

Vergaderjaar 2013–2014

33 978

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)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 mei 2014 en het nader rapport d.d. 30 juni 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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 betreft de Afdeling mede dat het voorstel zonder toereikende motivering vooralsnog op gespannen voet staat met het in

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 maart 2014, nr. 2014000519, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2014, nr. WO4.14.0063/l, bied ik U hierbij aan.

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 haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Deze opmerkingen geven het kabinet aanleiding tot de volgende overwegingen.

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.²

De Commissie Dijkstal constateerde dat het ministersalaris 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.³

Opeenvolgende kabinetten namen de analyse en conclusies van de Commissie Dijkstal over. Begin 2009 deelde de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer echter mee dat het toenmalige kabinet in verband met de financiële crisis had besloten om af te zien van de voorgenomen verhoging van het ministersalaris, onder handhaving van de door de Commissie aanbevolen norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen.⁴ 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

² 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.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, blz. 3–4.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.

afwijking daarvan de ministersalarissen niet met de beoogde 30% werden verhoogd.

1. Voorgeschiedenis

Tegen de door de Afdeling advisering geschetste achtergrond kwam inderdaad de huidige WNT tot stand. Met de Afdeling kan geconstateerd worden dat de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke instellingen (WNT) al een lange voorgeschiedenis kent en dat de adviezen van de Commissie-Dijkstal over het algemeen op brede politieke steun konden rekenen. In het vervolg van dit nader rapport zal ik de geschetste geschiedenis van de WNT nog aanvullen en nuanceren. Voor de goede orde merk ik voorts op dat, anders dan de Afdeling stelt, de zorgsector ook reeds onder het regeringsvoorstel voor de Wnt viel, met dien verstande dat deze sector bij amendement van regime II naar regime I van deze wet is verschoven.

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.⁵ 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.⁶

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nrs. 5 en 8.

⁶ 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.

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.

2. Voorgestelde verlaging: de rechtvaardiging daarvan

Het wettelijk bezoldigingsmaximum wordt met het voorliggend wetsvoorstel verlaagd van 130% van de bezoldiging van een Minister naar 100% van deze bezoldiging. Hierdoor wordt dit bezoldigingsmaximum met, zoals de Afdeling verwoordt, circa 25% verlaagd. De nu geldende norm komt voort uit advies- en onderzoekswerkzaamheden van de Commissie-Dijkstal, die over een periode van zeven jaar zijn werkzaamheden heeft verricht, en waarna de totstandkoming van de WNT in ongeveer drie jaar zijn beslag heeft gekregen. Waar binnen dit tijdsbestek eerst de nodige accenten werden gelegd op een groeiende achterstand van de bezoldiging van de ambtelijke top en politieke ambtsdragers in vergelijking met andere relevante delen van de arbeidsmarkt, groeide de aandacht door en voor excessen in de publieke sector, en nog meer in verschillende semipublieke sectoren, en de wens om topinkomens in zijn algemeenheid, en zeker ook de excessen, op een andere wijze tegemoet te treden. De totstandkoming van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT) en vervolgens de vervanging van de WOPT door de WNT waren hiervan het gevolg. Gedurende die periode ging de aandacht uit naar de gewenste hoogte van een norm – als maximum – maar vooral ook naar de reikwijdte en de vraag welk instrument het meest geëigend zou zijn: openbaarmaking, zelfregulering, of normering. In die periode gold voor de Commissie-Dijkstal en voor het kabinet als rode draad: «Uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de Minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan.» «Weer» als ijkpunt, omdat de Commissie-Dijkstal had laten zien, dat in 1981 die keuze ook door de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken was gemaakt. In het licht van de geschetste ontwikkeling van het maatschappelijk debat over topinkomens in de semipublieke sector is het voorliggende voorstel een gewenste en logische vervolgstap.

De Afdeling signaleert dat bij de behandeling van de WNT een amendement werd voorgesteld met een strekking die, in essentie, overeenkomt met het onderhavige wetsvoorstel, maar toen werd verworpen. In een latere fase van de behandeling van de WNT manifesteerde zich het debat over de hoogte van het bezoldigingsmaximum

echter wederom. Kort voor de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd het regeerakkoord «Bruggen slaan», d.d. 29 oktober 2012, met het voornemen tot verlaging van het bezoldigingsmaximum naar 100% van het ministersalaris, gepresenteerd. Dit heeft voor Eerste Kamer en het kabinet er niet aan in de weg gestaan het toen aanhangige wetsvoorstel, waarin het bezoldigingsmaximum van 130% van het ministersalaris was opgenomen, aan te nemen respectievelijk te doen bekrachtigen. Deze afronding werd toen door het kabinet gezien als een eerste stap, waarna een tweede stap snel zou moeten volgen.

In de memorie van toelichting bij het voorliggend voorstel is uitvoerig stil gestaan bij het punt dat bij het waarborgen van voldoende kwaliteit en deskundigheid van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke naast overwegingen van bezoldiging ook andere overwegingen een rol spelen. Deze andere overwegingen, die niet van materiële aard behoeven te zijn, en bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op gevoelde maatschappelijke relevantie van een functie, dienen ook in het topinkomensbeleid verdisconteerd te zijn.

Het kabinet is ervan overtuigd dat het voorliggend voorstel zonder meer verantwoord en gerechtvaardigd is, en kan worden gezien als een wenselijke stap in een langer lopende ontwikkeling. Deze overtuiging is onverminderd wanneer het voorstel wordt getoetst aan internationale normen, zoals bijvoorbeeld beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Meer nauwkeurig dient de wetgever daarbij in acht te nemen, dat een aantasting van het ongestoord genot van eigendom goed onderbouwd en proportioneel dient te zijn. Het ruimhartige overgangsrecht in de WNT en in het voorliggend voorstel voor de huidige topfunctionarissen geven hiervoor goede waarborgen. Het advies is voor het kabinet aanleiding geweest de memorie van toelichting waar mogelijk nader aan te vullen op het punt van de onderbouwing van de voorgestelde normverlaging.

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.»⁷ 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

⁷ Paragraaf 2.

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.⁸ 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

⁸ Paragraaf 4.1 van de toelichting.

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.

3. Voorgestelde verlaging: de gevolgen daarvan

a. Arbeidsmarkteffect

Net als de regering reeds in memorie van toelichting had gedaan, schenkt de Afdeling aandacht aan de effecten van het voorstel voor de arbeidsmarkt. Het kabinet heeft de verwachting, dat bij de voorgestelde verlaging van de norm voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen gevonden én behouden kunnen worden. Het ontbreekt aan empirisch onderzoeksmateriaal waarmee deze verwachting gestaafd kan worden. Ook het tegendeel kan niet worden bewezen. De WNT is van te recente datum om voldoende ervaringen te hebben geïnventariseerd om een diepgaand inzicht te kunnen bieden van de effecten van het wetsvoorstel. Bovendien leidt het overgangsrecht er toe, dat de eerste jaren met betrekking tot de zittende topfunctionarissen nog weinig ervaringen kunnen worden ontleend aan de praktijk van de WNT. Het ontbreken van empirische kennis vormt echter geen reden nu af te zien van het voorstel. In de eindfase van de totstandkoming van de nu geldende WNT is welbewust gekozen voor de afronding daarvan en voor inwerkingtreding van die wet per 1 januari 2013 in het perspectief van het streven naar een verdere verlaging van het bezoldigingsmaximum, dat met het voorliggende voorstel zijn beslag zal krijgen.

Voor wat betreft de mogelijkheid om voldoende gekwalificeerde en deskundige topfunctionarissen in de (semi)publieke sector te kunnen aantrekken, wijst het kabinet er bovendien op dat het verschil tussen het niveau van de beloningen bij de grote en middelgrote ondernemingen en bij de organisaties in de (semi)publieke sector zó groot is, dat de (semi)publieke sector nooit echt heeft en zal kunnen concurreren met de financiële beloningen in de marktsector. Werken voor het publieke belang heeft een andere dimensie die in de marktsector (nagenoeg) ontbreekt. Die dimensie valt lastig te beschrijven, maar gegeven de, over het algemeen, hoge kwaliteit van de bestuurders in de publieke sector in ons land en de hoge kwaliteit van de (semi)publieke sector, is het werken voor het publiek belang in Nederland blijkbaar aantrekkelijk genoeg om bestuurlijk (top)talent aan te trekken. De verhouding tussen de gewenste hoge kwaliteit van het bestuur in de (semi)publieke sector en het niveau van de individuele bezoldiging van topfunctionarissen valt lastig te objectiveren en het effect van veranderingen is niet in algemene zin te voorspellen – nog afgezien van het langdurende overgangsrecht en de mogelijkheden van uitzonderingen en sectoraal maatwerk die de wet toelaat. Voorafgaand onderzoek naar de precieze impact van een generieke verlaging is om die reden niet goed mogelijk. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is zodanig onderzoek niet gedaan, maar is, gelet op de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van een Minister binnen ons staatsbestel, de bezoldiging van een Minister als passend maximum voor de bezoldiging van de topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector gekozen. Dit vormt het algemene referentiepunt voor het bezoldigingsmaximum in de (semi)publieke sector.

Als onderdeel van de implementatiestrategie zullen de effecten van de voorgestelde verlaging van de algemene norm nauwlettend gevolgd worden (monitoring) en zal de beperkte ruimte voor uitzonderingen op de norm worden benut. Daarbij zal het behouden van de (hoge) kwaliteit van het openbaar bestuur in Nederland de maatstaf vormen.

Het kabinet zal bovendien vanaf de eerste WNT-jaarrapportage de ontwikkelingen goed bijhouden, respectievelijk monitoren of zich ontwikkelingen voordoen, die hun schaduw kunnen vooruit werpen op de verlaging van het bezoldigingsmaximum. Verder zal op basis van de door mij ontvangen bezoldigingsgegevens over 2013 (per instelling en topfunctionaris) de komende maanden een analyse worden gemaakt van de potentiële impact van de normverlaging en mogelijke arbeidsmarkteffecten. Deze studie zal kort na het zomerreces aan de Kamer worden gezonden.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting aangevuld met passages met de voorgaande strekking.

b. Gevolgen loongebouw

Voorliggend voorstel heeft niet alleen gevolgen voor topfunctionarissen met een te hoge bezoldiging, maar zal ook effect kunnen hebben op het totale loongebouw. De Afdeling signaleert, dat uit de vele reacties gedurende de consultatie van het voorstel onder meer naar voren komt, dat de mogelijke gevolgen voor het loongebouw een onderwerp van zorg is. Nader onderzoek naar deze effecten wordt noodzakelijk geacht. Net als bij de inschatting van arbeidsmarkteffecten is het echter niet goed mogelijk om op basis van ervaring in de praktijk tot nu toe, een goed inzicht in die effecten te kunnen presenteren. Ook waar het de gevolgen voor het loongebouw betreft, is het van belang deze vanaf de eerste WNT-jaarrapportage goed te monitoren, niet alleen met het oog op de

gewenste effecten, maar ook op mogelijk ongewenste (neven)effecten. De opmerkingen van de Afdeling zijn voor het kabinet reden geweest in de memorie van toelichting eveneens in te gaan op het monitoren en evalueren van de effecten van voorliggend wetsvoorstel op het loongebouw.

c. Evaluatie WNT

Buiten het feit, dat op grond van de WNT jaarlijks rapportages over de uitvoering van de wet worden opgesteld, zal de WNT ook onderwerp van wetsevaluatie zijn. Hierdoor zal enerzijds belangrijke informatie worden samengebracht in verband met de nu voorgestelde verlaging van het bezoldigingsmaximum, en anderzijds bieden deze instrumenten goede mogelijkheden om de effecten van het voorliggende voorstel te monitoren. De Afdeling doet hier terecht een aantal belangrijke signaleringen. Als gevolg van het advies van de Afdeling heeft het kabinet in algemene zin in de memorie van toelichting meer aandacht besteed aan het belang van monitoring en evaluatie.

De Afdeling wijst eveneens op de mogelijkheden om (individueel) af te wijken van de WNT-normen. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» wordt ook uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid uitzonderingen te maken. De WNT biedt die mogelijkheden nu al. Met de voorgestelde normverlaging zal er sneller aanleiding zijn om de vraag te beantwoorden of dergelijke uitzonderingen in de rede liggen. Ter voorbereiding van de goede implementatie en uitvoering van het voorliggend voorstel zal ik mij beraden over de vraag of hiertoe procedurele en inhoudelijke beleidsregels kunnen te worden opgesteld. Dit zal ik doen in samenspraak met de voor de betreffende sectoren betrokken vakminister. Het kabinet heeft de memorie van toelichting aangevuld met een passage hierover.

d. Conclusie

Het kabinet zal huidige ontwikkelingen en effecten in verband met de WNT nauwkeurig volgen en monitoren. Op basis hiervan zullen geregeld analyses kunnen worden gemaakt, en zal het mogelijk zijn om adequaat te handelen wanneer die ontwikkelingen of effecten hiertoe nopen. Deze voornemens zijn in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht. Met het voorliggende voorstel wordt een volgende stap gezet in de koers, die al over een langere periode ter zake van topinkomens wordt gevaren.

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.⁹ 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.¹⁰

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

4. Overgangsregeling

- a. Het kabinet meent dat met het wetsvoorstel ook voor de topfunctionarissen wier bezoldiging onder het bestaande overgangsrecht van de WNT valt, sprake is van een *fair balance*. In de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling (paragraaf 7.5) is reeds specifiek op de verenigbaarheid van het overgangsrecht voor deze categorie topfunctionarissen met artikel 1 Eerste Protocol EVRM ingegaan. Daar is aangegeven dat de betreffende topfunctionarissen sinds november 2012 (regeerakkoord Bruggen slaan) of in ieder geval vanaf december 2013 (openbaararmaking van het wetsvoorstel) er mee rekening kunnen houden dat hun bezoldiging teruggebracht zal moeten worden naar 100%. Dit betekent dat zij ruim voldoende tijd hebben om zo nodig zaken aan te passen aan de verlaagde bezoldiging. Zoals eveneens in de memorie van toelichting aangegeven, bestaat in bijzondere gevallen de mogelijkheid van een uitzondering op de norm, waardoor ook in een individueel geval geen sprake behoefte te zijn van een buitensporige last. De teruggang naar 100% zal eerst plaatsvinden met ingang van 2022, derhalve met ingang van het tiende jaar na de inwerkingtreding van de WNT. Het is daarbij de vraag in hoeverre er nog topfunctionarissen op dezelfde functie voor dezelfde bezoldigingsafspraken zitten als in 2012. Indien dat wel het geval is, is het ongewenst als zij nog langer een hogere bezoldiging verdienen dan hun collega's die op een later tijdstip in dienst zijn getreden. Het advies is voor het kabinet reden geweest om de motivatie voor bedoelde terugbrengperiode in de memorie van toelichting aan te scherpen.
- b. Zoals de Minister van Financiën in zijn brief van 10 april 2014¹¹ heeft aangegeven, geldt inderdaad voor De Nederlandsche Bank N.V. een bijzondere situatie vanwege de Europeesrechtelijke verankering van haar onafhankelijke positie voor de uitvoering van monetaire taken als onderdeel van het Europees Stelsel van Centrale Banken. Om deze positie te respecteren zal de Minister van Financiën de bezoldiging van de zittende directieleden van DNB niet verminderen gedurende hun huidige zittingstermijn. De huidige WNT biedt hiertoe reeds voldoende mogelijkheden door de in artikel 2.4 neergelegde mogelijkheid van een individuele uitzondering op het wettelijke bezoldigingsmaximum. Voor toekomstige benoemingen is het uitgangspunt dat de bezoldigingen voor de bestuurders van DNB binnen de reguliere WNT-norm passen. Dit geldt reeds onder de huidige WNT. Het voorliggende wetsvoorstel

⁹ Advies van de Europese Centrale Bank, 10 februari 2014, CON/2014/12).

¹⁰ Brief van de Minister van Financiën van 10 april 2014 (BJZ/BBO/2014/141).

¹¹ Kamerstukken II 2013/2014, 30 111, nr. 68.

brengt daarin geen verandering. Het kabinet ziet daarom geen aanleiding het voorstel hierop aan te passen.

5. Overige wijzigingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel respectievelijk de memorie van toelichting op te nemen:

- Het wetsvoorstel is aangevuld met een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de bezoldiging van externen die twaalf maanden of korter een functie van topfunctionaris vervullen (interimmers).
- Het wetsvoorstel is aangevuld met een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur incidentele componenten aan te wijzen die tot de reguliere arbeidsvoorwaarden behoren en niet tot de bezoldiging worden gerekend. De memorie van toelichting is hierop aangevuld.
- Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn aangepast in verband met het feit dat het voorstel van wet verlagende maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen op 2 juni 2014 kracht van wet heeft gekregen. De in het aan de Afdeling voorgelegde wetsvoorstel opgenomen samenloopbepalingen zijn geschrapt en in het wetsvoorstel verwerkt.
- In het wetsvoorstel is beter tot uitdrukking gebracht dat voor de bezoldigingen van topfunctionarissen die onder het overgangsrecht van de huidige WNT vallen, de bezoldiging in een periode van drie jaar tijd moet worden teruggebracht naar het oude wettelijke bezoldigingsmaximum en vervolgens in twee jaar tijd naar het nieuwe wettelijke bezoldigingsmaximum.
- De bepaling in het wetsvoorstel (thans artikel I, onderdeel H, inhoudende een nieuw artikel 7.4 WNT) dat voorziet in de mogelijkheid dat de ministeriële regelingen, bedoeld in de artikelen 2.6 en 2.7 WNT, op een later tijdstip dan de maand november kunnen worden vastgesteld is in die zin aangescherpt, dat deze uiterlijk in de maand december vastgesteld dienen te worden en deze regeling alleen geldt bij de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel per 1 januari 2015. En verder is een overgangsbepaling toegevoegd op grond waarvan bestaande sectorregelingen die niet nog dit jaar op een zorgvuldige wijze tijdig kunnen worden aangepast aan de normverlaging, automatisch gedurende een jaar van kracht blijven.

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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk