

Uitbreiding sanctieregime Wet Normering Topinkomens (WNT)

Onderzoeksrapport uitbreiding sanctieregime WNT

Team Topinkomensbeleid | Directie Ambtenaar en Organisatie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

26 maart 2026

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Afbakening onderzoek	4
2.	Toezicht en handhaving WNT	5
2.1	Toezicht op naleving onder de WNT	5
2.2	Handhaving WNT	5
2.3	Handhaving: (in)formele sanctiemaatregelen	6
2.4	Sanctiemaatregelen buiten de WNT om	7
3.	Probleemanalyse.....	8
3.1	Wat is (de aard en omvang van) het probleem?	8
4.	Mogelijke strafsancties: bestuurlijk of strafrechtelijk?	9
4.1	Bestuurlijke strafsanctie: kenmerken bestuurlijke boete	9
4.2	Strafrechtelijke sanctie: kenmerken strafrechtelijke boete	10
4.3	Schematisch overzicht sanctiemaatregelen	11
4.4	Geen strafrechtelijke boete	11
5.	Onderzoeksvragen bestuurlijke boete	12
5.1	Beleid: wenselijkheid bestuurlijke boete	12
5.2	Beleid: mogelijke reacties uit het veld	15
5.3	Beleid: aantal, ernst en herhaling normoverschrijdingen 2013-2025	15
5.4	Beleid: bestuurlijke boete als effectief handhavingsinstrument	15
5.5	Beleid: functiescheiding toezicht en handhaving	16
5.6	Juridische onderzoeksvragen	16
5.6.1	Aansluiting op nationale en internationale wetgeving.....	16
5.6.2	Toets nut en noodzaak en proportionaliteit Raad van State	17
5.6.3	Bestuurlijke boete voor topfunctionaris en/of WNT-instelling.....	17
5.6.4	Medepleger bij vastgestelde onverschuldigde betaling.....	18
5.6.5	Recidive	18
5.6.6	Aard en soort boetes	19
5.6.7	Gevolgen voor de topfunctionaris en de WNT-instelling.....	19
5.6.8	Bestuurlijke boete alleen bij vastgestelde overtreding	20
5.6.9	Cumulatie bestuurlijke boete en herstelsanctie	20

5.6.10	Preventief effect bestuurlijke boete	20
5.6.11	Boetefunctionaris.....	21
5.6.12	Bestemming opbrengst bestuurlijke boetes.....	21
5.6.13	Rapportage Tweede Kamer	21
5.6.14	Nader te regelen bij invoering bestuurlijke boete.....	21
5.7	Uitvoering: onderzoekscapaciteit en deskundigheid	22
5.8	Uitvoering: bezwaar- en beroepsprocedures	23
5.9	Uitvoering: relatie toezichthouder met het veld.....	23
6.	Conclusies.....	24
6.1	Rechtmatigheid	24
6.2	Doeltreffendheid.....	24
6.3	Doelmatigheid	26
7.	Samenvatting en advies	26
7.1	Samenvatting	26
7.2	Advies	27

1. Inleiding

De Wet Normering Topinkomens (hierna: WNT) heeft als doel om bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen bij instellingen in de (semi)publieke sector tegen te gaan. Dit gebeurt door maximering van de bezoldiging en ontslagvergoedingen van zowel leidinggevende als toezichthoudende topfunctionarissen van (semi) publieke instellingen. Daarnaast heeft de WNT tot doel deze bezoldigingen en ontslagvergoedingen van topfunctionarissen openbaar te maken. Dit geldt ook voor de bezoldiging van niet-topfunctionarissen voor zover die boven het algemeen bezoldigingsmaximum uitkomt. Voor de handhaving van de WNT is gekozen voor bestuursrechtelijke herstelsancties. Daarbij is het uitgangspunt het beëindigen van de overtreding, het voorkomen van herhaling en het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Met de handhavinginstrumenten wordt niet beoogd een straf op te leggen, al is denkbaar dat een herstelsanctie (ook vanwege de openbaarmaking daarvan) wel als zodanig wordt ervaren.

1.1 Aanleiding

Motie Van Nispen en Van Baarle over een effectievere naleving van de Wet normering topinkomens¹

De motie van de Kamerleden Van Nispen² en Van Baarle³ (door de Tweede Kamer aangenomen op 21 mei 2025, hierna: de motie; bijlage 1) verzoekt de regering te onderzoeken hoe een effectievere naleving van de WNT kan worden afgedwongen door sancties te stellen op het overtreden van de norm voor topinkomens in de (semi)publieke sector. Geconstateerd is, aldus de motie, dat “in tientallen gevallen de Wet normering topinkomens (WNT) is overtreden, soms met tienduizenden euro’s per persoon.”

Uit de tekst van de motie kan worden afgeleid dat deze ziet op overtredingen van de WNT in de vorm van vastgestelde onverschuldigde betalingen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) heeft deze motie “oordeel Kamer” gegeven.⁴ De minister heeft toegezegd te gaan onderzoeken in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om, aanvullend op de bestaande bestuursrechtelijke herstelsancties, overige sanctiemogelijkheden te creëren bij vastgestelde onverschuldigde betalingen.⁵

1.2 Afbakening onderzoek

Dit onderzoeksrapport beoogt antwoord te geven op de vraag of het noodzakelijk, wenselijk, proportioneel en mogelijk is om het sanctieregime aan te vullen met andere sanctiemaatregelen in het geval van vastgestelde onverschuldigde betalingen (bezoldiging en ontslagvergoeding).

De begrippen overschrijdingen en overtredingen

In geval van een geconstateerde of gemelde overschrijding van het WNT-maximum is niet altijd meteen sprake van een overtreding. Dit is pas het geval als door de bevoegde toezichthouder na toezichtsonderzoek definitief is vastgesteld dat er sprake is van een onverschuldigde betaling. Als in dit onderzoeksrapport wordt gesproken van een “overtreding” wordt bedoeld een door de toezichthouder vastgestelde onverschuldigde betaling van de bezoldigingsnorm of

¹ Tweede Kamer vergaderjaar 2024-2025, 31 490, 375.

² SP.

³ Denk.

⁴ De motie werd breed gesteund, alleen VVD en JA21 stemden tegen.

⁵ Handelingen II 2024/2025, nr. 86, item 14, pagina 10.

ontslagvergoeding. In dit verband wordt ook wel gesproken van een (door de toezichthouder) vastgestelde ongeoorloofde overschrijding.

Het onderhavige onderzoek richt zich op toevoeging van strafsancties (boetes) aan het instrumentarium van de WNT. De noodzaak, wenselijkheid, proportionaliteit en mogelijkheid van strafsancties in geval van andere overtredingen van de WNT, zoals bijvoorbeeld het niet (tijdig) nakomen van de openbaarmakingsverplichtingen van paragraaf 4 WNT, blijven buiten beschouwing. Waar in het onderzoeksrapport gesproken wordt over een bestuurlijke boete betreft het daarom de bestuurlijke boete als gevolg van vastgestelde onverschuldigde betalingen.

2. Toezicht en handhaving WNT

2.1 Toezicht op naleving onder de WNT

Voor de handhaving van de WNT wijst de vakminister toezichthouders aan. Toezichthouders kunnen zijn ambtenaren van het ministerie of buiten het kerndepartement, een bestaande inspectiedienst of een toezichthoudend zelfstandig bestuursorgaan. Binnen de WNT zijn er de volgende toezichthouders: het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG), de Autoriteit woningcorporaties (Aw), de Inspectie van het Onderwijs (Onderwijsinspectie), het Commissariaat voor de Media (CvdM) en de Eenheid Toezicht WNT). Een groot deel van de onverschuldigde betalingen wordt gesignaleerd door de accountant, die de facto fungeert als eerstelijns controleur. De accountant die verantwoordelijk is voor het oordeel over de jaarrekening maakt melding van niet tijdig ongedaan gemaakte onverschuldigde betalingen op grond van de WNT, waarna een onderzoek wordt gestart door de bevoegde toezichthouder. Een ander deel van de onverschuldigde betalingen wordt door de verschillende WNT-toezichthouders vastgesteld op basis van proactief toezicht of door te reageren op signalen die zij via andere wegen ontvangen (zoals burgers, onderzoeksjournalisten en de media). Voor het toezicht en de eventuele uit het toezicht voortvloeiende handhaving gelden de algemene bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), hoofdstuk 5 Handhaving.

De minister van BZK zendt de Tweede Kamer jaarlijks voor 31 december een WNT-jaarrapportage in de vorm van een overzicht van de nieuw gemelde overschrijdingen van de toepasselijk bezoldigingsnorm, geactualiseerde overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen (artikel 7.1 WNT).

2.2 Handhaving WNT

In de WNT is bij de invoering gekozen voor een handhavingssysteem waarbij in eerste instantie betrokkenen (de WNT-instelling en de topfunctionaris) ruim de mogelijkheid wordt geboden om zelf de overtreding(en) te corrigeren en pas in de tweede instantie vanuit de overheid in te grijpen als zij dit nalaten. Deze keuze voor herstelsancties in plaats van strafsancties is uiteengezet in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel WNT⁶:

“Bij de keuze tussen strafsancties en herstelsancties speelde mee dat de betrokken instellingen rechtspersoon zijn, zodat gevangenisstraffen niet aan de orde zijn. Daarnaast zou een boete ten koste gaan van de uitvoering van de publieke taken van de met veelal publieke middelen bekostigde instellingen en daarmee geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen vormen.

Ook is het uit het oogpunt van evenredigheid minder voor hand liggend om de ontvanger van de te hoge bezoldiging wel te bestraffen als niet ook bij de instelling voor een straf wordt gekozen.

⁶ Tweede Kamer vergaderjaar 2010-2011, 32 600, nr. 3, blz. 32-33 en 51-52.

Tenslotte heeft bestraffing op zich niet tot gevolg dat de overtreding wordt beëindigd, in de zin dat te hoge bezoldiging wordt verlaagd en het teveel betaalde wordt terugbetaald. Uitgangspunt van een herstelsanctie is het beëindigen van een overtreding, het voorkomen van herhaling of het weg nemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Met een herstelsanctie wordt niet beoogd een straf op te leggen, al is denkbaar dat een herstelsanctie door betrokkenen toch als een straf wordt ervaren.

Aan verbeurde dwangsommen kleven dezelfde nadelen als aan te betalen boetes. Daar staat tegenover dat de instelling het zelf in de hand heeft of – na het opleggen van de last - de dwangsom wordt verbeurd. Daar komt bij dat de aard van de overtreding zich slecht leent voor het ongedaan maken ervan d.m.v. van het toepassen van bestuursdwang.

Een last onder dwangsom aan alleen de werkgever kan aan de orde zijn als er aanwijzingen bestaan dat de werkgever overweegt nieuwe overeenkomsten te sluiten waarbij de bezoldiging of uitkering wegens beëindiging van het dienstverband de wettelijke kaders te boven gaat. In dat geval houdt de last een verbod in tot het aanbieden en betalen van een bezoldiging of uitkering wegens beëindiging van het dienstverband in strijd met de wet.”

2.3 Handhaving: (in)formele sanctiemaatregelen

Als sprake is van een onverschuldigde betaling en de overtreding van de WNT na informele maatregelen zoals overleg, overreding of een waarschuwing blijft voortduren, kan de vakminister op grond van paragraaf 5 WNT de volgende maatregelen toepassen:

- Een last onder dwangsom opleggen om de bovenmatige betalingen ongedaan te maken (handhavingsbesluit), inclusief bekendmaking daarvan in de Staatscourant, en het zo nodig invorderen van verbeurde dwangsommen;
- Het bij nalaten of weigering door de WNT-instelling zelf terugvorderen van het bovenmatige deel als onverschuldigde betaling bij de topfunctionaris en/of de instelling onder intrekking van de last (invorderingsbeschikking);
- De bovenmatige betalingen verrekenen met de aan de instelling verleende of te verlenen bekostiging of subsidie.
- De openbaarmaking van gegevens die openbaar gemaakt hadden moeten worden afdwingen middels een last onder dwangsom en als de last niet wordt uitgevoerd het door vakminister zelf opnemen van de gegevens in de jaarrekening en het tevens openbaar maken middels publicatie in de Staatscourant waarvan de kosten bij dwangbevel kunnen worden verhaald op de WNT-instelling (tot een maximum van € 12.000).

Beginselplicht tot handhaving

In de WNT geldt een beginselplicht tot handhaving: als een overtreding van de WNT is vastgesteld en betrokkenen de gemaakte afspraken en daarmee de overtreding laten voortduren, moet de vakminister daarop handhaven. Alleen in uitzonderlijke gevallen waarin handhaving tot zeer onredelijke en onbillijke of onevenredige uitkomsten leidt of kan leiden, kan met instemming van de vakminister van handhaving worden afgezien op grond van coulance.

Bezwaar en beroep

Tegen de vaststelling dat sprake is van een onverschuldigde betaling staat geen bezwaar en beroep open omdat dit geacht wordt direct uit de regelgeving te volgen. De terugvordering door de instelling zelf valt onder het privaatrecht (de burgerlijke rechter is bevoegd bij geschillen tussen partijen). Tegen de dwangsombeschikking of de invorderingsbeschikking van de minister of gemandateerde kan bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld (hoofdstukken 6 tot en met 8 Awb) waarbij zowel de vaststelling als de hoogte van de onverschuldigde betalingen kan worden aangevochten. Bij de beslissing op bezwaar kan de lengte van de begunstigingstermijn waarna de dwangsom zal verbeuren bij het niet voltooiën van

de last worden gewijzigd. Het indienen van het bezwaarschrift zelf (hetzelfde geldt voor het beroepsschrift) heeft geen schorsende werking van het handhavingsbesluit en de gegeven last dient dus nog altijd binnen de begunstigingstermijn te worden opgevolgd. Schorsing kan wel als (aparte) voorlopige voorziening worden gevraagd van de bestuursrechter.

Bewijslast

Er is in beginsel geen sprake van een bewijsplicht voor de vakminister of toezichthouder voor de inzet van de bestaande handhavingsinstrumenten op grond van de WNT. De overtreding hoeft niet te worden bewezen volgens de in het strafrecht geldende maatstaven. Het volstaat dat de minister, dan wel toezichthouder aannemelijk maakt dat bezoldigingsafspraken of betalingen in strijd met de WNT zijn of dat sprake is van onverschuldigd betaalde bedragen. Het is aan de topfunctionaris of de instelling om hard te maken dat de afspraken of betalingen wel toegestaan of gerechtvaardigd zijn. Of de overtreding opzettelijk of per ongeluk is gebeurd, speelt geen rol in het huidige sanctieregime, en evenmin hoeft bij handhaving te worden gecorrigeerd voor de mate van verwijtbaarheid. Blijft de overtreding in stand, dan is het gerechtvaardigd de conclusie te trekken dat de last niet is uitgevoerd.

Op het moment dat de overtreding(en) voortduurt (of voortduren) na het verstrijken van de begunstigingstermijn verbeuren de dwangsommen van rechtswege en bestaat er een betalingsverplichting. Als de vakminister de overtredende instelling bekostigt of subsidieert, kan hij verbeurde dwangsommen verrekenen met deze bekostiging of subsidie (artikel 5.4, derde lid, WNT).

Terugvordering bij WNT-instelling en topfunctionaris

De door de vakminister gemandateerde handhaver kan de onverschuldigde betaling opeisen van zowel de topfunctionaris als de WNT-instelling en, voor zover sprake is van functievervulling anders dan op grond van dienstbetrekking, van de natuurlijke of rechtspersoon die de topfunctionaris ter beschikking heeft gesteld.

Effecten op topfunctionaris en WNT-instelling bij bestaande handhavingsinstrumenten:

De bestaande handhavingsinstrumenten zijn niet bedoeld om partijen te straffen, maar het is niet uitgesloten dat het opleggen daarvan door partijen wel als straf wordt ervaren:

- Openbaarmaking van normoverschrijding en last onder dwangsom onder vermelding van de naam van de WNT-instelling en de topfunctionaris (artikelen 4.1, tweede lid, en 5.4, tweede lid, WNT) kan reputatieschade opleveren en als zodanig worden ervaren (naming and shaming).
- Verrekenen met nog te ontvangen bekostiging en subsidies (artikel 5.4, derde lid, WNT) kan worden ervaren als financiële straf.
- Last onder dwangsom van preventieve aard. Hierbij is van belang dat alleen de mogelijkheid van een overtreding niet voldoende is. Het moet gaan om een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid dat er een overtreding gaat plaatsvinden en dit moet vooraf duidelijk onderbouwd worden door de handhaver. De last onder dwangsom van preventieve aard wordt alleen aan de werkgever (i.c. de WNT-instelling) gericht. Het preventief opleggen kan reputatieschade (aanmerken als potentiële overtreder) opleveren en als zodanig worden ervaren. Nadeel: beperkt toepasbaar, lastig te bewijzen en juridisch kwetsbaar (de rechter kan en zal hier kritisch op toetsen).

2.4 Sanctiemaatregelen buiten de WNT om

Instellingen die structureel of herhaaldelijk de WNT overtreden door middel van (vastgestelde) onverschuldigde betalingen (recidive) kunnen in theorie mogelijk andere maatregelen opgelegd krijgen. Deze alternatieven hebben dermate ernstige gevolgen en effecten, die ook veel breder zijn dan alleen de positie van de topfunctionaris, dat ze alleen in zeer extreme gevallen van

stelselmatige, herhaaldelijke en opzettelijke overtreding van de WNT toepasbaar zouden kunnen zijn. Andere sanctiemaatregelen buiten de WNT om zijn bijvoorbeeld:

1. Intrekking van vergunning van de WNT-instelling. Dit vereist aanpassing in de vergunningsregeling. Nadelen: niet alle WNT-instellingen zijn vergunningplichtig, dit kan dus slechts een deel van de instellingen betreffen. Intrekken van de vergunning is ook een zeer zware sanctie in verhouding tot de ernst van de overtreding en bovendien zal er in de meeste gevallen geen relatie zijn tussen de overtreding enerzijds en het doel waarvoor de vergunning is afgegeven anderzijds (waarmee niet is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en evenredigheid om de vergunning te kunnen intrekken of beëindigen).
2. Opschorten, terugvorderen of weigeren van subsidies of rijksbijdrage. Vereist duidelijke koppeling van de subsidie en de WNT in de subsidieregeling. Nadeel: Intrekken van subsidie of weigeren van toekomstige subsidie op grond van overtreding van de WNT zal in de meeste gevallen (vanwege het ontbreken van een relatie met de doelstelling of voorwaarden voor de subsidie) niet proportioneel en niet evenredig zijn en dus niet toegestaan.
3. Invloed bij benoemingen van nieuwe topfunctionarissen. Voor zover ministers invloed hebben op benoemingen van nieuwe leden in de raad van bestuur of de raad van toezicht, kan een minister zich kritisch opstellen bij de voordracht van een nieuwe kandidaat op basis van eerdere WNT-overtredingen. Nadeel: het aantal WNT-instellingen waarbij een minister de bevoegdheid heeft een kandidaat voor te dragen of een bestuurder of toezichthouder te benoemen, is beperkt.

Nu de motie zich richt op strafsancties (boetes) zullen de hierboven genoemde alternatieven verder buiten beschouwing blijven.

3. Probleemanalyse

3.1 Wat is (de aard en omvang van) het probleem?

Onder het handhavingssysteem van de WNT heeft de instelling of topfunctionaris het zelf in de hand of – na een vastgestelde onverschuldigde betaling en eventueel na het opleggen van een last onder dwangsom – een onverschuldigde betaling ongedaan wordt gemaakt dan wel een opgelegde dwangsom wordt verbeurd. Door de onverschuldigde betaling ongedaan te maken, de eventuele daarover verschuldigde wettelijke rente en de eventueel verbeurde dwangsom te betalen, is de overtreding ongedaan gemaakt. De normoverschrijding heeft verder geen gevolgen voor hen, afgezien van openbaarmaking die eventueel tot reputatieschade op de korte en mogelijk ook langere termijn kan leiden.

In de motie wordt gesproken over “tientallen WNT-overtredingen, soms met tienduizenden euro’s per persoon.”

In de WNT-jaarrapportage 2024 worden ten opzichte van de WNT-jaarrapportage 2023 47 nieuwe meldingen vermeld. Hiervan betreffen 24 een overschrijding van het toepasselijke bezoldigingsmaximum en één overschrijding van de maximale ontslagvergoeding.⁷ Van deze meldingen moet nog worden vastgesteld of het een geoorloofde of ongeoorloofde overschrijding van het geldende bezoldigingsmaximum betreft en er dus gesproken kan worden van een overtreding⁸.

⁷ De overige 22 meldingen hebben betrekking op de openbaarmakingsplicht.

⁸ Overschrijdingen kunnen zijn toegestaan op grond van een individuele uitzondering op het bezoldigingsmaximum of op grond van overgangsrecht.

Het totale aantal nieuwe meldingen over 2024 is ongeveer gelijk aan het aantal nieuwe meldingen in 2023 (49). Sinds 2015 fluctueert het aantal nieuwe meldingen per jaar tussen de 40 en 55. In 2024 was het aantal nieuwe meldingen dan ook passend binnen de “normale” bandbreedte.

Uit intern onderzoek door BZK⁹ (bijlage 4) blijkt dat in de periode 2013-2023 sprake is van in totaal 184 overtredingen (zowel van het bezoldigingsmaximum als ontslagvergoeding). Dat zijn gemiddeld 17 overtredingen per jaar. Bij het grootste deel, 89 overtredingen, gaat het om een vastgestelde ongeoorloofde overschrijding van het bezoldigingsmaximum van maximaal 10.000 euro (laagste is circa 49 euro). Bij 69 overtredingen, is voor het merendeel sprake van een vastgestelde ongeoorloofde overschrijding van het bezoldigingsmaximum en ligt de onverschuldigde betaling tussen de 10.000 en 60.000 euro. 13 overtredingen bevinden zich tussen 60.000 en 110.000 euro. En in 13 gevallen bedraagt de overtreding meer dan 110.000 euro. De laagste en hoogste overtreding in de periode 2013-2023 van het bezoldigingsmaximum betreffen 48,93 euro respectievelijk 472.000 euro. Voor wat betreft de overtreding van de maximale ontslagvergoeding is dat 2.445 euro respectievelijk 137.524 euro. In de periode 2013 en 2019 is het aantal overtredingen (zowel van het bezoldigingsmaximum als ontslagvergoeding) redelijk stabiel (rond de 20). Van de overtredingen in 2020 liggen vier overtredingen boven de 51.000 euro. De hoogste overtredingen van het bezoldigingsmaximum doen zich voor in de jaren vóór 2020 (2014-2015, 2017-2019), terwijl de hoogste overtredingen bij de ontslagvergoeding zich voordoen in de jaren 2014-2016. Vanaf 2021 lijkt zelfs sprake van een dalende trend van het aantal overtredingen (zowel van het bezoldigingsmaximum als de maximum ontslagvergoeding).

Uit de tweede wetsevaluatie WNT over de jaren 2016-2020¹⁰ (bijlagen 2 en 3) blijkt dat er 9 overtredingen van het bezoldigingsmaximum in 2016 hebben plaatsgevonden. In 2017 en 2018 waren dat er respectievelijk 4 en 2. In 2016 werd 4 keer een overtreding van de ontslagvergoeding vastgesteld, in zowel 2017 en 2018 geen enkele keer. Dat betekent dat er in de periode 2016-2020 bij minder dan één procent van de instellingen¹¹ een overtreding is vastgesteld. Bovendien blijkt uit deze wetsevaluatie dat de WNT doeltreffend lijkt te zijn als het gaat om het tegengaan van bezoldigingen boven het maximum. Hoewel de gemiddelde bezoldiging van topfunctionarissen in de onderzoeksperiode is gestegen, is het aandeel topfunctionarissen met een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum afgenomen.

4. Mogelijke strafsancities: bestuurlijk of strafrechtelijk?

4.1 Bestuurlijke strafsancities: kenmerken bestuurlijke boete

Kenmerken bestuurlijke boete

- *De voor de handhaving van de WNT bevoegde minister legt de boete op*
Bestuurlijke boetes vallen onder het bestuursrecht en worden opgelegd door of namens een bestuursorgaan. Voor de WNT zal dit in de regel de minister zijn die verantwoordelijk is voor de handhaving van de naleving van de WNT door de WNT-instelling.¹²
- *Bestraffend karakter*
Een boete is bedoeld om leed toe te voegen aan de overtreder van de norm, om te bestraffen dus, maar ook om herhaling te voorkomen.

⁹ Verslag intern onderzoek aantal overtredingen WNT-maximum en recidive, Eenheid Toezicht WNT, 2 maart 2026.

¹⁰ Rapport deelonderzoek doeltreffendheid bezoldigingsmaxima, SEO Economisch Onderzoek.

¹¹ In 2020 waren er in totaal ongeveer 9.800 WNT-instellingen.

¹² In sommige gevallen is niet de minister maar een ander bestuursorgaan de handhaver, bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Consument & Markt.

- *Wettelijke grondslag vereist*
Een bestuurlijke boete mag alleen worden opgelegd als daar een expliciete wettelijke grondslag voor is. De wet moet aangeven bij welke overtredingen een boete kan worden opgelegd en door of namens welk bestuursorgaan.
- *Adressant(en) van de boete*
Er moet worden bepaald aan wie de boete kan worden opgelegd: de topfunctionaris en/of de WNT-instelling of (als de topfunctionaris in dienstbetrekking werkzaam is bij twee of meer WNT-instellingen) de WNT-instellingen, daarnaast eventueel ook de ter beschikking stellende derde (inclusief de gelieerde rechtspersoon die als ter beschikking stellende derde optreedt waar de topfunctionaris tevens werkzaam is).
- *Bewijslast*
Bij een bestuurlijke boete moet het bestuursorgaan de overtreding bewijzen. De overtreding moet buiten redelijke twijfel vast komen te staan en dit gaat verder dan het in het bestuursrecht gebruikelijke ‘aannemelijk’ maken. De toezichthouders op de WNT streven er overigens naar om een overtreding van de WNT ook nu al buiten redelijke twijfel vast te stellen en gaan dus nu al verder dan enkel aannemelijk maken (zie verderop paragraaf 5.7).
- *Vereiste van verwijtbaarheid*
De mate van verwijtbaarheid speelt een rol bij de vraag of de boete moet worden gematigd (artikel 5:46 Awb). Ook speelt bij matiging o.a. de ernst van de overtreding een rol. Bij het ontbreken van verwijtbaarheid mag geen boete worden opgelegd. Verwijtbaarheid speelt nu geen rol in de handhaving van de WNT.
- *Rechtsbescherming en bezwaar*
Tegen een bestuurlijke boete kan de overtreder bezwaar en beroep instellen, eerst bij het bestuursorgaan zelf en vervolgens bij de bestuursrechter.
- *Evenredigheidsbeginsel*
De hoogte van de boete moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding. Vaak stelt de wet een maximumbedrag vast voor bestuurlijke boetes.
- *Zorgvuldige voorbereiding vereist*
Het bestuursorgaan moet de boete zorgvuldig onderbouwen (motiveringsbeginsel), met bewijs van de overtreding, onder weging van de mate van verwijtbaarheid en van de ernst van de overtreding. De overtreder moet in de gelegenheid worden gesteld om zijn of haar zienswijze te geven (hoorplicht).
- *Incasso boete*
Er moet worden bepaald wie of welke instantie de boete kan innen (incasso), bijvoorbeeld het Centraal Justitieel Incassobureau.
- *Geen strafblad, maar wel gevolgen*
Een bestuurlijke boete leidt niet tot een strafblad (zoals een strafrechtelijke veroordeling), maar kan wel andere gevolgen hebben (zoals reputatieschade die kan doorwerken in toekomstige benoemingen elders).

4.2 Strafrechtelijke sanctie: kenmerken strafrechtelijke boete

Kenmerken strafrechtelijke boete

- De boete valt onder het strafrecht en de strafvordering.
- Het constateren van de overtreding is onderdeel van opsporing, niet van toezicht in de zin van de Awb. De toezichthouder moet derhalve zelf opsporingsinstantie worden dan wel afspraken maken met een bijzondere opsporingsdienst zoals de FIOD voor het uitvoeren van de opsporingsactiviteiten.
- De afweging of een boete wordt opgelegd en, zo ja, wat de hoogte van die boete is, ligt niet bij de voor de handhaving van de WNT verantwoordelijke minister maar bij de officier van justitie (het Openbaar Ministerie; hierna: OM) en de strafrechter.

- Wordt opgelegd via een strafbeschikking OM of vonnis van de strafrechter.
- Kan leiden tot een strafblad.
- Toepassing van strafrechtelijke waarborgen (zoals zwijgrecht, rechtsbijstand).
- Vaak hogere boetebedragen mogelijk dan in het bestuursrecht.
- De incasso van de boete verloopt via het OM.

4.3 Schematisch overzicht sanctiemaatregelen

Kenmerk	Last onder dwangsom	bestuurlijke boete	strafrechtelijke boete
Doel sanctie	Herstel	Straf (leedtoevoeging)	Straf (leedtoevoeging)
Juridische aard	Bestuursrechtelijk	Bestuursrechtelijk	Strafrechtelijk
Handhaver	Bestuursorgaan	Bestuursorgaan	Rechter / OM
Strafblad?	Nee	Nee	Ja (bij veroordeling)
Bezwaar en beroep?	Ja (beroep bij bestuursrechter)	Ja (beroep bij bestuursrechter)	Ja (beroep bij de strafrechter; geen bezwaar)
Wettelijke grondslag vereist?	Ja	Ja	Ja
Verplichting tot betalen?	Alleen bij niet-herstellen	Altijd (na oplegging)	Altijd (na vonnis of transactie)

4.4 Geen strafrechtelijke boete

De aard, ernst en omvang van het probleem van de normovertreding van de WNT rechtvaardigen niet om strafrechtelijke sancties in te voeren. Er zijn ook geen aanwijzingen voor structureel en georganiseerd normoverschrijdend gedrag. De keuze voor een herstelsanctie in plaats van een strafrechtelijke strafsanctie is als zodanig gemotiveerd in de memorie van toelichting van de WNT. Strafsancties leiden mogelijk wel tot het beëindigen maar niet vanzelf tot het ongedaan maken van de met de WNT-normering strijdige situatie. Het ontnemen van een wederrechtelijk verkregen voordeel vergt een aparte procedure via de strafrechter, waarbij de rechter bepaalt of en, zo ja, in welke mate terugbetaling door de overtreder moet plaatsvinden (bij herstelsancties volgt de plicht tot ongedaan maken uit de WNT zelf voor het volle bedrag van de onverschuldigde betaling, vermeerderd met de wettelijke rente). Gevangenisstraffen kunnen, anders dan bijvoorbeeld een bestuurlijke boete, niet opgelegd worden aan een rechtspersoon, terwijl die vaak wel (mede)pleger van de WNT-overtreding is. Het ligt niet in de rede om uitsluitend natuurlijke personen (de topfunctionarissen) te bestraffen voor WNT-overtredingen. Strafrechtelijke sancties en maatregelen die in theorie wel aan een rechtspersoon, de betrokken WNT-instelling, kunnen worden opgelegd zijn bijvoorbeeld: een geldboete, ontzetting van bepaalde rechten zoals subsidies en overheidsopdrachten, publicatie van de rechterlijke uitspraak, verbod van bepaalde activiteiten en toezichtmaatregelen.

De gevolgen van een strafrechtelijke sanctie zullen voor de betrokken topfunctionaris, de natuurlijk persoon, mogelijk wel zwaarder wegen. Strafrechtelijke sancties raken een natuurlijk persoon meer omdat ze persoonlijk, fysiek en emotioneel ingrijpen, terwijl sancties tegen een rechtspersoon, een juridisch abstracte entiteit, eerder zakelijk en indirect blijven omdat de verwijtbaarheid vaak over meerdere personen is verdeeld. Hierin schuilt een zekere mate van rechtsongelijkheid.

Ten slotte ligt de handhavingsbeslissing bij een strafrechtelijke sanctie niet bij de vakminister maar bij het OM met eigen prioritering.

5. Onderzoeksvragen bestuurlijke boete

De onderzoeksvragen met betrekking tot de uitbreiding van het sanctieregime WNT met een bestuurlijke boete zijn onder te verdelen in beleidsmatige, juridische en uitvoerbaarheids- (toezichts)vraagstukken. Voor de uitwerking hiervan hebben de ambtenaren van de meest betrokken vakdepartementen op het vlak van de WNT, te weten het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW), het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) en het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (hierna: VRO) via de Coördinatiegroep beleid en regelgeving WNT (hierna: COBRE)¹³ hun observaties en verwachtingen t.a.v. de wenselijkheid van de bestuurlijke boete gedeeld. De onderzoeksvragen met betrekking tot de praktische en technische uitvoerbaarheid van de bestuurlijke boete zijn beantwoord door de (sectorale) toezichthouders en handhavers.¹⁴

5.1 Beleid: wenselijkheid bestuurlijke boete

Beleidsmatige visie op bestuurlijke boetes als handhavinginstrument

Hoe kijken de ministeries van BZK, OCW, VWS en VRO beleidsmatig aan tegen de mogelijke uitbreiding van de handhaving van de WNT met bestuurlijke boetes bij vastgestelde onverschuldigde betalingen in het algemeen en voor hun domein/sector in het bijzonder?

Een mogelijke uitbreiding van het handhavingsregime WNT met de bestuurlijke boete als strafsanctie leidt bij de ministeries en onder hen ressorterende sectorale toezichthouders niet tot positieve reacties. De WNT wordt als bijzonder effectief ervaren en de ministeries benadrukken dat van het huidige sanctie-instrumentarium voldoende effectieve werking uitgaat. Er is geen aanleiding om de WNT op dit punt verder uit te breiden. Met het oog hierop zal een aanvullende bestuurlijke boete geen toegevoegde waarde aan het sanctieregime hebben. De herstelsancties worden als passend bij het doel van de WNT (het ongedaan maken van de onverschuldigde betaling) ervaren. De bestuurlijke boete voelt niet proportioneel en kan zelfs het onjuiste beeld creëren dat de WNT niet effectief is. Ten slotte zal de bestuurlijke boete haast zeker leiden tot meer controlerende taken en uitvoeringskosten waarvoor de financiële en personele middelen ontbreken.

Er wordt betwijfeld of de bestuurlijke boete een waardevolle toevoeging van het sanctie instrumentarium zal zijn in die zin dat er een grotere afschrikkende werking vanuit gaat. Ook van het huidige sanctie instrumentarium gaat al een afschrikkende werking uit. Het is nog maar de vraag in hoeverre het opleggen van een bestuurlijke boete een waardevolle toevoeging oplevert. Tot slot wordt met de invoering van de bestuurlijke boete het primaire doel van de WNT uit het oog verloren. Het doel van de WNT is het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi)publieke sector. Met de herstelsancties wordt dit doel nagestreefd. Het stimuleert instellingen om de maximale bezoldiging niet te overschrijden. Bij overschrijding moet het teveel betaalde bedrag worden terugbetaald, of wordt

¹³ In het COBRE zijn alle bij de WNT betrokken ministeries vertegenwoordigd.

¹⁴ Dienst Uitvoering Onderwijs, Inspectie van het Onderwijs, Autoriteit woningcorporaties, Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg, Commissariaat voor de Media, Eenheid Toezicht WNT en de ministeries JenV en EZ.

het bovenmatige deel verrekend zodat het maximum alsnog niet wordt overschreden. Bij het opleggen van een bestuurlijke boete staat dit doel niet centraal.

Ervaringen met de bestuurlijke boetes op grond van andere wet- en regelgeving

Kent uw ministerie reeds het instrument van bestuurlijke boetes bij andere wet- en regelgeving en, zo ja, wat zijn de ervaringen daarmee?

Het ministerie van VWS kan bestuurlijke boetes opleggen bij overtreding van de volksgezondheidswetten die worden genoemd in de Beleidsregels bestuurlijke boete Ministerie VWS 2019.¹⁵ Deze beleidsregels geven per volksgezondheidswet inzicht in de factoren die de hoogte van de op te leggen boete per geconstateerde overtreding bepalen. Het opleggen van een bestuurlijke boete is een middel om naleving van de volksgezondheidswetten te bevorderen en de doelstelling van die betreffende wet te realiseren.

In de volksgezondheidswetten is het maximaal op te leggen boetebedrag aangegeven. De beleidsregels geven per volksgezondheidswet inzicht in de factoren die de hoogte van de op te leggen boete per geconstateerde overtreding bepalen. Allereerst wordt gekeken naar de zwaartecategorie waaronder de overtreding valt. Een overtreding valt in een hogere zwaartecategorie naarmate er meer sterren achter staan. Volgens artikel 5 van de Beleidsregels bestuurlijke boete Ministerie Volksgezondheid Welzijn en Sport 2019 hangt het aantal toe te kennen sterren af van de mate van beïnvloedbaarheid van de handeling op patiënten, beroepsbeoefenaren of het publiek, de consequenties van de overtreding voor de patiëntveiligheid, het productrisico en of de overtreding een overtreding van een administratieve verplichting betreft.

Naast de zwaartecategorie wordt gekeken naar de ernst van de overtreding, de verwijtbaarheid en recidive. Afhankelijk van de volksgezondheidswet die is overtreden kunnen er nog andere factoren een rol spelen bij de vaststelling van de hoogte van de boete.¹⁶ Door de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) worden weinig bestuurlijke boetes opgelegd.¹⁷ De in 2023 opgelegde boetes waren in 2025 (nog) niet (volledig) betaald vanwege nog lopende bezwaar- en beroepsprocedures of de boete wegens faillissement van de zorgaanbieder niet meer kan worden ingevorderd. Uit het jaarbeeld van de Inspectie Gezondheidszorg Jeugd (hierna: IGJ) volgt dat de afgelopen jaren sprake is van afname van het aantal door de IGJ opgelegde boetes.¹⁸ Een van de redenen is hiervoor dat de IGJ de laatste jaren meer de nadruk is gaan leggen op agenderen en stimuleren (naast handhaven en interveniëren).

De Onderwijsinspectie kan een bestuurlijke boete aan een instelling opleggen op basis van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek op basis van de Leerplichtwet ook aan het hoofd van een school.¹⁹ Het opleggen van de bestuurlijke boete levert complexe trajecten op met grote politieke lading en leidt vaak tot rechtszaken vanwege het predicaat straf dat daaraan kleeft. Ook kan het de relatie met een schoolbestuur negatief beïnvloeden, met negatief effect op het vervolgtoezicht. Ten slotte is het opleggen van een bestuurlijke boete arbeidsintensief en complex op de inhoud en door afstemming.

¹⁵ Beleidsregels bestuurlijke boete Ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2019 (Stcrt. 2018, 72501)

¹⁶ Zo weegt bij de vaststelling van de hoogte van de boete bij overtreding van de Jeugdwet mee of de overtreder een natuurlijke persoon of onderneming betreft en hoe groot die onderneming is. Zie Bijlage bij de Boetebeleidsregels ministerie VWS 2019: Jeugdwet.

¹⁷ <https://www.nza.nl/onderwerpen/p/publieksjaarverslag-2023>

¹⁸ <https://www.igj.nl/documenten/2025/04/07/jaarbeeld-igj-2024>.

¹⁹ Artikelen 15.3 tot en met 15.9 WHW en artikel 27 Leerplichtwet.

Bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO) is er weinig ervaring met het opleggen van bestuurlijke boetes. DUO verwacht dat wanneer het sanctieregime van de WNT wordt uitgebreid met een bestuurlijke boete het aantal bezwaarzaken zeer waarschijnlijk zal toenemen vanwege het predicaat straf dat daaraan kleefte.

De Mediawet geeft het Commissariaat van de Media (hierna: CvdM) de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.²⁰ Het CvdM beschikt in zijn algemeenheid over deskundigheid ten aanzien van een boetetraject, zowel wat betreft onderzoek als handhaving. Specifiek voor de WNT-normen moet die expertise wel worden opgebouwd. De vraag of een onderzoek opportuun is wordt eerst beoordeeld aan de hand van de Toezichtaanpak.²¹ Daarbij wordt gekeken naar o.a. de impact en gedragsorzaken.

Wordt de invoering van bestuurlijke boetes in de WNT, mede gelet op die ervaringen, wenselijk of nodig geacht?

VWS geeft aan dat tot op heden geconstateerde WNT-overtredingen bijna altijd worden terugbetaald, zonder dat een last onder dwangsom hoeft te worden opgelegd. Het opleggen van een bestuurlijke boete lijkt dus geen waardevolle toevoeging van het sanctie instrumentarium op te leveren.

Het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (hierna: CIBG) constateert dat onverschuldigde betalingen vaak worden terugbetaald en er nagenoeg geen sprake is van recidivisme.

Volgens de Onderwijsinspectie werkt het systeem van herstelsancties goed. Naar de ervaring van de Onderwijsinspectie worden overtredingen van de WNT hersteld en zijn er geen zaken bekend waarbij een topfunctionaris meerdere malen de WNT overtrad. Ook het aantal zaken waarbij een vermoeden van opzet aanwezig was, is zeer klein. Hieruit maakt de Onderwijsinspectie op dat er ook in voldoende mate sprake is van een afschrikkende en norm conformerende eigenschappen van het huidige handavingsinstrumentarium.

VRO geeft aan dat de woningsector t.a.v. de WNT erg compliant handelt.²² Geconstateerde onverschuldigde betalingen worden altijd terugbetaald, zonder dat tegen het oordeel van de Aw bezwaar worden gemaakt.

De invoering van bestuurlijke boete in de WNT wordt op grond van bestaande ervaring met de bestuurlijke boete niet wenselijk en niet nodig geacht.

Is de bestuurlijke boete een doelmatig handavingsinstrument?

Passen bestuurlijke boetes in de WNT in het departementale beleid t.a.v. handhaving van wet- en regelgeving in het algemeen en handhaving van de WNT bij vastgestelde onverschuldigde betalingen in het bijzonder? Spelen de argumenten zoals genoemd in de wetsgeschiedenis van de WNT om niet voor strafsancties te kiezen (zie paragraaf 2.2) daarbij nog een rol?

Een argument dat tegen de invoering van de bestuurlijke boete wordt genoemd is dat een bestuurlijke boete niet tot gevolg heeft dat de overtreding wordt beëindigd en ongedaan gemaakt, terwijl dit met de huidige herstelsancties wel degelijk wordt beoogd en bewerkstelligd. Ook zou het de WNT wel veel complexer maken en kunnen de maatschappelijke verwachtingen

²⁰ Artikel 7.12 Mediawet. De maximale boetehoogte is 225.000 euro.

²¹ <https://www.cvdM.nl/over-het-cvdM/ons-toezicht>

²² Sinds de oprichting van de Aw is slechts tweemaal een last onder dwangsom opgelegd.

omtrent de effectiviteit van de bestuurlijke boete niet worden waargemaakt. In de meeste gevallen om fouten die snel gecorrigeerd worden en er is zelden sprake van opzet.

5.2 Beleid: mogelijke reacties uit het veld

Hoe zal in uw domein/sector, naar verwachting, door het veld (rechtspersonen en instellingen, topfunctionarissen, branche-, beroeps- en belangenverenigingen) worden gereageerd op invoering van bestuurlijke boetes in de WNT?

Een deel van de respondenten verwacht geen positieve reacties uit het veld, omdat de bestuurlijke boete voorbijgaat aan de doelstelling van de WNT zoals deze destijds binnen het veld is geïntroduceerd. De last onder dwangsom wordt al als boete ervaren, rekening houdend met de inschatting dat zelden sprake is van een ernstige mate van verwijtbaar handelen door de WNT-instelling. Het is ook mogelijk dat het boetebedrag dat door een WNT-instelling zou moeten worden betaald als verspilling van de financiële middelen wordt gezien, nu het geld niet meer aan het primaire proces kan worden besteed.

Een ander deel sluit niet uit dat (potentiële) topfunctionarissen minder enthousiast worden over een functie als topfunctionaris bij een WNT-instelling als zij mogelijk onderworpen gaan worden aan bestuurlijke boetes vanwege (onbedoelde of niet te voorziene) fouten bij de bezoldigingsafspraken of betalingen.

Naar verwachting zal een verdere aanscherping als zeer belastend door het veld worden ervaren. Gezien het feit dat er geen duidelijke aanleiding is om het sanctiebeleid verder aan te scherpen en dit tot verdere onnodige complexiteit van het WNT-beleid leidt. De last onder dwangsom wordt al als boete ervaren, rekening houdend met de inschatting dat zelden sprake is van een ernstige mate van verwijtbaar handelen door de WNT-instelling. Het is ook mogelijk dat het boetebedrag dat door een WNT-instelling zou moeten worden betaald als verspilling van de financiële middelen wordt gezien, nu het geld niet meer aan het primaire proces kan worden besteed. Ander mogelijk gevolg kan zijn dat topfunctionarissen minder snel geneigd zijn een functie te aanvaarden, als zij mogelijk onderworpen gaan worden aan bestuurlijke boetes vanwege (onbedoelde of niet te voorziene) fouten bij de bezoldigingsafspraken of betalingen.

5.3 Beleid: aantal, ernst en herhaling normoverschrijdingen 2013-2025

Kunnen de ministeries een inschatting of beeld geven van de ontwikkeling van het aantal overtredingen van de WNT in de vorm van vastgestelde onverschuldigde betalingen tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2025 en van de ernst van deze overtredingen? In hoeveel van de gevallen (absoluut of procentueel) was sprake van recidive (herhaling van eenzelfde of dezelfde eerdere WNT-overtreding)?

Algemene informatie over het aantal overtredingen staat in de WNT-jaarrapportages. Om een volledig kader te schetsen van de ernst van de overtredingen en in hoeveel gevallen er sprake is van recidive is nader onderzoek door de toezichthouders nodig dat op dit moment niet voorhanden is. Een eerste inschatting is dat deze verschillen per sector.

5.4 Beleid: bestuurlijke boete als effectief handhavinginstrument

Zou de invoering van bestuurlijke boetes in de WNT naar de mening van uw ministerie invloed hebben of (als de invoering eerder zou hebben plaatsgevonden) hebben gehad op het beeld bij vraag 5.3? Zo ja, welke invloed en waar baseert u dat op?

De inschatting is dat de kans klein is dat de invoering van de bestuurlijke boete zal leiden tot een lager aantal overtredingen of tot overtredingen van een lagere ernst. Het aantal gevallen waarin

een last onder dwangsom is opgelegd is in verhouding tot het aantal uitgevoerde onderzoeken erg klein. Het is daarom niet goed aan te geven in hoeverre de bestuurlijke boete een daadwerkelijke wijziging van het aantal overtredingen tot gevolg zou hebben of, bij eerdere invoering, zou hebben gehad. Zeker nu bij bestuurlijke boetes de bewijslast verder verschuift van partijen naar de toezichthouder.

5.5 Beleid: functiescheiding toezicht en handhaving

Indien de bestuurlijke boete in de WNT wordt ingevoerd, wat zou dat betekenen voor de reeds bestaande functiescheiding van uitvoering van de WNT enerzijds en toezicht en handhaving op de WNT anderzijds binnen de organisatie van uw ministerie? Is bijvoorbeeld uitbreiding met een afzonderlijke boetefunctionaris wenselijk? Zo ja, waar zou die dan moeten worden gepositioneerd in de departementale organisatie?

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de WNT wordt binnen het ministerie van BZK uitgeoefend door de Eenheid Toezicht WNT.²³ Het CIBG is zowel WNT-toezichthouder als handhaver. Binnen het ministerie van OCW is het toezicht en de handhaving aan een aantal organisatieonderdelen toebedeeld.²⁴ Mogelijk zal deze (gedecentraliseerde) inrichting van het toezicht en handhaving van de WNT bij invoering van de bestuurlijke boete moeten worden heroverwogen. De invoering van de bestuurlijke boete leidt zeker tot een toename van handhavingswerkzaamheden terwijl daar de financiële middelen niet voor voorhanden zijn. De verwachting is dat de kosten van het invoeren van een bestuurlijke boete niet zullen opwegen tegen de verwachte baten in de vorm van een verdere daling van het aantal onverschuldigde betalingen.

5.6 Juridische onderzoeksvragen

5.6.1 Aansluiting op nationale en internationale wetgeving

Bij de invoering van een bestuurlijke boete zal onder meer moeten worden getoetst aan nationale en internationale wetgeving. Zonder een daartoe strekkend wetsvoorstel is op dit moment nog niet te zeggen of de uitbreiding van de WNT met een bestuurlijke toets een dergelijk toets doorstaat. Dit zal onder meer afhankelijk zijn van of er sprake is van:

1. Voldoende rechtsbescherming (bezwaar, beroep, onafhankelijke rechterlijke toetsing).
2. Een duidelijke normstelling in de WNT.
3. Het voldoen aan de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) van de verwerking van persoonsgegevens.
4. Onderbouwing van de noodzaak en van de hoogte van de boetes in verhouding staat tot de ernst en verwijtbaarheid van de overtreding (evenredigheid en proportionaliteit).

Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) is belangrijk bij de bestuurlijke boete. Bij een bestraffende sanctie (ook wel 'criminal charge') geeft artikel 6 EVRM namelijk bepaalde rechten aan de overtreder. Naast het recht op een eerlijk proces (waaronder het recht van hoor en wederhoor), zijn dat in grote lijnen:

- (i) het zwijgrecht en de cautieplicht (artikel 5:10a Awb),
- (ii) het recht om de stukken te zien (artikel 3:11, 7:4 en 8: 29 Awb), en
- (iii) het recht om de stukken in een begrijpelijke taal te krijgen (artikel 5:49 Awb)

²³ Artikel 2 Besluit BZK-toezicht en handhaving WNT.

²⁴ Naast de Onderwijsinspectie en het CvdM gaat het om een aantal (beleids)directies waar het toezicht en de handhaving voor de onder hen sorterende gesubsidieerde instellingen of ZBO's is belegd.

5.6.2 Toets nut en noodzaak en proportionaliteit Raad van State

De Raad van State zal een wetsvoorstel tot uitbreiding van het huidige handavingsregime met een bestuurlijke boete toetsen op nut, noodzaak en proportionaliteit. In een eerder advies met betrekking tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT met niet-topfunctionarissen constateerde de Raad van State dat in het overgrote merendeel van de situaties waarin de bezoldiging boven de bezoldigingsnorm plaatsvindt, een redelijke verklaring is te geven.²⁵ Dit lijkt in het geval van topfunctionarissen die onder de WNT vallen niet anders te zijn. Het huidige handavingsregime van de WNT wordt door de verschillende kerndepartementen en toezichthouders als voldoende effectief beoordeeld. Het lijkt daarom niet waarschijnlijk het dat een dergelijk wetsvoorstel de genoemde toets van de Raad van State zal doorstaan.

5.6.3 Bestuurlijke boete voor topfunctionaris en/of WNT-instelling

In het kader van de bestuurlijke boete geldt als uitgangspunt artikel 5:1 Awb: onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Zowel natuurlijke personen als rechtspersonen, dus ook de WNT-instelling, kunnen volgens dit artikel een overtreding begaan en derhalve een bestraffende sanctie worden opgelegd.²⁶

In de praktijk zal overtreding van de WNT-norm worden begaan door zowel de WNT-instelling als de topfunctionaris. De wetgever kan er echter expliciet voor kiezen om uitsluitend de instelling als overtreder aan te merken bij de invoering van een bestuurlijke boete in de WNT (beleidsruimte).

Van belang hierbij is dat hoewel de topfunctionaris de onverschuldigde betaling ontvangt, de topfunctionaris daarmee niet noodzakelijk zelf de overtreding begaat. Ook professionals kunnen niet-moedwillig fouten maken ten aanzien van wettelijke eisen die aan hen gesteld worden. Alleen als de topfunctionaris actief heeft meegewerkt of heeft afgedwongen dat de norm werd overschreden, kan medeplegen/doen plegen aan de orde zijn. Het kan dus bewijstechnisch gezien ingewikkelder zijn om bij een natuurlijke persoon uit te komen en gemakkelijker de WNT-instelling als rechtspersoon aan te spreken. Dit temeer omdat de wet- en regelgeving van de WNT over het algemeen als zeer complex en fijnmazig wordt gezien. De norm op zich is duidelijk, maar het bezoldigingsbegrip is complex en fijnmazig evenals het begrip ontslagvergoeding (met voorwaardelijke uitzonderingen op de normering) en de vaststelling van de omvang van het dienstverband (deeltijdfactor) is afhankelijk van de aanwezigheid en het bijhouden van een volledige en juiste administratie van gewerkte en niet-gewerkte uren en van verlofuren. Dat maakt het lastiger om de mate van verwijtbaarheid vast te stellen en aan te tonen.

Een ander argument om de bestuurlijke boete alleen aan de WNT-instelling op te leggen is dat de bestuurlijke boete het individu buitenproportioneel raakt. Net zoals bij een strafrechtelijke sanctie zal een bestuurlijke boete voor de betrokken topfunctionaris zwaarder wegen dan voor de WNT-instelling. Hierin schuilt een zekere mate van rechtsongelijkheid.

²⁵ Raad van State (W04.17.0039/I) (uitbreiding reikwijdte bezoldigingsnorm tot alle werknemers in de (semi)publieke sector): “Het voorgaande roept de vraag op voor welk probleem het voorstel een oplossing beoogt te bieden. In het overgrote merendeel van de situaties waarin bezoldiging boven de bezoldigingsnorm plaatsvindt, is hiervoor een redelijke verklaring voorhanden.”

²⁶ Artikel 51, tweede en derde lid, van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.

5.6.4 Medepleger bij vastgestelde onverschuldigde betaling

Bijzondere wet- en regelgeving bepaalt soms dat de boete ook aan anderen, in de hoedanigheid als “medepleger” kan worden opgelegd.²⁷ Het "medeplegen" wordt ontleend aan het strafrecht en vereist een nauwe en bewuste samenwerking. Dus niet enkel weten van, maar actief bijdragen aan het tot stand brengen of in stand houden van de overtreding.²⁸

De vraag is of medewerkers van de WNT-instelling die zijn betrokken bij het maken van bezoldigingsafspraken mogelijk als medepleger kunnen worden aangemerkt. P&O- en control-medewerkers hebben vooral een voorlichtende en signalerende taak. Deze medewerkers zijn in de praktijk weliswaar de eerst aangewezenen om de WNT-instelling en de (kandidaat-) topfunctionaris te wijzen op het bezoldigingsmaximum maar de eindverantwoordelijkheid ligt bij het bestuur dan wel de raad van commissarissen van de WNT-instelling als werkgever.

Soms wordt een topfunctionaris “ingehuurd” via een gelieerde of derde rechtspersoon. Als de overtreding feitelijk door deze derde wordt gepleegd (deze factureert boven de norm), zou die derde mogelijk als pleger kunnen worden aangemerkt. Het is mogelijk dat de topfunctionaris bestuurder of eigenaar is van deze derde rechtspersoon en mogelijk zou in dat geval ook die topfunctionaris als (mede)pleger kunnen worden aangemerkt. Ook hier is een verwijtbare rol vereist in het realiseren van de onverschuldigde betaling. Hetzelfde geldt voor de leden van de raad van toezicht of commissarissen van een WNT-instelling. Het louter stilzitten of onvoldoende toezicht houden maakt hen niet automatisch medepleger.

5.6.5 Recidive

In het bestuursrecht is recidive geen voorwaarde om een boete op te leggen.²⁹ Een boete kan al bij een eerste overtreding worden opgelegd, mits er sprake is van een overtreding én verwijtbaarheid. Er kan worden gekozen om pas bij recidive over te gaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete ofwel om recidive te laten functioneren als een strafverhogende factor: herhaling van overtredingen rechtvaardigt een zwaardere sanctie, omdat er kennelijk geen lering is getrokken uit eerdere handhaving. In dat geval zal in de WNT moeten bepaald wat wordt verstaan onder recidive.

Recidive in de zin van de WNT zou kunnen zijn dat sprake is van herhaaldelijke overtreding van dezelfde WNT-norm door dezelfde instelling of topfunctionaris, eventueel aangevuld met een recidivetermijn.³⁰ Ook als het, in geval van een WNT-instelling, gaat om verschillende topfunctionarissen en in geval van een topfunctionaris, verschillende WNT-instellingen betreft. Hierbij dient dan echter wel rekening te worden gehouden met enkele mogelijk mitigerende omstandigheden, namelijk met de complexiteit van de WNT, met het feit dat de start van een toezichtonderzoek soms pas enkele jaren na de vermeende overtreding plaats heeft of kan hebben, en met het feit dat een toezichtonderzoek een doorlooptijd van meerdere jaren kan

²⁷ Bijv. het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst noemt naast de pleger en medepleger ook de doen pleger, de uitlokker, de medeplichtige, de feitelijk leidinggever en de opdrachtgever aan wie de boete kan worden opgelegd.

²⁸ Sinds een uitspraak van de Raad van State in 2023 (Uitspraak 202100578/2/A3) is het medeplegerschap sterk beperkt. Toerekening aan iemand die de verboden handeling niet fysiek heeft verricht kan voortaan als medepleger worden aangemerkt als wordt voldaan aan de criteria uit het strafrecht voor het functioneel daderschap die de Hoge Raad hanteert.

²⁹ artikel 5:46 Awb.

³⁰ Zie ook artikel 1 (e) Algemeen boetebeleid DNB: de omstandigheid dat tijdens het plegen van de overtreding nog geen vijf jaar zijn verlopen sedert het opleggen van een bestuurlijke boete aan de overtreder ter zake van eenzelfde overtreding.

hebben. Er zal dus lang niet altijd sprake zijn van opzettelijke of bewuste recidive bij opeenvolgende overtredingen van dezelfde soort.

Uit intern onderzoek door de Eenheid Toezicht WNT is gebleken dat in de periode 2013-2023 in een enkel geval sprake was van een herhaalde overtreding.³¹ Dat valt te verklaren doordat een overtreding zich kan uitstrekken over meerdere boekjaren of dat in een vaststellingsovereenkomst is overeengekomen dat de nabetaling van vakantiedagen op een later tijdstip (boekjaar) plaatsvindt.

5.6.6 Aard en soort boetes

Boetes worden soms in soorten onderscheiden, zoals in het fiscale recht bijvoorbeeld de verzuimboete en de vergrijpboete.

De verzuim- en vergrijpboete

In het algemeen worden verzuimboetes opgelegd in het geval van lichtere overtredingen en vergrijpboetes voor ernstigere overtredingen, waarbij bij vergrijpboetes vaak opzet of grove schuld wordt verweten. Een verschil tussen de soorten boetes ligt met name in de bewijslast en in de hoogte van de boete.

Gefixeerde of maximale boete

Artikel 5:46 Awb maakt onderscheid tussen een stelsel van vaste boetetarieven en een systeem waarin de wet voorziet in een boetemaximum waarbij het bestuursorgaan de hoogte van de boete afstemt op de ernst van de gedraging (evenredigheidstoets), de mate van verwijtbaarheid en eventuele andere omstandigheden.³² Het verschil tussen een wel en een niet wettelijk gefixeerde boetestelsel is overigens ten gevolge van de ontwikkelingen in de bestuursrechtspraak de laatste jaren vervaagd: ook bij een gefixeerde boete beoordeelt de bestuursrechter of deze in het concrete geval passend en geboden is.

Mocht er voor worden gekozen om de bestuurlijke boete te introduceren de WNT, dan lijkt het stelsel van de maximale boete met beleidsregels het beste te passen bij en in de WNT. De context waarin de onverschuldigde betaling tot stand komt kan in de praktijk sterk verschillen (omvang overschrijding, intentie, herstelgedrag). Aandachtspunt hierbij is wel dat rekening wordt gehouden met het feit dat in de WNT voor bepaalde sectoren een verlaagd maximum geldt in plaats van het algemeen bezoldigingsmaximum. Dit impliceert een sectorale variatie in hoogte van de boetes. Ten slotte is nog van belang dat de rechter zijn eigen oordeel over de hoogte van de boete in de plaats mag stellen.

5.6.7 Gevolgen voor de topfunctionaris en de WNT-instelling

De gevolgen van de bestuurlijke boete zijn in eerste instantie financieel. Voor de hoogte van de boete is aangesloten bij de categorieën uit het Wetboek van Strafrecht:

Er zijn zes categorieën met de volgende maxima:

- de eerste categorie: € 550;
- de tweede categorie: € 5.500;
- de derde categorie: € 11.000;
- de vierde categorie: € 27.500;

³¹ Naar schatting 0.18% van de WNT-instellingen.

³² Evenredigheidstoets in artikel 5:46, tweede lid, Awb.

de vijfde categorie: € 110.000;
de zesde categorie: € 1.100.000.

De maximale bestuurlijke boete voor een rechtspersoon kan oplopen tot 10% van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaand aan de uitspraak of strafbeschikking indien een boete van de zesde categorie wordt geacht. Tegen de boetebeschikking is (na de bezwaarprocedure te hebben doorlopen) rechtsbescherming (beroep en hogere beroep) mogelijk bij de bestuursrechter.

5.6.8 Bestuurlijke boete alleen bij vastgestelde overtreding

Uit de definitie van een bestraffende sanctie in artikel 5:2 Awb volgt dat de bestuurlijke boete alleen aan de overtreder kan worden opgelegd. Er moet dus sprake zijn van een overtreding. In het geval van een overtreding van de maximering van de WNT dient eerst sprake te zijn van een overtreding, d.w.z. de overtreding is vastgesteld en bevestigd door de toezichthouder. Er kan geen bestuurlijke boete worden opgelegd zodra de (vermoedelijke) onverschuldigde betaling wordt gemeld door de accountant, een burger (een zogenaamde burgermelding) of al in de fase dat de toezichthouder nog geen overtreding van de maximering van de WNT heeft vastgesteld.

5.6.9 Cumulatie bestuurlijke boete en herstelsanctie

Bij de uitbreiding van het sanctieregime met een bestuurlijke boete zal nog moeten bepaald hoe deze strafsanctie zich verhoudt tot de bestaande herstelsancties onder de WNT.

Cumulatie van een herstel- en strafsanctie is niet bij voorbaat uitgesloten.³³ Onder de WNT blijft de herstelsanctie nodig om het onterecht verkregen voordeel ongedaan te maken. De bestuurlijke boete zal daarom altijd gecombineerd moeten worden met de herstelsanctie.

In de beleidsregels voor bestuurlijke boetes kan worden vastgelegd dat bij ernstige overtredingen (recidive, hoogte overschrijding) de bestuurlijke boete meteen wordt opgelegd gecombineerd met een last onder dwangsom om te overtreding te beëindigen en beëindigd te houden. Een andere mogelijkheid is de bestuurlijke boete als uiterste middel, als laatste trede op de escalatieladder. De bestuurlijke boete wordt in die situatie pas opgelegd als terugbetaling van de onverschuldigde betaling na opleggen van het handhavingsbesluit (last onder dwangsom) en de invorderingsbeschikking achterwege blijft. Daarnaast blijft de maatregel van openbaarmaking van de NAW-gegevens van de overtreder (topfunctionaris en WNT-instelling) bestaan.³⁴

5.6.10 Preventief effect bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete kan een combinatie van doelen dienen. Doorgaans heeft de bestuurlijke boete, primair gericht op leedtoevoeging, tot nevendoel (nieuwe) overtredingen te voorkomen, zowel bij de individuele dader (speciale preventie) als bij de rest van de doelgroep (algemene preventie).

Openbaarmaking boetebesluit

Door openbaarmaking van het boetebesluit legt de overheid verantwoording af over de wijze van handhaving van de overtreding. Het publiceren van een boetebesluit is strikt genomen geen

³³ Artikel 5:6 Awb verbiedt slechts de cumulatie van twee of meer herstelsancties als op overtreding van één bepaald voorschrift meer dan één sanctie is gesteld.

³⁴ Als sprake is van een overtreding van de WNT (onverschuldigde betaling of openbaarmakingsfout) worden de NAW-gegevens openbaar gemaakt in de WNT-verantwoording (artikel 4.1, eerste lid, WNT).

sanctie of straf. De meeste overtreders van de WNT, zowel de WNT-instelling als de topfunctionaris, zullen publicatie wel als een extra straf ervaren (naming en shaming).

5.6.11 Boetefunctionaris

De Awb schrijft niet verplicht voor dat er een aparte boetefunctionaris moet zijn. Wel gelden de beginselen van zorgvuldigheid (artikel 3:2 Awb), fair trial (artikel 6 EVRM) en onpartijdigheid (artikel 2:4 Awb). Het opleggen van boetes door dezelfde functionaris die het toezicht heeft gedaan kan risico's van schijn van partijdigheid of vooringenomenheid met zich meebrengen. Een aparte boetefunctionaris die formeel de sanctiebeslissing neemt, los van de toezichthouders die het onderzoek doen, biedt een waarborg van functiescheiding tussen feitelijk onderzoek en de punitieve sanctiebeslissing. Dit versterkt de rechtspositie van de overtreder en vermindert het risico van vooringenomenheid.

5.6.12 Bestemming opbrengst bestuurlijke boetes

Het geld dat door bestuursorganen wordt geïnd in de vorm van geldboetes wordt beschouwd als een onderdeel van de algemene rijksmiddelen, tenzij een specifieke wettelijke regeling anders bepaalt. In beginsel vloeien de geldboetes dus naar de algemene middelen van de Staat (de Rijksbegroting) en mogen niet worden gebruikt door het handhavende bestuursorgaan zelf om bijvoorbeeld de eigen toezichts- of handavingscapaciteit te financieren. Dit voorkomt belangenverstrengeling ("boete-prikkel" om harder te handhaven vanwege inkomsten).

5.6.13 Rapportage Tweede Kamer

De WNT verplicht de minister van BZK om jaarlijks de Tweede Kamer te informeren over de WNT. Daarbij hoort ook informatie over handhaving, dus over onverschuldigde betalingen en de toegepaste sanctiemaatregelen (artikel 7.1 WNT). Voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de bestuurlijke boete, als gekozen zou worden voor invoering daarvan in de WNT, wordt geadviseerd in de jaarrapportage te vermelden:

1. Aantal opgelegde boetes, en onderverdeeld naar:
 - a. Toezichthouder
 - b. Direct opgelegd na vaststelling onverschuldigde betaling of volgend op herstelsanctie
 - c. Hoogte boete
 - d. Totale boetesom
2. Gegevens beboete topfunctionaris: functienaam
3. Gegevens beboete WNT-instelling: (statutaire) naam, rechtsvorm en KvK-nummer (indien van toepassing)
4. Aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen de opgelegde boete onderverdeeld naar toezichthouder

Duidelijk mag zijn dat vanwege juistheid van informatie pas tot publicatie kan worden overgaan op het moment dat de boete onherroepelijk is. Voordat een boete in rechte komt vast te staan, kan er veel tijd overheen gaan in verband met de mogelijkheid tot het doorlopen van bezwaar-, beroep- en hoger beroepsprocedures. Voor de volledigheid zou echter ook vermeld kunnen of moeten worden hoeveel boetes zijn opgelegd zonder dat deze al onherroepelijk zijn geworden.

5.6.14 Nader te regelen bij invoering bestuurlijke boete

Boetetoemtingsbeleid (beleidsregels)

Er zullen ter uitwerking van de wettelijke bepalingen over bestuurlijke boete (sectorale) beleidsregels moeten worden opgesteld waarin is aangegeven onder welke voorwaarden een

boete kan worden opgelegd en welke criteria de (maximale) hoogte van de bestuurlijke boete bepalen.

In het kader van de rechtsbescherming zullen in de (sectorale) beleidsregels de volgende onderwerpen verder uitgewerkt kunnen worden:

1. Onderzoeksrapport/boeterapport (artikel 5:48 Awb).
2. Termijnen voor het nemen van een besluit.
3. Inzage dossier (artikel 7:4 Awb).
4. Zienswijzeprocedure (artikel 4:8 Awb).
5. Hoorzitting (artikel 5:53 Awb).
6. Bezwaar en (hoger)beroep.
7. Functiescheiding onderzoek en boeteoplegging.
8. Publicatie boetebesluiten.

5.7 Uitvoering: onderzoekscapaciteit en deskundigheid

Bij de invoering van de bestuurlijke boete bij door de toezichthouder of de rechter vastgestelde onverschuldigde betalingen moet de overtreding niet alleen aannemelijk worden gemaakt (zoals nu het geval bij de herstelsancties van de WNT) maar ook bewezen worden. Bovendien moet de mate van verwijtbaarheid en de ernst van de overtreding worden bepaald. Hierbij verschuift de bewijslast van de partijen naar de toezichthouders en handhavers. Hierbij past wel de volgende kanttekening. Ook in het kader van herstelsancties moet de toezichthouder of handhaver bewijs voor de onverschuldigde betaling leveren. De toezichthouders doen een uiterste poging om vast te stellen of er sprake is van een onverschuldigde betaling en, zo ja, hoe hoog die dan is. Partijen krijgen alle gelegenheid om bewijs aan te leveren dat het oordeel van de toezichthouder kan bijstellen of ombuigen. Als partijen echter zaken stellen die zij niet aannemelijk kunnen maken of niet kunnen aantonen, zal de toezichthouder op basis van de feiten en omstandigheden van het geval een definitief oordeel vellen conform (of grotendeels conform) het voorlopige oordeel. In het kader van de toepassing van herstelsancties wordt dus wel degelijk aan bewijsvoering gedaan. Aan dat bewijs worden echter minder strikte eisen gesteld dan het bewijs dat nodig is voor het kunnen opleggen van een boete. Bovendien speelt verwijtbaarheid thans geen enkele rol in het oordeel van de toezichthouder (die hoeft de mate van verwijtbaarheid dus niet aan te tonen of af te wegen), maar staat dat juist centraal bij de beoordeling of een boete aangewezen is en, zo ja, hoe hoog die moet zijn.

Zijn de huidige toezichthouders en handhavers hiervoor voldoende uitgerust (deskundigheid, onderzoekscapaciteit en formatie)?

Het aantal op te leggen bestuurlijke boetes op grond van de WNT wordt door alle toezichthouders ingeschat als (zeer) laag. Op dit moment ontbreekt bij het merendeel van de toezichthouders de specifieke deskundigheid, onderzoekscapaciteit en formatie. Bij twee sectorale toezichthouders is deskundigheid en ervaring met het opleggen van bestuurlijke boetes aanwezig.³⁵

Het boetetraject op zichzelf vraagt evenwel dat gedegen onderzoek wordt verricht om alle feiten en bevindingen die betrekking hebben op enerzijds het onomstotelijk door de toezichthouder en handhaver bewijzen van de onverschuldigde betaling en anderzijds het afwegen door hen van de mate van verwijtbaarheid van partijen bij hun handelen of niet-handelen in kaart te krijgen. Vervolgens dienen, in geval van overdracht aan handhaving, juridische afwegingen te worden gemaakt om een overtreding daadwerkelijk vast te kunnen stellen. Uitbreiding van de onderzoeks- en juridische capaciteit is daarom te verwachten.

³⁵ Dit is geval voor het CvdM en de Onderwijsinspectie.

5.8 Uitvoering: bezwaar- en beroepsprocedures

Wat zijn de gevolgen van bezwaar en beroep tegen bestuurlijke boetes bij door de toezichthouder of de rechter vastgestelde onverschuldigde betalingen voor uw domein/sector (aantal en duur juridische procedures, toename juristen, mogelijke matiging of kwijtschelding van de boete)?

De meeste toezichthouders verwachten dat gelet op het beperkt aantal overtredingen het aantal boetes zal meevallen. Gelet op het bestraffende karakter van de bestuurlijke boete is niet uitgesloten dat, anders dan bij een herstelsanctie, eerder en vaker bezwaar en (hoger) beroep zal worden ingesteld tegen de boetebesikking. Met andere woorden, het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen de bestuurlijke boete wordt laag ingeschat vanwege het naar schatting beperkt aantal daadwerkelijk op te leggen bestuurlijke boetes. Maar als een bestuurlijke boete wordt opgelegd, een strafsanctie, volgt haast wel zeker een arbeidsintensieve bezwaar- en mogelijk een beroepsprocedure. Dus het aantal bezwaar- en beroepsprocedures tegen handhaving van de WNT zal per saldo toenemen.

De benodigde extra personele capaciteit i.v.m. bezwaar en beroep tegen de bestuurlijke boetes is op voorhand lastig in te schatten. Juridische procedures kunnen beperkt blijven tot bezwaar maar, afhankelijk van de situatie en de persoonlijke omstandigheden van de topfunctionaris, bestaat er ook gereede kans dat er beroep en hoger beroep wordt ingediend. Dat vraagt dienovereenkomstige inzet van juristen en derhalve (minstens enige) uitbreiding van (externe) juridische capaciteit bij de toezichthouders en handhavers.

5.9 Uitvoering: relatie toezichthouder met het veld

Zal de invoering van bestuurlijke boetes leiden tot een andere verhouding of relatie tussen de toezichthouder/handhaver en het veld (instellingen, topfunctionarissen, accountants)?

Bijna alle toezichthouders verwachten dat de invoering van de bestuurlijke boete impact zal hebben op de relatie tussen de toezichthouder/handhaver en het veld. Dit geldt met name op het gebied van informatie-uitwisseling tussen de WNT-instelling en de toezichthouder of handhaver op het moment dat nadere informatie wordt gevraagd om de ernst van de overtreding te kunnen vaststellen.

Niet uitgesloten is ook dat de relatie tussen de WNT-instelling en de accountant verandert als de accountantsmelding van een onverschuldigde betaling mogelijk leidt tot een boete. De constatering door de accountant dat sprake is van een onverschuldigde betaling kan leiden tot (snellere) terugbetaling door de WNT-instelling met als doel het voorkomen van (bestuursrechtelijke procedures over) een bestuurlijke boete. Het is echter ook mogelijk dat er meer druk (en nadruk) op de accountantscontrole komt te liggen, wat mogelijk tot conflicten tussen instelling en accountant over wie gelijk heeft kan leiden. Dat kan ertoe leiden dat er meer wetsuitleg van het ministerie van BZK en van de toezichthouders wordt gevraagd. De capaciteit en opzet van het huidige Forum uitvoering WNT (op topinkomens.nl) en voor klantvragen aan toezichthouders op hun eigen websites zijn daar mogelijk niet op berekend.

Het merendeel van de toezichthouders verwacht dat de relatie tussen de toezichthouder en de WNT-instelling en/of topfunctionaris zich zal verharderen. Bij de last onder dwangsom kan worden uitgelegd dat het gaat om een herstelmaatregel en dit zal anders zijn in geval van een (bestraffende) boetesanctie.

Ook kunnen WNT-instellingen terughoudender worden in hun communicatie en samenwerking, uit angst voor juridische en financiële repercussies. Dit kan zorgen voor een verschuiving naar

een meer formeel en risico gestuurd karakter van de relatie: de samenwerking blijft bestaan, maar zal waarschijnlijk meer procedureel en minder informeel van aard zijn. Anderzijds kunnen boetes ook leiden tot een grotere naleving van de bezoldigingsnorm omdat WNT-instellingen topfunctionarissen zich bewust(er) worden van de gevolgen van onverschuldigde betalingen.

6. Conclusies

6.1 Rechtmatigheid

Een rechtmatigheidstoets³⁶ van de bestuurlijke boete in de WNT zonder een daartoe strekkende ontwerp van wet- en regelgeving is op dit moment nog prematuur.

Zo zullen de overtreding en de overtreder moeten afgebakend en omschreven. Verder moet een keuze worden gemaakt in de aard en soort van de boete (verzuimboete voor lichte overtredingen of vergrijpboete voor ernstigere overtredingen) en de hoogte van de boete (gefixeerd/vast of percentueel/variabel).³⁷ In elk boetebesluit zal steeds gemotiveerd moeten worden waarom de opgelegde boete in het concrete geval proportioneel is, rekening houdend met mate en ernst van de verwijtbaarheid van partijen bij het afspreken en uitvoeren van de onverschuldigde betaling. Ten slotte zal ook de procedure en het proces voor het opleggen en innen van bestuurlijke boetes bij vastgestelde onverschuldigde betalingen moeten worden opgenomen in de WNT en/of de lagere regelgeving op grond van die wet.

Risico op rechtsongelijkheid

Gewezen kan worden op het risico van rechtsongelijkheid dat de verscheidenheid aan (capaciteit bij) toezichthouders en handhavers en tussen hen bestaande verschillen in toezichts- en handhavingsbeleid met zich meebrengt. Om dit risico te verkleinen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de invoering van:

- Beleidsregels bestuurlijke boete WNT die gelden voor alle op grond van de WNT opgelegde boetes. Vraagpunt hierbij is wel of er behoefte is aan sectoraal maatwerk bij de beleidsregels en, zo ja, hoe dat in de algemene beleidsregels zou kunnen worden ingebouwd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een op de lagere of juist hogere sectorale maxima afgestemde (maximale) boete.
- Coördinatie en afstemming tussen de verschillende toezichthouders en handhavers (bijvoorbeeld in de vorm van afgestemde richtlijnen en gedragslijnen in een interdepartementale werkgroep).
- Transparantie: publicatie van opgelegde boetes en motivering bij niet opgelegde boetes.
- Vergroten onderzoeks- en juridische capaciteit bij de toezichthouders en handhavers.

6.2 Doeltreffendheid

Bij de beoordeling van de te verwachte doeltreffendheid (effectiviteit) van de bestuurlijke boete gaat het om de wijze waarop en mate waarin wordt verwacht dat de bestuurlijke boete bijdraagt aan het realiseren van de WNT-doelstelling(en).

Nut en noodzaak bestuurlijke boete afwezig of in ieder geval niet aantoonbaar

³⁶ Aansluiting op de (nationale en internationale) grondrechten, algemene rechtsbeginselen (van behoorlijk bestuur), algemene nationale wetgeving en het wetgevingsproces.

³⁷ De hoogte van de boete moet in verhouding staan tot de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid van de overtreder en de grondslag waarover de boete moet worden berekend (het bedrag van de onverschuldigde betaling of de omzet van de WNT-instelling).

Volgens de motie is er sprake van tientallen gevallen waarin WNT is overtreden, soms met tienduizenden euro's per persoon. Bij de betrokken beleidsdepartementen en (sectorale) toezichthouders en handhavers is het aantal overtredingen van het bezoldigingsmaximum en de bedragen waarmee de maxima worden overschreden bekend, maar niet in hoeveel gevallen er sprake is van opzet.³⁸ Het aantal opzettelijke overtredingen wordt ingeschat als uitzonderlijk laag. Een oordeel over het nut en noodzaak van de invoering van een strafsanctie in de WNT kan daarom maar beperkt worden gegeven. Maar er zijn geen aanwijzingen voor grootschalige, structurele en georganiseerde ontduiking of ontwijking van de WNT-norm. Ook kan worden benadrukt dat de WNT door alle toezichthouders en handhavers als bijzonder doeltreffend wordt ervaren. Informele maatregelen leiden eigenlijk (bijna) altijd tot herstel. Ook de bestaande herstelsanctie van de onverschuldigde betaling is doeltreffend.

Uit de wetsevaluatie 2016-2020 volgt dat de WNT als het gaat om tegengaan van bezoldigingen boven het maximum doeltreffend lijkt te zijn:

“SEO Economisch Onderzoek concludeert dat de WNT al met al doeltreffend lijkt te zijn als het gaat om het tegengaan van bezoldigingen boven het maximum. Het aandeel topfunctionarissen met een bezoldiging boven het maximum is afgenomen in de onderzoeksperiode. Volgens accountants en WNT-toezichthouders wordt hier ook streng op gecontroleerd. Wel is de gemiddelde bezoldiging gestegen, maar de WNT-maxima worden ook jaarlijks geïndexeerd.”³⁹

Complexiteit (kenbaarheid) WNT

Een andere factor van belang bij de beoordeling van de effectiviteit van een bestuurlijke boete in WNT is de complexiteit en fijnmazigheid van de WNT en de op de WNT gebaseerde lagere regelgeving en wetsuitleg zelf.

De WNT en de regelgeving op basis van de WNT kenmerkt zich door een hoge mate en graad van juridische en technische ingewikkeldheid, complexiteit en fijnmazigheid. De WNT moet als algemene wet immers rekening houden met een theoretisch oneindig aantal verschillende situaties, omstandigheden en constructies in de praktijk. Dit kan een rol spelen als mogelijke oorzaak bij het overtreden van de bezoldigingsnorm. De WNT is sinds de invoering in 2013 verschillende malen gewijzigd en dat geldt ook voor de lagere regelgeving op basis van de WNT. In de praktijk leiden de WNT en de uitvoeringsregeling regelmatig tot uiteenlopende interpretatievragen en -verschillen. In de situatie van een bestuurlijke boete kan complexe wetgeving als een omstandigheid worden gezien die leidt tot verminderde verwijtbaarheid en zal een rechter sneller een boete matigen of zelfs achterwege laten.

Dit kan mogelijk (deels) worden voorkomen door extra te investeren in communicatie in de vorm van wetsuitleg en praktische handvatten voor de WNT-instellingen, accountants en andere doelgroepen. Het blijft de vraag of dit voldoende is om de kans op het maken van niet verwijtbare fouten te voorkomen. Bovendien is daarvoor uitbreiding van capaciteit bij de betrokken ministeries en dienstonderdelen en inspecties nodig.

³⁸ De WNT-jaarrapportage bevat het wettelijk verplichte overzicht van bezoldigingen en ontslagvergoedingen boven de norm, uitzonderingen, overtredingen en getroffen handhavingsmaatregelen.

³⁹ Rapport deelonderzoek doeltreffendheid bezoldigingsmaxima, SEO Economisch Onderzoek, p.25.

6.3 Doelmatigheid

Naast de doeltreffendheid zal ook de doelmatigheid van de bestuurlijke boete in de WNT moeten beoordeeld. Daarbij draait het om de verhouding tussen de in te zetten (financiële) middelen en het beoogde effect, een afname van het aantal overschrijdingen van de bezoldigingsnorm.

Gelet op de reacties van zowel de beleidsmatig als met de uitvoering betrokken departementen en instanties lijkt het twijfelachtig of het (verder) tegengaan van het aantal overschrijdingen van het bezoldigingsmaximum behaald kan worden met een acceptabele inzet van de benodigde (financiële) middelen. Uit de reacties van de toezichthouders en handhavers is op te maken dat door de invoering van de bestuurlijke boete de onderzoeks- en juridische kosten zullen toenemen. Een onbedoeld neveneffect zou erin kunnen bestaan dat de bereidheid van de WNT-instelling om informatie over een (voorgenomen) bezoldiging van een topfunctionaris uit te wisselen met de toezichthouder afneemt.

7. Samenvatting en advies

7.1 Samenvatting

Er is een groot politiek en maatschappelijk geloof in de afschrikwekkende werking van bestraffing. Door de invoering van een strafsanctie in de WNT zou de overtreder niet langer “risicoloos” kunnen weggelaten worden door te volstaan met de terugbetaling van de vastgestelde onverschuldigde betaling. Of het afschrikwekkende effect van een strafsanctie daadwerkelijk zal leiden tot een afname van het aantal onverschuldigde betalingen is echter niet evident en niet aantoonbaar.

Van een (preventief) afschrikwekkende werking kan wel worden gesproken m.b.t het openbaarmakingsregime van de WNT en de jaarlijkse rapportage van geconstateerde overtredingen en de getroffen handhavingsmaatregelen (naming and shaming). Hierdoor liggen WNT-instellingen en topfunctionarissen veelal onder het vergrootglas van de media. De mogelijke reputatieschade als gevolg van deze (negatieve) publieke aandacht heeft wel degelijk een (preventief) afschrikwekkend effect.

Benadrukt wordt dat in de WNT de (mate van) verwijtbaarheid, opzet of schuld bij het ontstaan en niet tijdig ongedaan maken van een onverschuldigde betaling niet relevant zijn en ook nooit zijn geweest bij toezicht en handhaving. De wet is uitsluitend gericht op het ongedaan maken van een met de wet strijdige situatie. Of partijen willens en wetens of opzettelijk in strijd met de wet hebben gehandeld, speelt geen rol bij toezicht en handhaving. Er zijn ook geen signalen of aanwijzingen uit de WNT-praktijk dat er sprake is of zou kunnen zijn van structurele en georganiseerde ontduiking of ontwijking van de WNT-norm (afgezien van mogelijk enkele incidentele gevallen).

In dit onderzoek is onderzocht of, en zo ja, op welke wijze de uitbreiding van het handhavingsregime WNT met een bestuurlijke boete, mogelijk en wenselijk is. Uit deze analyse volgt dat de juridische haalbaarheid, mede vanwege de beperkte omvang van het aantal normoverschrijdingen en de complexiteit van de WNT, twijfelachtig is. Daarnaast is bij het opstellen van de WNT bewust gekozen voor handhaving middels herstelsancties in plaats van strafsancties. Gelet op reacties aan de beleidsmatige en uitvoeringskant is het maar de vraag of een strafsanctie leidt tot een effectievere naleving van de WNT. De WNT wordt immers als doeltreffend beoordeeld. Invoering van bestuurlijke boetes zal daarentegen leiden tot hogere toezichts- en handhavingslasten en tot hogere kosten in verband met juridische procedures tegen opgelegde boetes (juridisering van de verhouding tussen partijen enerzijds en de minister en de toezichthouder anderzijds). Een boete moet daarnaast betaald worden uit de publieke

middelen van de instelling, waardoor er minder resteert van die middelen voor de uitoefening van de publieke taken, wat geen doelmatige besteding van die middelen vormt of oplevert. Dit staat haaks op het doel van de WNT om ondoelmatige besteding van publieke middelen aan bezoldiging te voorkomen en terug te dringen.

De wenselijkheid van de bestuurlijke boete in de WNT als (extra) sanctie voor onverschuldigde betalingen, naast de bestaande herstelsancties, lijkt daarmee niet aanwezig, evenmin als de noodzaak en de proportionaliteit daarvan.

7.2 Advies

Voorkom de invoering van een symbolisch en kostbaar handhavinginstrument

Gelet op het beperkt aantal (recidive) gevallen van opzettelijk onverschuldigde betalingen en het ontbreken van draagvlak bij de vakdepartementen is twijfelachtig of de benodigde financiële middelen in verhouding staan tot het verwachte effect. Het is niet te verwachten dat met de uitbreiding van het sanctieregime met een bestuurlijke boete de naleving van het bezoldigingsmaximum (nog verder) wordt bevorderd. Ook lijkt er geen sprake van een structureel probleem.

Ons advies uit deze eerste analyse sluit hier dan ook op aan: de invoering van de bestuurlijke boete in de WNT bij vastgestelde onverschuldigde betaling is mogelijk middels wetswijziging maar zeer waarschijnlijk niet noodzakelijk, niet nuttig, niet proportioneel, niet wenselijk, niet doelmatig en niet doeltreffend.

Mocht desalniettemin worden besloten tot uitwerking van een wetsvoorstel tot de invoering van de bestuurlijke boete in de WNT dan adviseren wij allereerst een verdere uitwerking van de probleemanalyse inclusief nader onderzoek op het voorkomen van recidive bij overtredingen van de bezoldigingsnorm.

Bijlagen:

1. kst-31490-375 Motie van Nispen c.s. onderzoek uitbreiding sancties op overtreding WNT-norm.
2. Evaluatie WNT 2016-2020. Deelrapportage 1 Bezoldigingsmaxima, SEO Economisch Onderzoek.
3. Evaluatie WNT 2016-2020. Deelrapportage 2 Ontslagvergoedingen, SEO Economisch Onderzoek.
4. Verslag intern onderzoek aantal overtredingen WNT-maximum en recidive, Eenheid Toezicht WNT, 2 maart 2026.