 167k	-	-	-	-	-	-
Ontwikkelingshulp	€ 189k	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen bezoldigingsmax.	**€ 201k**							

Noot: In de zorg spreekt men van klasse I tot en met V. Klasse D bij Media heet 'overig'. Bij zorgverzekeraars, cultuurfondsen en ontwikkelingshulp hebben de klassen geen nummering of iets dergelijks.
Bron: Topinkomens.nl

Tabel B.5 Bezoldigingsmaxima in 2021 per sectorale regeling

Sector	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F	Klasse G	Klasse H
Onderwijs	€ 124k	€ 138k	€ 149k	€ 163k	€ 177k	€ 190k	€ 209k	-
Zorg	€ 116k	€ 141k	€ 170k	€ 193k	€ 209k	-	-	-
Zorgverzekeraars	€ 218k	€ 257k	€ 297k	-	-	-	-	-
Woningcorporaties	€ 98k	€ 111k	€ 123k	€ 132k	€ 153k	€ 175k	€ 197k	€ 209k
Media	€ 148k	€ 176k	€ 193k	€ 209k	-	-	-	-
Cultuurfondsen	€ 145k	€ 174k	-	-	-	-	-	-
Ontwikkelingshulp	€ 191k	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen bezoldigingsmax.	**€ 209k**							

Noot: In de zorg spreekt men van klasse I tot en met V. Klasse D bij Media heet 'overig'. Bij zorgverzekeraars, cultuurfondsen en ontwikkelingshulp hebben de klassen geen nummering of iets dergelijks.
Bron: Topinkomens.nl

Tabel B.6 Bezoldigingsmaxima in 2022 per sectorale regeling

Sector	Klasse A	Klasse B	Klasse C	Klasse D	Klasse E	Klasse F	Klasse G	Klasse H
Onderwijs	€ 128k	€ 143k	€ 154k	€ 168k	€ 183k	€ 196k	€ 216k	-
Zorg	€ 120k	€ 146k	€ 176k	€ 199k	€ 216k	-	-	-
Zorgverzekeraars	€ 225k	€ 265k	€ 306k	-	-	-	-	-
Woningcorporaties	€ 101k	€ 115k	€ 127k	€ 136k	€ 158k	€ 181k	€ 203k	€ 216k
Media	€ 153k	€ 182k	€ 199k	€ 216k	-	-	-	-
Cultuurfondsen	€ 180k	-	-	-	-	-	-	-
Ontwikkelingshulp	€ 199k	-	-	-	-	-	-	-
Algemeen bezoldigingsmax.	**€ 216k**							

Noot: In de zorg spreekt men van klasse I tot en met V. Klasse D bij Media heet 'overig'. Bij zorgverzekeraars, cultuurfondsen en ontwikkelingshulp hebben de klassen geen nummering of iets dergelijks.
Bron: Topinkomens.nl

Tabel B.7 Overschrijdingen bezoldigingsmaximum naar subsector

	Aandeel met overschrijding	Gewogen aantal met overschrijding	Gemiddelde overschrijding
BZK - art. 1.2.1.b. provincies	0%	0	.
BZK - art. 1.2.1.c. gemeenten	0%	0	.
BZK - art. 1.2.1.d. waterschappen	0%	0	.
BZK - art. 1.2.1.h. WGR	0%	0	.
BZK - art. 1.2.1.h. ZBO	2%	1	€ 37.431
BZK - art. 1.3.1.a. openbaar gezag	0%	0	.
BZK - art. 1.3.1.b. invloed	0%	0	.
BZK - art. 1.3.1.c. subsidie	1%	21	€ 10.996
BZK - overige grondslagen	1%	2	€ 5.670
VWS - Jeugd	1%	23	€ 7.566
VWS - Overig	2%	7	€ 16.627
VWS - Ziekenhuizen	7%	82	€ 18.537
VWS - Zorg	2%	298	€ 8.938
VWS - Zorgverzekeraars	5%	14	€ 17.924
Wonen - Cat A/B	1%	4	€ 9.703
Wonen - Cat C/D	1%	4	€ 3.953
Wonen - Cat E/F	1%	23	€ 4.483
Wonen - Cat G	1%	11	€ 2.643
Wonen - Cat H	3%	25	€ 10.249
OCW- PO	<1%	53	€ 6.967
OCW - VO	1%	53	€ 4.449

OCW - MBO	2%	32	€ 6.094
OCW - HBO	1%	15	€ 5.859
OCW - WO	4%	20	€ 17.022
OCW - CUL	<1%	3	€ 21.329
OCW - MED	3%	23	€ 25.529
OCW - Overig	0%	0	.
Overig	4%	74	€ 14.975
Overtreders - BZK	2%	2	€ 10.703
Overtreders - OCW	4%	10	€ 4.896
Overtreders - VWS	11%	42	€ 21.418
Nieuwe instellingen	0%	0	.
Totaal	**1%**	**841**	**€ 11.175**

Noot: Resultaten van alle sectoren behalve OCW zijn op basis van de jaarverslagenanalyse en zijn gewogen resultaten. Resultaten OCW zijn op basis van beschikbaar gestelde registratiegegevens en zijn ongewogen resultaten.
Bron: Jaarverslagenanalyse WNT & registratiebestanden OCW, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Bijlage C Methodologie en aanvullende uitkomsten jurisprudentieonderzoek

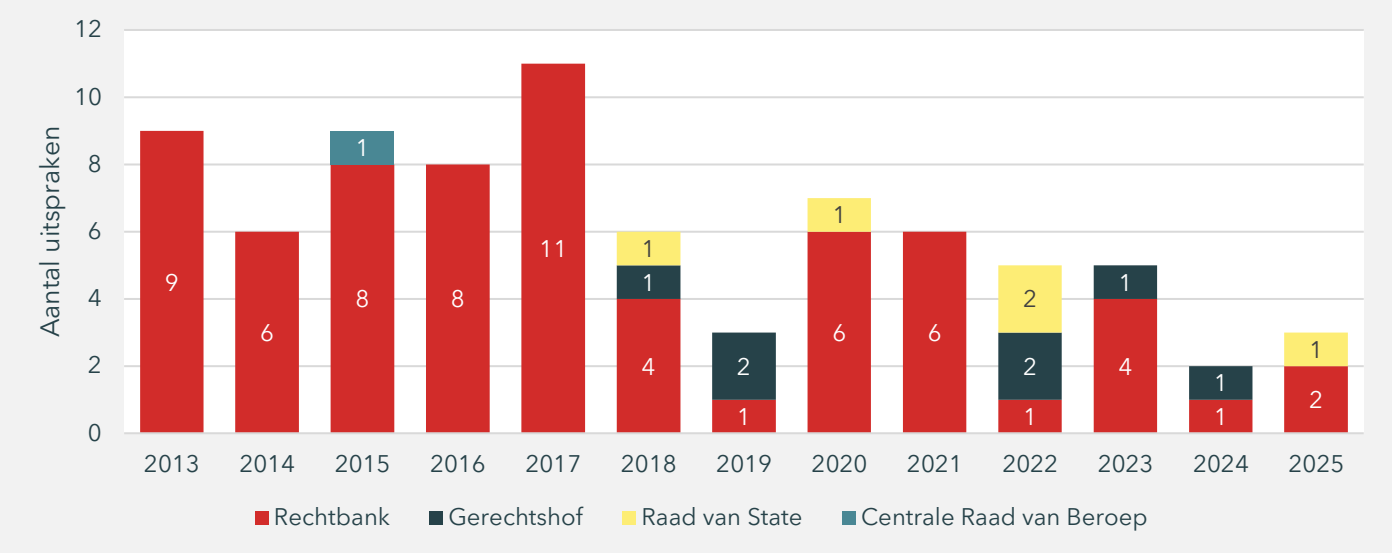
Met een jurisprudentieonderzoek brengen we in beeld wat het aantal rechtszaken over de WNT de afgelopen jaren is geweest en over welke onderwerpen die vooral gaan. We maken daarbij gebruik van de website https://uitspraken.rechtspraak.nl/. Op deze site wordt niet precies geregistreerd over welke wetsartikelen een uitspraak gaat. We hebben daarom de volgende methode gebruikt om de rechtszaken die over de WNT gaan eruit te filteren:

- In eerste instantie hebben we gezocht op de trefwoorden "WNT", "Topinkomens" en "Topfunctionaris" binnen de inhoudsindicatie (een korte samenvatting) van de uitspraken. We hebben verder geen filters toegepast op instantie, datum of rechtsgebied. Op basis van deze trefwoorden kwamen **90 unieke uitspraken** naar voren;
- Voor deze uitspraken hebben we de volledige uitspraak bekeken om een inschatting te maken van de relevantie ervan en om het onderwerp in kaart te brengen. Van de 90 uitspraken zijn er **uiteindelijk 70 uitspraken** aangemerkt als relevante uitspraken, die gedaan zijn tussen 13 maart 2013 en 29 oktober 2025;
- Daarnaast hebben we ook een uitgebreidere zoekopdracht uitgevoerd, waarbij we naar het trefwoord "WNT" hebben gezocht in de volledige tekst van de uitspraak. Hier kwamen nog **115 extra uitspraken** uit, die nog niet in de lijst stonden, die we hebben gescreend op relevantie. Hier zitten ook veel uitspraken tussen waarbij wel wordt benoemd dat de WNT van toepassing is, maar de onderdelen van de WNT geen onderwerp zijn van geschil. In die gevallen is de uitspraak niet meegenomen als relevante uitspraak.

Met deze methode proberen we zo goed mogelijk in beeld te brengen hoe het aantal uitspraken zich heeft ontwikkeld. We kunnen echter niet garanderen dat dit een volledig beeld is, omdat er mogelijk uitspraken niet gevonden zijn via onze zoekmethode. Ook is er sprake van enige interpretatie van de onderzoekers of de uitspraak relevant is en/of de WNT het onderwerp is van geschil.

Uiteindelijk komen we met bovenstaande methode op een totaal van **80 uitspraken**, gedaan tussen 11 januari 2013 en 29 oktober 2025. Figuur C.1 laat zien wanneer en door welke instantie deze uitspraken gedaan zijn. Zoals te zien is in de figuur is het aantal uitspraken het hoogst in de periode 2013-2017 en relatief laag in de periode 2022-2025. De laatste paar jaar zijn het ook veel uitspraken van hogere instanties, zoals het Gerechtshof en de Raad van State, waar zaken pas komen nadat ze bij de rechtbank zijn geweest.

Figuur C.1 Aantal uitspraken over de WNT, per jaar en per instantie



Bron: Rechtspraak.nl, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2026)

Bijlage D Uitbreiding met AI

In de jaarverslagenanalyse is handmatig gezocht naar de aanwezigheid en volledigheid van de WNT-verantwoordingen bij de WNT-instellingen in de steekproef. Dit is een tijdrovend en arbeidsintensief traject. Daarom is onderzocht of met behulp van AI dit proces efficiënter uitgevoerd kan worden, zonder een verlies aan accuratesse.[29] In deze bijlage beschrijven we daarom de eerste resultaten van de AI-toepassing voor het controleren van de doeltreffendheid van de WNT, als zijnde een 'proof of concept'.

Werkwijze

Van alle WNT-instellingen die voorkomen op jaarverantwoordingindezorg.nl[30] in de jaren 2020 tot en met 2023 zijn de gedeponeerde bestanden gedownload. Vervolgens zijn deze bestanden met behulp van AI gefilterd zodat enkel het bestand met de WNT-verantwoording behouden blijft. Per bestand is met behulp van AI de sectie geselecteerd waar de WNT-verantwoording (volgens AI) staat. Hierbij splitste de AI dit uit in toezichthoudende topfunctionarissen en leidinggevende topfunctionarissen (met en zonder dienstbetrekking). Met een volgende prompt is gevraagd om alle relevante gegevens uit de WNT-verantwoording in een Excel te plaatsen. Dat zijn dezelfde gegevens waarmee we de openbaarmakingsplicht hebben onderzocht (zie analyses basisgegevens in paragraaf 4.3). Vervolgens is gekeken of alle verplichte gegevens aanwezig zijn om de conformiteit met de openbaarmakingsplicht te onderzoeken, hoe vaak een overschrijding voorkomt en met welk bedrag. Via de AI-methode zijn zo'n 3.000 VWS-instellingen per verslagjaar onderzocht, tegenover zo'n 180 via de jaarverslagenanalyse.

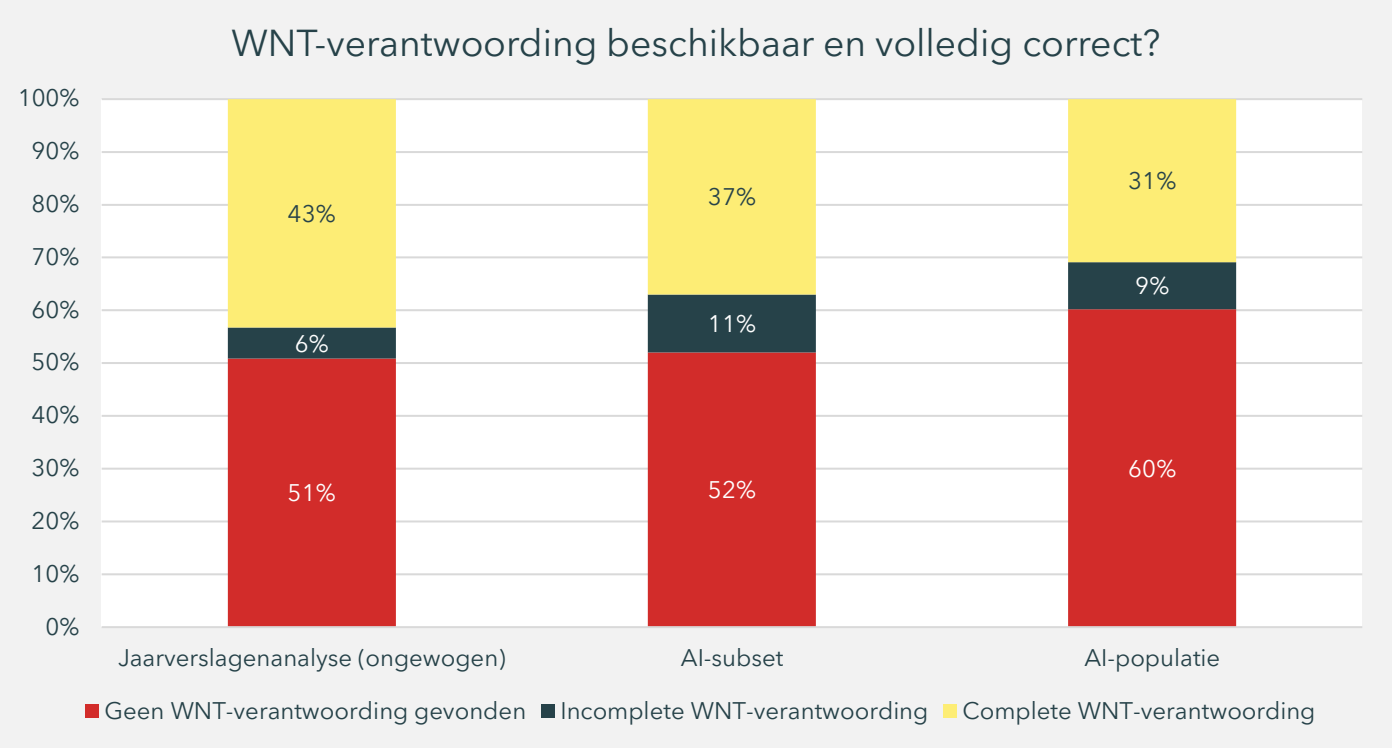
Resultaten

We hebben de (ongewogen) resultaten zoals we die halen uit de jaarverslagenanalyse gepresenteerd, naast de resultaten op basis van dezelfde instellingen via AI (AI-subset) en de resultaten op basis van de hele populatie WNT-instellingen die op jaarverantwoordingindezorg.nl te vinden zijn.[31]

Zoals Figuur D.1 laat zien, vinden we met de AI-methode binnen de subset ongeveer even vaak een WNT-verantwoording, maar vaker een incomplete WNT-verantwoording. Dit hangt ermee samen dat de huidige AI-methode niet altijd alle verplichte onderdelen correct herkent. Zo blijkt de methode moeite te hebben met het herkennen van data wanneer bijvoorbeeld 'heden' wordt gebruikt in plaats van een concrete datum zoals '31-12-2023'. Ook bij de begindatum doet zich een probleem voor: soms wordt de startdatum van het dienstverband vermeld, die veel verder in het verleden kan liggen dan het verslagjaar. Dit soort onvolkomenheden kan naar verwachting worden opgelost door de prompt aan te passen, maar binnen de scope van het huidige onderzoek was daarvoor geen ruimte. We verwachten dat ook andere foutief als 'incomplete WNT-verantwoording' geclassificeerde gevallen op vergelijkbare wijze zouden kunnen worden verbeterd.

29 Uiteraard is er bij de handmatige jaarverslagenanalyse ook een foutmarge aanwezig, door het niet correct overnemen van de gegevens door de onderzoekers/beoordelaars.
30 Dat zijn de subsectoren VWS – Jeugd, VWS – Zorg en VWS – Overig uit Tabel A.1.
31 Zie vorige voetnoot.

Figuur D.1 Binnen de subset vindt de AI-methode ongeveer even vaak een WNT-verantwoording, maar vindt ook vaker een incomplete verantwoording



Noot: AI-subset bestaat uit dezelfde instellingen als opgenomen in de jaarverslagenanalyse. AI-populatie betreft alle WNT-instellingen die op jaarverantwoordingindezorg.nl te vinden zijn.
Bron: Jaarverslagenanalyse en AI-uitbreiding, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Tabel D.2 geeft de resultaten weer van de AI-uitbreiding wat betreft aantal overschrijdingen. Daarin zien we dat de AI-methode meer topfunctionarissen meerekent dan in de jaarverslagenanalyse is gebeurd. Dit komt omdat de huidige AI-methode nog niet goed genoeg rekening houdt met afbakeningscriteria, zoals dat alleen topfunctionarissen meegerekend moeten worden die een bezoldiging ontvangen boven het grensbedrag voor openbaarmaking (1.700 tot 1.900 euro in de onderzoeksperiode. Daarnaast zien we dat er meer overschrijdingen zijn vastgesteld. Die verschillen komen door 1) ingescande pdf's, waardoor de AI-methode ten onterecht overschrijdingen ziet, of juist daadwerkelijke overschrijdingen niet ziet en 2) verschil in gevonden WNT-verantwoordingen, zoals te zien is aan het aantal instellingen met een WNT-verantwoording dat is meegenomen in beide analyses. Ook hier verwachten we dat met aanpassingen aan de prompts we de resultaten kunnen verbeteren.

Tabel D.2 De AI-uitbreiding herkent meer topfunctionarissen en overschrijdingen

VWS-instellingen, 2020 t/m 2023	# inst.	# topfunc.	Aandeel overschrijdingen	Aantal overschrijdingen	Gemiddelde overschrijding
Jaarverslagenanalyse (ongewogen)	116	903	1,6%	14	€ 7.153
AI-subset	121	1.102	2,0%	22	€10.728
AI-populatie	2.825	17.239	3,2%	556	€16.251

Noot: AI-subset bestaat uit dezelfde instellingen als opgenomen in de jaarverslagenanalyse. AI-populatie betreft alle WNT-instellingen die op jaarverantwoordingindezorg.nl te vinden zijn.
Bron: Jaarverslagenanalyse en AI-uitbreiding, SEO Economisch Onderzoek (2026)

Al met al lijkt de AI-methode veelbelovend om een grotere hoeveelheid instellingen te controleren op overschrijdingen en conformiteit met de openbaarmakingsplicht, maar er zijn wel verbeteringen nodig van de prompts waarmee AI de WNT-verantwoordingen controleert.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2026-33
ISBN 978-90-5220-647-9

Informatie & Disclaimer
SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2026 SEO Amsterdam.
Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

seo • economisch onderzoek

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl