



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De Koning

Ministerie van Binnenlandse
Zaken en Koninkrijksrelaties

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Kenmerk
2017-0000545211

Uw kenmerk

Datum

03 NOV 2017

Betreft

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 februari 2017, no. 201700286, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 april 2017, No. W04.17.0039/l, bied ik U hierbij aan.

In verband met de afspraak in het regeerakkoord dat het beloningsniveau bij de overheid zodanig moet zijn dat ook hoogwaardige en schaarse specialisten, bijvoorbeeld met expertise op gebied van ICT, financiën of inkoop, in dienst kunnen worden genomen, mede in het licht van het kritische advies van de Afdeling, acht ik indiening van het wetsvoorstel niet opportuun.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij behorende memorie van toelichting zoals deze aan de Afdeling advisering van de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ojongren

Bij Kabinetsmissive van 21 februari 2017, no.2017000286, 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 uitbreiding van de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector naar andere werknemers dan topfunctionarissen (Wet uitbreiding personele reikwijdte WNT) , met memorie van toelichting.

In het regeerakkoord 'Bruggen bouwen' is het oogmerk vastgelegd om de reikwijdte van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) uit te breiden tot andere werknemers dan topfunctionarissen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt hiertoe. De normstelling voor werknemers volgt daarbij de categorisering die ook voor topfunctionarissen geldt. Voorts voorziet het voorstel in de mogelijkheid tot het vaststellen van afwijkende normstelling voor individuele werknemers of groepen (functies) van werknemers.

In de adviesaanvraag wordt de Afdeling advisering van de Raad van State verzocht in het bijzonder aandacht te besteden aan de vraag of een nadere evaluatie van de verdere verlaging van de bezoldigingsnorm met ingang van 1 januari 2015 als gevolg van de zogenoemde WNT-2 wenselijk zou zijn alvorens over te gaan tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar niet-topfunctionarissen. Ten tweede wordt de Afdeling verzocht in haar advies in algemene zin in te gaan op de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT.

De Afdeling merkt op dat het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorschriften uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur is. Beter inzicht in de effecten van de huidige WNT is noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Bovendien zijn het nut en de noodzaak van het voorstel niet aangetoond. Deze conclusie leidt er bovendien toe dat een rechtvaardiging ontbreekt voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in verschillende internationale verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen. De Afdeling is van oordeel dat deze opmerkingen over het voorstel van dien aard zijn dat zij adviseert het voorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden.

1. Uitbreiding reikwijdte WNT naar werknemers

a. *Het voorstel in de context van de ontwikkeling van de WNT*

De WNT die begin 2013 in werking is getreden, is het resultaat van meer dan tien jaren discussie over de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke sector. Aan de WNT ligt een reeks van zeven rapporten van de adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers (Commissie Dijkstal) ten grondslag.

De Commissie Dijkstal concludeerde onder andere dat het ministersalaris in de loop van de tijd substantieel en systematisch was achtergebleven bij functies van vergelijkbaar gewicht of zelfs mindere functies, en dat ook de salarissen van topfunctionarissen in de publieke sector waren achtergebleven.¹ De Commissie Dijkstal 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. 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 Dijkstal aanbevolen norm voor de bezoldiging van topfunctionarissen.² Bij de WNT is vervolgens gekozen voor een beperktere verhoging, tot 130% van het ministersalaris als maatstaf voor topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.

Snel na de invoering van de WNT is een groot aantal – deels ingrijpende – wijzigingen doorgevoerd (WNT-2). Daarbij is er onder andere – in weerwil van de genoemde adviezen van de Commissie Dijkstal en zonder nader onderzoek – voor gekozen het wettelijke bezoldigingsmaximum verder te verlagen van 130% naar 100% van de bezoldiging van een minister (en daarmee naar twee derde van het bezoldigingsniveau dat de Commissie Dijkstal adviseerde).³ Bij de behandeling van dat voorstel is aandacht gevraagd voor de gevolgen voor het loonebouw als geheel. Dit in verband met het feit dat deze verdere verlaging van de top van het loonebouw gevolgen heeft voor het beloningsbeleid onder de top, omdat anders het loonebouw in de betrokken instellingen onder grote spanning komt te staan.⁴ Ook is aandacht gevraagd voor de arbeidsmarkteffecten van de voorgenomen verlaging.

In het eerste evaluatierapport WNT uit december 2015 is opgemerkt dat een belangrijk gegeven is dat de WNT nog maar kort van kracht is en bovendien na de inwerkingtreding van de WNT een groot aantal wijzigingen is doorgevoerd.⁵ Het gevolg is, zo vermeldt het evaluatierapport, dat de effecten van de WNT, en daarbij in het bijzonder van de vele wijzigingen die na de inwerkingtreding zijn doorgevoerd, waaronder de verdere verlaging van de bezoldigingsmaxima met de WNT-2, ten tijde van het opstellen van het evaluatierapport in beperkte mate

¹ Zie Kamerstukken II 2010/11, 32 600, nr. 3.

² Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.

³ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 4.

⁵ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013-2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1).

konden worden vastgesteld. Daarbij speelt bovendien een belangrijke rol dat als gevolg van het overgangsrecht in de periode 2013-2015 nog geen sterke effecten van de normering op het bezoldigingsniveau van topfunctionarissen zichtbaar zijn, en dat dit ook geldt voor de effecten van de wet op bijvoorbeeld loonebouwen, arbeidsmobiliteit of de kwaliteit van bestuurders.⁶ Verder is in het evaluatierapport opgemerkt dat nog geen conclusies kunnen worden getrokken over de effecten van de normverlaging van 130% naar 100% van het ministersalaris die per 1 januari 2015 van kracht is geworden.⁷

Met het voorliggende voorstel wordt de reikwijdte van de WNT uitgebreid tot alle werknemers.⁸ De vragen die zijn opgekomen over de effecten van de WNT, in het bijzonder bij de verdere verlaging van de bezoldigingsmaxima bij de WNT-2, over de inrichting van het loonebouw, de arbeidsmobiliteit en de kwaliteit van bestuurders, spelen in nog sterkere mate bij de thans voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar (alle) werknemers. De bezoldigingsnormering raakt met het voorstel immers direct aan de inrichting van het loonebouw. Bovendien moet nog meer rekening worden gehouden met arbeidsmarkteffecten, omdat de publieke en semipublieke sector enerzijds en de private sector anderzijds geen gescheiden arbeidsmarkten zijn, waarbij nog van belang is dat een aantrekkelijke arbeidsmarkt (zoals thans het geval is) tot verschraling van het arbeidsaanbod voor de publieke en semipublieke sector kan leiden. In de consultatie inzake het voorliggende voorstel is indringend aandacht gevraagd voor deze problematiek. Zoals hiervoor geschetst, zijn ten aanzien van deze problematiek de effecten van de huidige WNT ten aanzien van topfunctionarissen nog niet inzichtelijk, terwijl bij uitbreiding naar alle werknemers rekening moet worden gehouden met het risico van dergelijke effecten. Ook is niet duidelijk in hoeverre van de huidige bezoldigingsnormen voor topfunctionarissen, alsmede de publicatieverplichtingen voor bezoldigingen boven die normen voor alle werknemers in de publieke en semipublieke sector, reeds een matigende invloed uitgaat op de bezoldiging van niet-topfunctionarissen. Alleen al daarom is bij het doorvoeren van de thans voorgestelde verdere uitbreiding van de reikwijdte van de bezoldigingsmaxima in de WNT naar alle werknemers terughoudendheid geboden.

Voorts merkt de Afdeling op dat aan het voorstel wel een eerste verkenning ten grondslag ligt.⁹ Daarin is echter slechts onderzoek gedaan naar de feiten en een

⁶ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013-2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1), blz. 4.

⁷ Evaluatie van de Wet normering topinkomens (WNT, Eindrapportage wetsevaluatie WNT 2013-2015, december 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 366, nr. 1), blz. 5.

⁸ Wel dient bezoldiging van werknemers boven de bezoldigingsmaxima openbaar te worden gemaakt. De verlaging van de bezoldigingsnorm heeft ertoe geleid dat per 2015 een groter aantal openbaarmakingen plaatsvindt: uit de WNT-jaarrapportage 2015 blijkt dat de verlaging van het bezoldigingsmaximum per 2015 ertoe leidt dat het aantal niet-topfunctionarissen met een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum is gestegen van 699 in 2014 naar 4621 in 2015 (Kamerstukken II 2016/17, 30 111, nrs. 91 en 102).

⁹ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87, bijlage.

inventarisatie verricht van achtergronden en meningen.¹⁰ Enig onderzoek naar de vorengenoemde problematiek betreffende mogelijke gewenste en ongewenste effecten ontbreekt. Daarbij is ook relevant dat de voorgestelde uitbreiding – anders dan bij topfunctionarissen het geval is – uitsluitend ziet op bezoldiging van werknemers die werkzaam zijn op basis van een dienstbetrekking. Dit betekent dat hier niet onder vallen allerlei situaties van externe inhuur. In paragraaf 3.4 van de toelichting wordt uiteengezet waarom hiervoor is gekozen. De Afdeling begrijpt deze keuze, maar zij merkt op, dat deze keuze nader onderzoek vergt naar de positieve en negatieve effecten die van het voorstel mogen worden verwacht. Een dergelijk onderzoek is vooralsnog niet voorhanden.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorschriften uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur. Daarvoor is beter inzicht in de effecten van de huidige WNT noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Dit is temeer van belang, nu aan het advies van de Commissie Dijkstal om te komen tot een substantiële verhoging van de ministersalarissen uitgebreid onderzoek ten grondslag lag, hetgeen niet het geval is geweest bij de totstandkoming van de WNT en de verdere verlaging van het bezoldigingsmaximum tot 100% van een ministersalaris bij de WNT-2. In het verlengde hiervan merkt de Afdeling in antwoord op de bij de adviesaanvraag gestelde eerste vraag op, dat een nadere evaluatie van de WNT-2 noodzakelijk is alvorens over te gaan tot een uitbreiding van de reikwijdte van de WNT naar niet-topfunctionarissen.

Tegen deze achtergrond is ook nader onderzoek nodig inzake de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT in het algemeen. Daarmee is tevens antwoord gegeven op de bij de adviesaanvraag gestelde tweede vraag over de hoogte van het bezoldigingsmaximum van de WNT.

b. Nut en noodzaak

Ter voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het regeerakkoord, is een verkenning opgesteld waarin inzichtelijk is gemaakt waar en in welke mate in de publieke en semipublieke sector werknemers werkzaam zijn die meer verdienen dan het WNT-bezoldigingsmaximum.¹¹ Deze verkenning is uitgebracht medio 2015, toen nog geen gegevens bekend waren over de betekenis voor de praktijk van de verlaging van de bezoldigingsmaxima per 2015. De jaarrapportage WNT 2015 bevat, in verband met de publicatieplicht ten aanzien van bezoldiging boven de bezoldigingsmaxima voor niet-topfunctionarissen, dienaangaande inzicht in bezoldiging van niet-topfunctionarissen boven de WNT-bezoldigingsmaxima.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87, bijlage, blz. 4.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 30 111, nr. 87.

Uit de beschikbare rapporten komt naar voren dat na de verlaging van het bezoldigingsmaximum per 2015 in totaal 4621 niet-topfunctionarissen een bezoldiging boven het bezoldigingsmaximum van 100% van een ministersalaris ontvingen. Het overgrote merendeel hiervan is werkzaam in de zorgsector. Daarnaast is sprake van enkele specifieke functies voor schaarse specialisten, unieke talenten, bijzondere beroepen en dergelijke. Het gaat dan om bijvoorbeeld luchtverkeersleiders, specialisten bij financiële toezichthouders, enkele hoogleraren bij universiteiten en unieke talenten in de cultuursector. Hierbij is veelal sprake van (internationale) concurrentie. In sommige gevallen heeft de hoge beloning in verband met die specifieke functies ook gevolgen voor managers in de desbetreffende sectoren: vaak blijkt het loonebouw zich in dat geval aan te passen.¹² Voor twee groepen (medisch specialisten en luchtverkeersleiders) is in het voorstel zelf al een uitzondering gemaakt. Daarnaast biedt het voorstel mogelijkheden tot individuele of groepsgewijze uitzondering. Voor verschillende groepen of individuen zal dan ook van de mogelijkheden die het voorstel biedt gebruik moeten worden gemaakt.

Buiten voorgaande groepen blijkt beloning van niet-topfunctionarissen boven het bezoldigingsmaximum slechts in een beperkt aantal gevallen voor te komen. Daarbij kan bovendien niet worden uitgesloten dat ook in verschillende van die gevallen sprake kan zijn van verklaarbare redenen om af te wijken van de bezoldigingsnormen en dientengevolge aanleiding bestaat om gebruik te maken van de in het voorstel geboden afwijkingsmogelijkheden.

Het voorgaande roept de vraag op voor welk probleem het voorstel een oplossing beoogt te bieden. In het overgrote merendeel van de situaties waarin bezoldiging boven de bezoldigingsnorm plaatsvindt, is hiervoor een redelijke verklaring voorhanden. Het voorstel en de toelichting erkennen dit ook met de uitzonderingsmogelijkheden waarin het voorstel voorziet. In dat licht zal de praktische betekenis van het voorstel beperkt zijn, terwijl het voorstel wel een aantal mogelijke complicaties meebrengt, zoals hiervoor onder a aangestipt.

Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat op basis van de thans beschikbare gegevens nut en noodzaak van het voorstel niet zijn aangetoond.

c. *Collectief onderhandelen*

Zoals in de toelichting wordt onderkend, kan een maximering van de bezoldiging worden aangemerkt als een maatregel die het recht op vrij en collectief onderhandelen beperkt.¹³ Dat recht is neergelegd in verschillende verdragen van de International Labour Organisation, artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest, artikel 11 EVRM en artikel 28 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Beperkingen van het recht op vrij en collectief onderhandelen zijn onder omstandigheden toegestaan. Zo zijn beperkingen toegestaan bij een zich

¹² De verkenning WNT-3 noemt in dit verband de zorg, luchtverkeersleiding en DNB.

¹³ Toelichting, paragraaf 6.

plotseling voordoende noodsituatie van de nationale economie, veroorzaakt door één of meer schoksgewijze optredende externe factoren.¹⁴

Met de geldende WNT is in een beperking voorzien. Nu de huidige bezoldigingsnormering enkel topfunctionarissen betreft, zijn de gevolgen voor het loongebouw en voor de collectieve onderhandelingsruimte veelal relatief beperkt en indirect. In de toelichting wordt de stelling ingenomen dat de genoemde verdragsbescherming het oog heeft op werknemers met een laag of modaal inkomen¹⁵, en niet ziet op de werknemers met de hoogste inkomens. Uit de relevante verdragsbepalingen en de aangehaalde documenten kan de Afdeling zulks evenwel niet afleiden. De Afdeling merkt in dit verband op, dat met de voorgestelde uitbreiding tot alle werknemers de bezoldigingsnormering veel verdergaande gevolgen voor de collectieve onderhandelingsruimte en voor de inrichting van het gehele loongebouw zal hebben, zodat de vraag opkomt of daarmee de onderhandelingsruimte voor sociale partners niet teveel wordt ingeperkt. Dat brengt ook mee dat hogere eisen moeten worden gesteld aan de rechtvaardiging voor die beperking van de onderhandelingsruimte en de proportionaliteit van die beperking. Zoals de Afdeling hiervoor reeds heeft opgemerkt zijn op basis van de thans beschikbare gegevens nut en noodzaak van het voorliggende voorstel niet vast komen te staan. Daarmee ontbreekt een rechtvaardiging voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in de verschillende verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen.

d. *Conclusie*

Alles overwegend komt de Afdeling tot de conclusie dat het voorstel om de reikwijdte van de bezoldigingsvoorschriften uit te breiden tot alle werknemers in de publieke en semipublieke sector prematuur is. Daarvoor is beter inzicht in de effecten van de huidige WNT noodzakelijk, alsmede onderzoek naar de mogelijke effecten van de voorgestelde uitbreiding. Uit de verrichte inventarisatie trekt de Afdeling bovendien de conclusie dat het nut en de noodzaak van het voorstel niet zijn aangetoond. Deze conclusie leidt er bovendien toe dat een rechtvaardiging ontbreekt voor de beperking die het voorstel meebrengt op het in verschillende internationale verdragen neergelegde recht op vrij en collectief onderhandelen.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Afdeling het voorstel niet in te dienen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft (blijkens het vorenstaande) bezwaar tegen (zowel de vorm als de inhoud van) het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De vice-president van de Raad van State,

¹⁴ Vergelijk artikel 10, eerste lid, van de Wet op de loonvorming.

¹⁵ Toelichting paragraaf 6.1. De genoemde verdragsbepalingen kennen een dergelijke beperking niet.