No.W04.14.0063/I 's-Gravenhage, 7 mei 2014

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij Kabinetsmissive van 17 maart 2014, no.2014000519, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot aanpassing van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector in verband met de verlaging van het wettelijke bezoldigingsmaximum van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister (Wet verlaging bezoldigingsmaximum WNT), met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in verlaging met circa 25% van de maximumnorm die ingevolge de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) geldt voor bezoldiging van de functionarissen die onder de reikwijdte van die wet vallen. Voorts voorziet het voorstel in verhoging van de bezoldigingsnorm voor interne toezichthouders.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat voor de forse aanpassing van de nog pas recent in werking getreden normen van de WNT geen rechtvaardiging wordt geboden anders dan dat ministers afzien van de voorziene verhoging van hun bezoldiging. Ook wordt niet duidelijk gemaakt waarom niet gevreesd hoeft te worden voor de arbeidsmarktpositie van de publieke en semipublieke sector. De Afdeling is van oordeel dat het voorstel om die reden nader dient te worden overwogen. Daarbij betrekt de Afdeling mede dat het voorstel zonder toereikende motivering vooralsnog op gespannen voet staat met het in artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) beschermde recht op een ongestoord genot van eigendom en de in ILO verdragen gewaarborgde contractsvrijheid.

1. Voorgeschiedenis

De WNT die begin 2013 in werking trad was het resultaat van meer dan tien jaren discussie over de bezoldiging in de publieke sector. Naar aanleiding van een motie Rosenmöller onderzocht de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de topsalarissen in de publieke sector en kwam tot de conclusie dat er geen sprake was van excessen, maar veeleer van een groeiende achterstand van de ambtelijke top en politieke ambtsdragers in vergelijking met het relevante deel van de arbeidsmarkt. De Commissie Dijkstal kreeg daarop de opdracht om over de problematiek advies uit te brengen. De Commissie bracht in de daaropvolgende jaren zeven adviezen uit die de ‘blauwdruk voor het topinkomensbeleid in de publieke en semipublieke sector’ vormen.[[1]](#footnote-1)

De Commissie Dijkstal constateerde dat het ministerssalaris in de loop van de tijd substantieel en systematisch was achtergebleven bij functies van vergelijkbaar gewicht of zelfs mindere functies. Ook de salarissen van topfunctionarissen in de publieke sector waren achtergebleven. De Commissie adviseerde om het salaris van de minister opnieuw tot de top van de publieke sector te maken. Daartoe zou het in twee stappen met 50% moeten worden verhoogd. Deze norm zou vervolgens ook moeten gelden voor de topfunctionarissen in de publieke sector. Daarmee zou een reëel normsalaris voor de publieke sector worden hersteld, met als consequentie dat de ambtelijke bezoldiging niet meer mocht uitstijgen boven het nieuwe ministersalaris.[[2]](#footnote-2)

Opeenvolgende kabinetten namen de analyse en conclusies van de Commissie Dijkstal over. Begin 2009 deelde de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer echter mee dat het toenmalige kabinet in verband met de financiële crisis had besloten om af te zien van de voorgenomen verhoging van het ministerssalaris, onder handhaving van de door de Commissie aanbevolen norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen.[[3]](#footnote-3) Tegen deze achtergrond kwam in 2012 de WNT tot stand, zij het dat het bereik daarvan – bij amendering – werd uitgebreid ten opzichte van het aanvankelijke voorstel en mede de zorgsector omvat. In de WNT wordt de door de Commissie Dijkstal voorgestelde norm gecodificeerd met dien verstande dat in afwijking daarvan de ministerssalarissen niet met de beoogde 30% werden verhoogd.

2. Voorgestelde verlaging: de rechtvaardiging daarvan

Het voorliggend wetsvoorstel verlaagt de bezoldigingsnorm die sinds 1 januari 2013 geldt met circa 25%. De toelichting stelt dat hiermee wordt beoogd om de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector over de gehele linie naar een maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en meer verantwoord niveau te brengen en onwenselijke salarisontwikkelingen uit het verleden te corrigeren. Dit wordt niet nader toegelicht of met onderzoek gestaafd. Wel beschrijft het kabinet in de toelichting dat de huidige norm na onderzoek van de Commissie Dijkstal nodig werd geacht om arbeidsmarktbreed meer evenwicht te brengen in de beloningsstructuur. De belangrijkste verklaring die voor de voorgestelde verlaging wordt gegeven, is dat indertijd nog niet definitief was beslist over de bezoldiging van ministers en dat het kabinet in navolging van het regeerakkoord definitief heeft afgezien van de beoogde verhoging. Voor het overige wordt slechts de verwachting uitgesproken dat ook bij de voorgestelde verlaging van de bezoldiging van topfunctionarissen met circa 25% nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden kunnen worden en behouden kunnen blijven.

Deze toelichting komt erop neer dat de regering thans zonder nader onderzoek en motivering, een jaar na het in werking treden van de WNT, afstand neemt van de daarin vastgestelde normen.

Een wijziging zoals nu wordt voorgesteld met een motivering zoals die nu wordt gegeven, werd indertijd bij de behandeling van de WNT uitdrukkelijk bij amendement voorgesteld en verworpen.[[4]](#footnote-4) De regering stelt in wezen voor om de afwijking van de norm, die indertijd vanwege de financiële crisis noodzakelijk werd geacht, tot norm te verheffen met als voornaamste argument dat de ministers definitief hebben afgezien van een verhoging. De Afdeling is van oordeel dat consistente en houdbare wetgeving niet kan inhouden dat een bezoldigingsnorm die na jaren van discussie is ingevoerd als noodzakelijke maatregel om recht te doen aan de opgelopen achterstand in salarissen, een jaar later met een kwart wordt verlaagd met de stelling dat deze zo maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en verantwoord wordt, zonder dat daar enig nader onderzoek of toelichting voor wordt gegeven.[[5]](#footnote-5)

In dit verband merkt de Afdeling voorts het volgende op. Zoals de regering ten tijde van de aanvaarding van de WNT reeds onderkende, vormt de wettelijke vaststelling van bezoldigingsnormen een inmenging in het ongestoord genot van eigendom zoals dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dit geldt te meer waar het bereik van de WNT niet alleen de publieke sector in enge zin omvat, maar ook semipublieke sectoren. Een toereikende motivering van de noodzaak van een dergelijke maatregel is een voorwaarde voor de verenigbaarheid daarvan met artikel 1 van het Eerste Protocol. Dit geldt a fortiori indien, zoals wordt voorgesteld, reeds na een jaar de motivering waarop de WNT berust, wordt losgelaten en de norm met een kwart wordt verlaagd.

Het voorgaande roept naar het oordeel van de Afdeling de vraag op naar de rechtvaardiging voor de thans voorgestelde aanscherping van een norm die pas onlangs in werking is getreden, mede gelet op de verenigbaarheid van een dergelijke aanscherping met internationale verdragen, de bescherming van het ongestoord genot van eigendom, de contractsvrijheid en de vrijheid om collectief te onderhandelen. De Afdeling adviseert de voorgestelde aanscherping in het licht van het voorgaande nader te bezien.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling nog het volgende op.

3. Voorgestelde verlaging: de gevolgen daarvan

a *Arbeidsmarkteffect*

De thans ingevolge de WNT geldende hoogte van de bezoldigingsnorm berust, zoals gezegd, op het door de regering overgenomen advies van de Commissie Dijkstal. Zoals hiervoor aangegeven zou hiermee, ook volgens de regering, een reëel normsalaris voor de publieke sector worden hersteld. In de toelichting van het voorliggend voorstel wordt vermeld dat er voortschrijdend inzicht is dat de verlaagde bezoldigingsnorm een adequaat maximum vormt: “Ook indien de bezoldiging van de minister als referentie wordt genomen, bestaan nog voldoende mogelijkheden voor een adequate en courante bezoldiging van topfunctionarissen, mede gelet op de loongebouwen voor het overige personeel binnen de publieke en semipublieke sector en de maatschappelijke opvattingen over de hoogte van topinkomens.”[[6]](#footnote-6) Verder wordt vermeld dat er van mag worden uitgegaan dat in de publieke en semipublieke sector ook bij een verlaging van de norm nog steeds voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden.

Het is de Afdeling niet duidelijk waarop dit inzicht en deze verwachting zijn gebaseerd. Zij heeft dienaangaande een nadere onderbouwing in de toelichting gemist. Kennelijk is het kabinet inmiddels van oordeel dat het onderzoek van de Commissie Dijkstal ontoereikend was of geen geldigheid meer heeft omdat de arbeidsmarkt in korte tijd zodanig ingrijpend is veranderd, dat de zorg in de afgelopen jaren over het vermogen om bij (en in de nabijheid van) de overheid voldoende deskundige en gekwalificeerde functionarissen te kunnen blijven werven niet langer meer opgaat. Ook de effecten van de zogenoemde nullijn die de afgelopen jaren in de publieke sector is volgehouden zouden daarbij mee in ogenschouw genomen moeten worden. De Afdeling mist evenwel op deze punten een nadere onderbouwing van het voorstel. De Afdeling acht dat, gegeven de recente historie van dit dossier en de zorgvuldige manier waarop tot nu toe steeds volgende stappen zijn gezet, niet verantwoord.

b. *Gevolgen loongebouw*

De toelichting stelt dat de verlaging van de bezoldigingsnorm tot gevolg heeft dat waar bij de huidige norm ongeveer 300 topfunctionarissen een bezoldiging ontvangen boven de norm, dit aantal met de voorgestelde verlaging zal toenemen tot ongeveer 1000 functionarissen. De Afdeling merkt op dat de bijeffecten van het voorstel niet alleen functionarissen met een hoge bezoldiging kunnen betreffen, maar ook het loongebouw als geheel zal raken. Wanneer de top van het loongebouw, zoals dit op basis van de voorstellen van de Commissie Dijkstal is ingericht, met een kwart wordt verminderd zal dit gevolgen moeten hebben voor het beloningsbeleid onder de top, omdat anders het loongebouw in de betrokken instellingen onder grote spanning komt te staan.

Uit de vele reacties op de consultatie van het voorliggende voorstel komt ook naar voren dat de mogelijke gevolgen voor het loongebouw als geheel binnen de verschillende organisaties die binnen het bereik van de WNT vallen, onderwerp van grote zorg zijn. De toelichting vermeldt hierover dat niet is uitgesloten dat de verlaging van de norm voor topfunctionarissen ook effect heeft op het totale loongebouw en dat de afgewogen relatie tussen functiezwaarte en beloning hiermee in het gedrang kan komen. Hoewel volgens de toelichting met het voorstel geen mitigerende werking op de bezoldiging van overige functionarissen is beoogd, zeker in het licht van het nog komende wetsvoorstel dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT tot alle functionarissen in de publieke en semipublieke sector regelt, zal een dergelijke werking niettemin als een wenselijk neveneffect worden beschouwd. Aangaande dit voorstel tot uitbreiding van de werkingssfeer van de WNT wordt in de toelichting echter ook gesteld dat dit meer onderzoek en studie zal vergen dan het onderhavige voorstel. De Afdeling onderschrijft de noodzaak hiervan, maar is van oordeel dat indien verwacht wordt dat van dat nog op te stellen voorstel effecten uitgaan op de doelgroep, dit ook voor het voorliggende voorstel geldt en deze effecten ook nu nader onderzoek vergen. Daarvan blijkt niet uit de toelichting.

c. *Evaluatie WNT*

De WNT is per 1 januari 2013 in werking getreden. Gegevens over de effecten van de WNT zijn nog niet bekend.[[7]](#footnote-7) Uit eerdere rapportages op basis van de eerdere Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (Wopt) en de eerste ervaringen met de WNT kan worden afgeleid dat sprake is van een geleidelijke matiging van bezoldigingen voor topfunctionarissen. Die geleidelijkheid wordt mede veroorzaakt door het overgangsrecht in de WNT, in het bijzonder artikel 7.3 WNT. Dit betekent ook dat de effecten van het voorstel, gewenste en ongewenste, pas geleidelijk zichtbaar zullen worden. Zo zal pas na verloop van tijd duidelijk worden welke gevolgen de huidige normen in de WNT zullen hebben voor het aantrekken van voldoende gekwalificeerde functionarissen. Daarbij speelt eveneens een rol in welke mate gebruik wordt gemaakt van de (individuele) afwijkingsmogelijkheden die de WNT biedt. Ook de weerslag van de matiging van de topbeloningen op de rest van het loongebouw binnen de desbetreffende organisaties zal pas in de loop van de jaren zichtbaar worden.

Om deze effecten van de WNT in beeld te krijgen, bevat de WNT in artikel 7.1 WNT een jaarlijkse rapportageverplichting over de naleving van de WNT, en in artikel 7.2 WNT een rapportageverplichting over de doeltreffendheid en de effecten van de WNT in de praktijk, voor het eerst drie jaar na inwerkingtreding van de WNT, en daarna iedere vijf jaar.

Tegen deze achtergrond is naar het oordeel van de Afdeling voorzichtigheid geboden bij het onverhoeds doorvoeren van nog verdere aanscherpingen van de normstelling in de WNT, zonder acht te slaan op de overeengekomen evaluatie van de huidige normen. Het ligt dan ook niet in de rede tot dergelijke stappen over te gaan vóórdat de bestaande wetgeving tot volle werking is gekomen en de effecten daarvan zichtbaar zijn geworden. Dat stadium is met de huidige WNT nog niet bereikt. Met aanscherping van de normstelling in dit stadium bestaat het risico op onvoorziene en/of ongewenste (neven)effecten, en mogelijk nadelige gevolgen voor het functioneren van de desbetreffende organisaties, die weer nieuwe maatregelen noodzakelijk maken.

e. *Conclusie*

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat niet wordt toegelicht waarop het vertrouwen berust dat thans zonder ernstige gevolgen voor de arbeidsmarktpositie in de betrokken sectoren, kan worden afgeweken van de koers die met de WNT is ingezet.

De Afdeling adviseert alsnog te voorzien in de ontbrekende analyses en het voorstel nader te bezien.

4. Overgangsregeling

a. Voor de situatie waarin topfunctionarissen bij inwerkingtreding van het voorstel een bezoldiging boven de norm ontvangen, voorziet het voorstel in een overgangsregeling, welke aansluit op de huidige in de WNT opgenomen overgangsregeling. Deze overgangsregeling is met name van belang om – zoals ook de toelichting beschrijft - een “fair balance” te bewerkstelligen tussen het met het voorstel gediende doel en de inbreuk die het voorstel maakt op het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM). De Afdeling wijst er in dit verband op, dat de gekozen aanpak in het bijzonder voor diegenen die zich op grond van de bestaande overgangsregeling in de WNT in een geleidelijk aanpassingstraject bevinden, knellend kan zijn. Terwijl voor deze topfunctionarissen het aanpassingstraject op basis van de bestaande WNT eerst onlangs in gang is gezet, komen de voorgestelde aanscherpingen daar op zeer korte termijn bovenop, met niet geringe (inkomens)gevolgen. Dit roept de vraag op of hier nog sprake is van een “fair balance”. De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

b. Blijkens paragraaf 10 van de toelichting is het voorstel voorgelegd aan de Europese Centrale bank (ECB). De ECB heeft over het voorstel – kort gezegd – opgemerkt dat het voorstel gevolgen kan hebben voor de onafhankelijkheid van De Nederlandsche Bank.[[8]](#footnote-8) Ingevolge artikel 130 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie dient de onafhankelijkheid van – onder andere – de nationale centrale banken te zijn gewaarborgd. In dat verband adviseerde de ECB dat de voorgestelde regels alleen voor toekomstige gevallen zouden dienen te gelden. Uit recente beantwoording van Kamervragen door de Minister van Financiën blijkt dat dit advies zal worden opgevolgd.[[9]](#footnote-9)

De Afdeling adviseert nader op het vorenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.  
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Zie voor een overzicht van deze rapporten de memorie van toelichting bij Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector, Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3, blz. 2−6. [↑](#footnote-ref-1)
2. Kamerstukken II 2010/11, 32 600, blz. 3–4. [↑](#footnote-ref-2)
3. Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nrs. 5 en 8. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zie in dit verband onder andere ook het jaarverslag 2013 van de Raad van State, paragraaf 3.3.1 (Bestendigheid en doeltreffendheid van wetgeving) en de daarin genoemde adviezen. [↑](#footnote-ref-5)
6. Paragraaf 2. [↑](#footnote-ref-6)
7. Paragraaf 4.1 van de toelichting. [↑](#footnote-ref-7)
8. Advies van de Europese Centrale Bank, 10 februari 2014, CON/2014/12). [↑](#footnote-ref-8)
9. Brief van de Minister van Financiën van 10 april 2014 (BJZ/BBO/2014/141). [↑](#footnote-ref-9)