



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT)

Nader Rapport

3 november 2017

2017-0000545211

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 2017, no. 201700286, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2017, No. W04.17.0039/I, bied ik U hierbij aan.

In verband met de afspraak in het regeerakkoord dat het beloningsniveau bij de overheid zodanig moet zijn dat ook hoogwaardige en schaarse specialisten, bijvoorbeeld met expertise op gebied van ICT, financiën of inkoop, in dienst kunnen worden genomen, mede in het licht van het kritische advies van de Afdeling, acht ik indiening van het wetsvoorstel niet opportuun.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren.*



Advies Raad van State

No. W04.17.0039/1

's-Gravenhage, 13 april 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 21 februari 2017, no. 2017000286, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging gemaakt het voorstel van wet tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT), met memorie van toelichting.

In het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' is het oogmerk vastgelegd om de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) uit te breiden tot andere werknemers dan topfunctionarissen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt hiertoe. De normstelling voor werknemers volgt daarbij de categorisering die ook voor topfunctionarissen geldt. Voorts voorziet het voorstel in de mogelijkheid tot het vaststellen van afwijkende normstelling voor individuele werknemers of groepen (functies) van werknemers.

In de adviesaanvraag wordt de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of een nadere evaluatie van de verdere verlaging van de bezoldigingsnorm met ingang van 1 januari 2015 als gevolg van de zogenoemde WNT-2 wenselijk zou zijn alvorens over te gaan tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar niet-topfunctionarissen. Ten tweede wordt de Afdeling verzocht in haar advies in algemene zin in te gaan op de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT.

De Afdeling merkt op dat het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorschriften uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur is. Beter inzicht in de effecten van de huidige WNT is noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Bovendien zijn het nut en de noodzaak van het voorstel niet aangetoond. Deze conclusie leidt er bovendien toe dat een rechtvaardiging ontbreekt voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in verschillende internationale verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen.

De Afdeling is van oordeel dat deze opmerkingen over het voorstel van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden.

1. Uitbreiding reikwijdte WNT naar werknemers

a. Het voorstel in de context van de ontwikkeling van de WNT

De WNT die begin 2013 in werking is getreden, is het resultaat van meer dan tien jaren discussie over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector. Aan de WNT ligt een reeks van zeven rapporten van de adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (Commissie Dijkstal) ten grondslag.

De Commissie Dijkstal concludeerde onder andere dat het ministersalaris in de loop van de tijd substantieel en systematisch was achtergebleven bij functies van vergelijkbaar gewicht of zelfs mindere functies, en dat ook de salarissen van topfunctionarissen in de publieke sector waren achtergebleven.¹ De Commissie Dijkstal adviseerde om het salaris van de minister opnieuw tot de top van de publieke sector te maken. Daartoe zou het in twee stappen met 50% moeten worden verhoogd. Deze norm zou vervolgens ook moeten gelden voor de topfunctionarissen in de publieke sector. Daarmee zou een reëel normsalaris voor de publieke sector worden hersteld, met als consequentie dat de ambtelijke bezoldiging niet meer mocht uitstijgen boven het nieuwe ministersalaris.

Opeenvolgende kabinetten namen de analyse en conclusies van de Commissie Dijkstal over. Begin 2009 deelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer echter mee dat het toenmalige kabinet in verband met de financiële crisis had besloten om af te zien van de voorgenomen verhoging van het ministersalaris, onder handhaving van de door de Commissie Dijkstal aanbevolen norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen.²

Bij de WNT is vervolgens gekozen voor een beperktere verhoging, tot 130% van het ministersalaris als maatstaf voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.

¹ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.



Snel na de invoering van de WNT is een groot aantal – deels ingrijpende – wijzigingen doorgevoerd (WNT-2). Daarbij is er onder andere – in weerwil van de genoemde adviezen van de Commissie Dijkstal en zonder nader onderzoek – voor gekozen het wettelijke bezoldigingsmaximum verder te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister (en daarmee naar twee derde van het bezoldigingsniveau dat de Commissie Dijkstal adviseerde).³ Bij de behandeling van dat voorstel is aandacht gevraagd voor de gevolgen voor het loongebouw als geheel. Dit in verband met het feit dat deze verdere verlaging van de top van het loongebouw gevolgen heeft voor het beloningsbeleid onder de top, omdat anders het loongebouw in de betrokken instellingen onder grote spanning komt te staan.⁴ Ook is aandacht gevraagd voor de arbeidsmarkteffecten van de voorgenomen verlaging.

In het eerste evaluatierapport WNT uit december 2015 is opgemerkt dat een belangrijk gegeven is dat de WNT nog maar kort van kracht is en bovendien na de inwerkingtreding van de WNT een groot aantal wijzigingen is doorgevoerd.⁵ Het gevolg is, zo vermeldt het evaluatierapport, dat de effecten van de WNT, en daarbij in het bijzonder van de vele wijzigingen die na de inwerkingtreding zijn doorgevoerd, waaronder de verdere verlaging van de bezoldigingsmaxima met de WNT-2, ten tijde van het opstellen van het evaluatierapport in beperkte mate konden worden vastgesteld. Daarbij speelt bovendien een belangrijke rol dat als gevolg van het overgangsrecht in de periode 2013–2015 nog geen sterke effecten van de normering op het bezoldigingsniveau van topfunctionarissen zichtbaar zijn, en dat dit ook geldt voor de effecten van de wet op bijvoorbeeld loongebouwen, arbeidsmobiliteit of de kwaliteit van bestuurders.⁶ Verder is in het evaluatierapport opgemerkt dat nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de effecten van de normverlaging van 130% naar 100% van het ministersalaris die per 1 januari 2015 van kracht is geworden.⁷

Met het voorliggende voorstel wordt de reikwijdte van de WNT uitgebreid tot alle werknemers.⁸ De vragen die zijn opgekomen over de effecten van de WNT, in het bijzonder bij de verdere verlaging van de bezoldigingsmaxima bij de WNT-2, over de inrichting van het loongebouw, de arbeidsmobiliteit en de kwaliteit van bestuurders, spelen in nog sterkere mate bij de thans voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar (alle) werknemers. De bezoldigingsnormering raakt met het voorstel immers direct aan de inrichting van het loongebouw. Bovendien moet nog meer rekening worden gehouden met arbeidsmarkteffecten, omdat de publieke en semipublieke sector enerzijds en de private sector anderzijds geen gescheiden arbeidsmarkten zijn, waarbij nog van belang is dat een aantrekkelijke arbeidsmarkt (zoals thans het geval is) tot verschraving van het arbeidsaanbod voor de publieke en semipublieke sector kan leiden. In de consultatie inzake het voorliggende voorstel is indringend aandacht gevraagd voor deze problematiek. Zoals hiervoor geschetst, zijn ten aanzien van deze problematiek de effecten van de huidige WNT ten aanzien van topfunctionarissen nog niet inzichtelijk, terwijl bij uitbreiding naar alle werknemers rekening moet worden gehouden met het risico van dergelijke effecten. Ook is niet duidelijk in hoeverre van de huidige bezoldigingsnormen voor topfunctionarissen, alsmede de publicatieverplichtingen voor bezoldigingen boven die normen voor alle werknemers in de publieke en semipublieke sector, reeds een matigende invloed uitgaat op de bezoldiging van niet-topfunctionarissen. Alleen al daarom is bij het doorvoeren van de thans voorgestelde verdere uitbreiding van de reikwijdte van de bezoldigingsmaxima in de WNT naar alle werknemers terughoudendheid geboden.

Voorts merkt de Afdeling op dat aan het voorstel wel een eerste verkenning ten grondslag ligt.⁹ Daarin is echter slechts onderzoek gedaan naar de feiten en een inventarisatie verricht van achtergronden en meningen.¹⁰ Enig onderzoek naar de vorengenoemde problematiek betreffende mogelijke gewenste en ongewenste effecten ontbreekt. Daarbij is ook relevant dat de voorgestelde uitbreiding – anders dan bij topfunctionarissen het geval is – uitsluitend ziet op bezoldiging van werknemers die werkzaam zijn op basis van een dienstbetrekking. Dit betekent dat hier niet onder vallen allerlei situaties van externe inhuur. In paragraaf 3.4 van de toelichting wordt uiteengezet waarom hiervoor is gekozen. De Afdeling begrijpt deze keuze, maar zij merkt op, dat deze keuze nader onderzoek vergt naar de

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 4.

⁵ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013–2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1).

⁶ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013–2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1), blz. 4.

⁷ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013–2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1), blz. 5.

⁸ Wel dient bezoldiging van werknemers boven de bezoldigingsmaxima openbaar te worden gemaakt. De verlaging van de bezoldigingsnorm heeft ertoe geleid dat per 2015 een groter aantal openbaarmakingen plaatsvindt: uit de WNT-jaarrapportage 2015 blijkt dat de verlaging van het bezoldigingsmaximum per 2015 ertoe leidt dat het aantal niet-topfunctionarissen met een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum is gestegen van 699 in 2014 naar 4621 in 2015 (Kamerstukken II 2016/17, 30 111, nrs. 91 en 102).

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87, bijlage.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87, bijlage, blz. 4.



positieve en negatieve effecten die van het voorstel mogen worden verwacht. Een dergelijk onderzoek is vooralsnog niet voorhanden.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorwaarden uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur. Daarvoor is beter inzicht in de effecten van de huidige WNT noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Dit is temeer van belang, nu aan het advies van de Commissie Dijkstal om te komen tot een substantiële verhoging van de ministersalarissen uitgebreid onderzoek ten grondslag lag, hetgeen niet het geval is geweest bij de totstandkoming van de WNT en de verdere verlaging van het bezoldigingsmaximum tot 100% van een ministersalaris bij de WNT-2. In het verlengde hiervan merkt de Afdeling in antwoord op de bij de adviesaanvraag gestelde eerste vraag op, dat een nadere evaluatie van de WNT-2 noodzakelijk is alvorens over te gaan tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar niet-topfunctionarissen.

Tegen deze achtergrond is ook nader onderzoek nodig inzake de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT in het algemeen. Daarmee is tevens antwoord gegeven op de bij de adviesaanvraag gestelde tweede vraag over de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT.

b. Nut en noodzaak

Ter voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het regeerakkoord, is een verkenning opgesteld waarin inzichtelijk is gemaakt waar en in welke mate in de publieke en semipublieke sector werknemers werkzaam zijn die meer verdienen dan het WNT-bezoldigingsmaximum.¹¹ Deze verkenning is uitgebracht medio 2015, toen nog geen gegevens bekend waren over de betekenis voor de praktijk van de verlaging van de bezoldigingsmaxima per 2015. De jaarrapportage WNT 2015 bevat, in verband met de publicatieplicht ten aanzien van bezoldiging boven de bezoldigingsmaxima voor niet-topfunctionarissen, dienaangaande inzicht in bezoldiging van niet-topfunctionarissen boven de WNT-bezoldigingsmaxima.

Uit de beschikbare rapporten komt naar voren dat na de verlaging van het bezoldigingsmaximum per 2015 in totaal 4621 niet-topfunctionarissen een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum van 100% van een ministersalaris ontvingen. Het overgrote merendeel hiervan is werkzaam in de zorgsector. Daarnaast is sprake van enkele specifieke functies voor schaarse specialisten, unieke talenten, bijzondere beroepen en dergelijke. Het gaat dan om bijvoorbeeld luchtverkeersleiders, specialisten bij financiële toezichthouders, enkele hoogleraren bij universiteiten en unieke talenten in de cultuursector. Hierbij is veelal sprake van (internationale) concurrentie. In sommige gevallen heeft de hoge beloning in verband met die specifieke functies ook gevolgen voor managers in de desbetreffende sectoren: vaak blijkt het loongebouw zich in dat geval aan te passen.¹² Voor twee groepen (medisch specialisten en luchtverkeersleiders) is in het voorstel zelf al een uitzondering gemaakt. Daarnaast biedt het voorstel mogelijkheden tot individuele of groepsgewijze uitzondering. Voor verschillende groepen of individuen zal dan ook van de mogelijkheden die het voorstel biedt gebruik moeten worden gemaakt.

Buiten voorgaande groepen blijkt beloning van niet-topfunctionarissen boven het bezoldigingsmaximum slechts in een beperkt aantal gevallen voor te komen. Daarbij kan bovendien niet worden uitgesloten dat ook in verschillende van die gevallen sprake kan zijn van verklaarbare redenen om af te wijken van de bezoldigingsnormen en dientengevolge aanleiding bestaat om gebruik te maken van de in het voorstel geboden afwijkingsmogelijkheden.

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. Het voorstel en de toelichting erkennen dit ook met de uitzonderingsmogelijkheden waarin het voorstel voorziet. In dat licht zal de praktische betekenis van het voorstel beperkt zijn, terwijl het voorstel wel een aantal mogelijke complicaties meebrengt, zoals hiervoor onder a aangestipt.

Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat op basis van de thans beschikbare gegevens nut en noodzaak van het voorstel niet zijn aangetoond.

c. Collectief onderhandelen

Zoals in de toelichting wordt onderkend, kan een maximering van de bezoldiging worden aangemerkt

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87.

¹² De verkenning WNT-3 noemt in dit verband de zorg, luchtverkeersleiding en DNB.



als een maatregel die het recht op vrij en collectief onderhandelen beperkt.¹³ Dat recht is neergelegd in verschillende verdragen van de International Labour Organisation, artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, artikel 11 EVRM en artikel 28 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Beperkingen van het recht op vrij en collectief onderhandelen zijn onder omstandigheden toegestaan. Zo zijn beperkingen toegestaan bij een zich plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren.¹⁴

Met de geldende WNT is in een beperking voorzien. Nu de huidige bezoldigingsnormering enkel topfunctionarissen betreft, zijn de gevolgen voor het loongebouw en voor de collectieve onderhandelingsruimte veelal relatief beperkt en indirect. In de toelichting wordt de stelling ingenomen dat de genoemde verdragsbescherming het oog heeft op werknemers met een laag of modaal inkomen¹⁵, en niet ziet op de werknemers met de hoogste inkomens. Uit de relevante verdragsbepalingen en de aangehaalde documenten kan de Afdeling zulks evenwel niet afleiden. De Afdeling merkt in dit verband op, dat met de voorgestelde uitbreiding tot alle werknemers de bezoldigingsnormering veel verdergaande gevolgen voor de collectieve onderhandelingsruimte en voor de inrichting van het gehele loongebouw zal hebben, zodat de vraag opkomt of daarmee de onderhandelingsruimte voor sociale partners niet teveel wordt ingeperkt. Dat brengt ook mee dat hogere eisen moeten worden gesteld aan de rechtvaardiging voor die beperking van de onderhandelingsruimte en de proportionaliteit van die beperking. Zoals de Afdeling hiervoor reeds heeft opgemerkt zijn op basis van de thans beschikbare gegevens nut en noodzaak van het voorliggende voorstel niet vast komen te staan. Daarmee ontbreekt een rechtvaardiging voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in de verschillende verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen.

d. Conclusie

Alles overwegend komt de Afdeling tot de conclusie dat het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorschriften uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur is. Daarvoor is beter inzicht in de effecten van de huidige WNT noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Uit de verrichte inventarisatie trekt de Afdeling bovendien de conclusie dat het nut en de noodzaak van het voorstel niet zijn aangetoond. Deze conclusie leidt er bovendien toe dat een rechtvaardiging ontbreekt voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in verschillende internationale verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het voorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft (blijkens het vorenstaande) bezwaar tegen (zowel de vorm als de inhoud van) het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹³ Toelichting, paragraaf 6.

¹⁴ Vergelijk artikel 10, eerste lid, van de Wet op de loonvorming.

¹⁵ Toelichting paragraaf 6.1. De genoemde verdragsbepalingen kennen een dergelijke beperking niet.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is de personele reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector uit te breiden, zodat ook de bezoldiging van andere werknemers dan topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector niet meer mag bedragen dan het wettelijke bezoldigingsmaximum;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt na 'en de topfunctionaris' ingevoegd 'of de werknemer' en wordt 'voor de uitvoering van de aan de topfunctionaris opgedragen taken' vervangen door: voor de uitvoering van de aan de topfunctionaris of de werknemer opgedragen taken.
2. In onderdeel d wordt na 'vervult' ingevoegd: , dan wel een aanstelling of arbeidsovereenkomst op grond waarvan de werknemer tegen betaling zijn opgedragen taken vervult.
3. In onderdeel k, onder 1° en 3° wordt na 'de topfunctionaris' telkens ingevoegd: of de werknemer.
4. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel o in een puntkomma, wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:

p. *werknemer*: degene die in dienstbetrekking werkzaam is bij een rechtspersoon of instelling als bedoeld in artikel 1.2, eerste lid, 1.3, eerste lid, 1.4, eerste lid, of artikel 1.5, eerste lid, anders dan als topfunctionaris.

B

Artikel 1.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'De paragrafen 2 en 4' vervangen door: De paragrafen 2, 2a en 4.
2. In het tweede lid wordt 'de paragrafen 2 en 4' vervangen door: de paragrafen 2, 2a en 4.

C

In artikel 1.3, eerste lid, aanhef, wordt 'De paragrafen 2 en 4' vervangen door: De paragrafen 2, 2a en 4.

D

In artikel 1.4, eerste lid, wordt 'De paragrafen 3 en 4' vervangen door: De paragrafen 3, 3a en 4.

E

Na artikel 1.5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:



Artikel 1.5a

Deze wet is niet van toepassing op:

- a. de werknemer van de LVNL, bedoeld in artikel 5.22 van de Wet luchtvaart, die krachtens bindende EU-rechtshandeling bevoegd is luchtverkeersleidingsdiensten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet luchtvaart te verlenen, alsmede de werknemer van de LVNL die die luchtverkeersleidingsdiensten heeft verleend en een vroegpensioen ontvangt of een bezoldiging in het kader van de functionele herplaatsing bij verlies van vakbekwaamheid op grond van een krachtens artikel 5.37, tweede lid, van de Wet luchtvaart door het bestuur van de LVNL vastgestelde regeling;
- b. de werknemer die werkzaam is als arts, tandarts of apotheker als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, de werknemer die werkzaam is in een specialisme van die beroepen als bedoeld bij of krachtens artikel 14 van die wet alsmede de werknemer die bij of krachtens artikel 34 van die wet gerechtigd is de titel van klinisch chemicus of klinisch fysicus te voeren en als zodanig werkzaam is.

F

In artikel 1.6 wordt onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, een lid ingevoegd, luidende:

4. Het tweede en derde lid zijn niet van toepassing op werknemers.

G

In artikel 1.7, tweede lid, wordt na 'vorderingen op' ingevoegd: de werknemer,.

H

In het opschrift van paragraaf 2 wordt na 'Bezoldigingsmaximum' toegevoegd: voor topfunctionarissen.

I

In artikel 2.1, eerste lid, wordt na 'Partijen komen' ingevoegd: met betrekking tot een topfunctionaris.

J

Na paragraaf 2 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2a. Bezoldigingsmaximum voor werknemers

Artikel 2a.1

1. Partijen komen met betrekking tot een werknemer geen bezoldiging overeen die meer bedraagt dan het bedrag, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid.
2. Artikel 2.1, tweede, derde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2a.2

1. Onze Minister wie het aangaat en Onze Minister kunnen gezamenlijk besluiten dat partijen met betrekking tot een werknemer een bij dat besluit vast te stellen bezoldiging mogen overeenkomen die hoger is dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2a.1.
2. Een verzoek tot het nemen van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend bij Onze Minister wie het aangaat.
3. Onze Minister wie het aangaat kan zelfstandig besluiten tot afwijzing van een verzoek als bedoeld in het tweede lid.
4. Artikel 2.1, tweede, derde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing in het geval op grond van het eerste lid een van artikel 2a.1 afwijkend bedrag is vastgesteld.
5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.



Artikel 2a.3

1. Onze Minister wie het aangaat en Onze Minister kunnen gezamenlijk bij ministeriële regeling, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, voor een of meer functies van werknemers bij een rechtspersoon of instelling een maximum vaststellen dat hoger is dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2a.1, indien de bijzondere arbeidsmarktomsomstandigheden een hoger bedrag rechtvaardigen.
2. Artikel 2.1, tweede, derde en vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing in het geval op grond van het eerste lid een van artikel 2a.1 afwijkend bedrag is vastgesteld.

K

In het opschrift van paragraaf 3 wordt na 'Sectorale bezoldigingsnorm' toegevoegd: voor topfunctionarissen.

L

In artikel 3.1, eerste lid, wordt na 'Partijen komen' ingevoegd: met betrekking tot een topfunctionaris.

M

Na paragraaf 3 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 3a. Sectorale bezoldigingsnorm voor werknemers

Artikel 3a.1

1. Partijen komen met betrekking tot een werknemer geen bezoldiging overeen die meer bedraagt dan het krachtens artikel 3.3 voor de betreffende rechtspersoon of instelling vastgestelde bedrag.
2. Artikel 3.1, derde, vierde en het zesde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 3a.2

1. Onze Minister wie het aangaat kan, gehoord Onze Minister, besluiten dat partijen met betrekking tot een werknemer een bij dat besluit vast te stellen bezoldiging mogen overeenkomen die hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 3a.1.
2. Een verzoek tot het nemen van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt ingediend bij Onze Minister wie het aangaat.
3. Onze Minister wie het aangaat kan zelfstandig besluiten tot afwijzing van een verzoek als bedoeld in het tweede lid.
4. Artikel 3.1, derde, vierde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing in het geval op grond van het eerste lid een van artikel 3a.1 afwijkend bedrag is vastgesteld.
5. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 3a.3

1. Onze Minister wie het aangaat kan bij ministeriële regeling, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad, voor een of meer functies van werknemers bij een rechtspersoon of instelling een maximum vaststellen dat hoger is dan het bedrag, bedoeld in artikel 3a.1, indien de bijzondere arbeidsmarktomsomstandigheden een hoger bedrag rechtvaardigen.
2. Artikel 3.1, derde, vierde en zesde lid, is van overeenkomstige toepassing in het geval op grond van het eerste lid een van artikel 3a.1 afwijkend bedrag is vastgesteld.

N

Artikel 4.2 wordt als volgt gewijzigd:



1. In het eerste lid, aanhef, wordt 'eenieder in dienstbetrekking' vervangen door: iedere werknemer.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing:
 - a. in geval van een dienstbetrekking van een kleinere omvang dan het bij de verantwoordelijke gebruikelijke voltijds dienstverband, en waarbij de bezoldiging meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, vermenigvuldigd met het aantal uren waarop de dienstbetrekking betrekking heeft en gedeeld door het aantal uren van een voltijds dienstverband;
 - b. in geval van een dienstbetrekking met een kortere duur dan het kalenderjaar, en waarbij de bezoldiging meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.3, eerste lid, vermenigvuldigd met het aantal dagen waarop de dienstbetrekking betrekking heeft en gedeeld door 365.

3. Het derde lid, aanhef, komt te luiden:

De verantwoordelijke vermeldt in het financieel verslaggevingsdocument de in het boekjaar verrichte uitkeringen wegens beëindiging van de dienstbetrekking, alsmede de functie of functies die tijdens de dienstbetrekking zijn bekleed en het jaar waarin de dienstbetrekking is geëindigd van iedere werknemer van wie de bezoldiging niet reeds op grond van artikel 4.1 in het financieel verslaggevingsdocument is opgenomen en:

4. In het zesde lid wordt 'het dienstverband' vervangen door: de dienstbetrekking.

O

Artikel 5.2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef, wordt na 'een vordering op' ingevoegd: een werknemer,.

2. In onderdeel b wordt 'de betrokken topfunctionaris' vervangen door: de betrokken werknemer, de betrokken topfunctionaris..

P

In artikel 5.4, eerste lid, wordt 'paragrafen 2 en 3' vervangen door: deze wet.

Q

In artikel 5.5, eerste lid, wordt 'de topfunctionaris' vervangen door: de werknemer, de topfunctionaris.

R

Na artikel 7.3a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 7.3b

1. In afwijking van artikel 2a.1 onderscheidenlijk artikel 3a.1, is een voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.a1, onderscheidenlijk het bedrag, bedoeld in artikel 3a.1, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na inwerkingtreding van die wet. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wet tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.
2. Indien door wijziging van de bijlage bij artikel 1.3, eerste lid, onderdeel d of e, of artikel 1.4, eerste lid, deze wet van toepassing wordt op de tussen partijen overeengekomen bezoldiging, is in afwijking van artikel 2a.1 onderscheidenlijk artikel 3a.1, een voorafgaand aan de inwerkingtreding van die wijziging tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2.a1, onderscheidenlijk het bedrag, bedoeld in artikel 3a.1, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na inwerkingtreding van de wijziging van de bijlage. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van



die wijziging tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.

3. Indien door de verlening van een subsidie, bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onderdeel c, deze wet van toepassing wordt op de tussen partijen overeengekomen bezoldiging, is een voorafgaand aan de aanvraag van die beschikking tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum, bedoeld in artikel 2a.1, onderscheidenlijk het maximum bedoeld, bedoeld in artikel 2a.2, toegestaan voor ten hoogste vier jaar na de bekendmaking van de subsidiebeschikking. De bezoldiging, bedoeld in de vorige volzin, wordt slechts verhoogd, indien deze verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voorafgaand aan de inwerkingtreding van de aanvraag van die beschikking tussen partijen zijn overeengekomen. De artikelen 5.4 tot en met 5.6 zijn van toepassing.
4. Indien een in eerste of tweede lid bedoelde periode van vier jaar is verstreken, wordt de overeengekomen bezoldiging in een periode van drie jaar teruggebracht tot het voor de rechtspersoon of instelling geldende toepasselijke bedrag. In het eerste jaar bedraagt de verlaging een vierde deel van het verschil tussen de bezoldiging die op grond van het eerste of het tweede lid werd genoten en het geldende toepasselijke bedrag. In het tweede jaar bedraagt de verlaging een derde deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het eerste jaar en het geldende toepasselijke bedrag. In het derde jaar bedraagt de verlaging een tweede deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het tweede jaar en het geldende toepasselijke bedrag. Een verhoging als bedoeld in het eerste en tweede lid, blijft buiten toepassing.
5. Indien een dienstbetrekking van een werknemer waarop dit artikel van toepassing is, wordt verlengd, blijft dit artikel na de verlenging buiten verdere toepassing.
6. Indien een werknemer met een dienstbetrekking waarop dit artikel van toepassing is, binnen dezelfde rechtspersoon of instelling wordt bevorderd tot topfunctionaris, blijft dit artikel na die bevordering van toepassing.

ARTIKEL II

1. Indien het bij koninklijke boodschap van 16 januari 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT) (Kamerstukken II 2016/17, 34 654, nr. 2), tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdelen AL, A, D, F, W, X, Z, AA en AH van die wet eerder in werking zijn getreden of treden dan onderscheidenlijk artikel I, aanhef en onderdelen A, F, G, N, O, P, Q en R van deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

In de aanhef van artikel I wordt 'Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector' vervangen door: Wet normering topinkomens.

B

In artikel I, onderdeel A, wordt onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, een lid ingevoegd, luidende:

4. In onderdeel m wordt 'de paragrafen 2, 3, of 4' vervangen door: de paragrafen 2, 2a, 3, 3a of 4.

C

De aanhef van artikel I, onderdeel E, komt te luiden: Artikel 1.5a komt te luiden:

D

In artikel I, onderdeel F, wordt de zinsnede 'Het tweede en derde lid zijn niet van toepassing' vervangen door: Het tweede lid is niet van toepassing.

E

Artikel I, onderdeel G, vervalt.



F

Artikel I, onderdeel N, komt te luiden:

N

Artikel 4.1, tweede lid, komt te luiden:

2. In het financieel verslaggevingsdocument worden ten aanzien van iedere werknemer van wie de bezoldiging van diens functie of functies de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2a.1, eerste lid, te boven is gegaan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen gegevens vermeld.

G

In artikel I, onderdeel O, eerste lid, wordt 'een vordering op' vervangen door: een vordering uit onverschuldigde betaling op.

H

Artikel I, onderdeel P, vervalt.

I

In artikel I, onderdeel Q, wordt 'de werknemer, de topfunctionaris' vervangen door: de werknemer of de topfunctionaris.

J

In artikel I, onderdeel R, wordt 'artikel 7.3a' vervangen door 'artikel 7.3b' en 'artikel 7.3b' vervangen door: artikel 7.3c.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 16 januari 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (Evaluatiewet WNT) (Kamerstukken II 2016/17, 34 654, nr. 2), tot wet is of wordt verheven, en artikel I, onderdelen A, D, W, X, Z, AA en AH, van die wet later in werking treden dan artikel I, onderdelen A, F, N, O, P, Q en R, van deze wet, wordt die wet als volgt gewijzigd:

A

In artikel I, onderdeel A, vijfde lid, wordt 'de paragrafen 2, 3, of 4' vervangen door: de paragrafen 2, 2a, 3, 3a of 4.

B

Artikel I, onderdeel D, komt te luiden:

D

Artikel 1.6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te luiden:

3. Indien een onverschuldigde betaling niet ongedaan is gemaakt voor 1 juli van het jaar volgend op het jaar waarin de onverschuldigde betaling heeft plaatsgevonden, wordt over de onverschuldigde betaling rente in rekening gebracht. Deze rente is gelijk aan de ingevolge artikel 120, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde wettelijke rente, bedoeld in artikel 119 van Boek 6 van dat wetboek, met dien verstande dat die ten minste vier procent bedraagt. Deze rente wordt enkelvoudig berekend over het tijdvak dat aanvangt op 1 januari van het jaar nadat de onverschuldigde betaling heeft plaatsgevonden en eindigt op de dag voorafgaand aan die van ongedaanmaking.

2. In het vierde lid wordt 'Het tweede en derde lid' vervangen door: Het tweede lid.



E

Artikel I, onderdeel D, vervalt.

F.

In artikel I, onderdeel W, komt het tweede lid van het nieuwe artikel 4.1 te luiden:

2. In het financieel verslaggevingsdocument worden ten aanzien van iedere werknemer van wie de bezoldiging van diens functie of functies de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 2a.1, eerste lid, te boven is gegaan de bij regeling van Onze Minister vast te stellen gegevens vermeld.

G

In artikel I, onderdeel X, eerste lid, onderdeel a, wordt na 'een vordering uit onverschuldigde betaling op' ingevoegd: een werknemer,.

H

Artikel I, onderdeel Z, vervalt.

I

In artikel I, onderdeel AA, wordt, onder vernummering van het tweede lid tot derde lid, een nieuw lid ingevoegd, luidende:

2. In het eerste lid wordt 'de werknemer, de topfunctionaris' vervangen door: de werknemer of de topfunctionaris.

J

In artikel I, onderdeel AH, wordt 'artikel 7.3a' vervangen door 'artikel 7.3b' en 'artikel 7.3b' vervangen door: artikel 7.3c.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het regeringsbeleid met betrekking tot bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector, dat onder meer tot de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) heeft geleid, is er op gericht om bezoldigingen in de top van het loongebouw van de (semi)publieke sector te beheersen door het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen. In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' van 29 oktober 2012 is daarover het volgende overeengekomen:

In afwijking van het advies van de commissie Dijkstal wordt het salaris van bewindspersonen definitief niet verhoogd. In lijn hiermee passen we het wetsvoorstel normering topinkomens aan, dat betrekking heeft op de salarissen in de (semi)publieke sector. De norm wordt 100 in plaats van 130 procent van een ministersalaris. Die geldt niet alleen voor topfunctionarissen, maar voor alle medewerkers. Het is mogelijk een uitzondering te maken als dat noodzakelijk is.¹

Door de inwerkingtreding van de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT op 1 januari 2015 is het eerste deel van deze afspraken uitgevoerd. De wetgever heeft met die wet bepaald dat het ministersalaris als ijkpunt geldt voor de bepaling van de maximale bezoldiging in de publieke en semipublieke sector. Met dit wetsvoorstel wordt de laatste stap gezet in de uitvoering van de afspraken in het regeerakkoord. Dit wetsvoorstel strekt ertoe ook de bezoldiging van werknemers binnen de (semi)publieke sector te normeren. Zoals in het regeerakkoord is afgesproken wordt voor die gevallen waarin bijzondere arbeidsmarktomstandigheden dat rechtvaardigen, voorzien in de mogelijkheid om een uitzondering op het wettelijke bezoldigingsmaximum toe te staan. Voor sectoren waarvoor een verhoogde sectorale norm voor topfunctionarissen geldt (thans uitsluitend de zorgverzekeraars), wordt voorgesteld dat die verhoogde norm ook zal gaan gelden voor de werknemers binnen die sector. Voor de sector waarvoor uitsluitend de openbaarmakingsverplichting (neergelegd in paragraaf 4 van de WNT) geldt (thans alleen het loodswezen), zal ook uitsluitend die verplichting gelden ten aanzien van de bezoldiging van de in die sectoren werkzame werknemers.

In de WNT worden ook regels gesteld voor topfunctionarissen in verband met variabele beloningen (bonussen) en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband (ontslagvergoedingen). In dit voorstel worden deze regels niet van toepassing op werknemers. Voorts wordt voorgesteld om uitsluitend de bezoldiging voor werknemers in dienstbetrekking te normeren. De inhoud en strekking van de bezoldigingsnormering voor werknemers zal hierna worden toegelicht.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is onder meer gebruik gemaakt van de verkenning die op 6 juli 2015 aan de voorzitter van de Tweede Kamer is aangeboden en waarmee inzicht wordt gegeven waar en in welke mate in de (semi)publieke sectoren werknemers werkzaam zijn die meer verdienen dan het WNT-bezoldigingsmaximum (hierna: de verkenning).² Hiernaast geven de WNT-jaarrapportages³ inzicht in hoeverre de bezoldiging van andere werknemers dan topfunctionarissen de WNT-norm overschreed. Daarnaast is in 2015 de eerste integrale evaluatie van de WNT uitgevoerd.⁴ Bovendien heeft sinds de indiening van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector op 14 januari 2011 en de inwerkingtreding van deze wet op 1 januari 2013 niet alleen veel maatschappelijke discussie over het topinkomensbeleid in de (semi)publieke sector plaatsgevonden, maar zijn ook veel ervaringen in de praktijk met de uitvoering van de WNT opgedaan. Zoals hierna naar voren zal komen, hebben de verkenning, de rapportages, de evaluatie en alle ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, waardevolle inzichten opgeleverd die van dienst zijn geweest bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel. De uit de evaluatie voortvloeiende aanpassingen van de WNT die onder andere beogen de effectiviteit van de wet te versterken, zijn opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar aanleiding van de wetsevaluatie (hierna: Evaluatiewet WNT).⁵ Voor een toelichting op de wijzigingen die in dat wetsvoorstel worden voorgesteld, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel. Het voorliggend wetsvoorstel wijzigt de WNT zoals die wet thans luidt. Met het oog op de inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen, zijn in dit wetsvoorstel samenloopbepalingen opgenomen. Verwezen wordt naar het artikelsgewijze deel van de toelichting, artikel II.

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord> (blz. 41).

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/07/03/rapport-verkenning-wnt-3>.

³ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 74 (WNT-jaarrapportage 2013), Kamerstukken II 2015/16, 30 111, nr. 91 (WNT-jaarrapportage 2014) en Kamerstukken 2016/17, 30 111, nr. 102 (WNT-jaarrapportage 2015).

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/01/evaluatie-van-de-wet-normering-topinkomens-wnt-eindrapport-wetsevaluatie-wnt-2013-2015>.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 654, nr. 2.



2. Doelstelling

De regering beoogt bovenmatige bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector tegen te gaan. Met een maatschappelijk aanvaardbaar, evenwichtig en verantwoord bezoldigingsniveau in de publieke sector en de semipublieke sector wordt bijgedragen aan het vertrouwen in en maatschappelijk draagvlak voor deze sectoren. Met de huidige WNT heeft de regering hierin een eerste stap gezet, door de bezoldigingen van topfunctionarissen te normeren op het niveau van een ministersalaris. In het Regeerakkoord is vastgelegd dat een verantwoorde bezoldiging niet beperkt moet zijn tot de toezichts-, bestuurs- en managementfuncties in een organisatie. Vanuit dit oogpunt bezien, wordt met dit wetsvoorstel geregeld dat ook de bezoldiging van werknemers wordt genormeerd op maximaal een ministersalaris.

Uit de jaarrapportages en de verkenning is gebleken dat in een aantal sectoren bezoldigingen boven het maximum van de WNT voorkomen. Uit de wetsevaluatie is ook gebleken dat er geen overtuigende bewijzen zijn dat het bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen een matigende werking naar de rest van het loongebouw heeft gehad. Een wettelijke norm voor de bezoldiging van werknemers is daarom nodig om de afspraken uit het regeerakkoord te realiseren.

Voor twee functiegroepen acht de regering de WNT niet de geëigende weg om tot matiging van inkomens te komen. Het betreft de luchtverkeersleiders met een Europese bevoegdheid tot het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten van de Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) (hierna: luchtverkeersleiders) en de medische beroepsgroepen artsen, tandartsen, apothekers, klinisch chemici en klinisch fysici (hierna: medisch specialisten). Zij worden buiten het bereik van dit wetsvoorstel gehouden. Ook voor deze functies werkt de regering aan een aanvaardbaar, evenwichtig en verantwoord bezoldigingsniveau, doch niet door middel van de WNT, maar als een onderdeel van de algehele visie die de regering voor deze specifieke functies voor ogen heeft. De WNT van toepassing verklaren op die functies, zou in de weg staan aan de verwezenlijking van die visies. Voor de luchtverkeersleiders is de afweging om hen buiten bereik van dit wetsvoorstel te stellen gebaseerd op het rapport 'Advies Arbeidsvoorwaarden en Regeling FLNA LVNL'⁶ uit 2015 van de commissie-Vreeman.⁷ Voor medisch specialisten wordt in dit verband verwezen naar het rapport 'Gezond belonen'⁸ van de commissie Meurs, voortvloeiend uit het Begrotingsakkoord 2013.

Voor de luchtverkeersleiders constateert de commissie-Vreeman dat mede door de hoge functie-eisen, de groei in het internationaal luchtverkeer en de internationale concurrentie op arbeidsvoorwaarden, al lange tijd sprake is van structurele krapte op de arbeidsmarkt. Als gevolg hiervan komt een goede taakuitoefening door de LVNL en de positie van Schiphol steeds meer onder druk te staan. Luchtvaartmaatschappijen kunnen uitwijken naar andere luchthavens wat gepaard gaat met een afname van bedrijvigheid en werkgelegenheid in ruimere zin dan de luchtvaart alleen. De nabijheid van Schiphol met een groot aantal internationale vluchten is immers een belangrijke vestigingsplaatsfactor voor de regio Amsterdam. De commissie doet de aanbeveling om de opleiding, werving en arbeidsvoorwaarden, waaronder de bezoldiging, van luchtverkeersleiders opnieuw in samenhang te bezien en te streven naar een evenwicht tussen enerzijds gepaste soberheid in salariering en anderzijds voldoende capaciteit aan luchtverkeersleiders om het primaire proces draaiende te houden en te voldoen aan de internationale verplichtingen. Het eenzijdig opleggen van een wettelijk bezoldigingsmaximum zal niet bijdragen aan het bereiken van voormeld evenwicht, aldus het advies van de commissie.

Voor de medisch specialisten heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), voortvloeiend uit het Begrotingsakkoord 2013, de commissie Meurs gevraagd om een inventarisatie te maken van beleidsopties om de norminkomens van medisch specialisten meer in overeenstemming te brengen met die van hun collega's in andere landen. In het rapport 'Gezond belonen' ziet de commissie de invoering van integrale zorgtarieven (één rekening voor behandeling door de specialist en het verblijf in het ziekenhuis) als een beloftevol perspectief met het oog op macrobeheersing en kwaliteit. Op die manier krijgt de zorginstelling meer grip op de kosten van de behandeling en wordt tegengegaan dat specialisten verschillende tarieven voor eenzelfde behandeling berekenen. Zo kunnen integrale tarieven bijdragen aan beheersing van de inkomens. Uit het rapport blijkt dat de weg van normering geen effectief instrument is om de beloningen van medisch professionals te matigen. Dit zou voor deze professionals eerder een dominante prikkel zijn om de loondienst te verlaten en zich vrij te vestigen. De regering vindt het van belang dat er een gelijk speelveld bestaat tussen loondienst en vrije vestiging voor medisch specialisten; ook werken in loondienst moet een reële optie blijven. Mede op basis van dit advies is in het zorgakkoord tussen de sociale partners en de regering overeengekomen om de bezoldiging van medisch specialisten niet te normeren.

⁶ De Regeling FLNA LVNL betreft de Regeling Functioneel LeeftijdsNon-Activiteit Luchtverkeersleiding Nederland.

⁷ Kamerstukken II 2015/16, 31 936, nr. 295.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 29 248, nr. 257, bijlage 241466.



3. Strekking van de regelgeving

3.1 Het wettelijke bezoldigingsmaximum (regime 1)

Met voorliggend wetsvoorstel wordt de bezoldiging van werknemers genormeerd. De regering erkent het uitgangspunt dat contractsvrijheid en met name de loonvorming het primaat is van werkgevers en werknemers en dat sociale partners de vrijheid toekomt hierover afspraken te maken. Gelet op de doelstelling wordt met dit wetsvoorstel die vrijheid beperkt door ook voor werknemers een bovengrens te stellen. Die vrijheid wordt echter niet verder beperkt dan noodzakelijk is voor het bereiken van de beoogde doelen. Bovendien biedt het wettelijke bezoldigingsmaximum een bovengrens die voldoende ruimte laat voor vrije, collectieve onderhandelingen. Het maximum kan als een toereikende norm worden aangemerkt voor de bezoldiging van werknemers binnen alle WNT-sectoren, waarvoor reeds het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen geldt. Een nadere toelichting op de beperkingen van dit voorstel op de vrijheid van onderhandelen is opgenomen in paragraaf 6.

De regering onderkent evenwel dat er binnen bepaalde sectoren sprake kan zijn van specifieke functies die wat betreft de normering van de bezoldiging bijzondere aandacht vragen. Het betreft veelal functies waarbij sprake kan zijn van sectorspecifieke complicerende factoren, zoals marktwerking, internationale concurrentie, het bijzondere karakter van bepaalde functies (specialistische kennis) en daaraan gekoppeld, uiteenlopende beloningssystemen. De regering acht het niet uitgesloten dat in verband met dergelijke factoren en onder bepaalde omstandigheden, een hogere bezoldiging dan het wettelijke bezoldigingsmaximum gerechtvaardigd kan zijn. Om dit mogelijk te maken, voorziet dit wetsvoorstel net als voor topfunctionarissen niet alleen in de mogelijkheid om in individuele gevallen een uitzondering toe te staan, maar ook in de mogelijkheid om voor bepaalde functies of functietypen een hogere bezoldigingsnorm vast te stellen dan het wettelijke bezoldigingsmaximum indien bijzondere arbeidsmarktomsomstandigheden daartoe aanleiding geven. Een dergelijke regeling kan op basis van de bestaande regelgeving in het kader van de WNT zowel betrekking hebben op functies of functietypen binnen een rechtspersoon of instelling, als op functies of functietypen binnen meer rechtspersonen en/of instellingen. Anders dan voor de luchtverkeersleiders en de medisch specialisten die geheel buiten de reikwijdte van dit voorstel zijn geplaatst, betekent een uitzondering dat de WNT van toepassing is, al is het maximum hoger dan het wettelijke bezoldigingsmaximum. Ook is de openbaarmakingsplicht voor bezoldigingen boven het wettelijke bezoldigingsmaximum onverkort van toepassing.

In het kader van de consultatie heeft een aantal partijen aangegeven dat men verwacht een beroep te zullen doen op genoemde uitzonderingsbepalingen. De regering vindt het niet opportuun vooruit te lopen op mogelijke verzoeken die ingediend kunnen worden na inwerkingtreding van deze wet. Wel wil de regering hier ingaan op het advies van de Europese Centrale Bank (ECB).⁹ In haar advies benadrukt de ECB het belang van onafhankelijkheid van De Nederlandsche Bank (DNB) en geeft aan dat DNB over voldoende financiële middelen en menskracht moet kunnen beschikken om haar mandaat te vervullen. De ECB roept de regering op om effectieve samenwerking met DNB te verwezenlijken en de onafhankelijkheid van de centrale bank te waarborgen. De regering onderschrijft het belang van effectieve samenwerking met en de onafhankelijkheid van DNB. De regering meent dat dit wetsvoorstel hier niet aan in de weg staat en dat DNB ook met inachtneming van de voorgestelde normering voldoende gekwalificeerd personeel aan kan trekken en behouden om haar taken te kunnen blijven vervullen. Mocht zich een uitzonderlijke situatie voordoen, waarbij de wettelijke normering te beperkend blijkt, kan op dat moment met inachtneming van de wettelijke mogelijkheden naar een oplossing gezocht worden. De regering ziet geen noodzaak hier nu op vooruit te lopen.

3.2 Lagere sectornormen

De WNT voorziet in de mogelijkheid voor de vakminister om in bepaalde sectoren wat betreft de bezoldiging van topfunctionarissen lagere maxima dan het wettelijke bezoldigingsmaximum vast te stellen. Die lagere sectornormen zijn gericht op de functie van topfunctionaris (bestuurders, toezichthouders en hoogste leidinggevenden). Bij het bepalen van die lagere sectornormen wordt vooral rekening gehouden met de omvang of complexiteit van de organisatie, afgemeten aan verschillende indicatoren. Deze hebben echter geen of beperkte betekenis in een functiewaarderingsstelsel voor werknemers, waarvoor functiezwaarte veel meer samenhangt met de aard en inhoud van de functie en de eisen die daaraan worden gesteld dan de omvang of complexiteit van de organisatie. Het maakt voor een onderzoeker, wetenschapper, ICT-specialist of controller niet uit of voor een grote of kleine organisatie gewerkt wordt. Voor specialistische functies zijn de functieomschrijving en -vereisten daarnaast vaak vergelijkbaar met soortgelijke functies bij private bedrijven en instellingen. Met inachtneming van het doel van de wet om bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan wordt derhalve

⁹ Kenmerk van dit advies is: CON/2016/32. Dit advies is openbaar gemaakt door de ECB.



voorgesteld om de bezoldiging van werknemers uitsluitend te normeren aan de hand van het wettelijke bezoldigingsmaximum als absoluut plafond en niet aan de hand van de lagere sectornormen en staffels (in de sectoren zorg, onderwijs, cultuurfondsen, woningbouw en ontwikkelingssamenwerking). Dit laat onverlet dat binnen deze sectoren de bezoldiging van werknemers – met name als de functie een minder specialistisch karakter heeft – doorgaans onder het niveau van de topfunctionarissen blijft.

3.3 Hogere sectornormen (regime 2) en de enkele openbaarmakingsverplichting (regime 3)

Voor topfunctionarissen in het zogenoemde regime 2 van de WNT geldt een verhoogde sectorale norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen. Deze norm geldt thans alleen voor de zorgverzekeraars. Het ligt voor de hand dat wanneer alle werknemers werkzaam bij onder regime 1 vallende instellingen en sectoren onder het wettelijke bezoldigingsmaximum worden gebracht, alle werknemers bij onder regime 2 vallende instellingen en sectoren onder het maximum van regime 2 worden gebracht. Dat wordt dan ook voorgesteld. Voor deze werknemers geldt dus eveneens de verhoogde sectorale bezoldigingsnorm. Lagere staffels onder die norm worden overeenkomstig regime 1 voor werknemers niet voorgesteld. Voorts is ook binnen regime 2 mogelijk dat voor individuele werknemers een uitzondering wordt gemaakt op de norm. Daarnaast is het mogelijk om voor specifieke functies een uitzondering te maken. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn bedoeld voor situaties, die op voorhand niet zijn te voorzien, maar waarin een uitzondering desalniettemin gerechtvaardigd is.

De huidige WNT kent naast de twee regimes met een bezoldigingsmaximum (het wettelijke bezoldigingsmaximum en de verhoogde sectorale bezoldigingsnorm) een derde regime, waarbij uitsluitend de wettelijke verplichting tot openbaarmaking van bezoldigingsgegevens geldt. Dit regime geldt nu uitsluitend voor het loodswezen. Bij de totstandkoming van de WNT heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het regime van openbaarmaking van topfunctionarissen en niet-topfunctionarissen in overeenstemming met paragraaf 4 van de WNT voor deze sector voldoende is.¹⁰ Er is geen reden om voor de normering of de openbaarmaking van de bezoldiging van werknemers in deze sector tot een andere conclusie te komen.

3.4 Externe inhuur

Dit wetsvoorstel normeert de bezoldiging van werknemers, werkzaam op basis van een dienstbetrekking.¹¹ Er is geen normering in dit wetsvoorstel opgenomen voor medewerkers die zonder dienstbetrekking werkzaam zijn. Dit betreft externe inhuur waarvan de vergoeding op basis van een factuur wordt betaald en waarbij de betrokkene niet op de loonlijst staat. Het voorstel wijkt hiermee af van wat op grond van de WNT voor topfunctionarissen geldt. Voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking is de bezoldiging bij algemene maatregel van bestuur (in het Uitvoeringsbesluit WNT) wel genormeerd. Hoewel de regering onderstreept dat bovenmatige externe inhuur ook op medewerkersniveau ongewenst is, acht de regering het met het oog op de afwijkende aard van de functies die het betreft en met het oog op de uitvoerbaarheid van de regelgeving op dit moment niet opportuun de bezoldiging van medewerkers zonder dienstbetrekking middels dit wetsvoorstel te normeren.

Wat betreft inhuur van medewerkers zijn er verschillen met de inhuur van topfunctionarissen. In het geval van topfunctionarissen in de zin van de WNT is altijd – ongeacht de vorm van het contract – sprake van vervulling van een aanwijsbare functie binnen een organisatie, zoals een bestuursfunctie, die (tijdelijk) door een ingehuurde functionaris wordt vervuld. Bij de inhuur van medewerkers op basis van een opdracht gaat het vaak niet om de vervulling van een (reguliere) functie in een hiërarchische relatie. Veelal betreft het inhuur voor een of meer te verrichten werkzaamheden die vaak in een beperkte periode geleverd moeten worden en die met een resultaatsverplichting aan een externe opdrachtnemer is verleend. Voorts werken meer externen, al dan niet in wisselende samenstelling, veelal mee aan het leveren van de overeengekomen prestaties. De totale prestatie van de opdrachtnemer is daarom niet altijd te vertalen in een afgebakende bezoldiging voor individuele, tewerkgestelde werknemers. De opdrachtgever vraagt bepaalde diensten en komt hiervoor een totaalprijs overeen met de opdrachtnemer. Daarnaast kan de inhoud van één opdracht allerhande functies betreffen, zoals ICT'ers, juristen, verpleegkundigen, onderzoekers of documentairemakers, met verschillende tariefstellingen. Voor topfunctionarissen betreft het daarentegen in de regel een functievulling van een vergelijkbaar karakter, te weten een algemeen leidinggevende rol binnen een organisatie. Anders dan voor de diverse tarieven voor medewerkers, kan bij topfunctionarissen daardoor eenvoudiger een overkoepelende, algemene en toepasbare norm worden opgelegd.

Een onzorgvuldig ingepaste normering voor medewerkers zonder dienstbetrekking binnen het

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 9.

¹¹ Voor een definitie van topfunctionaris wordt verwezen naar artikel 1.1, onderdeel b, van de WNT.



systeem van de WNT leidt tot grote uitvoeringsproblemen en -kosten. Dit komt onder meer door de diverse contractsmogelijkheden die voor de overeenkomst van opdracht bestaan. Zoals gezegd kan het een overeenkomst betreffen met een resultaatsverplichting, waarbij het voor de opdrachtgever om het even is hoeveel medewerkers hiervoor door de opdrachtnemer worden ingezet. Hiernaast kan het de inhuur van medewerkers betreffen die per uur of per maand declareren, met of zonder een vergoeding voor declarabele uren, ondersteuning of administratieve lasten. Om deze redenen is met de Reparatiewet WNT de openbaarmakingsverplichting voor medewerkers zonder dienstbetrekking komen te vervallen. In verschillende consultatiereacties is op het risico van onuitvoerbaar regelgeving gewezen.

De regering is zich ervan bewust dat het niet normeren van de bezoldiging van medewerkers zonder dienstbetrekking tot een toename van externe inhuur kan leiden. Ook in de consultatie is gewezen op het risico van het ontwijken van de wet middels het inzetten van externe inhuur. De regering voert daarom reeds op andere terreinen actief beleid om schijnzelfstandigheid en oneigenlijk gebruik van externe inhuur tegen te gaan. Er geldt bijvoorbeeld voor de inhuur bij het Rijk dat slechts een beperkt deel van de totale personele uitgaven aan externe inhuur mag worden besteed en dat uurtarieven boven een bepaald tarief gemotiveerd moeten worden.¹² Dat instrument wordt overigens ook door een aantal decentrale overheden gehanteerd. Hiernaast werd in de consultatie aangegeven dat partijen zelf ook hun verantwoordelijkheid nemen op het gebied van inhuur van personeel en die verantwoordelijkheid ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen blijven nemen. Zo is het actief beleid van de Universitair Medische Centra om zoveel mogelijk personeel in loondienst te nemen en wordt er binnen het Rijk gewerkt met interne flexibele arbeidspools, om in tijdelijke functiebehoeften te kunnen voorzien. Daarnaast geven vakcentrales aan in de praktijk scherp toe te zien op de inhuur van extern personeel en op ontduiking of ontwijking van cao-afspraken. De regering verwacht dat de hier genoemde maatregelen een mogelijke toename van externe inhuur zal afremmen. Evenwel erkent de regering dat het van belang is hier scherp op toe te zien en zal zij de impact van de invoering van dit wetsvoorstel op de externe inhuur van medewerkers in de reguliere wetsevaluatie van de WNT monitoren. Daarnaast zal de regering dit jaar een onderzoek starten naar mogelijke, uitvoeringstechnisch haalbare, aanvullende maatregelen en de uitkomsten hiervan delen.

3.5 Openbaarmaking

Op grond van artikel 4.2 van de WNT geldt voor alle instellingen die onder de reikwijdte van de WNT vallen een openbaarmakingsplicht met betrekking tot de bezoldiging en de uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van werknemers, van wie de bezoldiging en de uitkeringen het wettelijke bezoldigingsmaximum te boven gaat. Deze openbaarmakingsplicht verandert niet met dit voorstel. De publicatie gebeurt derhalve steeds op functieniveau en niet op naam, zoals voor de topfunctionarissen. Ook worden alleen de bezoldigingen (en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband) die de norm te boven gaan openbaar gemaakt. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid die topfunctionarissen dragen publieke verantwoording met zich meebrengt, en hun bezoldiging daarom voor iedereen kenbaar moet zijn, geldt die overweging niet voor werknemers.

De openbaarmakingsplicht op grond van artikel 4.2 van de WNT geldt niet voor luchtverkeersleiders bij de LVNL en medisch specialisten. Deze functies vallen in het geheel buiten het bereik van de WNT. Dit is toegelicht in paragraaf 2 van deze toelichting. Derhalve geldt evenmin een openbaarmakingsverplichting op grond van deze wet. De regering heeft in het kader van de WNT geen informatiebehoefte op dit vlak.

Op één onderdeel verandert de openbaarmakingsverplichting wel. Voor werknemers die in het kalenderjaar korter dan een jaar werkzaam zijn, wordt de norm naar rato herrekend. Indien deze herrekende norm wordt overschreden, dient deze overschrijding openbaar te worden gemaakt. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting.

4. Effecten en neveneffecten van het voorstel

4.1 Beoogde effecten en neveneffecten

Zoals in de inleiding uiteengezet is, is bij de voorbereiding van onderhavig wetsvoorstel gebruik gemaakt van de verkenning, evaluatie en eerste ervaringen met de WNT. Uit de ervaringen met de WNT in de periode 2013–2015 blijkt dat de wettelijke normering van de bezoldiging doeltreffend is. De normering voorkomt bij nieuwe benoemingen en herbenoemingen op topfuncties dat bovenmatige bezoldigingen worden afgesproken. Het blijkt ook dat een aantal topfunctionarissen, hoewel zij ingevolge het overgangsrecht nog recht hadden op een hogere bezoldiging, daar vrijwillig geheel of

¹² Kamerstukken II 2009/10, 32 124, nr. 18.



gedeeltelijk van hebben afgezien of zelfs hun bezoldiging hebben verlaagd. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de thans in artikel 4.2 van de wet opgenomen verplichting tot openbaarmaking van de overschrijdingen van de norm voor werknemers (niet zijnde topfunctionarissen), voor wie de normering thans niet geldt, ook als zodanig een matigend effect heeft op de bezoldiging van die werknemers. Hieruit blijkt dat van openbaarmaking alleen – zonder dat overschrijdingen tevens verboden zijn – geen matigend effect uitgaat. Openbaarmaking is wel van belang om de daadwerkelijke naleving van de norm kracht bij te zetten, maar openbaarmaking alleen is beslist ontoereikend. Dit steunt de regering in haar overwegingen om de reikwijdte van de normering van de bezoldiging uit te breiden naar alle werknemers en het voor deze groep niet te laten bij openbaarmaking van bovenmatige bezoldigingen.

Hiernaast wordt met dit wetsvoorstel ingespeeld op enkele neveneffecten van de nu geldende wet. Hoewel eventuele neveneffecten gezien de relatief korte periode waarin de wet van kracht is, nog moeilijk meetbaar zijn, geeft de wetsevaluatie hier enkele inzichten in. Uit het onderzoek naar niet-beoogde effecten van de wet blijkt bijvoorbeeld dat de WNT, en dan met name de verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100% van het ministersalaris, in verschillende sectoren heeft geleid tot tegenstrijdigheden in de top van het loongebouw. Er zijn verschillen ontstaan tussen de bezoldiging van topfunctionarissen in de zin van de WNT en de bezoldiging van bijvoorbeeld directeuren of managers in de laag onder de topfunctionarissen. Dit maakt dat topfunctionarissen in bepaalde gevallen aanzienlijk minder kunnen verdienen dan de laatstgenoemde groep. Functionarissen uit die groep kunnen dan minder dan voorheen gemotiveerd zijn om door te stromen naar een topfunctie in de zin van WNT. De instroom van nieuw talent bij de posities van topfunctionarissen loopt hierdoor terug, waardoor het gevaar van stagnatie dreigt. Door behalve de bezoldiging van topfunctionarissen ook de bezoldiging van werknemers te normeren, worden deze negatieve effecten tegengegaan. De regering onderkent dat het genoemde effect nog steeds kan optreden in sectoren waar voor topfunctionarissen verlaagde bezoldigingsmaxima gelden. De afwegingen voor het al dan niet opnemen van verlaagde maxima voor werknemers zijn reeds geschetst in paragraaf 2.2. Los hiervan is het overigens mogelijk dat sectoren als gevolg van de normering voor topfunctionarissen, voor het personeelsbestand in brede zin toch werken aan het aanpassen van de top van hun loongebouwen, zodat een te grote rem op de doorstroom in de desbetreffende sectoren wordt voorkomen.

Uit de ervaringen met de wet blijkt verder dat wanneer de bezoldiging van topfunctionarissen wel genormeerd is en de bezoldiging van andere werknemers niet, het aantrekkelijk kan worden gevonden een functie zo in te richten dat niet (langer) sprake is van een topfunctionaris. Met de uitbreiding van de personele reikwijdte van de WNT worden mogelijkheden van ontwijking in deze sfeer geblokkeerd. Ook wanneer de taken en bevoegdheden van een topfunctionaris worden aangepast zodat betrokkene niet langer als topfunctionaris is aan te merken, zal voor betrokkene de WNT-normering gelden.

De resultaten van de evaluatie geven eveneens inzicht in mogelijke neveneffecten van het voorliggende wetsvoorstel. Uit de evaluatie blijkt dat het zeer aannemelijk is dat het overgangsrecht voor een rem op de mobiliteit van topfunctionarissen heeft geleid. Dit zal mogelijk ook voor werknemers het geval worden. Dit is ook in de consultatie naar voren gekomen. Om in ieder geval de doorstroom naar functies als topfunctionaris hiermee niet nog eens opnieuw te belemmeren is derhalve in het overgangsrecht opgenomen dat bij interne doorstroom naar een dergelijke positie het overgangsrecht niet vervalt. Verwezen wordt naar het artikelsgewijze deel van de toelichting (artikel I, onderdeel R).

In de consultatie is eveneens de vrees geuit voor het neveneffect dat het wetsvoorstel de werving van nieuwe werknemers zal belemmeren. Ook bij de evaluatie van de huidige WNT zijn deze zorgen geuit, maar dit effect is voor topfunctionarissen niet overtuigend aangetoond. De regering heeft ook geen aanwijzingen dat de werving van nieuwe werknemers significant zal worden belemmerd. Daarnaast blijkt uit de evaluatie ook dat er signalen zijn dat zich een ander type, bijvoorbeeld jongere kandidaten, aandient en het aanbod meer divers wordt.

4.2. Impact

In veel sectoren en voor veel instellingen zal het effect van onderhavig wetsvoorstel beperkt zijn, omdat zij nauwelijks werknemers hebben met een bezoldiging boven het WNT-maximum. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het Rijk, de provincies, gemeenten, waterschappen, woningcorporaties, het funderend onderwijs (primair en voortgezet onderwijs), het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Uit de verkenning en de WNT-jaarrapportage 2015 is echter af te leiden dat in enkele publieke en semipublieke sectoren bezoldigingen boven het wettelijke bezoldigingsmaximum onder werknemers voorkomen. De regering gaat ervan uit dat met dit wetsvoorstel bovenmatige bezoldigingen in deze sectoren worden tegengegaan.



5. Overgangsrecht en het recht op een ongestoord genot van eigendom

Met de voorgestelde normering worden niet alleen toekomstige bezoldigingsafspraken beperkt. Het voorstel heeft ook gevolgen voor werknemers die reeds bezoldigingsafspraken boven de norm hebben. In het kader van het wetsvoorstel voor de WNT en de Wet verlaging bezoldigingsmaximum is aangenomen dat gemaakte salarisafspraken toekomstige vorderingen zijn op de werkgever en naar verwachting door de nationale rechter en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) zullen worden aangemerkt als eigendom in de zin van artikel 1 Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Een inmenging van het recht op ongestoord genot van het eigendom is toegestaan in het geval voor de maatregel die de inmenging veroorzaakt een adequate wettelijke basis is, de maatregel voorzienbaar is en een algemeen belang dient. Het EHRM kent de lidstaten een ruime *margin of appreciation* toe wat betreft de vraag of de maatregel een algemeen belang dient. Dat betekent dat het EHRM het standpunt van de wetgever op deze punten in de regel accepteert, tenzij enige grond ontbreekt. Voor ingrijpen op het ongestoord genot op eigendom moet daarnaast een *fair balance* bestaan tussen enerzijds het belang van de Staat om een bezoldigingsmaximum in te stellen en anderzijds de bescherming van individuele rechten. Wat betreft de *fair balance* zullen de individuele belangen van betrokkenen, de omvang van de groep belanghebbenden en de voorzienbaarheid van de bezoldigingsnormen moeten worden afgewogen tegen het belang van de Staat om het wettelijke bezoldigingsmaximum ook te laten gelden voor bestaande bezoldigingsafspraken. Ook wat betreft deze belangenafweging komt de wetgever een ruime *margin of appreciation* toe.¹³

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd enerzijds de wettelijke, voorzienbare basis te creëren voor de normering van de bezoldiging van werknemers die in de (semi-)publieke sector werkzaam zijn, waarbij wordt bepaald tot wie dit wetsvoorstel zich richt en welke gevolgen de normering heeft voor bestaande bezoldigingsafspraken. Het wetsvoorstel dient anderzijds een algemeen belang dat voortbouwt op het algemeen belang van de WNT, namelijk het – verder – voorkomen van bovenmatige bezoldigingen binnen de (semi-)publieke sector. Om dit te kunnen realiseren acht de regering het noodzakelijk dat ook bestaande bezoldigingsafspraken van werknemers worden gecorrigeerd. Ook wat betreft de vraag of sprake is van een *fair balance* tussen het algemeen belang en de bescherming van het eigendomsrecht van individuen, meent de regering dat die bevestigend moet worden beantwoord. De groep werknemers van wie de individuele belangen (te weten de bezoldiging) direct geraakt wordt door de normering afgezet tegen de omvang van de gehele groep werknemers in de sectoren waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, is relatief klein. De impact van het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom in kwantitatieve zin als aanvaardbaar gezien. Wat betreft de voorspelbaarheid kan worden aangevoerd dat reeds sinds de publicatie van het regeerakkoord 'Bruggen Slaan' het voornemen van de regering om de bezoldigingsnormering uit te breiden naar alle werknemers in de publieke en semipublieke sector bekend is. Toch kan het risico niet worden uitgesloten dat een onmiddellijke toepassing van de normering zou kunnen worden aangemerkt als strijdig met het EVRM. Daarom wordt in artikel 7.3b voorzien in overgangsrecht overeenkomstig het overgangsrecht dat geldt voor topfunctionarissen vallend onder de WNT. Dit betekent dat bestaande bezoldigingsafspraken vier jaar worden gerespecteerd en vervolgens in drie jaar worden afgebouwd naar het wettelijke bezoldigingsmaximum (zie ook de artikelsgewijze toelichting).

Bij de consultatie hebben enkele organisaties hun bedenkingen geuit over de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het eigendomsrecht. De Vakcentrale voor professionals vindt de overgangsperiode te kort 'voor een goede aanpassing'. De Nederlandsche Bank vraagt zich af of een overgangsrecht dat vergelijkbaar is met dat voor topfunctionarissen, voldoende is nu de normering werknemers betreft. In dat verband wijst zij erop dat de duur van het overgangsrecht voor topfunctionarissen is gebaseerd op de tijdelijke aanstellingen van topfunctionarissen. In geval van werknemers is echter doorgaans sprake van een contract voor onbepaalde tijd. De Woonbond vindt het voorgestelde overgangsrecht daarentegen te ruim en stelt een kortere overgangstermijn voor.

De regering is van mening dat met dit overgangsrecht ook in het geval van werknemers een eerlijke en voldoende voorspelbare balans wordt getroffen tussen de individuele belangen van de betrokkenen en het belang van de Staat om ten behoeve van het algemeen belang bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan. Bij het bestaande overgangsrecht (voor topfunctionarissen) is weliswaar onder andere rekening gehouden met de gemiddelde benoeming in de semipublieke sector, maar ook voor topfunctionarissen die bijvoorbeeld een aanstelling of arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben, is de overgangstermijn van in totaal zeven jaar lang genoeg geacht om zich op de nieuwe situatie en regelgeving voor te bereiden.¹⁴ De regering ziet niet in dat voor werknemers, anders dan

¹³ T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik, m.m.v. B. Barentsen, Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM, Leiden, 21 september 2009.

¹⁴ Kamerstukken I 2011/12, 32 600, F, blz. 26.



voor die topfunctionarissen, een langere of andere overgangperiode gerechtvaardigd zou zijn. De regering gaat er vanuit dat, voor zover het voorstel leidt tot een beperking van het recht op ongestoord genot van het eigendom, deze beperking gerechtvaardigd is en daarmee niet in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

6. Verhouding tot het recht op collectief onderhandelen

6.1. Het bezoldigingsmaximum in verhouding tot het recht op collectief onderhandelen

Zoals in de memorie van toelichting bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT is toegelicht,¹⁵ kan een wettelijke maximering van de bezoldiging worden aangemerkt als een maatregel die het recht op vrij en collectief onderhandelen beperkt. Dit recht is neergelegd in de verdragen van de *International Labour Organization* (in het bijzonder in ILO Verdrag nr. 98, ILO Verdrag nr. 151 en ILO verdrag nr. 154), artikel 6, eerste lid, van het Europees Sociaal Handvest (ESH) en artikel 11 van het EVRM. Een beperking van het recht op vrij en collectief onderhandelen is, hoewel in verregaande mate verboden, onder omstandigheden toegestaan. Het betreft geen absoluut recht.

Eerder heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT geen ontoelaatbare inbreuk maakt op het recht op vrij en collectief onderhandelen. Daarbij is in overweging genomen dat het *Committee on Freedom of Association* van de ILO zich vooralsnog niet heeft uitgesproken over een wettelijk bezoldigingsmaximum voor de – in beginsel hoger betaalde – (top)functionarissen. Uit de rapporten van het *Committee* is bovendien af te leiden dat de ILO-verdragen met name zien op werknemers met een modaal of laag inkomen en het ingrijpen op of bevriezen van hun salarissen.¹⁶ De WNT stelt echter uitsluitend een bovengrens voor de bezoldiging, die in verhouding tot een modaal salaris in Nederland, als hoog moet worden gezien. De groep personen die rechtstreeks door deze norm wordt geraakt, is derhalve klein. Voor het grootste deel van de groep geldt derhalve een norm waaronder vrije en collectieve onderhandelingen kunnen plaatsvinden. Dat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de bezoldiging van alle 'gewone' werknemers (naast de bezoldiging van de topfunctionaris) in de publieke en semipublieke sector te normeren, leidt in zoverre niet tot een andere conclusie. Ook (en juist) voor werknemers moet het wettelijke bezoldigingsmaximum worden gezien als een relatief hoge bovengrens. De regering komt evenwel tot een andere conclusie waar het gaat om de verenigbaarheid van een bonusverbod en normering van de ontslaguitkeringen met de onderhandelingsvrijheid. Daartoe wordt het volgende opgemerkt.

6.2. Het maximum voor uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband in verhouding tot het recht op collectief onderhandelen

In de WNT geldt op grond van artikel 2.10, eerste lid, en artikel 3.7, eerste lid, een normering ten aanzien van – kort gezegd – de overeengekomen, uitkeringen die wegens beëindiging van het dienstverband worden toegekend. Deze bedragen maximaal een jaarsalaris, met een maximum van €75.000. Alleen ontslagvergoedingen die rechtstreeks, dwingend en eenduidig voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of een wettelijk voorschrift alsook ontslagvergoedingen die toegekend worden door de rechter vallen op grond van artikel 1.1, onderdeel i, en artikel 1.6, tweede lid, buiten deze normering. Dit geldt daarmee ook voor boven- en nawettelijke werkloosheidsregelingen (die aanvullen op de wettelijke WW), afspraken in het kader van sociaal (flankerend) beleid en van werk naar werk beleid die in algemeen verbindend verklaarde cao's of wettelijke voorschriften vastgelegd zijn.

Voor werknemers is deze normering ten aanzien van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband niet in het wetsvoorstel opgenomen. Een dergelijke bepaling draagt niet bij aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen, maar zou alle werknemers op ingrijpende wijze treffen – ook indien de bezoldiging normaal gesproken ver onder het bezoldigingsmaximum blijft. Dit kan bijvoorbeeld al spelen bij reorganisaties en de toepassing van sociale plannen die niet algemeen verbindend verklaard zijn. Ingrijpen hierop is een beperking van het recht op collectief onderhandelen zoals neergelegd in onder meer de hiervoor genoemde ILO-verdragen.

6.3. Het verbod op variabele beloningen in verhouding tot het recht op collectief onderhandelen

Voor topfunctionarissen geldt op grond van de artikelen 2.11 en 3.8 van de WNT een wettelijk verbod op winstdelingen, bonusbetalingen of andere variabele beloningen. Dit verbod geldt ongeacht de

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 25–27.

¹⁶ Vergelijk: B. Gernigon, A. Odero and H. Guido, *Collective bargaining: ILO Collective bargaining: ILO standards and the principles of the supervisory bodies*, Genève: 2000, blz. 52–53.



hoogte van de bezoldiging: ook als de bezoldiging inclusief de bonussen onder de norm blijft, zijn bonussen verboden. Slechts enkele vormen van variabele beloning zijn op grond van het Uitvoeringsbesluit WNT¹⁷ van deze bepaling uitgezonderd.¹⁸ De regering is naar aanleiding van de wetsevaluatie WNT overigens voornemens dit verbod af te schaffen voor zover door de uitkering van deze variabele beloningen het bezoldigingsmaximum niet wordt overschreden.

Het nu geldende wettelijke verbod op variabele beloning acht de regering te stringent voor werknemers. In dat geval zou immers geen enkele werknemer bij een instelling vallend onder de WNT een variabele beloning mogen ontvangen, ongeacht de hoogte van zijn totale bezoldiging en ongeacht of sprake is van een 'topinkomen'. Hiermee zou een te vergaande inbreuk worden gemaakt op de individuele maar veelal ook collectieve arbeidsvoorwaardenvorming van een zeer grote groep werknemers, waarmee deze op gespannen voet staat met de verdragen van de ILO en het daaruit voortvloeiende recht op vrij en collectief onderhandelen. Een algeheel verbod, ook voor medewerkers met een inkomen (ver) onder de norm, draagt bovendien niet bij aan de doelstelling van deze wet om bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan.

Om bovengenoemde redenen is er geen uniform geldend bonusverbod opgenomen in het wetsvoorstel. Opgemerkt wordt dat de variabele beloning wel tot de bezoldiging zal worden gerekend. De reguliere bezoldiging en de variabele beloning mogen bij elkaar opgeteld het bezoldigingsmaximum niet overschrijden. In het geval echter de variabele beloning ingevolge het Uitvoeringsbesluit WNT is uitgezonderd van het bezoldigingsbegrip, wordt die beloning niet meegerekend in het kader van de vraag of met de bezoldiging het wettelijke bezoldigingsmaximum wordt overschreden. Aan deze opsomming zal na inwerkingtreding van deze wet tevens de vergoeding toegevoegd worden die een medewerker op grond van de Rijksoctrooiwet van de werkgever ontvangt, nadat de werkgever octrooi heeft aangevraagd voor zijn uitvinding. Zonder deze uitzondering zal een dergelijke uitkering veelal niet toegekend kunnen worden, omdat als gevolg daarvan de bezoldigingsnorm wordt overschreden. Het onthouden van een uitvindersvergoeding wordt gelet op het bijzondere en incidentele karakter van die vergoeding onwenselijk geacht en het uitkeren hiervan niet in strijd met het doel van deze wet.

6.4 Gevolgen van het wetsvoorstel voor bestaande cao's.

Uit de ILO-verdragen is af te leiden dat het wetsvoorstel geen invloed mag hebben op bezoldigingsafspraken voor zover die voortvloeien uit cao's die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tot stand zijn gekomen. Naar aanleiding van de internetconsultatie hebben verschillende organisaties zich op het standpunt gesteld dat dit wetsvoorstel wel degelijk een inbreuk maakt op bestaande cao's.

In verschillende reacties is aangevoerd dat het verlagen van de top van een loongebouw als gevolg van het wettelijke bezoldigingsmaximum doorwerkt in het hele loongebouw, omdat het loongebouw als geheel moet worden gezien en verschillende functiewaarderingen veelal in verhouding tot elkaar staan. Hiermee maakt de normering mogelijk inbreuk op bestaande cao-afspraken van alle werknemers. Daarnaast is door sommige organisaties aangevoerd dat de cao-schalen weliswaar op of onder het wettelijke bezoldigingsmaximum liggen, maar in de cao's ook afspraken zijn gemaakt over verschillende toelagen, zoals functioneringstoelagen, arbeidsmarkttoelagen of bindingspremies en gratificaties die bij toekenning van dergelijke toelagen of premies tot overschrijding van de norm zullen leiden. Ten slotte is ook aangevoerd dat de hoogste cao-schalen direct worden geraakt door het wetsvoorstel. Dit is naar voren gebracht voor de netbeheerders door de Werkgeversvereniging voor Energie, Kabel & Telecom, Afval & Milieu (WENb) en voor de zorgsector door de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen.

Voorop wordt gesteld dat het wetsvoorstel het wettelijke bezoldigingsmaximum als norm stelt voor bezoldigingen van werknemers. Hoewel het voorstelbaar is dat een maximum voor de top van het loongebouw mogelijk gevolgen kan hebben voor de rest van het loongebouw, verplicht het voorstel niet tot een dergelijke doorwerking, noch tot aanpassing van bestaande cao-afspraken onder de norm. Daar komt bij dat aanpassing van een (bestaande) cao instemming van de sociale partners vraagt. Een aantal vakcentrales heeft bij de consultatie aangegeven dat men onderkent dat werkgevers spreken over een drukkende werking op het gehele loongebouw maar dat zij de noodzaak van aanpassing voor de lagere schalen die niet direct door dit wetsvoorstel geraakt worden niet inzien en dat zij daarom niet zo maar aan dergelijke aanpassingen mee zullen werken. Hetzelfde geldt voor het betoog dat het voorstel ingrijpt in bestaande cao-afspraken voor zover het de verschillende toelagen, premies dan

¹⁷ Artikel 1.2 van Uitvoeringsbesluit WNT.

¹⁸ Een uitgebreide toelichting is opgenomen bij het besluit van 11 december 2015 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit WNT onder meer in verband met de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking voor de eerste twaalf maanden van de functievervulling en wijziging van bijlage 1 en 2 bij de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.



wel gratificaties betreft. Het voorstel verbiedt het toekennen van dergelijke bezoldigingscomponenten niet. Ook in zoverre is van een inbreuk op bestaande cao's geen sprake.

Ondanks het voorgaande is het niet uitgesloten dat het toekennen van voormelde toelagen die uit een bestaande cao voortvloeien in de praktijk kan leiden tot een bezoldiging boven het wettelijke bezoldigingsmaximum. In zoverre zou het wetsvoorstel inbreuk kunnen maken op de onderhandelingsvrijheid. Een dergelijke inbreuk op de onderhandelingsvrijheid is ook aan de orde voor wat betreft de hoogste cao-schalen die direct geraakt worden door het wetsvoorstel. Echter, het wetsvoorstel voorziet in overgangsrecht voor *bestaande* bezoldigingsafspraken en daarom ook voor bestaande bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit lopende cao's. Het treffen van een overgangsregeling voor *toekomstige* bezoldigingsafspraken die voortvloeien uit lopende cao's bleek, evenals in het kader van de WNT2, uiterst complex, zodat voor deze categorie bezoldigingsafspraken geen overgangsrecht geldt. Het voorgestelde wetsvoorstel kan dan bij nieuw te maken bezoldigingsafspraken mogelijk inbreuk maken op een lopende cao. Om dit te voorkomen, is het mogelijk om voor voormelde categorie bezoldigingsafspraken gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden neergelegd in het nieuwe artikelen 2a.2 en 2a.3. Het gaat dan om situaties waarin een werkgever en een werknemer na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van een voor de inwerkingtreding bestaande cao een hogere bezoldiging dan het wettelijke bezoldigingsmaximum overeen kunnen komen. Situaties waarin een werkgever en een werknemer voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van een reeds bestaande cao een hogere bezoldiging dan het wettelijke bezoldigingsmaximum zijn overeengekomen, worden zoals gezegd, beschermd door het overgangsrecht.

7. Administratieve lasten

Van belang is dat over de gehele breedte van de WNT bij de wetsevaluatie WNT uitdrukkelijk aandacht is geschonken aan de administratieve lasten. De regering heeft op basis van deze evaluatie haar voornemens aangekondigd om tot een reductie van deze lasten te komen. Voor zover hiertoe wetswijziging nodig is, worden hiervoor in de Evaluatiewet WNT¹⁹ voorstellen uitgewerkt, die ook betekenis hebben voor andere werknemers dan topfunctionarissen.

De administratieve lasten en nalevingskosten voor betrokken rechtspersonen en instellingen die uit de WNT voortvloeien zijn voornamelijk het gevolg van het 1) inwerken in en kennisnemen van (nieuwe) wet en regelgeving (initiële regeldruk), 2) het toetsen van nieuwe bezoldigingsafspraken (inhoudelijke nalevingskosten), 3) de publicatie van bezoldigingsgegevens in het financieel jaarverslag, 4) de inschakeling van een accountant om het financieel jaarverslag op dit punt te controleren, en 5) de elektronische melding van deze gegevens aan de desbetreffende vakminister. De administratieve lasten als gevolg van dit voorstel moeten ook in dit kader gezien worden. Het wetsvoorstel heeft met name impact op de eerste drie componenten; de vierde en vijfde component wijzigen niet significant, want de plicht tot inschakeling van de accountant en de digitale melding bestonden al voor inwerkingtreding van deze wet. Bovendien wordt een reductie van administratieve lasten met name op deze laatste twee componenten ingezet met de Evaluatiewet WNT.

Elk wetsvoorstel gaat gepaard met initiële regeldruk, waarbij de personen en organisaties die het aangaat zich moeten inlezen om te beoordelen welke impact het wetsvoorstel voor hen heeft. Dit is ook opgemerkt in de consultatieronde van dit voorstel. In dit voorstel is beoogd de initiële regeldruk zo laag mogelijk te houden, door zo beperkt mogelijk in te grijpen in het systeem en begrippenkader van de WNT. De boodschap van dit voorstel is eenduidig, de reeds bekende bezoldigingsnorm geldt nu ook voor werknemers. In de consultatie is opgemerkt dat de stapeling van nieuwe regelgeving in de WNT extra regeldruk met zich mee brengt. Dit wetsvoorstel is de laatste stap in het WNT-traject, de doelstellingen en strekking van dit wetsvoorstel zijn dus sinds reeds lange tijd bekend en voorgenomen. De regering meent met het oog hierop dat het van belang is juist nu met dit wetsvoorstel te komen, omdat instellingen zo binnen afzienbare termijn hun administraties en kennisfuncties op het eindstadium van de wet in kunnen richten en hierover niet langer in administratieve onzekerheid verkeren.

Een toename in de administratieve lasten is te verwachten met betrekking tot de toetsing van nieuwe bezoldigingsafspraken en de publicatie van bezoldigingsgegevens, zoals in de consultatie ook door verschillende partijen is benadrukt. Wat betreft de toetsing vooraf geldt dat anders dan voorheen de bezoldiging na inwerkingtreding van dit voorstel ook vooraf bij het maken van afspraken over de arbeidsvoorwaarden moet worden getoetst. Theoretisch zou dit voor alle werknemers van een instelling moeten gebeuren. In de praktijk zal dit zich concentreren op bezoldigingen die het bezoldigingsmaximum naderen. Dit gebeurt momenteel ook reeds voor topfunctionarissen. Uit de wetsevaluatie is echter gebleken dat slechts een kwart van de instellingen kosten maakt met betrekking tot

¹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 654, nr. 2



inhoudelijke nalevingskosten. Slechts 5 tot 6% hiervan maakt kosten om bij de werving van een nieuwe topfunctionaris aan de bezoldigingsnormering te voldoen, met een gemiddelde uitgave van €2.100 per instelling per jaar. Mochten deze kosten even hoog zijn voor niet-topfunctionarissen, dan komt het op een totaal aantal instellingen van 5.900 neer op een bedrag van circa €186.000 per jaar (= 5.900 instellingen x 25% x 6% x €2.100). Naar verwachting zijn de kosten echter lager, omdat het huidige wetsvoorstel anders dan voor topfunctionarissen geen verlaagde sectorale maxima kent. Er zullen daardoor in verhouding meer werknemers een bezoldiging ver onder de norm hebben, waardoor deze nalevingskosten niet hoeven te worden gemaakt.

Wat betreft de openbaarmaking geldt voor werknemers krachtens de huidige WNT dat de bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband die hoger zijn dan het algemene bezoldigingsmaximum reeds openbaar worden gemaakt. Dit wetsvoorstel betekent op dit vlak zowel een lastenverlichting als een beperkte verzwaring. De lastenverlichting betreft de afschaffing van de openbaarmakingsplicht voor medisch specialisten en luchtverkeersleiders. In voorgaande jaren betrof publicatie van deze functiecategorieën circa 87% van de totaal openbaargemaakte groep werknemers, niet zijnde topfunctionarissen.²⁰ De lastenverzwaring betreft het herinstellen van de verplichting dat bezoldigingen die naar rato van de duur van het dienstverband de norm overschrijden openbaar moeten worden gemaakt. Als gevolg van de Reparatiewet WNT hoefde dit sinds verslagjaar 2014 niet langer, omdat dit veelal een vertekend beeld opleverde indien de norm door nabetalings van bijvoorbeeld vakantiegeld de norm leek te overschrijden.²¹ Echter, in voorliggend wetsvoorstel geldt de bezoldigingsnormering van werknemers net als voor topfunctionarissen naar rato van de duur van het dienstverband. Voor het toezicht op de wet moet ook de openbaarmakingsplicht derhalve (opnieuw) gekoppeld worden aan het bezoldigingsmaximum naar rato van de duur van het dienstverband. Overigens wordt deze toename in administratieve lasten zoveel mogelijk beperkt gehouden door middels artikel 1.9 van de WNT bij ministeriële regeling te regelen dat nabetalings die aan een eerder jaar toegerekend kunnen worden (zoals de uitbetaling van vakantiegeld), niet tot de bezoldiging worden gerekend. Hiermee wordt voorkomen dat nabetalings bij een korte duur van het dienstverband, bijvoorbeeld omdat iemand begin van het jaar uit dienst treedt, onnodig tot publicatieplicht leiden, zoals voor inwerkingtreding van de Reparatiewet het geval was.

Om de afname in administratieve lasten die gepaard gaat met het buiten de reikwijdte plaatsen van luchtverkeersleiders en medisch specialisten en de toename in administratieve lasten ten aanzien van de openbaarmaking te kunnen kwantificeren wordt gebruik gemaakt van de kostenbepaling uit de wetevaluatie. Voor instellingen waar de bezoldigingen hoger zijn dan het bezoldigingsmaximum bedragen de administratieve lasten gemiddeld €2.800 per instelling per jaar. Er wordt ingeschat dat meer dan de helft hiervan bestaat uit vaste kosten (zoals kosten gepaard met inlezen, inhuur van de accountant, e.d.). Circa €1.000 van de lasten bestaat volgens deze inschatting uit variabele kosten afhankelijk van het aantal te publiceren werknemers. Uit de jaarrapportages blijkt dat er gemiddeld zes werknemers per instelling worden gemeld. Als de publicatie hiervan €1.000 bedraagt, betekent dit een bedrag van gemiddeld €165 per functionaris die gepubliceerd moet worden. Het niet langer hoeven publiceren van circa 4.000 luchtverkeersleiders en medisch specialisten²² betekent dan een lastenverlichting van ongeveer €660.000. Uiteraard beperkt deze lastenverlichting zich tot de LVNL en de op grond van artikel 5 van de Wet toelating zorginstellingen toegelaten instellingen. De lastenverzwaring als gevolg van het herinvoeren van de naar rato bepaling kan als volgt worden berekend. Het percentage gepubliceerde werknemers korter dan een jaar in dienst is na inwerkingtreding van de Reparatiewet afgenomen met circa 10%.²³ Op grond van de WNT-jaarrapportage 2015 blijkt dat circa 600 werknemers – niet zijnde luchtverkeersleider of medisch specialist – een bezoldiging boven het nu geldende bezoldigingsmaximum hebben. Als 10% hiervan de norm pas naar rato van de duur van het dienstverband overschrijdt, betekent dit een toename van 60 openbaar te maken werknemers. Oftewel, een lastenverzwaring van €9.900 (€165 maal 60).

8. Overleg en consultatie

Het wetsvoorstel was onderwerp van consultatie van 12 april tot en met 17 mei 2016. Zowel digitaal als schriftelijk kon op het ontwerp gereageerd worden. Zeventig brancheverenigingen, beroepsorganisaties en andere belanghebbenden zijn per brief uitgenodigd te reageren op het wetsvoorstel. Naast enkele particuliere reacties via de website zijn er in totaal reacties ontvangen van 34 organisaties, waaronder verschillende brancheorganisaties en instellingen uit de zorg, de energiesector, de

²⁰ Kamerstukken 2016/17, 30 111, nr. 102 (WNT-jaarrapportage 2015).

²¹ Kamerstukken II 2014/15, 34 017, nr. 3.

²² Kamerstukken 2016/17, 30 111, nr. 102 (WNT-jaarrapportage 2015).

²³ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 74 (WNT-jaarrapportage 2013) en Kamerstukken II 2015/16, 30 111, nr. 91 (WNT-jaarrapportage 2014).



onderwijssector, de woningcorporaties, de decentrale overheden, de financieel-publieke sector en van verschillende vakcentrales.

Op verschillende onderdelen van het voorstel wordt positief gereageerd, zoals het niet verbieden van variabele beloningen en het niet normeren van de ontslagvergoedingen. Ook wordt de doelstelling van de WNT, het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen, door een groot deel van de organisaties ondersteund. Desalniettemin is men het vaak niet eens met de uitbreiding van de reikwijdte van de nu geldende norm ter hoogte van een ministersalaris, naar alle werknemers in de publieke en semipublieke sector. De verschillende aspecten van het wetsvoorstel waarover kritiek is geuit, worden hieronder toegelicht.

Onderhandelingsvrijheid en een drukkend effect op het loongebouw

In vrijwel alle reacties wordt aangevoerd dat het wetsvoorstel een inbreuk maakt op de onderhandelingsvrijheid. De gestelde beperking van die onderhandelingsvrijheid kan, zo wordt toegelicht, direct of indirect zijn. Enkele organisaties geven aan dat het wetsvoorstel de nu geldende cao-salarisschalen ofwel de aan de cao verbonden secundaire arbeidsvoorwaarden direct raakt. Hiernaast voorzien verschillende brancheorganisaties en vakorganisaties dat de norm kan leiden tot een drukkend effect op het gehele loongebouw. Hoewel wordt aangegeven dat dit effect reeds met de nu geldende wet is ingezet, verwachten zij een krachtiger effect bij inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel. Als dit gebeurt, zou het voorstel een grotere groep werknemers raken dan alleen de top van een organisatie. De organisaties geven aan dat dit in strijd is met de onderhandelingsvrijheid zoals toegekend in internationale verdragen. Anderzijds benadrukken de vakorganisaties juist hun rol om te zorgen dat het effect niet doorwerkt naar alle salarisschalen. Wel verlangen vakorganisaties dat de onderhandelingsvrijheid onder de norm blijft gegarandeerd. In verschillende reacties wordt voorgesteld om alleen over te gaan tot normering indien er geen cao van toepassing is of aan bepalingen van cao's voorrang boven de WNT te verlenen. In paragraaf 6 is mede naar aanleiding van de consultatiereacties beredeneerd waarom de regering thans geen reden ziet om te concluderen dat dit wetsvoorstel in strijd is met het recht op vrij en collectief onderhandelen.

Arbeidsmarkt, uitzonderingen en mobiliteit

Uit de reacties blijken de zorgen die leven over het effect van de normering op de werving dan wel uitstroom van personeel als het gaat om specialistische functies of functies in de ICT of met een financiële component. De internationale of private arbeidsmarkt biedt voor deze functies hogere bezoldigingen dan de WNT-norm. Dit geldt volgens deze organisaties ook voor niet-genormeerde, vergelijkbare instellingen, zoals internationale banken, overheidsdeelnemingen en staatsdeelnemingen. De vrees is dat dit op termijn een negatief effect op de kwaliteit van het werk zal opleveren. Door verschillende organisaties wordt daarom expliciet een verzoek om een uitzondering gedaan. Ook wordt verzocht om het proces en de criteria voor uitzonderingsverzoeken te verhelderen en willekeur te voorkomen. Tegelijk benadrukken organisaties dat het wetsvoorstel door het overgangsrecht of door ongelijke normering voor topfunctionarissen en andere functionarissen (als gevolg van ofwel een uitzondering ofwel sectorale regelgeving voor topfunctionarissen) kan leiden tot een rem op de interne mobiliteit en de doorstroom naar hogere functies. In paragraaf 3.1 is inhoudelijk ingegaan op deze reacties, waarbij is aangegeven dat dit wetsvoorstel voldoende mogelijkheden open laat om gekwalificeerd personeel aan te trekken en het voorstel bepalingen bevat die het mogelijk maken om verzoek te doen om voor bepaalde personen of functies een uitzondering te maken. In paragraaf 4.1 is toegelicht dat thans, mede naar aanleiding van de consultatiereacties, wordt voorgesteld het bestaande overgangsrecht van desbetreffende persoon bij interne doorstroming niet te laten vervallen.

Inhuur van personeel

Een aantal organisaties vreest dat het niet normeren van medewerkers zonder dienstbetrekking tot een toename van duurdere en complexere constructies van inhuur zal leiden, waarmee de norm ontrokken zal worden. Anderzijds benadrukken de organisaties, gesteund door de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants, opnieuw de redenen waarom de inhuur van personeel niet onder de reikwijdte van het voorstel is gebracht. De praktijk van inhuur is zeer divers en op verschillende manieren geregeld, die niet in het systeem van de WNT is onder te brengen. Onuitvoerbaarheid van een eventuele normering – de reden waarom in 2014 de openbaarmakingsplicht voor deze categorie is afgeschaft – is daarmee bovendien een groot risico. In paragraaf 3.4 is dieper ingegaan op het buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel houden van externe inhuur.

Tempo van nieuwe regelgeving en administratieve lasten

Diverse reacties gaan in op het hoge tempo waarin nieuwe regelgeving met betrekking tot de WNT tot



stand komt. Er wordt gesteld dat eerst een tweede evaluatie van de nu geldende wet zou moeten worden afgewacht. Bovendien wordt aangegeven dat de stapeling van regelgeving tot nieuwe uitvoeringskosten en administratieve lasten leidt, die nog onvoldoende zijn toegelicht. Het voorliggende wetsvoorstel ter uitbreiding van de personele reikwijdte van de WNT is reeds op 29 oktober 2012 in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangekondigd en moet in die context worden gezien als de voltooiing van het wetgevingstraject rond de WNT. Met dit uitgangspunt is een evaluatie van de wet pas zinvol na deze voltooiing en in ieder geval nu niet aan de orde. Onvermijdelijk gaan met deze wetsvoltooiing uitvoeringslasten gepaard. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting wordt hier naar aanleiding van de consultatie dan ook extra aandacht aan besteed. Een spoedige definitieve afronding van het wetstraject maakt echter een einde aan de onzekerheid die nog met voornemens gepaard gaat en geeft de maatschappij zo snel mogelijk de gelegenheid om zich aan de definitieve situatie aan te passen. Uiteraard vraagt ook de uitbreiding van de norm om een zorgvuldig overgangsrecht voor bestaande bezoldigingsafspraken. Dit overgangsrecht is toegelicht in hoofdstuk 5 van deze toelichting. Naar aanleiding van enkele consultatiereacties is ook dit hoofdstuk nog eens aangescherpt. Uiteindelijk wordt beoogd van de WNT een stabiele wet te maken, waarmee de uitvoeringslasten op de lange termijn het meest worden beperkt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

A

In het nieuwe onderdeel p van artikel 1.1 wordt het begrip werknemer gedefinieerd. Daarin is geregeld dat een werknemer degene is die werkzaam is op basis van een dienstbetrekking. Van een dienstbetrekking is sprake in geval van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst of wanneer sprake is van een fictieve dienstbetrekking in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964 (artikel 1.1, onderdeel g, van de WNT). Van een fictieve dienstbetrekking is sprake wanneer betrokkene niet werkzaam is op basis van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst bij de rechtspersoon of instelling die onder de reikwijdte van de WNT valt (hierna: WNT-instelling), maar desalniettemin op de loonlijst staat. De organisatie moet dan ook, over de bezoldiging die betrokkene ontvangt, loonbelasting en premies volksverzekeringen inhouden. Degene die zonder dienstbetrekking werkzaam is, wordt niet als werknemer aangemerkt. In dit verband wordt voorts verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemene deel van de toelichting.

Een betrokkene wordt voor de toepassing van de WNT als werknemer aangemerkt, voor wat betreft de vervulling van een functie anders dan als topfunctionaris. In het geval een betrokkene als topfunctionaris en als werknemer werkzaam is, dan is wat betreft zijn functie als topfunctionaris paragraaf 2 en artikel 4.1 van de WNT van toepassing en wat betreft zijn functie als werknemer paragraaf 2a en artikel 4.2 van de WNT. Diens bezoldiging ter zake van de verschillende functies wordt afzonderlijk en naar rato genormeerd. Daarnaast geldt de normering van de ontslagvergoeding naar rato van de functievervulling als topfunctionaris. In het geval betrokkene een functie vervult als bedoeld in artikel 1.5a (een functie van medisch specialist of de functie van luchtverkeersleider) en daarnaast een andere functie als werknemer of topfunctionaris vervult, valt betrokkene uitsluitend voor wat betreft de vervulling van de andere functie onder de reikwijdte van deze wet. Ook in dit geval wordt een eventuele ontslagvergoeding in het kader van de vervulling van de functie van topfunctionaris naar rato genormeerd.

Verder worden in onderdeel A enkele definities gewijzigd of aangevuld in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar werknemers. Zo wordt het begrip dienstverband (artikel 1.1, onderdeel d) gewijzigd. Dat geldt ook voor het begrip partijen in artikel 1.1, onderdeel c, zodat ook een werknemer partij is in de zin van de WNT. Dit laatste begrip wordt gehanteerd in de paragrafen 2 en 3 en verwijst daar naar de WNT-instelling, de topfunctionaris (met of zonder dienstbetrekking) en eventueel de natuurlijke persoon of rechtspersoon die de topfunctionaris zonder dienstbetrekking ter beschikking stelt. In de nieuwe paragrafen 2a en 3a, wordt met partijen een WNT-instelling en de werknemer bedoeld.

B, C en D

In artikel 1.2 (gelezen in samenhang met de nieuwe paragraaf 2a) wordt geregeld dat voor de overheid in enge zin een wettelijk bezoldigingsmaximum geldt voor werknemers. Het gaat om het Rijk (de departementen, het Kabinet van de Koning, de Staten-Generaal, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orden en de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten), de provincies, de gemeenten, de waterschappen, de openbare lichamen voor beroep en bedrijf, de andere lichamen waaraan krachtens de Grondwet verordenende bevoegdheid is toegekend, de Europese groeperingen voor territoriale samenwerking



met een statutaire zetel in Nederland (EGTS) en zelfstandige bestuursorganen (zbo's) met bij of krachtens de wet toegekende eigen rechtspersoonlijkheid, voor zover die niet zijn opgenomen in bijlage 1 of 3.²⁴ Wat betreft de publiekrechtelijke zbo's die in die bijlagen zijn opgenomen, is de normering van de bezoldiging van werknemers gebaseerd op het gewijzigde artikel 1.3 van de WNT.

Voor de tot de semipublieke sector gerekende rechtspersonen en instellingen die wat betreft de bezoldiging van topfunctionarissen onder het wettelijke bezoldigingsmaximum vallen, geldt dat maximum eveneens voor de bezoldiging van werknemers. Dit wordt met de wijziging van artikel 1.3 geregeld. Uit artikel 1.4, gelezen in samenhang met de nieuwe paragraaf 3a, volgt dat voor rechtspersonen en instellingen waarvoor een verhoogde sectornorm geldt voor de bezoldiging van topfunctionarissen, die verhoogde sectornorm eveneens geldt voor de werknemers.

E

Met het nieuwe artikel 1.5a wordt geregeld dat luchtverkeersleiders en de medisch specialisten buiten het bereik van het wetsvoorstel worden gehouden. In het geval de betrokkene naast de functie van medisch specialist of de functie van luchtverkeersleider een andere functie als werknemer of als topfunctionaris vervult, valt betrokkene uitsluitend wat betreft die andere (top)functie onder de reikwijdte van de WNT. Zie in dit verband ook de toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Om de groep luchtverkeersleiders af te bakenen wordt deze gekoppeld aan het houderschap van een vergunning met bevoegdheid tot het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten (hierna: vergunning). Deze bevoegdheid is afhankelijk van de geldigheid van de aan de vergunning verbonden bevoegdheidverklaringen en aantekeningen, die aangeven welke luchtverkeersleidingsdiensten de vergunninghouder mag verlenen, en de geldigheid van het medisch certificaat. Deze vergunningstructuur is Europees geregeld in de Verordening (EU) nr. 2015/340. Dit betekent bijvoorbeeld dat tijdelijke onbekwaamheid of tijdelijke vermindering van medische geschiktheid ertoe kan leiden dat de vergunninghouder tijdelijk zijn rechten verliest en zijn functie niet mag uitoefenen, hoewel dit niet tot het verlies van diens vergunning, bevoegdheidverklaringen en aantekeningen leidt. Onder deze omstandigheden zal de desbetreffende luchtverkeersleider buiten het bereik van het wetsvoorstel blijven vallen. Ook komt het voor dat luchtverkeersleiders naast hun kerntaak ook nevenfuncties verrichten binnen de LVNL waarvoor hun expertise noodzakelijk is, zoals bij grote luchtruimprojecten in het kader van het gemeenschappelijke Europese luchtruim, waarbij zij hun vergunning, bevoegdheidverklaringen en aantekeningen behouden. Ook in die gevallen vallen betrokkenen buiten de reikwijdte van de wet. Dit ligt anders wanneer de vergunning, bevoegdheidverklaringen of aantekeningen worden opgeschort, geschorst of ingetrokken, bijvoorbeeld bij fraude of het verlenen van luchtverkeersleidingsdiensten onder invloed van psychoactieve middelen. Ook wanneer de geldigheidsduur van bevoegdheidverklaringen en aantekeningen gedurende een opschorting verstrijkt, verliest de luchtverkeersleider zijn gekwalificeerdheid om luchtverkeersleidingsdiensten te verlenen. In dergelijk gevallen valt betrokkene ook niet langer onder de uitzondering en wordt zijn bezoldiging genormeerd overeenkomstig het bepaalde in de nieuwe paragraaf 2a.

Daarnaast vallen werknemers buiten de reikwijdte van de WNT die de genoemde luchtverkeersleidingsdiensten hebben verleend en die ingevolge een rechtspositieregeling een vroegpensioen ontvangen of een bezoldiging in het kader van de functionele herplaatsing bij verlies van vakbekwaamheid. Het gaat hierbij om de huidige Regeling Functioneel LeefstijdsNon-Activiteit Luchtverkeersleiding Nederland en de Regeling functionele herplaatsing bij verlies van vakbekwaamheid. Het feit dat deze twee groepen werknemers buiten de reikwijdte van de WNT vallen, maakt onderdeel uit van een breed pakket afspraken over modernisering en versoering van de arbeidsvoorwaarden bij Luchtverkeersleiding Nederland. Dit pakket afspraken vloeit onder meer voort uit de aanbevelingen van de commissie-Vreeman.

In artikel 1.5a wordt tevens aangeduid welke medisch specialisten buiten de reikwijdte van de wet worden gehouden. Het gaat om werknemers die werkzaam zijn als arts, tandarts of apotheker als bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG) of in een specialisme van deze beroepen als bedoeld bij of krachtens artikel 14 van die wet. Voorts betreft het werknemers die, bij of krachtens artikel 34 van de Wet BIG, gerechtigd zijn de titel van klinisch chemicus of klinisch fysicus te voeren en als zodanig werkzaam zijn, voor zover niet reeds werkzaam als arts, tandarts of apotheker of in een specialisme van deze beroepen.

F

Voor topfunctionarissen geldt ingevolge het huidige artikel 1.6, tweede lid, van de WNT dat een

²⁴ Zie in dit verband uitgebreider, de memorie van toelichting bij de WNT (Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 38–40).



ontslagvergoeding die hoger is dan op grond van de WNT is toegestaan, van rechtswege het bedrag is dat ten hoogste is toegestaan. Betalingen die dit bedrag overschrijden, zijn onverschuldigd betaald, tenzij de betaling voortvloeit uit een rechterlijke uitspraak. Ook geldt voor topfunctionarissen op grond van het huidige derde lid dat een overeengekomen winstdeling, bonus of andere vorm van variabele beloning en een betaling die daaruit voortvloeit nietig is, tenzij die betrekking hebben op een uitzondering die ingevolge artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit WNT is toegestaan.

In onderdeel G van dit wetsvoorstel wordt in het nieuwe vierde lid van artikel 1.6 bepaald dat het tweede en derde lid enkel betrekking (blijven) hebben op een ontslagvergoeding dan wel een variabele beloning van topfunctionarissen. Zoals hiervoor in het algemene deel van de toelichting is omschreven, geldt voor werknemers geen maximum voor de ontslagvergoeding en geen verbod op variabele beloningen.

G, O en Q

In de artikelen 1.7, 5.2 en 5.5 wordt expliciet tot uitdrukking gebracht dat een vordering tot onverschuldigde betaling ook gericht kan zijn tot een werknemer.

H, I, K en L

In deze onderdelen wordt verduidelijkt dat de bepalingen neergelegd in de paragrafen 2 en 3 uitsluitend betrekking hebben op topfunctionarissen. De regels rondom de normering van de bezoldiging van werknemers – zoals het voor hen geldende wettelijke bezoldigingsmaximum dan wel de verhoogde sectorale norm – zijn neergelegd in de nieuwe paragrafen 2a en 3a. Er is niet voor gekozen de normering voor werknemers in de paragrafen 2 en 3 te regelen. Die paragrafen bevatten ook bepalingen waarvan de regering zich op het standpunt stelt dat die niet van toepassing zouden moeten zijn op werknemers. Het betreft bepalingen over de lagere sectornormen, de klassenindeling, de normering van de bezoldiging in geval van functievervulling zonder dienstbetrekking, de normering van de ontslagvergoeding en het verbod op variabele beloningen. Met het oog op de leesbaarheid van de wet en om te voorkomen dat verwarring ontstaat over de vraag welke bepalingen alleen ten aanzien van topfunctionarissen gelden en welke ook voor werknemers, is de normering van de bezoldiging van werknemers in aparte paragrafen geregeld.

J

Artikel 2a.1

Dit artikel legt aan partijen de verplichting op om met betrekking tot een werknemer geen bezoldiging overeen te komen die hoger is dan het wettelijke bezoldigingsmaximum dat jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt vastgesteld voor topfunctionarissen en dat is neergelegd in artikel 2.3, eerste lid, van de WNT. Dat maximum bedraagt in 2017 €181.000. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 van de WNT onverschuldigd betaald. Ingevolge het tweede lid geldt het bezoldigingsmaximum naar rato voor deeltijdfuncties of voor een dienstbetrekking voor minder dan een kalenderjaar. Zoals ook geldt voor topfunctionarissen, wordt het bezoldigingsmaximum niet (naar rato) verhoogd bij een dienstverband met een langere duur dan een voltijds dienstverband.²⁵ Ingevolge het tweede lid geldt bovendien dat een werknemer die tevens werkzaam is bij een gelieerde rechtspersoon, voor beide functies samen niet meer mag verdienen dan het bezoldigingsmaximum.

In het tweede lid, is artikel 2.1, vierde lid, niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Die bepaling regelt de normering van de bezoldiging van topfunctionarissen zonder dienstbetrekking. Zoals in het algemene deel van de toelichting is uiteengezet, wordt met dit wetsvoorstel de bezoldiging van medewerkers zonder dienstbetrekking niet genormeerd.

Artikelen 2a.2 en 2a.3

De artikelen 2a.2 en 2a.3 bieden de basis voor een individuele en categorale afwijking van de norm van artikel 2a.1 voor de bezoldiging van werknemers. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt het wettelijke bezoldigingsmaximum in de regel als een toereikende norm aangemerkt. De artikelen 2a.2 en 2a.3 zijn overeenkomstig de artikelen 2.4 en 2.5 van de WNT opgenomen voor die uitzonderlijke gevallen waarin het wettelijke bezoldigingsmaximum niet als toereikende bezoldiging kan worden aangemerkt.

Op grond van artikel 2a.2 kunnen partijen verzoeken om een individuele uitzondering op de bezoldi-

²⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 43.



gingsnorm. In het tweede lid van dit artikel wordt bepaald dat een dergelijk verzoek moet worden ingediend bij de vakminister. In het geval van een afwijzing is een vakminister bevoegd daartoe zelfstandig te besluiten. Een toewijzing van een uitzonderingsverzoek is een bevoegdheid van de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk. Deze procedure is voor de uitzonderingsverzoeken voor topfunctionarissen reeds overeengekomen in de ministerraad van 4 maart 2016. De regering is voornemens deze procedure eveneens te codificeren in artikel 2.4 voor wat betreft een verzoek om een individuele uitzondering voor topfunctionarissen (verwezen wordt naar de Evaluatiewet WNT)²⁶.

Anders dan in het huidige artikel 2.4, tweede lid, van de WNT (de individuele uitzonderingsbepaling die voor topfunctionarissen geldt) is geregeld, hoeft een besluit op een uitzonderingsverzoek voor werknemers niet te worden genomen in overeenstemming met het gevoelen van ministerraad in het geval het besluit ziet op een bezoldiging van een werknemer van een publiekrechtelijke rechtspersoon of een fulltime privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan (rechtspersoon als bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, onderdeel a, van de WNT). Een dergelijk procedureel vereiste wordt in het geval van uitzonderingen op werknemersniveau niet proportioneel geacht. Een uitzondering op grond van dit artikel wordt openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant. In het besluit zal in ieder geval moeten worden toegelicht waarom een uitzondering op het wettelijke bezoldigingsmaximum in het individuele geval noodzakelijk is.

Een categorale uitzondering voor één of meer functies bij één of meer rechtspersonen of instellingen op grond van artikel 2a.3 wordt geregeld bij een ministeriële regeling van de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezamenlijk, gehoord hebbende de ministerraad. Anders dan in artikel 2.5 van de WNT (de categorale uitzonderingsbepaling die voor topfunctionarissen geldt) is de beperking tot 130% van de WNT-norm zoals vereist in artikel 2.5 in het voorgestelde artikel 2a.3 niet overgenomen. Voor specifieke functiegroepen zal op basis van de bestaande arbeidsmarktomstandigheden de 130% norm mogelijk niet toereikend zijn. De zware procedure van artikel 2a.3 is een waarborg, dat eventuele hogere bezoldigingen slechts met grote terughoudendheid zullen worden toegestaan.

De artikelen 2a.2, tweede lid, en 2a.3, tweede lid, komen overeen met artikel 2.1, zesde lid.

M

Artikel 3a.1

Dit artikel legt aan partijen de verplichting op om met betrekking tot een werknemer geen bezoldiging overeen te komen die hoger is dan de door de vakminister vastgestelde hogere sectornorm die ook geldt voor topfunctionarissen binnen de desbetreffende sector. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 van de WNT onverschuldigd betaald. Het tweede lid komt overeen met artikel 2a.1, tweede lid.

Artikelen 3a.2 en 3a.3

In deze artikelen wordt de individuele en categorale uitzonderingsmogelijkheid geregeld voor instellingen waarvoor door de vakminister een hogere sectornorm is vastgesteld. Deze bepalingen komen overeen met de artikelen 2a.2 en 2a.3 (zie de toelichting bij artikel I, onderdeel J).

N

De bestaande openbaarmakingsverplichting voor werknemers blijft in overwegende mate ongewijzigd. De bezoldiging of de ontslagvergoeding van een werknemer wordt openbaargemaakt overeenkomstig artikel 4.2. De bezoldiging en de uitkering moeten openbaar worden gemaakt voor zover die hoger zijn dan het wettelijke bezoldigingsmaximum bedoeld in artikel 2.3. Dit geldt eveneens voor werknemers voor wie een verhoogde sectornorm geldt.

Zoals hiervoor in deze toelichting is opgemerkt, wijzigt de openbaarmakingsverplichting op één punt. De bezoldiging van werknemers die korter dan een kalenderjaar werkzaam zijn, moet worden gepubliceerd in het geval dat die bezoldiging meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum vermenigvuldigd met het aantal dagen waarop de dienstbetrekking betrekking heeft en gedeeld door 365. Deze verplichting wat betreft de openbaarmaking is eerder bij de Reparatiewet WNT geschrapt,²⁷ omdat bij de uitkering van incidentele bezoldigingscomponenten (zoals een uitbetaling van vakantiedagen en

²⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 654, nr. 2

²⁷ Kamerstukken II 2013/14, 34 017, nr. 3, blz. 2.



vakantiegeld) aan het einde van een dienstverband gedurende het kalenderjaar al snel leiden tot een bezoldiging hoger dan de herrekende norm. Dat terwijl de bezoldiging van de betreffende werknemer doorgaans (ver) onder het wettelijke bezoldigingsmaximum ligt. Aangezien de bezoldiging van werknemers niet is genormeerd, is het destijds niet bezwaarlijk geacht dat de bezoldiging van werknemers die korter dan een kalenderjaar werkzaam zijn uitsluitend openbaar worden gemaakt in het geval het wettelijke bezoldigingsmaximum wordt overschreden (in plaats van het maximum naar rato). Als gevolg van het voorliggend wetsvoorstel, wordt de bezoldiging van werknemers echter wel genormeerd. Voor werknemers die korter dan een kalenderjaar werkzaam zijn, geldt de normering derhalve in dit geval naar rato van de duur van de overeenkomst. Voor de openbaarmaking wordt voormelde verplichting van herberekening van de norm dan ook wederom geïntroduceerd, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt of bij een dienstbetrekking korter dan een jaar, de toepasselijke norm naar rato wordt overschreden. Hierbij zal echter niet opnieuw sprake zijn van normoverschrijdingen waarvan feitelijk geen sprake is. De nadere regels die inmiddels zijn gesteld over het toerekenen van onderdelen van de bezoldiging aan enig kalenderjaar, zullen ook gelden voor werknemers. Hiervoor wordt verwezen naar artikel 1.9, eerste lid, onderdeel b, van de WNT en artikel 3, tweede lid, van de Uitvoeringsregeling WNT. Een component wordt in beginsel in het jaar waarin deze in het financieel jaarverslag wordt verantwoord aan de toepasselijke WNT-norm getoetst. De uitzondering hierop is nabetalingen van componenten van de bezoldiging in een ander jaar dan waarin het recht hierop ontstaat. Deze mogen worden meegenomen in de toetsing van het jaar waarin de rechten ontstonden.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bezoldiging of de ontslagvergoeding van een gewezen topfunctionaris die nog in dienst is bij de betrokken WNT-instelling, ingevolge artikel 4.1 ongewijzigd openbaar moet worden gemaakt volgens de regels die gelden voor de openbaarmaking van de bezoldiging van topfunctionarissen (en dus openbaar moet worden gemaakt, ongeacht de hoogte ervan).²⁸

Met de wijziging van de aanhef van artikel 4.2, eerste lid, – dat de openbaarmakingsverplichting voor werknemers regelt – wordt aangesloten bij het begrip werknemer, zoals dat in dit wetsvoorstel is gedefinieerd. Het artikel heeft derhalve betrekking op ‘iedere werknemer, die niet reeds op grond van artikel 4.1 in het financieel verslaggevingdocument is opgenomen’. De tweede zinsnede is niet verwijderd, omdat die betrekking heeft op de gewezen topfunctionaris. Een gewezen topfunctionaris is voor de toepassing van de norm weliswaar een werknemer, maar zijn bezoldigingsgegevens worden overeenkomstig de regels voor topfunctionarissen openbaar gemaakt (artikel 4.1 van de WNT).

Met de wijziging van artikel 4.2, zesde lid, wordt het woord dienstverband vervangen door dienstbetrekking. Een dienstverband kan betrekking hebben op personen die zonder dienstbetrekking werkzaam zijn (ingehuurde medewerkers). De openbaarmakingsverplichting neergelegd in artikel 4.2, geldt sinds de Aanpassingswet WNT echter uitsluitend voor personen die op basis van een dienstbetrekking (anders dan als topfunctionaris) werkzaam zijn.

P

Op grond van artikel 5.4, eerste lid, is de betrokken vakminister in het kader van de handhaving bevoegd om partijen een last onder dwangsom op te leggen in het geval de paragrafen 2 en 3 niet worden nageleefd. Dit onderdeel wijzigt het artikellid in die zin dat de betrokken minister dezelfde bevoegdheid ook heeft in het geval de paragrafen 2a en 3a (met betrekking tot werknemers) of de openbaarmakingsverplichting neergelegd in paragraaf 4 door partijen niet worden nageleefd.

R

Het nieuwe artikel 7.3b regelt het overgangsrecht voor werknemers waarvoor het wettelijke bezoldigingsmaximum of de verhoogde sectornorm voor werknemers van toepassing wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor deze overgangsregeling is aangesloten bij de overgangsregeling voor topfunctionarissen. Dit betekent allereerst dat bestaande bezoldigingsafspraken gedurende een periode van vier jaar worden gerespecteerd (eerste lid). De termijn van vier jaar vangt aan op het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, voor de werknemer die (op enig moment) een bezoldiging ontvangt op basis van eerder gemaakte bezoldigingsafspraken die de toepasselijke norm overschrijden. Gedurende de termijn van vier jaar mag de bezoldiging alleen worden verhoogd in het geval de verhoging en de wijze waarop deze wordt berekend voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tussen partijen zijn overeengekomen. Een verhoging van de bezoldiging anders dan in dat geval, leidt tot een verval van het overgangsrecht voor die verhoging. De bezoldiging mag met behoud van het overgangsrecht wel worden verlaagd.

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 48–49.



Het tweede lid regelt het overgangsrecht voor de situatie dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de WNT door wijziging van de bijlagen bij de WNT (bij artikelen 1.3, eerste lid, onderdeel d of e, of 1.4, eerste lid) op een rechtspersoon of instelling van toepassing wordt en de bezoldiging van werknemers werkzaam binnen die rechtspersoon of instelling derhalve wordt genormeerd door het bepaalde in artikel 2a.1 dan wel 3a.1. Met ingang van de inwerkingtreding van de wijziging van de bijlage geldt in dat geval een respecteerfase van vier jaar. Het derde lid regelt het overgangsrecht (de respecteerfase van vier jaar) voor werknemers van instellingen die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vanwege subsidiëring onder de reikwijdte van de WNT komen te vallen (zie artikel 1.3, eerste lid, onder c, van de WNT). Het tweede en derde lid komen overeen met artikel 7.3, tweede en achtste lid, dat het overgangsrecht regelt voor de topfunctionarissen van die instellingen.

Na het verstrijken van de termijn van vier jaar, dient de bezoldiging in een periode van drie jaar te worden teruggebracht naar het op dat moment geldende wettelijke bezoldigingsmaximum (vierde lid). Overeenkomstig het overgangsrecht voor topfunctionarissen geldt deze afbouwfase niet voor werknemers die werkzaam zijn bij een gesubsidieerde instelling. Voor zover zij een bezoldiging hebben die hoger is dan het wettelijke bezoldigingsmaximum en die bezoldiging tussen partijen is overeengekomen voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, wordt de bezoldiging uitsluitend gerespecteerd voor een periode van vier jaar. Het afbouwen is gelijk aan de afbouwregeling die ingevolge artikel 7.3, negende lid, voor topfunctionarissen geldt. Het houdt in dat in het eerste jaar de verlaging een vierde deel bedraagt van het verschil tussen de bezoldiging die op grond van het eerste tot en met het vierde lid werd genoten en het geldende maximum. In het tweede jaar bedraagt de verlaging een derde deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het eerste jaar en het geldende maximum. In het derde jaar bedraagt de verlaging een tweede deel van het verschil tussen de bezoldiging uit het tweede jaar en het geldende maximum.

Ingevolge het vijfde lid is het overgangsrecht zoals geregeld in dit artikel niet langer van toepassing met ingang van de datum waarop het dienstverband is verlengd.

Het overgangsrecht respecteert bezoldigingsafspraken die voor de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel zijn gemaakt. In het geval dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel nieuwe bezoldigingsafspraken worden gemaakt (voor vervulling van dezelfde functie, dan wel voor een andere functie), vervalt het overgangsrecht. De nieuwe bezoldigingsafspraken mogen niet hoger zijn dan het wettelijke bezoldigingsmaximum. In het zesde lid van het nieuwe artikel 7.3b is op dit uitgangspunt echter een uitzondering gemaakt. In dat lid is geregeld dat het overgangsrecht waarop de werknemer aanspraak maakt niet vervalt, in het geval dat de werknemer binnen dezelfde instelling tot topfunctionaris wordt bevorderd. Zie in dit verband het algemene deel van de toelichting, paragraaf 4.1.

Artikel II

Artikel II regelt de samenloop van dit wetsvoorstel met de Evaluatiewet WNT in het geval beide wetsvoorstellen tot wet worden verheven. Het eerste lid bepaalt hoe de Wet uitbreiding personele reikwijdte moet komen te luiden in het geval de Evaluatiewet WNT eerder in werking treedt. Het tweede lid bepaalt hoe de Evaluatiewet WNT moet komen te luiden als de Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT eerder in werking treedt. De voorgestelde wijzigingen zijn van technische aard en beogen te voorkomen dat voorgestelde wijzigingen van de WNT in de ene wet onbedoeld ongedaan worden gemaakt door inwerkingtreding van de andere wet. De voorstellen in de Evaluatiewet WNT die niet in het bijzonder betrekking hebben op topfunctionarissen zullen ook van toepassing zijn waar het gaat om de normering van de bezoldiging en de openbaarmakingsverplichting ten aanzien van de bezoldigingsgegevens van werknemers. Het gaat om voorstellen als de verantwoordingsvrijstelling voor kleine semipublieke instellingen, het tegengaan van een dubbele verantwoording op grond van de WNT en het Burgerlijk Wetboek, de nieuwe indexering van het wettelijke bezoldigingsmaximum en de introductie van de wettelijke rente over de niet terugbetaalde onverschuldigde betaling.

In artikel II, onderdeel C, is een samenloopbepaling opgenomen betreffende het buiten de reikwijdte plaatsen van de medisch specialisten, naast de luchtverkeersleiders. Hoewel het eerste ook met de Evaluatiewet WNT wordt geregeld, biedt de introductie van het begrip 'werknemer' in voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheid tot een eenvoudiger bepaling dan in de Evaluatiewet WNT is opgenomen. Ook deze samenloopbepaling is louter technisch van aard en betreft geen inhoudelijke wijziging.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,