



POSTADRES
Postbus 2510
3500 GM Utrecht

BEZOEKADRES
Tiberdreef 4
3561 GG Utrecht

TELEFOON
030 - 751 1710

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. de heer dr. R.H.A. Plasterk
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

AFDELING
Bestuur
DOORKIESNUMMER
030 - 751 1710

PLAATS
Utrecht
DATUM
17 mei 2016

ONS KENMERK
2016-025/PF/rr/ms

UW KENMERK

E-MAIL
p.fey@cnv.nl

BETREFT
Reactie op het voor consultatie voorgelegde wetsvoorstel uitbreiding personele reikwijdte WNT (WNT III)

Geachte heer Plasterk,

Vooraf

De WNT beoogt de salarissen in de publieke sectoren te normeren. Wij onderschrijven de doelstelling om topsalarissen te beheersen en zorgvuldig om te gaan met publieke middelen. Maar wetgeving is daarvoor niet het goede middel. Wij pleiten voor de cao als instrument voor afspraken over beloningen, de beheersing aan de top en de verhoudingen binnen een loongebouw.

Evaluatie WNT I en II 27 januari 2016

Op 27 januari 2016 is in de commissie BZK van de Tweede Kamer een eerste evaluatie van de WNT besproken. De Kamer en de minister van BZK erkennen dat het eigenlijk te vroeg is om conclusies te trekken. De evaluatie heeft slechts betrekking op 2 jaar WNT I (130% in 2013) en 1 jaar WNT II (100% in 2015). Voor de zorg geldt bovendien dat de WNT II pas vanaf 2016 van kracht is. Wel zijn er serieuze nadelen gesignaleerd waarvan de omvang en effecten nader moet worden onderzocht. Genoemd zijn de oplopende kosten, de remmende werking van het uitgebreide overgangsrecht, een lastiger positie van werkgevers onder de WNT op de arbeidsmarkt en wellicht zelfs een negatieve invloed op de kwaliteit van het openbaar bestuur. Reden genoeg om eerst de effecten en kwaliteit van de WNT te onderzoeken en te versterken alvorens de reikwijdte verder te vergroten.

Invloed op het loongebouw

De redenering is dat normering moet gelden voor alle medewerkers. Bedoeld zijn echter de medewerkers die vlak onder de topfunctionarissen zijn gepositioneerd en die ofwel meer verdienen dan de top ofwel een te klein verschil ervaren tussen hun eigen loon en dat van de top om nog ambities te koesteren over verdere doorstroming. De situatie kan erg verschillen tussen sectoren die onder het wetsvoorstel komen te vallen. Het loongebouw aan de top verdraagt zich dus op sommige plaatsen niet met de normering van inkomens van niet cao lonen. Voor het kabinet zou daarmee een ingreep te rechtvaardigen zijn in het loongebouw en de afspraken die sociale partners hebben gemaakt.

Doorwerking

Allereerst wordt zo de weg geopend voor verdere doorwerking van de normering in het hele loongebouw. Het verlagen van de top van een loongebouw werkt door omdat het gebouw een geheel is en de onderscheiden functiewaarderingen in verhouding tot elkaar staan. Zo ontstaat uiteindelijk een drukkend effect op de lonen van medewerkers die part noch deel hebben aan de topsalarissen waarom het allemaal te doen was.

De beperking van de contractsvrijheid die het wetsvoorstel met zich meebrengt, wordt in de memorie van toelichting expliciet vermeld maar de regering meent dat er nog voldoende ruimte overblijft. Dat is een te gemakkelijke formulering om de vrijheid van arbeidsvoorwaardenonderhandelingen via wetgeving te beïnvloeden. De regering merkt op dat het wetsvoorstel het proces op gang zal brengen om de top van het loongebouw aan te passen. Een motivering die neerkomt op arbeidsvoorwaardenvorming via wetgeving. In de onderwijssectoren gelden overigens aparte cao's voor topbestuurders. Wij zijn echter van mening dat deze cao's in de reguliere cao's opgenomen moeten worden.

Kortom, de aanpassing van het loongebouw zoals de regering dit wenst is voor ons niet acceptabel. Het arbeidsvoorwaardenoverleg dient te berusten bij sociale partners en niet inhoudelijk te worden begrensd en beïnvloed. Het wetsvoorstel dient in de huidige vorm niet te worden aangeboden aan het Parlement. Een wettelijke normering zou moeten gelden voor beloningen die buiten de cao om worden vastgesteld. De regulerende werking binnen het cao bereik is aan sociale partners.

Zorgvuldigheid

De evaluatie van de WNT begin dit jaar zal leiden tot wijzigingen in deze wet. Een evaluatiewet wordt aangekondigd maar er is op dit moment nog slechts een concept verschenen. Daarin wordt opgemerkt dat een evaluatie pas na enige jaren zinvol kan zijn, waarbij drie volle jaren wordt voorgesteld. Dit onderstreept wat reeds is vastgesteld namelijk dat het voor een evaluatie van de WNT I en II nog te vroeg is. Dan toch doorpakken met WNT III en een evaluatie getuigt niet van zorgvuldigheid, temeer daar de regering zelf aangeeft dat de WNT III ook van belang zal zijn voor de werknemers die door de uitbreiding onder de WNT worden gebracht. In de Verkenning WNT III van 3 juli 2015 vragen de branches en werkgevers hier eveneens nadrukkelijk aandacht voor.

Uitzonderingen

Een bijkomend aspect van zorgvuldigheid betreft de uitzonderingen die de wet toestaat, nu reeds voor functionarissen maar met het sluitstuk van de WNT III voor hele beroepsgroepen. Uitzonderen wordt gerechtvaardigd, bijvoorbeeld als de arbeidsmarkt daartoe noopt. De arbeidsmarkt is geen statische grootheid. De wetgever zou via de WNT een actief arbeidsmarktbeleid moeten voeren om ervoor te zorgen dat steeds de juiste functionarissen/groepen uitgezonderd worden. Wij vinden de WNT niet geschikt om adequaat te reageren op arbeidsmarktontwikkelingen via het loonbeleid in sectoren. Daarbij komt dat ingrijpen telkens zal leiden tot doorwerking in loongebouwen met gunstige of ongunstige gevolgen voor medewerkers.

Er worden nu twee groepen uitgezonderd, de luchtverkeersleiders en de medisch specialisten in loondienst. Bij de laatste groep speelt niet de arbeidsmarkt een rol van betekenis maar de afspraken uit het zorgakkoord waarbij medisch specialisten die vrij gevestigd zijn of werken in een maatschap buiten de WNT normering zijn gehouden.

ILO verdragen

De regering is van mening dat het wetsvoorstel zich verdraagt met verdragen van de International Labour Organization (ILO) over vrij en collectief onderhandelen. Vanwege deze verdragen wordt in de WNT III geen verbod opgenomen op variabele beloningen. De ILO verdragen gaan echter ook uit van open en reëel overleg met sociale partners bij beperkende maatregelen zoals de WNT III. Dit overleg is er niet geweest waardoor de WNT III zich mogelijk niet verdraagt met deze verdragen.

WNT regime 2

Bij de vrijstelling van normering van de zorgverzekeraars wordt verwezen naar de ene arbeidsmarkt van alle verzekeraars waardoor je de groep zorgverzekeraars niet kunt normeren zonder de mobiliteit ernstig te belemmeren.

Alle werknemers bij de zorgverzekeraars vallen nu onder regime 2 wat wil zeggen een verhoogde sectorale norm. Gegeven de doorwerking die de regering zelf ook voorziet, betekent dit een meevaller voor de werknemers in deze loongebouwen. Dit is niet zorgvuldig in de richting van de medewerkers in de wel genormeerde sectoren. Bovendien zijn er meer sectoren die dan uitgezonderd moeten worden, zoals de energiesectoren die ook te maken hebben met eenzelfde (arbeids)markt waarop niet genormeerde ondernemingen actief zijn. Andere sectoren zoals de universiteiten vrezen een verdere verslechtering van de concurrentiepositie bij het aantrekken van toponderzoekers, met alle gevolgen van dien voor ander personeel dat bij het toponderzoek betrokken is en voor de stand van het onderzoek in Nederland.

Externe inhuur

Een andere voorgestelde uitzondering houdt in de wet alleen van toepassing te laten zijn voor werknemers met een dienstverband. Personen zonder dienstbetrekking vallen buiten de reikwijdte onder verwijzing naar praktische bezwaren. Wij vinden dit geen goede zaak. Het zet de deur open voor ontwijking via de zogenaamde externe inhuur. De regering ziet dit bezwaar zelf ook maar laat het zo. Wij voorzien ook negatieve gevolgen voor een gezonde werksituatie en collegiale verhoudingen op de werkvloer.

Proportionaliteit

Met een overgangsrecht van zeven jaar zal de mobiliteit worden belemmerd voor medewerkers die via dit wetsvoorstel onder de normering komen te vallen. Omdat dit overgangsrecht kennelijk nodig is, rijst de vraag of het wetsvoorstel proportioneel is. Die kwestie wordt ook gesteld in de Verkenning WNT III van juli 2015, maar dan op grond van de waarneming dat het aantal overschrijdingen van de norm relatief gering is en in bepaalde sectoren voorkomt. De groep niet topfunctionarissen die meer verdient dan de WNT norm betreft enerzijds personen in de wetenschap, cultuur, publieke omroep, financiële instellingen als AFM en DNB en de zorgsectoren, en anderzijds de managers onder het niveau van topfunctionarissen. Een bijzonder diverse groep en het ligt voor de hand te kijken of hier geen meer specifieke maatregelen te treffen zijn dan een algemene WNT III. Bijvoorbeeld een quotum van werknemers dat buiten de WNT norm valt zoals al gebeurt bij de publieke omroep.

Overheid, onderwijs, zorg

Voor delen van de publieke sector zou een WNT III naar verwachting weinig directe effecten hebben omdat er weinig functionarissen zijn die meer verdienen dan de normering. Zoals het Rijk, de lagere overheden en de onderwijssectoren. Deze sectoren kunnen echter wel te maken krijgen met een uitstraling van de WNT III en het beeld van een door de regering beïnvloedde loonvorming, met alle gevolgen voor de arbeidsmarkt-positie en de beleving van de arbeidsvoorwaarden door het personeel.

In de zorgsectoren knelt de kloof met beloningen in de marktsectoren reed met de WNT II. Er is weinig mobiliteit van bestuurders terwijl er wel behoefte is aan doorstroom en nieuwe bestuurders die vorm kunnen geven aan de veranderingen in de zorg en welzijnssectoren zoals het vergroten van de zeggenschap van werknemers in plaats van de strak hiërarchisch georiënteerde organisatiestructuren. Ook hebben innovatieve bestuurders de sector reeds vaarwel gezegd. Daarnaast hebben sommige zorgsectoren te maken met sectornormen die rekening houden met de omvang en complexiteit van organisaties. Een doorwerking van de normering wordt hierdoor versterkt. Ook remt de WNT III de mobiliteit van medisch specialisten die vallen buiten de normering naar bestuursfuncties of een aanstelling in loondienst. Voor zware functies onder de Raden van Bestuur zal het moeilijk kunnen worden om de juiste mensen te vinden voor de uitdagingen waar de sectoren de komende jaren voor staan.

Effecten op van werk naar werk afspraken en uitkeringen

De beperking van de ontslagvergoeding wordt in het wetsvoorstel niet overgenomen voor de medewerkers. Hiermee wordt sociaal beleid of van werk naar werk afspraken niet gehinderd omdat de daarmee gemoeide bedragen de grens van 75.000,- kunnen overschrijden. Er wordt niet klip en klaar gemeld dat onder de uitgezonderde ontslagvergoeding ook de boven- en nawettelijke uitkeringen worden begrepen. Het wetsvoorstel laat verder open of de uitzondering ook geldt voor een periode van betaalde non-activiteit waarin de ontslag bedreigde werknemer ander werk zoekt of zich daartoe bekwaamt. Tot slot kan er doorwerking van de normering van ontslagvergoeding van topfunctionarissen plaatsvinden naar de financiële afspraken over sociaal beleid voor de medewerkers. In die zin is ook hier een onacceptabele beperking van de onderhandelingsruimte te voorzien.

Relatie normalisatie

De regering meent dat organisaties die het publiek belang dienen een ordentelijke beloning behoren te betalen. Voor de publieke sectoren wordt daarom bij wet een norm gesteld in de hoop bij te dragen aan het maatschappelijk draagvlak van deze sectoren, aldus de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Met deze opvatting kiest de regering een andere richting dan wanneer het gaat om de normalisatie van de ambtelijke rechtspositie. Onder verwijzing naar de publieke middelen, de publieke taken en het publieke belang wordt de bijzondere positie van de publieke sector in het wetsvoorstel WNT III onderstreept. Daarbij hoort kennelijk ook een voor de regering acceptabele beïnvloeding van de loongebouwen in deze sectoren. Deze invloed komt bovenop de rechtstreekse ingreep in de loonvorming zoals we die de afgelopen jaren hebben gezien. Het is dringend gewenst dat de regering ernst maakt met de positie van de overheids-werkgevers en werknemers door een bezinning op de gewenste arbeidsrechtelijke positie van het personeel en het overlegstelsel in de publieke sectoren, en dit in overleg met sociale partners.

Conclusie

De zorgvuldige besteding van overheidsgeld is een streven dat niemand zal betwisten. Het huidige wetsvoorstel bevat echter teveel nadelen.

1. Het wetsvoorstel beïnvloedt de contractsvrijheid van sociale partners.
2. Een zorgvuldige omgang met publieke middelen onderschrijven wij. Waar geen collectieve afspraken zijn zou de WNT een middel zijn om tot normering te komen.
3. De effecten van de huidige WNT moeten eerst beter inzichtelijk worden.
4. Arbeidsmarktbeleid via de WNT is ongewenst.
5. Het beleid van uitzonderingen is niet consequent.
6. De WNT werkt verschillend uit in de onderscheiden (clusters) van sectoren waar het gaat om de aantallen en kenmerken van functionarissen die met de wet te maken krijgen.
7. De proportionaliteit is discutabel.
8. Er blijven negatieve effecten mogelijk op van werk naar werk afspraken.
9. De WNT verdraagt zich niet met de normalisatie.

Mocht u naar aanleiding van onze reactie behoefte hebben aan meer informatie, dan kunt u te allen tijde contact met ons opnemen.

Met vriendelijke groet,
Namens de CCOOP



Patrick Fey,
Voorzitter