

## WNT: uitzonderings(on)mogelijkheden op een rij

J. Stolk, datum 10-01-2022

Datum	10-01-2022
Auteur	J. Stolk <sup>[1]</sup>
Folio weergave	
JCDI	JCDI:ADS631129:1
Vakgebied(en)	Arbeidsrecht / Arbeidsovereenkomstenrecht Ondernemingsrecht / Bijzondere onderwerpen Ondernemingsrecht / Rechtspersonenrecht Arbeidsrecht / Bijzondere onderwerpen arbeidsrecht
Wetgeving	art. 2.4 WNT ; art.1.3 lid 2 onder c, 1.3 lid 3 onder b, 1.4 lid 3 onder b en 1.5 lid 2 onder b WNT ; art. 2.5 WNT; art. 2.7 WNT

Sinds 2013 maximeert de Wet normering topinkomens (hierna: WNT) de bezoldiging van topfunctionarissen van publieke en semipublieke instellingen. Aanvankelijk ging het daarbij om een bezoldigingsmaximum van 130% van een ministersalaris en sinds de inwerkingtreding van de WNT-2 in 2015 om 100% van een ministersalaris. Dat knelt af en toe. Diverse belanghebbenden hebben daar in de media meermaals aandacht voor gevraagd.<sup>[2]</sup> Ook is dit onderwerp meegenomen in de recent uitgevoerde evaluatie van de WNT,<sup>[3]</sup> waarbij in dat kader voor een aantal deelonderwerpen en sectoren specifieke deelonderzoeken zijn gedaan.<sup>[4]</sup> In dit artikel worden de mogelijkheden en onmogelijkheden voor het verkrijgen van een uitzondering op de WNT op een rij gezet.<sup>[5]</sup>

### 1. Korte schets van de WNT

In dit tijdschrift en andere tijdschriften zijn eerder (overzichts)artikelen verschenen over de (werking van de) WNT.<sup>[6]</sup> Voor een algemene en uitgebreidere beschrijving van de WNT verwijs ik daarnaar. Voor dit artikel beperk ik me tot een korte uiteenzetting van het systeem van de WNT, een aantal relevante hoofdbegrippen en het overgangsrecht, omdat dit relevant is voor het begrijpen van de (on)mogelijkheden tot het verkrijgen van een uitzondering.

De WNT kent drie regimes. Het eerste en qua bezoldigingsmaxima strengste regime is een

maximering van de bezoldiging en een openbaarmakingsverplichting. Dit regime is op de meeste WNT-instellingen van toepassing. Het tweede regime is een sectoraal bezoldigingsmaximum met eveneens een openbaarmakingsverplichting. Op dit moment is er alleen een sectoraal bezoldigingsmaximum voor zorgverzekeraars (inclusief Wlz-uitvoerders) op basis van het aantal verzekerden.<sup>[7]</sup> Het derde regime is enkel een openbaarmakingsverplichting. Dit derde regime is alleen van toepassing op de Kustwacht.<sup>[8]</sup> De indeling van de instellingen in de drie regimes is gebaseerd op een advies van de Commissie Dijkstal,<sup>[9]</sup> alhoewel de regering dit advies niet steeds heeft gevolgd. Het advies geeft een aantal indicaties en contra-indicaties voor de vaststelling of een instelling al dan niet publiek of semipubliek is.<sup>[10]</sup> Staatsdeelnemingen vallen niet onder de WNT.<sup>[11]</sup> De overheid heeft een WNT-register geopend waarin instellingen zijn opgenomen die onder de WNT vallen en op welke grond,<sup>[12]</sup> maar dit register is niet (steeds) volledig.

De WNT heeft binnen het eerste regime een gelaagd systeem, in die zin dat er een algemeen bezoldigingsmaximum is en nadere lagere bezoldigingsmaxima. Deze lagere bezoldigingsmaxima zijn neergelegd in ministeriële regelingen per sector. Op dit moment zijn er dergelijke regelingen voor de sectoren (i) zorg en jeugdhulp<sup>[13]</sup> (hierna: Regeling Zorg), (ii) woningcorporaties,<sup>[14]</sup> (iii) onderwijs, cultuur en wetenschap<sup>[15]</sup> en (iv) ontwikkelingssamenwerking.<sup>[16]</sup> Op basis van een puntensysteem zijn in de ministeriële regelingen bezoldigingsklassen opgenomen, oplopend tot het algemene bezoldigingsmaximum van de WNT (van als gezegd 100% van een ministersalaris). De ministeriële regelingen kunnen jaarlijks worden aangepast, mede op basis van de input van de betreffende sector,<sup>[17]</sup> maar deze zijn in de afgelopen paar jaar qua systematiek grotendeels gelijk gebleven.

De WNT kent een breed bezoldigingsbegrip. Naast het basissalaris behoren daar onder andere het vakantiegeld, een eventuele dertiende maand, bonussen (die inmiddels binnen het maximum weer zijn toegestaan), werkgeversbijdragen pensioen, fiscale bijtelling van de auto en belaste onkostenvergoedingen onder. Een niet limitatieve lijst van welke emolumenten wel en niet onder het bezoldigingsbegrip vallen is opgenomen in een ministeriële regeling.<sup>[18]</sup> Indien alleen wordt gekeken naar het basissalaris, dan is het bezoldigingsmaximum – omdat daarbij met allerlei emolumenten rekening wordt gehouden – dus lager dan het op het eerste oog lijkt. De bezoldigingsbedragen, zowel het algemene bezoldigingsmaximum<sup>[19]</sup> als de bedragen in de klassen van de diverse ministeriële regelingen,<sup>[20]</sup> worden jaarlijks geïndexeerd. De bedragen voor het komende jaar worden in het najaar (oktober/november) van het voorafgaande jaar gepubliceerd.<sup>[21]</sup>

Het begrip "topfunctionaris" ziet op in elk geval de bestuurders en toezichthouders van de instelling, en onder omstandigheden ook op andere medewerkers die mede leidinggeven aan de organisatie als geheel.<sup>[22]</sup>

[23]

De WNT, en de sectorale ministeriële regelingen, kennen een complex overgangsrecht. In de basis is sprake van een periode van behoud van de bezoldiging van vier jaar en een afbouwperiode van drie jaar. In sommige gevallen is sprake van een verlengde afbouwperiode van twee jaar. Het overgangsrecht wordt, kort gezegd en onder andere, *getriggerd* door het van toepassing worden van de WNT op de instelling en/of een wijziging in het toepasselijke (sectorale) bezoldigingsmaximum. Aangezien de WNT sinds 2013 in werking is getreden, is voor de meeste instellingen die vanaf toen onder de WNT vallen de periode van het overgangsrecht (nagenoeg) voorbij.

## **2. Uitzonderingsmogelijkheden in de WNT**

### **2.1 Verwijderen van een bijlage bij de WNT**

Op grond van de art. 1.3 lid 2 onder c, 1.3 lid 3 onder b, 1.4 lid 3 onder b en 1.5 lid 2 onder b WNT kan op voordracht van de Minister van BZK in overeenstemming met de minister die het aangaat (hierna: de vakminister) worden besloten een instelling van een bijlage bij de WNT te verwijderen indien de grond voor opname op de bijlage niet langer bestaat. Het gevolg daarvan kan zijn dat de WNT in het geheel niet meer van toepassing is, of een ander regime van toepassing wordt.

In de wettekst en de wetsgeschiedenis wordt geen toelichting gegeven op de vraag welke rechtsbescherming openstaat tegen plaatsing, wijziging of verwijdering van een instelling op een bijlage van de WNT. In beginsel zal dit plaatsvinden door middel van een algemene maatregel van bestuur. Daar kan in principe alleen civielrechtelijk (bijvoorbeeld op grond van onrechtmatigheid) en niet bestuursrechtelijk tegen worden opgetreden, tenzij sprake is van een concretiserend besluit van algemene strekking.<sup>[24]</sup>

### **2.2 Individuele uitzondering**

Op grond van art. 2.4 WNT kan een instelling voor een individuele topfunctionaris een uitzondering aanvragen bij de relevante vakminister, op welk verzoek door de Minister van BZK en de vakminister gezamenlijk in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad wordt besloten. Blijkens de wetsgeschiedenis bij dit artikel moet het gaan om exceptionele gevallen,<sup>[25]</sup> welke zich voordoen bij bijzondere arbeidsmarktomstandigheden in die zin dat adequate bemensing op topniveau niet mogelijk is.<sup>[26]</sup>

Er zijn geen beleidsregels vastgesteld voor de toepassing van art. 2.4 WNT. Wel is opgemerkt dat bij de beoordeling van een dergelijk verzoek alle feiten en omstandigheden zullen worden betrokken. De wetgever heeft voorts opgemerkt dat het gelijkheidsbeginsel van toepassing is en daardoor gelijke gevallen gelijk zullen moeten worden behandeld.<sup>[27]</sup> Bij het doen van een uitzonderingsverzoek kan dus naar eerdere gelijke gevallen worden verwezen.

Een reactie op een uitzonderingsverzoek, is een besluit in de zin van art.1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) waardoor daartegen bezwaar kan worden gemaakt bij de vakminister en daarna beroep open staat bij de bestuursrechter.

### **2.3 Uitzondering instelling**

Op grond van art. 2.5 WNT kan de Minister van BZK samen met de vakminister bij ministeriële regeling op instellingsniveau een uitzondering vaststellen op het bezoldigingsmaximum van de WNT. Ook dan dient, blijkens de wettekst, sprake te zijn van bijzondere arbeidsmarktomstandigheden. Deze uitzondering is gericht op het kunnen voeren van een ordentelijk bezoldigingsbeleid bij de instelling.<sup>[28]</sup> Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek dienen (ook) alle feiten en omstandigheden te worden betrokken. De maximale hoogte van de uitzondering op grond van dit artikel is 130% van de maximale bezoldiging op grond van de WNT en grijpt daarmee indirect terug op het maximum van de WNT-1.

Omdat in de wettekst wordt gesproken van het vaststellen van een ministeriële regeling is niet helemaal duidelijk of toe- of afwijzing van een verzoek op grond van art. 2.5 WNT leidt tot een besluit in de zin van de Awb dat vatbaar is voor bezwaar en beroep. Dit zal niet het geval zijn wanneer het verzoek is gericht op een onbegrensde groep topfunctionarissen en/of instellingen.<sup>[29]</sup> Wel kan naar mijn idee bij een verzoek voor één instelling onder omstandigheden sprake zijn van een concreterend besluit van algemene strekking, waar wel bezwaar en beroep op grond van de Awb tegen open staat.

### **2.4 Verzoek indeling andere hogere klasse**

Op grond van art. 2.7 lid 3 WNT kan een instelling die onder het eerste regime van de WNT valt en voor wie in de betreffende sector een ministeriële regeling met lagere bezoldigingsmaxima voor diverse klassen geldt, verzoeken om de indeling in een andere hogere klasse van een ministeriële regeling. Deze uitzondering is dus alleen relevant voor de sectoren waarin een dergelijke regeling is vastgesteld. De wetgever heeft deze mogelijkheid een hardheidsclausule genoemd.<sup>[30]</sup> Uit de wetsgeschiedenis blijkt verder dat toewijzing van een dergelijk verzoek aan de orde kan zijn als van de topfunctionaris speciale deskundigheid wordt gevergd, waardoor op een ander segment van de arbeidsmarkt moet worden geworven.<sup>[31]</sup> Net als bij de art. 2.4 en 2.5 WNT moet het gaan om uitzonderingsgevallen en is het aan de instelling aan te tonen dat daarvan sprake is. In de relevante ministeriële regeling dient de procedure te worden omschreven die dient te worden gevolgd ter zake.

In art. 2.7 lid 4 WNT is eenzelfde mogelijkheid opgenomen, maar dan toegespitst op de individuele topfunctionaris en niet de instelling als geheel. Deze uitzonderingsmogelijkheid is begrensd tot het algemene bezoldigingsmaximum van de WNT.

Een reactie op een verzoek tot een hogere klasse (zowel op instellings- als individueel niveau), is een besluit in de zin van art. 1:3 Awb waardoor daartegen bezwaar kan worden gemaakt bij de vakminister en daarna beroep open staat bij de bestuursrechter.

### 3. Uitzonderingsmogelijkheden in de praktijk

#### 3.1 Verwijderen van een bijlage bij de WNT

Ik heb twee besluiten kunnen vinden tot het verwijderen van instellingen van een bijlage van de WNT. Het eerste besluit is van 30 november 2015<sup>[32]</sup> en ziet enkel op administratieve wijzigingen, onder andere vanwege het fuseren of gestopt zijn van bepaalde instellingen. Het tweede besluit is van 30 september 2021<sup>[33]</sup> en ziet eveneens op administratieve wijzigingen en het verval van een instelling vanwege de opheffing daarvan.

Dit artikel lijkt dan ook niet te worden gebruikt voor het (eenzijdig) wijzigen van de toepassing van de WNT en is daardoor voor de praktijk – tot nu toe – heel beperkt relevant.

#### 3.2 Individuele uitzondering

In de periode tussen 1 januari 2013 tot 1 november 2021 zijn er, voor zover ik heb kunnen nagaan, 21 individuele uitzonderingen toegestaan. Een toegekende uitzondering wordt gepubliceerd in de *Staatscourant*, maar een afgewezen verzoek niet. Afgewezen verzoeken worden wel meegenomen in een periodiek door de Minister van BZK verstrekt overzicht.<sup>[34]</sup>

Hieronder worden in een tabel de toegestane individuele uitzonderingen weergegeven, waarbij is aangegeven in welke sector het verzoek is toegewezen en kort is toegelicht op welk(e) type topfunctionaris de uitzondering ziet.

<i>Jaar</i>	<i>Aantal toewijzingsbesluiten</i>	<i>Sectoren toewijzingen</i>	<i>Korte toelichting</i>
2014	4	Overig	4 bestuurders van De Nederlandse Bank (DNB)
2015	3	2 Overig 1 Zorg	2 bestuurders van de Autoriteit Financiële Markten (AFM)  1 bestuurder van een umc (Utrecht)
2016	1	Overig	Bestuurder Luchtverkeersleiding

2017	3	2 Zorg 1 overig	2 bestuurders van een umc (Maastricht en AMC, Amsterdam)  1 bestuurder van DNB
2018	5	Overig	4 bestuurders van DNB  1 bestuurder van AFM
2019	1 <sup>[35]</sup>	Zorg	Bestuurder van een umc (VUmc, Amsterdam)
2020	2	1 Overig  1 Zorg	1 bestuurder DNB  1 bestuurder van een umc (Groningen)
2021 <sup>[36]</sup>	2	Overig	1 bestuurder DNB  1 bestuurder Luchtverkeersleiding
Totaal	21		

Wat opvalt is dat feitelijk alleen in de sectoren zorg en overig uitzonderingen zijn toegekend. Ik heb daarom nader naar deze twee sectoren gekeken, om te zien of er een lijn in de uitzonderingen valt te ontdekken. Maar hierna volgt eerst een aantal algemene observaties.

### 3.2.1 Algemene observaties

Allereerst blijkt uit rechtspraak dat art. 2.4 WNT niet (indirect) kan worden gebruikt voor het verkrijgen van een categorale uitzondering op de WNT.<sup>[37]</sup>

Ten tweede is mij uit de praktijk gebleken dat een individuele uitzondering vaak vooraf wordt gegaan door informeel overleg met het ministerie van de betreffende vakminister om de haalbaarheid van het verzoek te toetsen. Daarbij heb ik helaas meermaals ondervonden dat de "geluiden" vanuit dit informeel overleg niet altijd overeenkomen met het uiteindelijke besluit. Ministers zijn in algemene zin, soms mede ingegeven door een partij standpunt of eigen politieke positie, niet snel bereid een uitzondering toe te staan.

In algemene zin valt daarnaast op dat de toelichting in de besluiten tot toekenning van een uitzondering relatief kort is, vooral in de zorg. Er wordt de meeste aandacht besteed aan de



bijzonderheden van de betreffende instelling en er wordt vrij kort stil gestaan bij de bijzonderheden van de betreffende persoon/topfunctionaris. Het in de vorige paragraaf van dit artikel genoemde criterium voor toewijzing van een individuele uitzondering zoals dat uit de wetsgeschiedenis blijkt – zijnde bijzondere arbeidsmarktomsstandigheden in die zin dat adequate bemensing op topniveau niet mogelijk is – wordt niet steeds genoemd en daar lijkt ook niet steeds aan te zijn getoetst. De toelichting op de besluiten geeft dan ook relatief weinig houvast voor de beantwoording van de vraag in welke gevallen een uitzondering is aangewezen.

Ook valt op dat de inhoud van de uitzondering kan variëren, zowel in duur, hoogte als voorwaarden. De duur van de uitzondering is in principe gelijk aan de benoemingsperiode van de betreffende topfunctionaris. De hoogte is veelal begrensd tot het WNT-1 maximum met meestal een indexatie, maar in sommige gevallen ook zonder indexatie en lager of hoger dan het WNT-1 bezoldigingsmaximum. Ook is in sommige gevallen de eis gesteld van een afbouwperiode, en voorziet de uitzondering daardoor in feite in het verlengen van de toepasselijke periode van het overgangsrecht.

Sommige besluiten, vooral in de zorg, zijn pas genomen en gepubliceerd na de ingangsdatum van de benoeming van de betreffende topfunctionaris. Dit laat zich waarschijnlijk verklaren doordat de doorlooptijd tussen het werven van de topfunctionaris, de startdatum van de topfunctionaris en de tijd die het vragen van de uitzondering duurt uiteenloopt. Dit laatste is in mijn ervaring ook een veel gehoord punt van kritiek op de mogelijkheid van individuele uitzonderingen, omdat daarmee aan een kandidaat-topfunctionaris pas na ingang van de benoeming zekerheid kan worden gegeven over de hoogte van de aan te bieden bezoldiging.

Ten slotte is het van belang de bedragen waarvoor de uitzonderingen zijn toegekend te relateren aan het jaar waarin de uitzondering is toegekend.<sup>[38]</sup> In sommige gevallen worden namelijk concrete absolute bedragen in de uitzonderingen genoemd, die toen hoger waren dan het WNT-2 bezoldigingsmaximum, maar inmiddels onder het geïndexeerde WNT-2 bezoldigingsmaximum liggen.

### **3.2.2 Sector zorg**

Door middel van twee bestuursrechtelijke uitspraken is bekend geworden dat bij de beoordeling van individuele uitzonderingsverzoeken in de zorg door de vakminister een informele gedragslijn wordt gehanteerd.<sup>[39]</sup> Deze gedragslijn is niet gepubliceerd of gemotiveerd. Uit de gedragslijn blijkt dat een instelling minimaal 9 van de 15 punten bij de Regeling Zorg dient te scoren en sprake dient te zijn van een instellingsomzet van minimaal € 500 miljoen per jaar (daar waar in de Regeling Zorg (al) met een omzet van € 300 miljoen op dit punt de maximale score wordt behaald).

Daarnaast moet sprake zijn van uitzonderlijke omstandigheden betreffende de instelling en de individuele topfunctionaris. Ten aanzien van de uitzonderlijke omstandigheden van de instellingen

is door de bestuursrechter overwogen dat een vernieuwbouwproject<sup>[40]</sup> of een conflict met de medische staven<sup>[41]</sup> niet voldoende bijzonder zijn. Wel zijn de karakteristieken van een universitair medisch centrum (hierna: umc) meermaals als zodanig aangemerkt,<sup>[42]</sup> gegeven het feit dat alle uitzonderingen in de zorg tot nu toe zijn toegekend aan bestuurders van umc's. Dat roept overigens, zoals in de conclusies van de deelevaluatie van de WNT in de zorg wordt opgemerkt,<sup>[43]</sup> de vraag op of (bestuurders van) umc's wel thuishoren in de Regeling Zorg. Wat de vereisten zijn ten aanzien van het individu waarvoor de uitzondering wordt gevraagd is onduidelijk. In de meeste gevallen staat in de toelichting genoemd dat zonder de uitzondering sprake zou zijn van een inkomensachteruitgang voor het betreffende individu. Daarnaast worden in deze toegekende uitzonderingen onder andere de combinatie van bestuurlijke ervaring, ervaring met patiëntenzorg en onderzoekervaring,<sup>[44]</sup> een hoogleraarschap en een breed netwerk genoemd ter (mede) rechtvaardiging van de toegekende uitzondering. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat uitzonderingen in de zorg niet zijn beperkt tot medisch specialisten,<sup>[45]</sup> maar in de praktijk zijn dit voornamelijk de enige topfunctionarissen die een uitzondering toegekend hebben gekregen. De gedachte daarbij is kennelijk dat er anders onvoldoende doorstroom zou kunnen zijn vanuit de medisch specialisten naar de functie van bestuurder. Ook hier vraag ik me af of deze beperking terecht is, omdat ook voor een meer generieke functie binnen een bestuur – zoals de functie van Voorzitter of CFO – concurrentie kan worden ondervonden met de commerciële arbeidsmarkt waar geen bezoldigingsbeperkingen gelden en daarom (ook) op die grond een uitzondering aangewezen kan zijn.

Het is voor een instelling in de zorg op voorhand dus niet geheel duidelijk in welke gevallen een uitzonderingsverzoek al dan niet kansrijk is. Deze onduidelijkheden in de gedragslijn zijn mede reden geweest waarom de VWS-bezwarencommissie Awb bij eerdere individuele uitzonderingsverzoeken heeft geoordeeld dat er gebreken kleven aan de gedragslijn en sprake is van rechtsonzekerheid. Dergelijke adviezen zijn in principe niet openbaar, maar ik heb daar door een aantal uitzonderingsverzoeken waar ik bij betrokken was kennis van kunnen nemen. Ook leidt dit, als gezegd, tot onzekerheden in het wervingsproces van de topfunctionaris. Mocht de (Raad van Toezicht van) de instelling overwegen een uitzondering te vragen, dan raad ik aan dit op te nemen in het benoemingsbesluit en/of de arbeidsovereenkomst, waardoor aan de vakminister in elk geval kan worden aangetoond dat dit (het vragen van een uitzondering) een voorwaarde was voor acceptatie van de benoeming.

### 3.2.3 Overig

De sector overig valt effectief uiteen in twee soorten instellingen: financiële toezichthouders en de Luchtverkeersleiding. Ik noem dit de sector overig, omdat voor deze instellingen enkel het algemene bezoldigingsmaximum van de WNT geldt en geen ministeriële regelingen met nadere (lagere) bezoldigingsmaxima van toepassing zijn. Ik ben ook niet bekend met een informele



gedraglijn voor dit type instellingen.

Bij de financiële toezichthouders worden in de toelichting bij de besluiten allereerst de bijzonderheden van de instellingen benoemd en wordt verwezen naar functieprofielen die deze bijzonderheden onderschrijven. Daarna wordt een aantal maal de koppeling gemaakt met commerciële niet publieke ervaring dan wel wordt de parallel getrokken met vergelijkbare Europese functies. Dit rechtvaardigt in een aantal gevallen bij DNB, naar het oordeel van de vakminister, (zelfs) een bezoldiging die boven het maximum van WNT-1 uitstijgt en soms met indexatie (voor de President van DNB komt dat neer op € 405.000 bruto per 1 juli 2018 met jaarlijkse indexatie), maar er is behoorlijke verscheidenheid voor wat betreft de maximale bedragen, al dan niet indexatie en eventuele afbouw of opbouw. Net als bij de sector zorg lijkt voor wat betreft de persoonlijke bijzonderheden van de topfunctionarissen onder andere het volgende van belang: hoogleraarschap, breed netwerk, specifieke kennis, unieke combinatie van commerciële en publieke ervaring, ervaring in Europees verband en/of een (netto) inkomensterugval.

Bij de Luchtverkeersleiding is tweemaal een uitzondering toegekend aan dezelfde topfunctionaris, voor zijn eerste en tweede benoemingstermijn. Ook hier wordt door de vakminister in de toelichting gewezen op het unieke complexe karakter van de instelling en de uitdagingen waarvoor de instelling staat (binnen Europa, vliegveld Lelystad, tekort aan luchtverkeersleiders, etc.) en is voor wat betreft de persoonlijke bijzonderheden de unieke combinatie van kennis en ervaring in de luchtvaartsector nationaal en internationaal, managementervaring bij KLM, inkomensterugval en zeer goede beoordelingen over de eerste benoemingstermijn relevant geacht.

### **3.3 Uitzondering instelling**

Voor zover ik heb kunnen nagaan, is door de (vak)minister vooralsnog niet van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Wel heb ik in de praktijk een aantal maal gezien dat een individueel uitzonderingsverzoek op grond van art. 2.4 WNT wordt gecombineerd met een instellingsuitzonderingsverzoek op grond van art. 2.5 WNT. Indien de individuele uitzondering wordt toegestaan, wordt niet meer ingegaan op het verzoek op grond van art. 2.5 WNT. Ten slotte heeft de vakminister ten aanzien van DNB en AFM bij brief van 10 april 2014 aangegeven geen gebruik te zullen maken van art. 2.5 WNT ten aanzien van deze instellingen, maar is – zoals blijkt uit de vorige paragraaf – wel (meermaals) gebruik gemaakt van individuele uitzonderingen voor de topfunctionarissen van deze instellingen.

### **3.4 Indeling in een andere hogere klasse**

Voor zover in een betreffende sector een ministeriële regeling met bezoldigingsklassen geldt, dient deze regeling te vermelden waaraan aan schriftelijk verzoek tot indeling in een andere klasse moet voldoen. Dit is relevant voor de sectoren zorg en jeugdhulp, woningcorporaties en OCW. In ieder

van die regelingen staan enkel procesmatige punten waaraan een verzoek moet voldoen, namelijk een deugdelijke motivering, verklaring van het toezichthoudende orgaan (lees: Raad van Toezicht) waaruit instemming met de aanvraag blijkt en/of een uiterlijke termijn die dient te worden aangehouden voor het doen van het verzoek.

Er zijn volgens het hiervoor genoemde overzicht van het ministerie van BZK sinds 2013 drie verzoeken tot indeling in een andere klasse gehonoreerd, maar ik heb maar twee gepubliceerde gehonoreerde verzoeken kunnen vinden,<sup>[46]</sup> in beide gevallen in de sector OCW. In het eerste geval uit 2017<sup>[47]</sup> ging het om de Design Academy als instelling (op grond van art. 2.7 lid 3 WNT) en mocht een klasse hoger worden bezoldigd (klasse D in plaats van klasse C) voor een periode van acht jaar die gelijk is aan de beoogde benoemingstermijn. De motivering voor de uitzondering is summier, maar komt in de kern neer op de bijzondere kenmerken van de functie, de internationale reputatie van de instelling, kernfunctie van de instelling voor de creatieve sector en het uit de beroepspraktijk (willen) kunnen aantrekken van adequate bestuurders met staande reputatie. In het tweede geval uit 2018<sup>[48]</sup> ging het eveneens om een instellingsuitzondering zijnde een school, maar ditmaal voor de duur van twee jaar (opvallend genoeg de jaren 2017 en 2018, dus grotendeels met terugwerkende kracht). De motivering is opnieuw summier, maar ziet op de situatie dat een bestuurder en een van de twee adjunct-directeuren plotseling zijn uitgevallen, waardoor de bestuurlijke complexiteit is toegenomen en de hogere klasse nodig was om een interim-bestuurder te kunnen aanstellen.

Gegeven het beperkt aantal besluiten en de summiere toelichting daarop, is het helaas lastig hierin een lijn te ontdekken. Het lijkt erop dat het gaat om specifieke ad hoc situaties, waarbij ik niet uitsluit dat vooraf informeel overleg heeft plaatsgevonden met het betreffende ministerie om de haalbaarheid van het verzoek te toetsen.

Eerder dit jaar heeft de Rechtbank Limburg uitspraak gedaan in een door een woningcorporatie en diens bestuurder aangespannen beroep.<sup>[49]</sup> Het beroep was gegrond op zowel lid 3 als lid 4 van art. 2.7 WNT, en daarmee werd zowel verzocht de instelling als het betreffende individu in te kunnen delen in een hogere klasse. Het verzoek is door de minister afgewezen en dat werd in bezwaar gehandhaafd. De Rechtbank Limburg komt allereerst tot het oordeel dat de betreffende minister art. 2.7 WNT te restrictief heeft uitgelegd. Weliswaar moet sprake zijn van bijzondere feiten en omstandigheden, maar het is niet juist dat zeer terughoudend met de mogelijkheid van een andere (hogere) klassenindeling moet worden omgegaan. Naar het oordeel van de Rechtbank heeft de wetgever in de wetgeschiedenis enkel duidelijk willen maken dat als de minister vaak van de mogelijkheid tot indeling in een andere klasse gebruik maakt, het in de rede ligt de bezoldigingsklassenindeling aan te passen. Ten aanzien van lid 4 van art. 2.7 WNT overweegt de Rechtbank dat de minister ten onrechte niet, of niet voldoende, is ingegaan op de individuele bijzondere omstandigheden van de betreffende bestuurder. Dit levert strijd met het zorgvuldig- en

motiveringsbeginsel op. Het beroep is dan ook gegrond verklaard en de minister is opgedragen een nieuw besluit te nemen. Van de advocaat van de betreffende instelling begrijp ik dat het ministerie hoger beroep heeft ingesteld tegen deze uitspraak.

#### 4. Meer maatwerk en helderheid geboden

De mogelijkheden voor een uitzondering in de WNT en de praktijk zijn beperkt. Het is de vraag of dat terecht is en niet meer maatwerk geleverd zou moeten kunnen worden. Naar mijn idee zou de Minister van BZK, en overigens ook de vakministers van de relevante sectoren, er in elk geval goed aan doen meer helderheid te verschaffen over het beleid en criteria ten aanzien van het toekennen van uitzonderingen en de doorlooptijden daarvan te bekorten. Dat komt de transparantie en rechtszekerheid ten goede, en daar is – juist in een tijd van arbeidsmarktkrapte – naar mijn idee behoefte aan.

---

#### Voetnoten

[2] Zie onder andere: R. van Riel, 'Bestuurlijk talent werven en behouden wordt voor ziekenhuizen echt lastig', *FD* 8 april 2018, A. Dijkman, 'Banken bezorgd over kwaliteit zorgbestuurders', *FD* 13 maart 2019, T. Barkhuysen, 'De overheid behoeft de besten, maar krijgt zij die nog wel', *NJB* 2021/1319 en N. van Tent, 'Wet normering topinkomens is niet meer van deze tijd', *FD* 30 september 2021.

[3] Evaluatie van de Wet normering Topinkomens (WNT), Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2016-2020, december 2020. Te raadplegen via:

<https://www.topinkomens.nl/documenten/rapporten/2020/12/14/overkoepelend-eindrapport-wetsevaluatie-wet-normering-topinkomens-2016-2020>.

[4] Zie voor een overzicht van deze deelrapporten en de deelrapporten zelf:

<https://www.topinkomens.nl/actueel/wetsevaluatie-2016-2020>.

[5] Dit artikel geeft de stand weer per 1 november 2021. Dit artikel gaat niet in op de mogelijkheid van het uitzonderen van instellingen of bepaalde beroepsgroepen van de WNT door middel van een wetwijziging van de WNT, zoals medisch specialisten die via art.1.5a WNT met de inwerkingtreding van de Evaluatiewet WNT op 1 juli 2017 met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 (datum inwerkingtreding van de WNT-1) zijn uitgezonderd van de WNT voor het deel van hun werkzaamheden als medisch specialist.

[1] Mr. J. (Jet) Stolk is advocaat bij Houthoff te Amsterdam.

[6] M.C.T. Burgers, 'Wetsvoorstel WNT werpt haar schaduw vooruit', *ArbeidsRecht* 2012/36, S.A.

Durve, 'Eén jaar Wet normering topinkomens (WNT) in de praktijk', *ArbeidsRecht* 2014/18, H. Uhlenbroek, 'De WNT aangepast', *ArbeidsRecht* 2014/46, H.E. Meerman, en D. Schuurman, 'Vier jaar WNT, wat leverde het op?', *ArbeidsRecht* 2017/12, E. Nijhof en M.C.J. van den Brekel, 'Vijf jaar WNT: beweging, stilstand of achteruitgang?', *TAR* 2017/187 en B. Barentsen en E.L.H. van der Vos, 'Wnt: tot hier en verder', [TAO 2017/3](#).

[7] 'Regeling sectorale bezoldigingsnorm topfunctionarissen zorgverzekeraars', laatstelijk vastgesteld door de Minister voor Medische Zorg op 13 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 59447) voor het jaar 2021.

[8] Art. 1.5 WNT jo. Bijlage 4 WNT.

[9] Commissie Dijkstal, 'Normeren en waarderen', 10 september 2007. Te raadplegen via: <https://www.topinkomens.nl/documenten/rapporten/2007/09/10/rapport-dijkstal-normeren-en-waarderen>.

[10] De indicaties (criteria) zijn: (i) 'Is de betreffende instelling een rechtspersoon met een wettelijke taak?', (ii) 'Ontvangt de rechtspersoon of instelling inkomsten uit publieke middelen?', (iii) 'Dient de rechtspersoon of instelling een 'publiek of algemeen belang'?' en (als contra-indicatie) (iv) 'Is de rechtspersoon of instelling werkzaam in een concurrerende (markt)omgeving?'.

[11] [Kamerstukken II 2010/11, 32600, 3](#), p. 21 en [Kamerstukken II 2010/11, 32600, 8](#), p. 22-24.

[12] Te raadplegen via <https://www.topinkomens.nl/voor-wnt-instellingen/wnt-register>.

[13] 'Regeling sectorale bezoldigingsnorm topfunctionarissen zorg en jeugdhulp', laatstelijk vastgesteld door de Minister voor Medische Zorg op 13 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 59447) voor het jaar 2021.

[14] 'Regeling normering topinkomens toegelaten instellingen volkshuisvesting', laatstelijk vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 10 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 59268) voor het jaar 2021.

[15] 'Regeling normering topinkomens OCW-sectoren', laatstelijk vastgesteld door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 18 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 61329) voor het jaar 2021.

[16] 'Regeling bezoldiging topfunctionarissen OS-sector', laatstelijk vastgesteld door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 6 november 2020 (*Stcrt.* 2020, 60399) voor het jaar 2021.

[17] Art. 2.9 WNT. De sector kan uiterlijk in september voorafgaand aan het jaar van

inwerkingtreding een voorstel ter zake doen.

[18] 'Uitvoeringsregeling WNT', laatstelijk vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 2 september 2020 (*Stcrt.* 2020, 46383).

[19] Art. 2.3 lid 2 WNT.

[20] Art. 2.7 lid 2 WNT.

[21] Een overzicht van de bezoldigingsmaxima sinds 2013 kan worden gevonden via: <https://www.topinkomens.nl/documenten/regelingen/2021/06/08/overzicht-bezoldigingsmaxima>.

[22] Art. 1.1 onder b WNT jo. art. 4 Beleidsregels WNT 2021.

[23] Art. 7.3-7.3b WNT.

[24] Zie hierover aantekening 7 bij het commentaar op artikel 1.3 WNT in *Tekst & Commentaar Arbeidsrecht* van Barkhuysen, Berkhout en Claessens.

[25] *Kamerstukken II* 2010/11, 32600, nr. 3, p. 45.

[26] *Kamerstukken II* 2013/14, 33978, nr. 3, p. 29 en *Kamerstukken II* 2014/15, 33978, nr. 7, p. 13.

[27] *Kamerstukken II* 2010/11, 32600, nr. 8, p. 31.

[28] *Kamerstukken II* 2010/11, 32600, nr. 3, p. 45.

[29] ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:838.

[30] [Kamerstukken II 2010/11, 32600, nr. 8](#), p. 32.

[31] [Kamerstukken II 2010/11, 32600, nr. 3](#), p. 46.

[32] *Stb.* 2015, 475.

[33] *Stb.* 2021, 487.

[34] Het laatste overzicht is aan de Tweede Kamer toegestuurd op 14 december 2020 ([Kamerstukken II 2020/21, 30111, nr. 124](#)) en ziet op de periode vanaf 1 januari 2013 tot en met 15 oktober 2020.

[35] Er was in dit jaar ook nog een correctiebesluit ten aanzien van een eerdere toewijzing aan een bestuurder van een umc, zie *Stcrt.* 2019, 5582.

[36] Tot 1 november 2021.

[37] ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:838.

[38] Een overzicht van de toepasselijk maxima sinds 2013 kan worden gevonden op: <https://www.topinkomens.nl/documenten/regelingen/2021/06/08/overzicht-bezoldigingsmaxima>.

[39] Via eerder ingediende uitzonderingsverzoeken en onder andere Rb. Zeeland-West-Brabant, 12 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8083 en Rb. Midden-Nederland, 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5213.

[40] Rb. Zeeland-West-Brabant, 12 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:8083, ro.4.5.1.

[41] Rb. Midden-Nederland, 19 oktober 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:5213 ro. 16.

[42] Zie voornoemde twee uitspraken en de diverse toekenningsbesluiten.

[43] 'Evaluatie regelingen bezoldigingsmaxima' van SEOR B.V., p. 28.

[44] Zie bijvoorbeeld de kennisgeving van het uitzonderingsbesluit ter zake een bestuurder van het UMC Maastricht, *Stcrt.* 2017, nr. 118 van 2 januari 2017.

[45] [Kamerstukken II 2010/11, 32600, nr. 3](#), p. 45, [Kamerstukken II 2010/11, 32600, nr. 4](#). P. 14, [Kamerstukken II 2016/17, 34654, nr. 3](#) p. 27 en [Kamerstukken II 2017/18, 30111, nr. 116](#), p. 3.

Deze stukken uit de wetsgeschiedenis gaan over de mogelijkheid tot een uitzondering. In geen van deze stukken is de bijzondere eis gesteld dat het zou moeten gaan om een bepaald beroep of beroepsgroep.

[46] Ook contact met het Ministerie van BZK leidde vooralsnog niet tot inzage in het derde gehonoreerde verzoek.

[47] Kennisgeving tijdelijke indeling in een hogere bezoldigingsklasse, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Stcrt.* 2017, nr. 20658, 13 april 2017.

[48] Kennisgeving tijdelijke indeling in een hogere bezoldigingsklasse, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Stcrt.* 2018, nr. 51921, 18 september 2018.

[49] Rb. Limburg 28 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4335.