

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het regeringsbeleid wat betreft bezoldigingen in de publieke en semipublieke sector, dat onder meer tot de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) heeft geleid, is erop gericht om bezoldigingen in de top van het loongebouw van de (semi)publieke sector te beheersen. 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 is dit onderdeel van het regeerakkoord gedeeltelijk uitgevoerd. De wetgever heeft met die wet verankerd dat het ministersalaris geldt als ijkpunt 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. In die gevallen waarin bijzondere arbeidsmarktomstandigheden dat rechtvaardigen, wordt voorzien in de mogelijkheid om voor individuele gevallen of bepaalde functies of typen functies uitzonderingen op het wettelijke bezoldigingsmaximum toe te staan. Voor de sector 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 openbaarmakingverplichting (neergelegd in paragraaf 4 van de WNT) geldt (thans alleen het loodswezen), zal ook uitsluitend die verplichting gelden wat betreft de bezoldiging van 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 zullen deze regels niet worden toegepast voor werknemers. In de paragrafen 4.3 en 4.4. van deze toelichting wordt dit nader uiteengezet. De regering is bovendien naar aanleiding van de eerste wetsevaluatie WNT, gepresenteerd medio december 2015, voornemens het verbod op variabele beloningen voor topfunctionarissen af te schaffen voor zover door die variabele beloningen het WNT-bezoldigingsmaximum niet wordt overschreden. 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 en onderbouwd.

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 thans in de (semi)publieke sectoren werknemers werkzaam zijn die meer verdienen dan het WNT-bezoldigingsmaximum (hierna: de verkenning).² 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 en in de uitvoering van de WNT opgedaan. De oorspronkelijke wet werd gevolgd door achtereenvolgens de Aanpassingswet WNT, de Reparatiewet WNT en de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT. In 2015 heeft voornoemde wetsevaluatie WNT plaatsgevonden, zoals die op grond van de wet zelf is voorgeschreven. Zoals hierna naar voren zal komen, hebben de verkenning, alle discussies en ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan, alsmede de

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>.

resultaten van de wetsevaluatie, waardevolle inzichten opgeleverd, die van dienst zijn geweest bij de voorbereidingen van onderhavig wetsvoorstel.

In dit wetsvoorstel is (anders dan bij het niet overnemen van het bonusverbod) nog geen rekening gehouden met de voorgenomen wijzigingen in de WNT naar aanleiding van de evaluatie. Bij de Evaluatiewet WNT zullen daarom de artikelen uit dit wetsvoorstel wellicht nog worden aangepast.

2. Doelstelling

De huidige WNT richt zich op het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.³ Met het wettelijke bezoldigingsmaximum op het niveau van het ministersalaris zijn belangrijke voorwaarden geboden voor een maatschappelijk aanvaardbaar, evenwichtig en verantwoord bezoldigingsniveau in de (semi)publieke sector. Hoewel verwacht mag worden dat van de thans geldende normering van de bezoldiging van topfunctionarissen reeds een zekere mitigerende werking zal uitgaan naar de rest van de loongebouwen, zoals neergelegd in publiekrechtelijke rechtspositieregelingen en cao's, moet onderhavig voorstel worden gezien als een logische en waardevolle vervolgstap om bovenmatige bezoldigingen in de gehele (semi)publieke sector te voorkomen.

De regering is van mening dat de publieke sector, alsmede organisaties die direct of indirect bekostigd worden met publieke middelen, die een publieke taak uitoefenen of die op andere wijze het publieke belang dienen (de semipublieke sector), ordentelijke bezoldigingen behoren te betalen. Door het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen in de (semi)publieke sector wordt bijgedragen aan het vertrouwen in en maatschappelijk draagvlak voor deze sectoren. Dat is niet anders waar het gaat om bezoldigingen van andere werknemers dan topfunctionarissen die werkzaam zijn binnen die sectoren.

Zowel in de verkenning als in de wetsevaluatie WNT wordt tot uitdrukking gebracht dat wanneer de bezoldiging van werknemers niet is genormeerd, dit tot ongewenste effecten in het loongebouw en op de arbeidsmarkt kan leiden. Voor werknemers in de subtop is het immers de vraag of het voldoende interessant is om topfunctionaris te worden. De verantwoordelijkheid en het afbreukrisico zijn voor topfunctionarissen veelal groter dan voor werknemers, terwijl de bezoldiging van topfunctionarissen anders dan die van werknemers juist wettelijk genormeerd is. De instroom van nieuw talent bij de posities van topfunctionarissen loopt hierdoor terug, waardoor het gevaar van stagnatie dreigt. Door de bezoldiging van zowel topfunctionarissen als van werknemers te normeren, worden deze negatieve effecten tegengegaan en worden goede omstandigheden gecreëerd die leiden tot een nieuw evenwicht in het gehele loongebouw. Bij de realisatie van voormelde doelen zijn de volgende uitgangspunten in aanmerking genomen.

2.1 Het wettelijke bezoldigingsmaximum (regime 1)

Om de beoogde doelen te bereiken wordt de bezoldiging van (andere) werknemers genormeerd op dezelfde wijze als de bezoldiging van topfunctionarissen. De regering erkent het uitgangspunt dat contractsvrijheid en met name ook de loonvorming het primaat is van werkgevers en werknemers en dat sociale partners de vrijheid toekomt hierover afspraken te maken, ook ten aanzien van werknemers in de publieke en semipublieke sector. Gelet op de doelstellingen wordt met dit voorstel, evenals met de huidige WNT-maximering, die vrijheid echter beperkt door ook voor werknemers een bovengrens te stellen. Bij het ontwerpen van dit wetsvoorstel is beoogd die grens evenwel niet verder te laten gaan dan noodzakelijk is voor het bereiken van de beoogde doelen. Het wettelijk bezoldigingsmaximum geeft een bovengrens die voldoende ruimte laat voor vrije, collectieve onderhandelingen (in dit verband wordt verwezen naar paragrafen 4.3, 4.4 en 7) en dat maximum kan in beginsel als een toereikende norm voor de bezoldiging van werknemers worden aangemerkt binnen alle WNT-sectoren waarvoor reeds het wettelijke bezoldigingsmaximum voor topfunctionarissen geldt.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 6-7.

De regering onderkent evenwel dat er binnen bepaalde sectoren sprake kan zijn van specifieke functies of functiegroepen die wat betreft de normering van de bezoldiging in het bijzonder aandacht vragen. Het betreft veelal functies waarbij sprake kan zijn van zekere sectorspecifieke complicerende factoren, zoals marktwerking, internationale concurrentie, het bijzondere karakter van bepaalde functies (specialistische kennis) en daaraan gekoppelde, veelal uiteenlopende wijzen van beloningssystemen. De regering acht het niet uitgesloten dat onder meer dergelijke factoren en onder bepaalde omstandigheden, een hogere bezoldiging dan het wettelijke bezoldigingsmaximum rechtvaardigen. Om dit mogelijk te maken, voorziet dit wetsvoorstel net als voor topfunctionarissen naast de mogelijkheid om in individuele gevallen een uitzondering toe te staan, tevens in de mogelijkheid om voor bepaalde functies of functietypen een hogere bezoldiging vast te stellen dan het wettelijke bezoldigingsmaximum indien bijzondere arbeidmarktomsandigheden daartoe aanleiding geven. Daarnaast wordt in het voorstel bepaald dat het voorstel op twee categorieën functies niet van toepassing is. Ten aanzien van LVNL wordt naar aanleiding van het advies van de Adviescommissie Onderzoek arbeidsvoorwaarden en FLNA LVNL (commissie-Vreeman) en het impactassessment over de wijziging van de arbeidsvoorwaarden van luchtverkeersleiders, wordt het noodzakelijk geacht voor de luchtverkeersleiders in hun rechtspositieregeling (krachtens artikel 5.37, tweede lid van de Wet luchtvaart) een hogere bezoldiging toe te staan dan het wettelijke bezoldigingsmaximum. De medisch specialisten in loondienst worden eveneens buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gehouden, omdat de medisch specialisten die als zelfstandige of in een maatschap aan een ziekenhuis zijn verbonden, niet worden genormeerd conform de afspraken uit het zogenoemde zorgakkoord.⁴ De regering meent voor de overige sectoren dat de voorgestelde uitzonderingsmogelijkheden voldoende flexibiliteit en ruimte voor maatwerk bieden om tot een passende bezoldiging te komen.

2.2 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 leidinggevendenden). 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 functiewaarderingssysteem voor werknemers. Om deze redenen en met het oog op een eenduidige normering van de bezoldiging van werknemers wordt dan ook voorgesteld om de bezoldiging van werknemers uitsluitend te normeren aan de hand van het wettelijke bezoldigingsmaximum 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 die sectoren wel als gevolg van een mitigerende werking van (lagere) sectornormen op het loongebouw ook de bezoldiging van medewerkers feitelijk in samenhang wordt gebracht met de verlaagde normen of staffels.

2.3 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. Deze norm geldt thans alleen voor de zorgverzekeraars. Aan topfunctionarissen werkzaam in deze sector is een hogere norm toegestaan, omdat de arbeidsmarkt voor zorgverzekeraars dezelfde is als de arbeidsmarkt van andere verzekeringen waartussen mobiliteit bestaat en moet blijven bestaan. Het ligt voor de hand dat wanneer alle werknemers werkzaam bij onder regime 1 vallende instellingen en sectoren onder het wettelijke bezoldigingsmaximum worden gebracht, eveneens alle werknemers bij onder regime 2 vallende instellingen en sectoren, in casu de zorgverzekeringssector, ook onder regime 2 te brengen. Dat wordt derhalve dan ook voorgesteld. Voor deze werknemers geldt dus eveneens de verhoogde sectorale bezoldigingsnorm.

⁴ Zie bijlage 241466 bij Kamerstukken II, 2012/2013, 29 248, nr. 257.

De huidige WNT kent naast de 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. Al bij de totstandkoming van de WNT heeft de regering zich op het standpunt gesteld dat het regime van openbaarmaking in overeenstemming met paragraaf 4 van de WNT voor deze sector voldoende is.⁵ Er is geen reden om wat betreft de normering van de bezoldiging van werknemers in deze sector tot een andere conclusie te komen.

3. Effecten en neveneffecten van het voorstel

3.1 De verkenning en de effecten van de huidige wet

Zoals in de inleiding uiteengezet is, is bij de voorbereidingen van onderhavig voorstel gebruik gemaakt van de verkenning. Hiernaast geven de WNT-jaarrapportages over 2013 en 2014 inzicht in hoeverre de bezoldiging van andere werknemers dan topfunctionarissen de WNT-norm, zoals die voor de normverlaging van 1 januari 2015 gold, overschreed. Daarnaast is in 2015 de eerste integrale evaluatie van de WNT uitgevoerd. Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de doeltreffendheid en effecten van de wet, inclusief effecten op bijvoorbeeld het loongebouw, arbeidsmobiliteit, vacaturevervulling of de kwaliteit van het openbaar bestuur, de uitvoering van de wet en de administratieve lasten voor instellingen en de wijze waarop het toezicht en de handhaving is georganiseerd. De uit de evaluatie voortvloeiende aanpassingen van de WNT die beogen de uitvoering en effectiviteit van de wet te versterken, zullen in een afzonderlijk wetsvoorstel worden opgenomen. Los daarvan zijn de conclusies die uit de wetsevaluatie voortvloeien en de aangekondigde verbetermaatregelen ook van belang voor de werknemers die door de uitbreiding van de personele reikwijdte onder de WNT worden gebracht.

3.2 Beoogde effecten en neveneffecten

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. Er zijn ook indicaties dat een aantal topfunctionarissen, hoewel zij ingevolge het overgangsrecht nog recht hadden op een hogere bezoldiging, daar vrijwillig geheel of gedeeltelijk van hebben afgezien. Verder zijn er geen aanwijzingen dat de thans in artikel 4.2 van de wet opgenomen openbaarmaking van de overschrijdingen van de norm voor andere werknemers dan topfunctionarissen – en voor wie de normering thans niet geldt – een matigend effect heeft op de bezoldiging van die werknemers. Ter zake zij verwezen naar de eerder bedoelde verkenning en de WNT-jaarrapportages. Hieruit volgt dat van openbaarmaking, zonder dat overschrijdingen tevens verboden zijn, een onvoldoende normerend effect uitgaat. Openbaarmaking is van belang om de daadwerkelijke uitvoering van de norm kracht bij te zetten, maar openbaarmaking alleen is beslist ontoereikend. In die zin ondersteunt de wetsevaluatie het voornemen van het kabinet om de reikwijdte van de normering van de bezoldiging uit te breiden tot alle werknemers en het voor deze groep niet te laten bij openbaarmaking van bovenmatige bezoldigingen. De regering verwacht dan ook dat het beoogde doel, het beperken van bovenmatige bezoldigingen van werknemers in de (semi)publieke sector, zal worden bereikt.

Hoewel eventuele effecten van de WNT – die vanuit het perspectief van de WNT moeten worden gezien als neveneffecten – gezien de relatief korte periode waarin de wet van kracht is, nog moeilijk meetbaar zijn, geeft de wetsevaluatie indicaties dat dergelijke effecten optreden. Uit het onderzoek naar niet-beoogde effecten van de effecten blijkt ondermeer 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

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 9.

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 laatst genoemde groep. Functionarissen uit die groep kunnen dan minder dan voorheen gemotiveerd zijn om door te stromen naar een topfunctie in de zin van WNT. Het is overigens zeer aanbevelenswaardig dat sectoren op korte termijn werken aan het aanpassen van de top van hun loongebouwen, zodat een te grote rem op de doorstroom wordt voorkomen. De regering gaat ervan uit dat het uitbreiden van de normering naar alle werknemers, zoals dit wetsvoorstel beoogt, dit proces zal bevorderen.

Uit de wetsevaluatie blijkt dat de naleving van de WNT groot is. Dit neemt niet weg, dat wanneer de bezoldiging van topfunctionarissen wel genormeerd is en de bezoldiging van andere werknemers niet genormeerd is, 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 werkelijke taken en bevoegdheden van bepaalde topfunctionarissen worden geherdefinieerd waardoor zij niet meer kwalificeren als topfunctionarissen, zal voor deze functionarissen de WNT-normering gelden.

3.3. Impact en reikwijdte

In de nodige sectoren en bij de nodige instellingen zal het effect van onderhavig voorstel beperkt zijn. In deze sectoren hebben nu al weinig tot geen werknemers 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 is af te leiden dat in bepaalde andere sectoren bezoldigingen boven het wettelijke bezoldigingsmaximum voor werknemers meer dan incidenteel en op grotere schaal voorkomen. De regering gaat er vanuit dat met dit wetsvoorstel excessief hoge bezoldigingen in deze sectoren worden voorkomen. Slechts bij uitzondering zullen in het geval arbeidsmarktomstandigheden hogere bezoldigingen rechtvaardigen, voor bepaalde functies of functiegroepen binnen bepaalde sectoren, hogere bezoldigingen worden toegestaan.

Onderhavig voorstel bevat een normering die is beperkt tot personen in een fictieve of echte dienstbetrekking. Dit zijn personen met een arbeidsovereenkomst of een aanstelling dan wel personen die op de loonlijst van instelling staan (fictieve dienstbetrekking). Personen die geen dienstbetrekking of fictieve dienstbetrekking hebben, vallen buiten de reikwijdte. Deze bijzondere rechtsverhoudingen kunnen voor de normering ook niet op één lijn gesteld worden met werknemers. Hoewel de regering onderkent dat het niet normeren van de bezoldiging van deze groep externen, ertoe kan leiden dat middels externe inhuur de norm voor werknemers kan worden ontweken, wordt een dergelijke normering vooralsnog met het oog op de complexiteit en effectiviteit van een dergelijke normering (zie hiervoor uitgebreider, paragraaf 4.2) niet voorgesteld. Een praktijk van vele ontduikingen van de norm wordt niet verwacht. Zoals hiervoor is toegelicht, wordt het wettelijke bezoldigingsmaximum – behoudens enkele zeer beperkte uitzonderingen – aangemerkt als toereikende norm voor alle werknemers in de publieke en semipublieke sector.

4. De systematiek van normering

4.1 De normering van de bezoldiging van werknemers

In de sectoren waarvoor thans het WNT-bezoldigingsmaximum voor de bezoldiging van topfunctionarissen als plafond geldt, zal dat plafond eveneens gelden voor de werknemers. Zoals hiervoor in paragraaf 2 is toegelicht, zal dat maximum voor werknemers eveneens gelden in de sectoren waarvoor voor topfunctionarissen lagere sectornormen en gedifferentieerde normen gelden op grond van (sectorale) ministeriële regelingen (voor onderwijs, zorg, woningcorporaties, cultuurfondsen en ontwikkelingssamenwerking). Voor werknemers werkzaam bij zorgverzekeraars, geldt dezelfde verhoogde sectorale norm als voor de topfunctionarissen werkzaam binnen die sector.

Met het oog op eenduidigheid van de wet en de uitvoering ervan, wordt wat betreft de opbouw van het bezoldigingsmaximum en de betekenis van het begrip bezoldiging volledig aangesloten bij de huidige WNT. Wel wordt opgemerkt dat voor werknemers geen algemeen verbod op variabele beloningen wordt voorgesteld. Dit sluit bovendien goed aan op het voornemen van de regering dit nu geldende verbod voor topfunctionarissen te schrappen⁶, Overigens wordt voor een verdere toelichting op dit onderdeel verwezen naar paragraaf 5.3.

Verder wordt, zoals hiervoor reeds is uiteengezet, voorzien in een grondslag categorale uitzonderingen op het wettelijke bezoldigingsmaximum toe te staan in het geval bijzondere arbeidsmarktomstandigheden een dergelijke uitzondering voor functies of functietypen rechtvaardigen en wordt evenals in het geval van de normering van de bezoldiging voor topfunctionarissen voorzien in de mogelijkheid voor de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om te besluiten tot individuele uitzonderingen op het wettelijke bezoldigingsmaximum.

4.2 Externe inhuur

Een werknemer is degene die werkzaam is op basis van een dienstbetrekking of een fictieve dienstbetrekking in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964, maar die geen topfunctionaris is.⁷ Onder dienstbetrekking wordt verstaan een aanstelling of arbeidsovereenkomst, dan wel een fictieve dienstbetrekking. Degene die zonder dienstbetrekking werkzaam is, wordt niet als werknemer aangemerkt. Het gaat daarbij in de praktijk om externe inhuur waarvan de vergoeding op basis van een factuur wordt betaald en de betrokkene dus niet op de loonlijst staat.

Hoewel voor topfunctionarissen zonder dienstbetrekking bij algemene maatregel van bestuur (in het Uitvoeringsbesluit WNT) een nieuwe normeringssystematiek is voorbereid, acht de regering het niet opportuun om deze systematiek tevens toe te passen op alle werknemers zonder dienstbetrekking (interim-werknemers). Daar waar bij de interim-ervulling door topfunctionarissen in de zin van de WNT de functies nog goed kunnen worden geïdentificeerd en een normering van de bezoldiging voor deze functies daarmee toepasbaar is, zal dat bij andere werknemers of werkzaamheden lang niet altijd het geval zijn. Vaak zal het moeilijk te bepalen zijn of sprake is van functievervulling en ook is de aanwezigheid van een gezagsrelatie niet altijd te identificeren en kan er sprake zijn van de aanneming van werk of een opdracht tot het verlenen van diensten.⁸ De tegenprestatie van de opdrachtgever zal dan niet altijd te vertalen zijn in een bezoldigingsnorm voor een individuele werknemer. De opdrachtgever vraagt een bepaald product of een bepaalde dienst en is bereid hiervoor een prijs overeen te komen en te betalen.

Gelet op het voorgaande meent de regering daarom dat de inhuurkosten beter kunnen worden aangepakt met andere mechanismen dan met het instrumentarium in dit wetsvoorstel. Zo wordt binnen het Rijk reeds middels categoriemanagement gestuurd op gezamenlijke inkoop en eigen pools. Ook geldt er voor de inhuur bij het Rijk dat uurtarieven boven een bepaald uurtarief gemotiveerd moeten worden.⁹ Dat instrument wordt overigens ook door een aantal gemeenten en provincies gehanteerd.

4.3. Geen verbod op variabele beloningen

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

⁶ Kamerstukken II 2015-2016, 34 366, nr. 1

⁷ Voor een definitie van topfunctionaris wordt verwezen naar artikel 1.1, onderdeel b, van de WNT.

⁸ Artikel 7:400 (aanneming van opdracht) en artikel 7:750 (aanneming van werk) van het Burgerlijk Wetboek.

⁹ Kamerstukken II vergaderjaar 2009-2010, 32 124, nr. 18.

WNT¹⁰ van deze bepaling uitgezonderd.¹¹ De regering is naar aanleiding van de wetsevaluatie WNT overigens voornemens dit verbod af te schaffen voor zover door de uitkering van betreffende variabele beloningen het bezoldigingsmaximum niet wordt overschreden.

Het in de nu geldende wet verankerde verbod op variabele beloning zou de regering hoe dan ook te stringent achten, wanneer die zou gelden voor werknemers. Immers, bij dit verbod zou geen enkele werknemer bij een instelling vallend onder de WNT nog een variabele beloning mogen ontvangen, ongeacht de hoogte van zijn totale bezoldiging en ongeacht of sprake is van een 'topinkomen'. Hiermee wordt een inbreuk gemaakt op de arbeidsvoorwaardenvorming van een zeer grote groep werknemers die in het geheel niet bijdraagt aan de doelstelling van de wet. Omdat een variabele beloning bovendien veelal onderdeel is van de uitkomst van de collectieve onderhandeling over arbeidsvoorwaarden, staat een dergelijk algemeen verbod op gespannen voet met de verdragen van de *International Labour Organization* (ILO) en het daaruit voortvloeiende recht op vrij en collectief onderhandelen, zonder dat het verbod noodzakelijk is voor de realisering van de doelstellingen van dit wetsvoorstel.

Om bovengenoemde redenen is er geen uniform geldend bonusverbod opgenomen in het wetsvoorstel. Opgemerkt wordt dat variabele beloning wel tot de bezoldiging zal worden gerekend, tenzij deze op grond van artikel 1.9, tweede lid, hiervan is uitgezonderd. Indien door het uitkeren van een variabele beloning het bezoldigingsmaximum wordt overschreden, is het teveel betaalde bedrag onverschuldigd.

4.4 Ontslagvergoedingen voor werknemers

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, dat wil zeggen niet juridisch verplichte, uitkeringen die wegens beëindiging van het dienstverband worden toegekend. Deze bedragen maximaal een jaarsalaris, met een maximum van € 75.000. Alleen ontslagvergoedingen die voortvloeien uit een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst of een wettelijk voorschrift en 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.

Voor werknemers is deze normering ten aanzien van uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband niet in het wetsvoorstel opgenomen. Net als bij het bonusverbod draagt een dergelijke bepaling niet bij aan het tegengaan van bovenmatige bezoldigingen en zou de bepaling een onevenredig grote groep werknemers treffen. De normering van de ontslagvergoeding kan namelijk iedere werknemer 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 vergaande beperking op het recht op collectief onderhandelen zoals neergelegd in de ILO-verdragen.

5. Openbaarmaking

Op grond van artikel 4.2 van de WNT geldt voor alle instellingen die thans 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 wettelijk bezoldigingsmaximum te boven gaat. Deze openbaarmakingsplicht verandert niet met dit voorstel. De publicatie gebeurt derhalve nog steeds op functieniveau en niet op naam, zoals voor de topfunctionarissen. Waar bij topfunctionarissen de namen veelal al bekend worden gemaakt, of eenvoudig te achterhalen zijn, is dit voor werknemers niet het geval. Ook worden alleen de

¹⁰ Artikel 1.2 van Uitvoeringsbesluit WNT.

¹¹ Een uitgebreide toelichting is opgenomen bij het besluit van [PM] 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.

bezoldigingen (en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband) die de norm te boven gaan openbaar gemaakt. Waar de bestuurlijke verantwoordelijkheid die topfunctionarissen dragen het afleggen van publieke verantwoording met zich meebrengt, en hun bezoldiging voor iedereen kenbaar moet zijn, geldt die overweging niet voor werknemers. Wat betreft de verenigbaarheid van deze openbaarmakingsverplichting met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden; hierna: EVRM) wordt verwezen naar de memorie toelichting bij het wetsvoorstel voor de WNT.¹²

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, dienen deze overschrijding openbaar gemaakt te worden. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar het artikelsgewijze deel van de toelichting.

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

Met de voorgestelde normering worden niet alleen toekomstige bezoldigingsafspraken beperkt. Het voorstel treft ook werknemers die reeds bezoldigingsafspraken boven de norm hebben. Hiermee raakt het wetsvoorstel het recht op ongestoord genot van het eigendom, neergelegd in artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM. In dit verband wordt verwezen naar Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 29-30 en Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 22-24. Hieruit blijkt dat inmenging op het eigendomsrecht alleen toegestaan is indien onder meer sprake is van een “*fair balance*”. Om te bepalen of sprake is van een “*fair balance*” worden de belangen en de omvang van de groep betrokkenen en de voorspelbaarheid van de normen afgewogen tegen het belang van de Staat om een bezoldigingsmaximum in te stellen. Het belang van dit wetsvoorstel wordt geschetst in paragraaf 2 van deze memorie. De omvang en impact van de normering wordt als aanvaardbaar gezien: aangenomen wordt dat de groep werknemers die geraakt wordt door de normering afgezet tegen de omvang van de gehele groep werknemers in de sectoren waarop dit wetsvoorstel van toepassing is, relatief klein is. Immers, het gestelde bezoldigingsmaximum moet – afgezet tegen een modaal salaris – als hoog moet worden 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 bestaat het risico 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 wettelijk bezoldigingsmaximum (zie ook de artikelsgewijze toelichting onder Q). De regering meent hiermee een eerlijke en voldoende voorspelbare balans te treffen tussen de individuele belangen van de betrokkenen en het belang om bovenmatige bezoldigingen tegen te gaan. 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.

7. Verhouding tot het recht op collectief onderhandelen

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij de Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT is toegelicht,¹³ 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 ILO, 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 beschermd, onder omstandigheden toegestaan. Het betreft geen absoluut recht. Eerder heeft de

¹² Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 28-29.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 25-27.

regering zich op het standpunt gesteld dat het wettelijke bezoldigingsmaximum van de WNT geen ontoelaatbare inbreuk maakt op het recht vrij en collectief onderhandelen. Daarbij is in overweging genomen dat met de ILO-verdragen niet is beoogd topverdieners in gelijke mate te beschermen als werknemers met een gemiddeld of laag inkomen. De rapporten van het *Committee on Freedom of Association* van de ILO zien met name op het ingrijpen in of bevrozen van salarissen van met name lagerbetaalde werknemers. Hoewel met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de bezoldiging van de "gewone" werknemers (naast de bezoldiging van de topfunctionaris) te normeren, ziet de regering thans geen reden om te concluderen dat dit wetsvoorstel in strijd is met het recht op vrij en collectief onderhandelen. Immers, het wettelijke bezoldigingsmaximum betreft ook (en met name) voor werknemers een relatief hoge bovengrens, die wordt gesteld om een ieder werkzaam in de (semi)publieke sector een behoorlijke, maar niet bovenmatige bezoldiging en maatschappelijk aanvaardbare bezoldiging te geven. Tot die grens mag in het kader van de onderhandelingen vrij worden onderhandeld. Wat betreft de relatie tussen het recht op collectief onderhandelen en een verbod op variabele beloningen voor werknemers alsmede een normering voor uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband, wordt verwezen naar paragraaf 4.3 en 4.4.

8. 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, zullen hiervoor in de voorgenomen Evaluatiewet WNT voorstellen worden uitgewerkt, die ook betekenis hebben voor andere werknemers dan topfunctionarissen. Los hiervan kan erop worden gewezen dat de administratieve lasten en nalevingskosten voor betrokken rechtspersonen en instellingen die uit de WNT voortvloeien, met name het gevolg zijn van de publicatie van bezoldigingsgegevens in het financieel jaarverslag, de inschakeling van een accountant om het financieel jaarverslag op dit punt te controleren en de elektronische melding van deze gegevens aan de desbetreffende vakminister. Bezoldigingen en uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband van werknemers die hoger zijn dan het bezoldigingsmaximum moeten krachtens de huidige WNT al openbaar worden gemaakt. Een toename van de administratieve lasten moet dan ook worden verwacht daar waar dienstbetrekkingen met een kortere duur dan een kalenderjaar zullen moeten worden gepubliceerd als de naar rato van de duur van het dienstverband verlaagde norm wordt overschreden, terwijl thans pas publicatie plaatsvindt als bij een duur korter dan het kalenderjaar de norm van artikel 2.3 wordt overschreden.

9. Overleg en consultatie

(P.M.: samenvatting resultaten consultatie en daarop gebaseerde wijzigingen.)

10. Artikelsgewijze toelichting

ARTIKEL I

A

In het nieuwe onderdeel p van artikel 1.1 wordt het begrip werknemer gedefinieerd. Een werknemer is degene die werkzaam is op basis van een dienstbetrekking, maar die geen topfunctionaris is.¹⁴ Iemand kan dus niet tegelijk topfunctionaris en werknemer zijn, ook niet als sprake is van twee aanstellingen of twee arbeidsovereenkomsten. Van een dienstbetrekking is sprake in geval van een aanstelling of een arbeidsovereenkomst of wanneer sprake is van een fictieve dienstbetrekking, als bedoeld in de Wet op de loonbelasting 1964 (artikel 1.1, onderdeel g, van de WNT). Van een fictieve dienstbetrekking is sprake wanneer betrokkene niet op basis van een arbeidsovereenkomst bij de

¹⁴ Voor een definitie van topfunctionaris wordt verwezen naar artikel 1.1, onderdeel b, van de WNT.

rechtspersoon werkzaam is, 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.

Verder worden in dit onderdeel enkele definities gewijzigd of aangevuld in verband met de uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar werknemers. Zo wordt artikel 1.1, onderdeel d, aangevuld en het begrip partijen in artikel 1.1, onderdeel c, gewijzigd, 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 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 betreffende de inlichting- 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) met bij of krachtens de wet toegekende eigen rechtspersoonlijkheid, voor zover die niet zijn opgenomen in bijlage 1 of 3.¹⁵ Wat betreft de publiekrechtelijke zbo's die in die bijlagen zijn opgenomen, is de normering van de bezoldiging van werknemers gebaseerd op 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 geregeld in artikel 1.3. 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

Voor topfunctionarissen geldt ingevolge het huidige artikel 1.6, tweede lid, van de WNT dat een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband die hoger is dan ingevolge 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 ingevolge 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 E van dit wetsvoorstel worden voormelde leden van artikel 1.6 gewijzigd, zodat deze enkel betrekking (blijven) hebben op een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband dan wel een variabele beloning van topfunctionarissen. Zoals hiervoor in het algemene deel van toelichting is omschreven, geldt voor werknemers geen maximale uitkering wegens beëindiging van het dienstverband en geen verbod op variabele beloningen. In het geval een topfunctionaris tevens als werknemer werkzaam is bij een WNT-instelling, wordt in het kader van een uitkering wegens beëindiging van het dienstverband en een variabele beloning doorslaggevend geacht dat betrokkene

¹⁵ Zie in dit verband uitgebreider, de memorie van toelichting bij de WNT.

topfunctionaris is. De artikelen 1.6, tweede en derde lid, zijn dan van toepassing op alle uitkeringen wegens beëindiging van het dienstverband en de variabele beloning van betrokkene.

F, O, 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 en een gewezen werknemer. Hetzelfde is met de Reparatiewet WNT¹⁶ reeds expliciet geregeld voor gewezen topfunctionarissen.

G, N

Onderdeel N beoogt geen materiële wijzigingen aan te brengen aan de bestaande openbaarmakingsverplichting voor werknemers. Dit betekent dat de bezoldiging of de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband van een werknemer openbaar wordt gemaakt overeenkomstig artikel 4.2. De bezoldiging of de uitkering moet openbaar worden gemaakt voor zover die hoger is 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. Met dit voorstel wordt ook de bezoldiging van werknemers die korter dan een kalenderjaar werkzaam zijn genormeerd. De normering geldt in dit geval naar rato van de duur van de overeenkomst. Overeenkomstig deze bepaling moet de bezoldiging worden gepubliceerd in het geval die meer bedraagt dan het bezoldigingsmaximum vermenigvuldigd met het aantal dagen waarop de dienstbetrekking betrekking heeft en gedeeld door 365. Deze verplichting is eerder bij de Reparatiewet WNT.¹⁷ geschrapt, omdat bij de uitkering van incidentele bezoldigingscomponenten (zoals een uitbetaling van vakantiedagen en vakantiegeld) aan het einde van een dienstverband gedurende het kalenderjaar al snel tot een bezoldiging hoger dan de herrekende norm leiden. Dat terwijl de bezoldiging van de betreffende werknemer doorgaans (ver) onder het wettelijke bezoldigingsmaximum ligt.

Om met de nieuwe bepaling te voorkomen dat opnieuw normoverschrijdingen worden geconstateerd terwijl daar feitelijk geen sprake van is, zal de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij ministeriele regeling als bedoeld in artikel 1.9, eerste lid, in geval van een herberekening bij een dienstbetrekking met een kortere duur dan een kalenderjaar nadere regels stellen welke onderdelen van de bezoldiging aan welk kalenderjaar moeten worden toegerekend (onderdeel G), zoals momenteel ook voor topfunctionarissen geregeld is.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de bezoldiging of de uitkering wegens beëindiging van het dienstverband 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).¹⁸

H, I, K, L

In deze onderdelen wordt verduidelijkt dat de bepalingen neergelegd in 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) is neergelegd in de nieuwe paragrafen 2a en 3a. Er is niet voor gekozen de normering voor werknemers in 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

¹⁶ Kamerstukken II, 2013/14, 34 017, nr. 3, blz. 5.

¹⁷ Kamerstukken II, 2013/14, 34 017, nr. 3, blz. 2.

¹⁸ Kamerstukken II, 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 48-49.

werknemers. Het betreft bepalingen omtrent 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 wordt vastgesteld voor topfunctionarissen en dat is neergelegd in artikel 2.3, eerste lid, van de WNT. Dat maximum bedraagt in 2016 €179.000. Eventuele betalingen die hoger zijn, zijn op grond van artikel 1.6 van de WNT onverschuldigd betaald. Ingevolge het tweede en derde 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.¹⁹ In artikel 1.9 is bovendien geregeld dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld over hetgeen bij de herberekening van de bezoldiging in geval van een dienstbetrekking met een kortere duur dan een kalenderjaar tot de bezoldiging wordt gerekend. Zie voor een uitgebreidere toelichting, de toelichting bij onderdelen G, N.

Artikelen 2a.2 en 2a.3

Artikel 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 artikel 2.4 en 2.5 van de WNT opgenomen voor die uitzonderlijke gevallen waarin het wettelijke bezoldigingsmaximum geen toereikende bezoldiging is.

Een individueel uitzonderingsbesluit op grond van artikel 2a.2 wordt genomen door de vakminister en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Anders dan in artikel 2.4, tweede lid, van de WNT (de individuele uitzonderingsbepaling die voor topfunctionarissen geldt) is geregeld, hoeft dit besluit 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 publiekrechtelijk rechtspersoon of een fulltime privaatrechtelijke zelfstandige 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 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 uitzonderingsbepalingen 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.

¹⁹ Kamerstukken II, 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 43.

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

Artikel 2a.4

Met dit artikel wordt geregeld dat luchtverkeersleiders van de LVNL en medisch specialisten in loondienst buiten de scope van het wetsvoorstel vallen (zie paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting).

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 en derde lid komen overeen met artikel 2a.1, tweede en derde.

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 zijn analoog aan artikel 2a.2 en 2a.3 (zie de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel J).

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 paragrafen 2 en 3 niet wordt nageleefd. Dit onderdeel wijzigt het artikellid in die zin dat de betrokken minister dezelfde bevoegdheid heeft in het geval paragrafen 2a en 3a met betrekking tot werknemers door partijen niet wordt nageleefd.

R

Het nieuwe artikel 7.3b regelt het overgangsrecht voor werknemers waarvoor het wettelijke bezoldigingsmaximum dan wel de verhoogde sectornorm voor werknemers van toepassing wordt met de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Voor deze overgangsregeling is inhoudelijk aangesloten bij de overgangsregeling voor topfunctionarissen. Dit betekent dat allereerst bestaande bezoldigingsafspraken gedurende een periode van vier jaar worden gerespecteerd (eerste lid). De termijn van vier jaar vangt aan in het geval op het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de werknemer 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.

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 artikel 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 respecteefase van vier jaar. Het derde lid regelt het overgangsrecht (de respecteefase van vier jaar) voor werknemers van instellingen die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel vanwege subsidiering 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 inhoudelijk

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). Dit afbouwen is gelijk aan de afbouwregeling die ingevolge artikel 7.3, negende lid, voor topfunctionarissen geldt. In het eerste jaar bedraagt de verlaging een vierde deel 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.

ARTIKEL II

Artikel II betreft het tijdstip van inwerkingtreding en voorziet in een inwerkingtreding bij koninklijk besluit. De mogelijkheid van afwijking van de Wet raadplegend referendum is opgenomen, nu dit voorstel alleen op 1 januari van enig jaar in werking kan treden. Indien de bekendmaking in het Staatsblad geschiedt na 1 november zou de inwerkingtreding door de Wet raadplegend referendum worden opgeschort, hetgeen ongewenst is.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,