



Sociaal-Economische  
Raad Curaçao

Aan de Minister van Algemene Zaken  
Dhr. G.S. Pisas  
Fort Amsterdam 17  
Alhier

Willemstad, 24 november 2021

Ref.nr.: 113/2021-SER

Betreft: Commentaar SER m.b.t. de derde nota van wijziging t.a.v. de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten (zittingsjaar 2020-2021-187)

Excellentie,

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 03 november 2021 (zaaknummer 2021/036848; ref.nr. 110/2021-SER) met betrekking tot hogergenoemd onderwerp bieden wij u hierbij het commentaar van de Sociaal Economische Raad (SER) aan op de derde nota van wijziging ten aanzien van de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten (zittingsjaar 2020-2021-187).

Dit commentaar is vastgesteld in de op 23 november 2021 gehouden buitengewone plenaire vergadering van de SER.

Naar de inhoud ervan mogen wij u korthedshalve verwijzen.

Hoogachtend,

De fungerend Voorzitter

Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris

Drs. R.J. Henriquez

cc. De Minister van Financiën  
De Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Algemene Zaken

Bijlage(n): 2

Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T: (+5999) 461-5406/ 5328

[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

## Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) is een vast college van advies met als taak de regering en de Staten te adviseren over het te voeren sociaaleconomisch beleid, aangelegenheden van sociaaleconomische aard en over wettelijke regelingen van sociaaleconomische aard.

Richtinggevend bij de advisering door de SER is het hanteren van een breed welvaartsbegrip waarbij het niet alleen gaat om materiële vooruitgang, maar ook om aspecten van sociaal welzijn en een goede kwaliteit van de leefomgeving, kortom een duurzame ontwikkeling van de samenleving.

De SER streeft daarbij naar kwaliteit en draagvlak: hoge deskundigheid in combinatie met breed gedragen overeenstemming en steun in de samenleving.

Dat kan door in tripartiete vorm – werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en onafhankelijke leden – te discussiëren over beleid en beleidsvoornemens van de regering en daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren.

Diverse maatschappelijke organisaties krijgen ook een luisterend oor bij de SER; afhankelijk van het onderwerp ter advisering, worden deze organisaties op uitnodiging van de SER gevraagd hun deskundigheid in te brengen.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER, adviezen, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER.

Sociaal-Economische Raad  
Ansinghstraat 15-17  
Willemstad, Curaçao  
T (+5999) 461 5406 / 5328  
E [info@ser.cw](mailto:info@ser.cw)  
[www.ser.cw](http://www.ser.cw)

Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

## Inhoudsopgave

Enkele opmerkingen vooraf .....	3
Een geharmoniseerde regeling voor de CAS-landen naar Nederlands model?.....	4
Het belang van het doeltreffendheidsargument .....	6
Terugwerkende kracht en overgangsregeling.....	7
EVRM en privacy.....	9
Vergelijkend onderzoek.....	10
Reikwijdte (nieuw artikel 2 behorende bij de derde NvW) .....	11
SER advisering m.b.t. LvOOE.....	14
Slotcommentaar .....	15

**Commentaar van de Sociaal Economische Raad (SER) naar aanleiding van de door de Ministers van Algemene Zaken en van Financiën verzochte consultatie met betrekking tot de derde nota van wijziging ten aanzien van de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten) (zittingsjaar 2020-2021-187), zoals vastgesteld in de buitengewone plenaire vergadering van de SER van 23 november 2021**

## Enkele opmerkingen vooraf

Bij brief d.d. 3 november 2021, met zaaknummer 2021/036848 en bij de SER binnengekomen op 4 november 2021 en ingeboekt onder referentienummer 110-2021-SER, hebben de Ministers van Algemene Zaken en van Financiën (hierna: de ministers) de SER, in het kader van een consultatie, verzocht om commentaar te leveren op de derde nota van wijziging (hierna ook: NvW) ten aanzien van de ontwerplandsverordening houdende vaststelling van regels voor overheidsgelieerde entiteiten (Landsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgelieerde entiteiten) (zittingsjaar 2020-2021-187), hierna verder aan te duiden als LvOOE.

Directe aanleiding voor dit schriftelijk commentaarverzoek is gelegen in het feit dat de LvOOE middels een wijziging bij de derde nota van wijziging ook van toepassing zal worden verklaard op de SER, met uitzondering van de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van de SER. Dit wordt voorgesteld in het nieuwe artikel 2, onder d, behorende bij de NvW. Volledigheidshalve zij opgemerkt dat ter zake de LvOOE, de SER op 20 november 2020 advies heeft uitgebracht (referentienummer 135/2020-SER)<sup>1</sup>. Dit advies dient als integraal herhaald en ingelast te worden beschouwd en is als bijlage bij dit commentaar gevoegd.

Zowel in de hierboven genoemde brief van de ministers als in de toelichting behorende bij de derde NvW bij de LvOOE wordt aangegeven dat uit een vergelijkend onderzoek tussen de wettelijke regelingen van de landen Aruba, Sint Maarten en Curaçao, verricht in opdracht van de Nederlandse regering, is komen vast te staan dat de wijze waarop de landen invulling hebben gegeven aan de opdracht tot normering van de topinkomens (130% Minister-Presidentnorm) enorm verschillen en niet in lijn zijn met de reeds eerder opgelegde voorwaarden voor liquiditeitssteun. Op basis hiervan heeft de Rijksministerraad (hierna: RMR) besloten dat de landen, als voorwaarde voor liquiditeitssteun, de ontwerpen, inhoudelijk in lijn moeten brengen met de reeds eerder genomen RMR-besluiten en om de effectiviteit van de wettelijke regeling te vergroten verder aanpassingen moeten doorvoeren met betrekking tot onder andere de grondslag voor de berekening van het maximuminkomen, de werkingssfeer en handhaving.

De onderhavige, aan de SER ter consultatie voorgelegde, derde nota van wijziging voorziet in een aantal wijzigingen van de LvOOE waarmee getracht wordt tegemoet te komen aan het door de RMR genomen besluit zoals hierboven bedoeld. Naar dit besluit van de RMR wordt expliciet verwezen in de toelichting bij deze derde NvW<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Advies d.d. 20 november 2021, met referentienummer 135/2020-SER, betreffende de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheid gelieerde entiteiten; <https://ser.cw/files/2020/11/135-2020-SER.pdf>.

<sup>2</sup> Zie NvW, p. 11.

De SER stelt vast dat de besluitvorming in de RMR met betrekking tot het doorvoeren van de 'opgedragen wijzigingen'<sup>3</sup> dateert van 24 september 2021 als integraal onderdeel van de besluitvorming over de liquiditeitssteun voor het vierde kwartaal van 2021 en over de mate van afwijking van de begrotingsnormen voor geheel 2021.<sup>4</sup> Wat de SER opvalt is dat, alhoewel in de Kamerbrief van Staatssecretaris Knops van 6 oktober 2021 is aangegeven dat "zowel Aruba, Curaçao als Sint Maarten de concept-wetsteksten vóór 1 november 2021 in lijn moeten brengen met de eerdere RMR-besluiten"<sup>5</sup>, ten aanzien van deze deadline geen melding wordt gemaakt in de brief van de ministers, noch in de toelichting bij de derde NvW.

Aangezien die deadline inmiddels verstreken is, wordt evenmin geëxpliciteerd op grond van welke overwegingen en of argumenten uitstel is toegewezen. Wel wordt in de brief van de ministers expliciet gesteld dat "omdat de opdracht is om deze wettelijke regeling vóór 1 januari 2022 tot stand te brengen, de derde nota van wijziging voor spoedadvies aan de Raad van Advies is aangeboden." En verder: "Gelet op de korte termijn die nog resteert om het wetgevingsproces ter zake deze regeling af te ronden, wordt u verzocht binnen een termijn van drie weken, uw commentaar ten aanzien van de derde nota van wijziging aan ons te doen toekomen."

## Een geharmoniseerde regeling voor de CAS-landen naar Nederlands model?

De SER leidt uit de hierboven aangehaalde formulering van de brief van 3 november 2021 af dat vanuit de RMR *coûte que coûte* wordt afgestevend op het, per 1 januari 2022 in alle drie de autonome Caribische landen van het Koninkrijk, invoeren van een geharmoniseerde regeling dan wel gelijklopende regelingen betreffende de normering van de topinkomens (130% Minister-Presidentnorm) als voorwaarde voor (voortzetting) van de liquiditeitssteun. Voor alle duidelijkheid vestigt de SER de aandacht erop dat het begrip 'harmonisering' nergens voorkomt in de door de Ministers van Algemene Zaken en van Financiën ter becommentariëring voorgelegde stukken. De indruk dat er de facto wel sprake is van harmonisatie, althans het streven of zo men wil opdracht tot harmonisatie, wordt evenwel versterkt door een passage in de toelichting bij de NvW waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de volgende aanpassing zal worden doorgevoerd, namelijk het aanpassen van het begrip 'bezoldiging'. In de desbetreffende passage is het volgende opgenomen: "Tot de bezoldiging wordt gerekend de som van de beloning, de belastbare vaste en variabele onkostenvergoedingen en de beloningen op termijn, overeenkomstig de Nederlandse Wet normering topinkomens (NWnt)".<sup>6</sup> Dat er in aanvulling op het vorenstaande evident sprake is van een

<sup>3</sup> In de brief van de ministers van 3 november 2021 staat letterlijk: "*De landen zijn diensgevolge opgedragen om de wettelijke regelingen inzake de normering van topinkomens aan te passen.*"; zie p.1, tweede alinea.

<sup>4</sup> Zie brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 6 oktober 2021 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 420, nr. 407); <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/10/06/kamerbrief-liquiditeitssteun-aruba-curaçao-en-sint-maarten-4e-kwartaal-2021>

<sup>5</sup> Zie p. 3 van de Kamerbrief van 6 oktober 2021. Met 'eerdere RMR-besluiten' wordt in ieder geval bedoeld op het besluit van de RMR van 15 mei 2020. In de Kamerbrief staat: "Al in de RMR van 15 mei 2020 werd als voorwaarde aan de liquiditeitssteun gesteld dat de inkomens van topfunctionarissen in de (semi-)publieke sector per 1 juli 2020 dienen te worden gemaximeerd op 130% van het nieuwe genormeerde salaris van de Minister-President van het land Curaçao (inclusief een gelijke maximering van de secundaire arbeidsvoorwaarden) en met een gelijke doorwerking naar de tarieven voor consultants."

<sup>6</sup> NvW, p. 11.

harmonisatieopdracht van de RMR aan de landen die rechtstreeks in verband wordt gebracht met de Nederlandse Wet normering topinkomens blijkt eveneens uit de volgende concluderende alinea in de toelichting bij de derde nota van wijziging, die luidt: "Al met al komt het erop neer dat Curaçao een wettelijke regeling dient op te stellen overeenkomstig de Nederlandse Wet normering topinkomens (NWnt)."<sup>7</sup> Onderstaand zal de SER hieromtrent kort zijn standpunt geven.

Voorafgaand daaraan acht de SER het relevant en op zijn plaats toch de volgende algemene opmerking te plaatsen. Vanuit het perspectief van (onverplichte) gemaakte en vastgelegde afspraken tussen gelijkwaardige partners binnen het Koninkrijk kan worden gesteld dat, door toepassing van het werkwoord 'opdragen'<sup>8</sup> in de RMR-besluitvorming, er in feite sprake is van misbruik van bevoegdheid. Immers, er kan bezwaarlijk worden aangenomen, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval, dat er sprake is of überhaupt kan zijn van wilsovereenstemming tussen de landen; daargelaten dat er, naar het oordeel van de SER, oneigenlijk gebruik wordt gemaakt van de waarborgfunctie, zoals vastgelegd in artikel 43 van het Statuut die daartoe het instrument van een algemene maatregel van rijksbestuur (AMvRB) voorschrijft, waaraan steeds een zeer tijdelijk karakter wordt toebedacht. De SER zal, binnen de context van het onderhavig commentaar, daar echter niet verder over uitweiden. Van groter belang is de constatering dat, gelet op de vastgelegde afspraken binnen Koninkrijksverband (zie de landspakketten), er - naar redelijke en objectieveerbare maatstaven - gegronde redenen zijn om vanuit de RMR de druk op de landen tot invoering van gestandaardiseerde regelingen verder op te voeren.

Zoals in eerdere adviezen en publicaties van de SER aangegeven, staat de raad, tegen de achtergrond van de zeer ernstige financiële en sociaaleconomische crisissituatie waarin Curaçao zich bevindt sinds de uitbraak van de COVID-19 pandemie, in beginsel niet onwelwillend tegenover de uitgangspunten van het Landspakket Curaçao, waarin tussen Nederland en Curaçao hervormingen zijn overeengekomen met als uiteindelijk oogmerk de financiële, economische, institutionele en maatschappelijke weerbaarheid van Curaçao dusdanig te versterken dat het land beter in staat zal zijn om in de toekomst externe schokken zo zelfstandig mogelijk op te vangen. De SER wil hierbij echter wel benadrukken dat de overeengekomen hervormingen, in algemene zin, dienstbaar zouden moeten zijn aan groei en ontwikkeling in Curaçao. Van belang hierbij is dat de koers en maatvoering van het hervormingspakket nieuwe productieve economische sectoren dienen te ondersteunen en te faciliteren. Gewaakt dient derhalve te worden dat door een wellicht te rigide aanpak en of uitvoering ongewenste of onbedoelde neveneffecten optreden op de korte en middellange termijn welke voor het bereiken van het uiteindelijke doel (vergroting van de weerbaarheid en schokbestendigheid) contraproductief kunnen zijn. In eerdere advisering is de SER met betrekking tot specifieke thema's die gerelateerd zijn aan de sociaaleconomische impact van COVID-19 breedvoerig ingegaan en heeft in voorkomende gevallen zeer kritische opmerkingen geplaatst. Ofschoon de belangen van de in de SER vertegenwoordigde groeperingen direct en soms ook onevenredig hard worden geraakt door de crisis, acht de SER het redelijk verantwoord dat gemaakte afspraken nauwgezet en voortvarend worden nagekomen door alle betrokken partijen rekening houdend uiteraard met factoren zoals onder andere de beschikbaarheid van institutionele denk- en uitvoeringscapaciteit in kwalitatieve en kwantitatieve zin.

---

<sup>7</sup> NvW, p. 11.

<sup>8</sup> In de brief van de ministers van 3 november 2021 staat letterlijk: "De landen zijn dientengevolge opgedragen om de wettelijke regelingen inzake de normering van topinkomens aan te passen."; zie p.1, tweede alinea.

Hoewel uit het vorenstaande wellicht de indruk zou kunnen worden gewekt dat de landspakketafspraken en de normering van topinkomens enigszins door elkaar worden gehaald, acht de SER het, gezien vanuit het perspectief van kostenbeheersing, kostenefficiëntie en publieke financiering, dat de twee thema's wel degelijk onderling nauw met elkaar zijn verbonden; ook indien het discours binnen ambtelijke en bestuurlijke kringen in Koninkrijksverband ter zake aspecten als waarborging van maatschappelijke duurzaamheid en weerbaarheid van dichtbij en nauwlettend wordt gevolgd. Vandaar onder meer de opmerkingen van de SER in een voorgaande alinea met betrekking tot tijdslimieten die, zonder nadere motivering c.q. onderbouwing, niet zijn gehaald dan wel zijn opgeschoven. In dit verband wil de SER opmerken dat het in principe op de weg van de ministers had gelegen om, uit het oogpunt van volledigheid en inzichtelijkheid, in hun brief van 3 november 2021 aansluiting te zoeken bij de formulering zoals die gebezigd is in het voorstel van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 14 september 2021, met kenmerk 2021-0000476001, dat ter besluitvorming aan de RMR van 24 september 2021 werd voorgelegd.<sup>9</sup>

## Het belang van het doeltreffendheidsargument

Zoals in de voorgaande alinea reeds naar voren gebracht, zijn er geen gegronde redenen om te twifelen aan de ware beweegredenen die feitelijk hebben geleid tot *'het verder opvoeren van de druk vanuit de RMR'* om te komen tot een zekere vorm van harmonisatie van uitgangspunten en bepalingen in de in de Caribische autonome landen aangekondigde en of ingevoerde (ontwerp-)regelingen. Wat de inhoudelijke kant van de zaak betreft, is de SER echter in algemene zin van mening dat door de gekozen ongedifferentieerde aanpak (12,5% reductie op arbeidsvoorwaarden *across the board*), tot op zekere hoogte, miskend wordt dat de uitgangssituatie c.q. de context in de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten (hierna: de CAS-landen) verschillend is wat reële en ook nominale grootheden betreft, zoals levensstandaard, prijzen, inkomens (lonen, salarissen, pensioenen, winsten), werkgelegenheid, et cetera. Een verschillende uitgangssituatie c.q. context, die zich vanzelfsprekend ook uitstrekt tot het (semi-)publieke domein, tussen de CAS-landen onderling, rechtvaardigt, in de visie van de SER, een verschillende invulling van de beoogde regeling door de landen. Met andere woorden: een gedifferentieerde normstelling lijkt op het eerste gezicht niet onbillijk. Binnen een bredere context geldt dit evenzeer voor de algemene norm die gesteld is om de inkomens naar het gemiddeld Caribisch niveau te brengen (*public sector wage bill*), zonder dat hierin voldoende inzicht bestaat of zonder dat daarnaar feitelijk onderzoek is gedaan. In het licht hiervan kan derhalve worden betoogd dat er, goed beschouwd, tot dusverre geen grondslag aanwezig is om die maatstaf zomaar door te voeren, nu er onvoldoende inzicht bestaat in wat dat Caribisch niveau feitelijk inhoudt en ook niet hoe de huidige inkomens in de (semi) publieke sector in de CAS-landen zich daarbinnen verhouden. Daargelaten dat er bovendien geen zicht bestaat op de economische impact van de hervormingsmaatregelen in brede zin. Maatwerk, dat functionerend en toekomstbestendig kan zijn binnen de specifieke lokale en ook regionale context, is tegen een dergelijke achtergrond in beginsel verdedigbaar. De SER acht als belangrijke voorwaarden hiervoor: in de eerste plaats, een deugdelijke onderbouwing aan de hand van kwantitatief landenvergelijkend onderzoek; in de tweede plaats moet het ten minste binnen de marges van de lokale context blijven. Het vorenstaande laat evenwel onverlet dat de

---

<sup>9</sup> De SER verwijst hierbij in het bijzonder naar zinsneden zoals "de materie bleek complexer dan voorzien en daarom werd uitstel verleend" en "er werd nogmaals uitstel verleend, omdat er tussen de landen verschillen in de (ontwerp-)regelingen bleken te bestaan".

SER zich achter het basisuitgangspunt schaarft dat de concrete invulling van de desbetreffende regeling in ieder geval in voldoende mate effectief moet zijn.

Behalve het doeltreffendheids criterium is het volgens de SER eveneens aan te bevelen reeds in dit stadium te focussen op criteria als de doelmatigheid van de beoogde regeling alsmede de te verwachten neveneffecten. Met betrekking tot deze neveneffecten vraagt de SER in het bijzonder aandacht voor het volgende. Het is in theorie niet ondenkbaar dat het inkomen van de niet-leden van de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen van overheidsgeleerde entiteiten (zie art. 1, eerste lid, onderdeel d, onder 1<sup>o</sup> van de LvOOE<sup>10</sup>) meebewegen met de gewijzigde bezoldiging van de leden van de organen van deze entiteiten. Met name wat betreft de medewerkers in de laag direct onder de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen, de zogenaamde subtop, zou een situatie kunnen ontstaan waarbij zij in inkomen minder sterk achteruitgaan dan in het geval van de leden van vermelde organen. Dit zou erop kunnen duiden dat het loongebouw dan vlakker wordt. Niet ondenkbeeldig is dat deze trend zich zou kunnen doorzetten naar de rest van de organisatie. De SER beveelt aan dit aspect in ogenschouw te nemen.

## Terugwerkende kracht en overgangsregeling

Met betrekking tot het bepaalde in artikel 8, eerste lid, van de LvOOE zoals aangepast bij onderhavige NvW, vraagt de SER zich voorts af, met name ten aanzien van de inwerkingtreding met terugwerkende kracht tot 1 juli 2020, hoe en op welke wijze de ministers denken hieraan effectief invulling te gaan geven. Immers, de normering wordt direct na de inwerkingtreding van toepassing. Dit levert, naar het oordeel van de SER, in principe strijdigheid op met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Er wordt niet in voldoende mate rekening gehouden met de eigendomsrechten hetgeen neerkomt op wat in het Europese Verdrag van de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) een *'individual and excessive burden'* heet. De overgangsbepaling zoals voorgesteld in artikel 14, eerste lid, van de LvOOE, doet daar niet aan af<sup>11</sup>. Immers, betoogd kan worden dat het uitgavenpatroon en de aangegane meerjarige financiële verplichtingen door de betrokkenen vaak afgestemd zijn op hun huidige inkomen. Een significante reductie van dat inkomen binnen een periode van twee jaar kan in de praktijk tot ernstige gevolgen leiden voor betrokkenen. Door de wetgever moet daarom een gemotiveerde beoordeling en afweging van belangen plaatsvinden of sprake is van een buitensporige last.

Uit de artikelsgewijze toelichting volgt dat de ministers in ieder geval geen voorstanders zijn van een langdurige overgangstermijn als die in de hierboven genoemde Nederlandse Wet normering topinkomens (NWnt) "gezien de huidige precaire financiële situatie waarin het Land thans verkeert"<sup>12</sup> en gelet ook op het feit dat "in de overheidssector sinds afgelopen mei al drastische inkortingen van 25% onderscheidenlijk 12,5% hebben plaatsgevonden en wel zonder enige vorm van overgangsregeling."<sup>13</sup> Naar het oordeel van de SER lijkt het volgende argument in de artikelsgewijze toelichting echter doorslaggevend: "[...] dat de

<sup>10</sup> De leden van de hoogste uitvoerende en toezichthoudende organen van een overheidsgeleerde entiteit vallen eveneens onder de definitie van topfunctionaris zoals bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de voorliggende LvOOE.

<sup>11</sup> Artikel 14, eerste lid, bepaalt dat een voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze landsverordening tussen partijen overeengekomen bezoldiging die meer bedraagt dan de maximale bezoldiging, bedoeld in artikel 4, eerste lid, binnen een periode van twee jaar in drie gelijke delen wordt teruggebracht tot het geldende maximum.

<sup>12</sup> Toelichting bij de derde NvW, p. 29.

<sup>13</sup> Ibidem.



voorgestelde overgangsperiode door de Nederlandse regering als voorwaarde is gesteld voor het verstrekken van de derde tranche liquiditeitssteun aan Curaçao [...].”<sup>14</sup>

Voor de SER is het van belang dat met de nodige voorzichtigheid en behoedzaamheid wordt omgegaan met het verlenen van terugwerkende kracht aan een wettelijke regeling. Immers, aanwijzing 126 van de ‘Aanwijzingen voor de regelgeving’ bepaalt dat de wetgever met het geven van terugwerkende kracht aan wetgeving zeer terughoudend moet zijn. Indien toch terugwerkende kracht verleend moet worden dan moet er sprake zijn van zeer bijzondere omstandigheden. Dat er in casu sprake is van zeer bijzondere omstandigheden moge blijken uit onder meer de uitspraak van het Constitutioneel Hof van Sint Maarten d.d. 1 november 2021 in de zaak (01/2021), waarvan de uitspraak als bijlage bij dit commentaar wordt toegevoegd.

De SER verwijst, in het verlengde van het vorenstaande, eveneens naar het advies van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid (Departement Publiekrecht; afdeling staats- en bestuursrecht) van de Universiteit Leiden<sup>15</sup> met betrekking tot de rechtmatigheid van de onmiddellijke werking van inkomensnormen in de (semi-)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht conform artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (‘art 1 EP’). In dit advies wordt de volgende samenvattende conclusie gegeven: “[...] dat het invoeren van de beoogde maatregel bij afwezigheid van elke vorm van compensatie (onmiddellijke werking, zonder overgangsregeling) met grote waarschijnlijkheid aanleiding geeft tot een verstoring van de *fair balance* en daarmee strijd oplevert met artikel 1 EP. Zo dat niet het geval zou zijn voor alle getroffen en, dan zal dat zeker voor een deel van de getroffen en gelden. Daarmee zou de staat dus een aanzienlijk risico lopen van een correctie door de nationale rechter of het EHRM. Om de beoogde maatregel artikel 1 EP-proof te maken, zal het in ieder geval nodig zijn om een (ruimhartige) overgangsregeling op te nemen voor de bestaande gevallen. Met een dergelijke regeling zouden betrokkenen zich daadwerkelijk moeten kunnen instellen op de nieuwe financiële situatie en zo nodig ook tijd moeten hebben om een andere functie te zoeken waarvoor de inkomensgrenzen niet gelden. Daarbij kan het gaan om een overgangsregeling die voorziet in geleidelijke afbouw dan wel een overgangsperiode waarbinnen de bezoldiging nog op het overeengekomen niveau blijft. Een dergelijke regeling, en met name de laatstgenoemde variant daarvan, kan waarschijnlijk wel de toets aan artikel 1 EP doorstaan. Om elk risico uit te sluiten kan er echter het best voor worden gekozen de maatregel alleen te laten gelden voor de zogenaamde nieuwe gevallen, dat wil zeggen met betrekking tot contracten en aanstellingsbesluiten die tot stand komen na inwerkingtreding van de beoogde wettelijke regeling.”<sup>1617</sup> De SER beveelt ten sterkste aan rekening te houden met het vorenstaande.

<sup>14</sup> Idem, p. 29.

<sup>15</sup> Barkhuysen, T., Van Emmerik, M.L. & Barentsen, B.; “Advies rechtmatigheid onmiddellijke werking inkomensnormen (semi)publieke sector in het licht van het eigendomsrecht van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM”; 2009, Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Departement Publiekrecht, afdeling staats- en bestuursrecht).

<sup>16</sup> Barkhuysen, T., Van Emmerik, M.L. & Barentsen, B, p. 17.

<sup>17</sup> Zij het dat (vlak) voor de inwerkingtreding in strijd met de inkomensnormen tot stand gekomen afspraken onder artikel 1 EP mogelijk wel rechtmatig aangetast kunnen worden wanneer daarmee duidelijk en niet te goeder trouw wordt beoogd onder de werking van het nieuwe regime uit te komen. Vgl. bijv. HR 8 februari 2002, *BNB* 2002, 137c; EHRM 28 oktober 1999, *Zielinski, Gonzales e.a. t. Frankrijk*.

## EVRM en privacy

Ten aanzien van de openbaarmakingsplicht zoals opgenomen in artikel 12 van de LvOOE zoals aangepast bij derde NvW heeft de SER de volgende opmerking.

Omdat het publiceren van belastbare lonen op functiebenaming tot gevolg heeft dat deze gegevens mogelijk te herleiden zijn tot individuele personen kan het (grond)recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals opgenomen in de Staatsregeling en het EVRM in het geding zijn. Een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer moet in overeenstemming zijn met de beperkingsclausules zoals verankerd in artikel 12, eerste lid, van de Staatsregeling en artikel 8 van het EVRM. Uit artikel 12, eerste lid van de Staatsregeling vloeit voort dat indien door maatregelen de persoonlijke levenssfeer wordt beperkt, daarvoor een basis moet zijn in een landsverordening. Daarnaast zullen de beperkingen moeten voldoen aan de eisen van artikel 8 van het EVRM. Dit betekent dat beperkingen alleen mogelijk zijn voor zover die zijn neergelegd in wettelijke maatregelen en deze noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van het belang van de nationale veiligheid, de openbare orde of het economisch welzijn van een land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (artikel 8, tweede lid, van het EVRM). Volgens het Europese Hof voor de rechten van de mens houdt de noodzakelijkheidseis van artikel 8, tweede lid, van het EVRM in dat een dwingende maatschappelijke behoefte aan de orde is en dat de maatregel evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel (Gillow/Verenigd Koninkrijk van 24 november 1986, Serie A, nr. 109, & 55).

Volgens vaste rechtspraak van het Europese Hof van de Rechten van de mens dient de beperking van de persoonlijke levenssfeer dus een zwaarwegend maatschappelijk belang te dienen. Met de LvOOE wordt ernaar gestreefd dat rekenschap kan worden afgelegd over gebruikte publieke middelen. Naar het oordeel van de SER is openbaarmaking van belastbare lonen op functiebenaming noodzakelijk en gerechtvaardigd. Bovendien is het doel legitiem. In een democratische samenleving hebben belastingplichtigen het recht om geïnformeerd te worden over het gebruik van overheidsmiddelen. De openbaarmaking zal kunnen bijdragen aan een spaarzamer en doeltreffender gebruik van overheidsmiddelen.<sup>18</sup>

De SER acht het met het oog op het nagestreefde doel en gelet op schaalfactoren echter niet noodzakelijk en proportioneel om de openbaarmaking van belastbare lonen direct te relateren aan individuele personen maar acht het gelet op de noodzakelijke openbaarheid voldoende dat bij de openbaarmaking slechts de functiebenaming wordt vermeld. De SER beseft dat met openbaarmaking op functieniveau zeker in een kleinschalige samenleving als die van Curaçao eenvoudig te achterhalen zal zijn op welke persoon het openbaar gemaakte belastbare loon betrekking heeft. De SER acht dit, in het licht van de vaste jurisprudentie geen bezwaar. Het met de LvOOE te dienen belang rechtvaardigt de openbaarmaking van de inkomens van individuele personen. Voor de te realiseren doeleinden is openbaarmaking van de namen van de personen niet noodzakelijk. Het feit dat onder omstandigheden die naam is af te leiden uit de

---

<sup>18</sup> Ook uit het arrest van het Hof van Justitie EG (C-465/00), een Oostenrijkse zaak, blijkt dat in de sfeer van inkomensopenbaarmaking Richtlijn 95/46 EG en het EVRM niet in de weg staan aan nationale regelgeving die openbaarmaking voorschrijft van het jaarinkomen van individuele personen, ingeval dit een bepaald plafond overschrijdt, mits dit noodzakelijk en passend is ter bereiking van het door de wetgever nagestreefde doel van een goed beheer van de openbare middelen.

openbaar gemaakte functiebenaming, vormt echter geen grond om die functiebenaming niet openbaar te maken.

## Vergelijkend onderzoek

Zoals hierboven reeds naar voren gebracht, wordt in de brief van de ministers van 3 november 2021 en in de derde NvW bij de LvOOE een verwijzing gemaakt naar een vergelijkend onderzoek dat in opdracht van de Nederlandse regering (lees: het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, BZK) is uitgevoerd naar de wijze waarop de CAS-landen invulling hebben gegeven aan de maximering van de topinkomens in de (semi) publieke sector. Niettegenstaande het feit dat het onderzoeksrapport niet formeel is overgelegd aan de SER en in zoverre in de brief van de ministers, noch in de toelichting bij de derde NvW, gedetailleerd wordt ingegaan op de inhoudelijke overwegingen uit dat rapport die hebben geleid tot de eindconclusie waarop de RMR zijn besluit van 24 september 2021 mede heeft gebaseerd, wil de SER hierbij de volgende opmerking plaatsen.

De SER stelt vast dat het onderzoeksrapport, waarnaar gerefereerd wordt, getiteld is 'Vergelijking van de landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten m.b.t. de normering van bezoldiging'<sup>19</sup> en dateert van 11 mei 2021. In het kader van dit onderzoek zijn in de vergelijking de volgende landsverordeningen betrokken: wat Aruba betreft: de ontwerplandsverordening normering topinkomens (DWJZ 20-091); wat Curaçao betreft: de ontwerplandsverordening eerste tranche optimalisering overheidsgeleide entiteiten (2020-2021- 187) en wat Sint Maarten betreft: de Tijdelijke Landsverordening normering topinkomens en aanpassing arbeidsvoorwaarden bij (semi) publieke sector entiteiten (AB 2021- 08). Daarbij is in ieder geval gekeken naar de bepalingen van genoemde regelingen alsmede naar de bijbehorende toelichtingen; de volgende kenmerken van de regelingen zijn bij de vergelijkende analyse betrokken:

- (i) de reikwijdte: voor wie geldt het en in welke mate wordt daarmee gewaarborgd dat de beoogde groep daadwerkelijk onder de landsverordening valt;
- (ii) het normbedrag en grondslagelementen;
- (iii) de uitgangspositie van het inkomen van de Minister-president met of zonder de korting, waaronder expliciet is ingegaan op het pensioenaandeel en de pensioenbasis<sup>20</sup>;
- (iv) de ingangsdatum;
- (v) de overgangstermijn;
- (vi) de vraag of het een tijdelijke landsverordening betreft en
- (vii) overige materiele verschillen.

Met betrekking tot de juridische aspecten heeft de onderzoeker zich beperkt tot het signaleren van mogelijke (juridische) knelpunten in de reeds gepubliceerde landsverordeningen vanuit de ervaring met de invoering, toepassing en controle van de hierboven genoemde Nederlandse Wet normering topinkomens (NWnt) sinds 2013.

Zonder daarover verder inhoudelijk in details te willen treden, hetgeen naar het oordeel van de SER buiten de scope van het onderhavige commentaar zou vallen, wil de SER, wellicht ten overvloede, aantekenen dat het onderzoeksrapport qua opzet, aanpak, reikwijdte en methodologie in afdoende mate voldoet aan

<sup>19</sup> Dit rapport is geschreven door drs Henk Jan (H.J.) van den Bosch RA van WNTadvies.nl.

<sup>20</sup> De SER vraagt zich af of dit geleid heeft tot een forfaitair bedrag?

de daaraan gestelde eisen. In het bijzonder bij de berekening van de (maximum) bezoldigingsnorm per land is, voor zover redelijkerwijs door de SER kan worden nagegaan, genoegzaam, op zorgvuldige en wetenschappelijk verantwoorde wijze, rekening gehouden met alle relevante bezoldigingscomponenten en daaraan gerelateerde aspecten (onder andere maandsalaris Minister-president, vakantietoeslag, representatietoeslag, autovergoeding, pensioenbijdrage forfaitair), zowel vóór als na de beoogde korting, om zodoende de bezoldigingsnorm van 130% van de bezoldiging van de Minister-president per land vast te kunnen stellen<sup>21</sup>. De SER onderschrijft, in het verlengde van het vorenstaande, de volgende afsluitende opmerking van de onderzoeker ten aanzien van de voorgestelde ingangsdatum van de regelingen: "Een bezoldigingsmaximum dat halverwege het kalenderjaar wijzigt is complex in de administratieve uitvoering, controle en handhaving. De administratie van de salarissen en de financiële verslaglegging zijn vrijwel altijd gebaseerd op een kalenderjaar. Het heeft daarom de voorkeur om bezoldigingsmaxima en verlagingen bij toepassing van het overgangsrecht altijd op 1 januari te laten ingaan. Verder kan het zijn dat kleinere rechtspersonen ook met administratieve lasten en publicatievereisten worden geconfronteerd, terwijl er gelet op de geringe omvang geen sprake kan zijn van hoge bezoldiging."<sup>22</sup>

Gelet op het hierboven gestelde geeft de SER de ministers in overweging het onderzoeksrapport, dat voor zover de SER dat heeft kunnen nagaan geen vertrouwelijk karakter heeft en, goed beschouwd, in redelijkheid ook niet kan hebben, als bijlage te voegen bij het gewijzigd ontwerp inclusief derde nota van wijziging van de LvOOE (zittingsjaar 2020-2021-187) zodat het ook deel kan uitmaken van het debat in de Staten over genoemd ontwerp. Eenzelfde procedurele aanbeveling doet de SER ten aanzien van het voorgesteld besluit nummer 2 dat de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief d.d. 14 september 2021, met kenmerk 2021-0000476001, ter besluitvorming aan de RMR van 24 september 2021 heeft voorgelegd betreffende maximering van de topinkomens, indien en voor zover het belang van het Koninkrijk als dat van de afzonderlijke landen zich niet tegen openbaarmaking van daarvan verzet. In de visie van de SER kleeft er aan de openbaarmaking van dat besluit een dermate zwaarwegend maatschappelijk belang dat rechtvaardigt dat reeds in de fase van parlementaire behandeling van het voorliggende aangepaste ontwerp door de desbetreffende verantwoordelijke ministers rekenschap kan worden afgelegd aan de nationale volksvertegenwoordiging over de beleidsmatige en technisch-inhoudelijke overwegingen voor de op rijksniveau overeengekomen normen ten aanzien van de topinkomens (130% Minister-presidentnorm).

## Reikwijdte (nieuw artikel 2 behorende bij de derde NvW)

Zoals in de eerste alinea van dit commentaar reeds uiteengezet wordt in het nieuwe artikel 2, de toepassing van de voorliggende LvOOE uitgebreid met de staatsorganen, in de zin van artikel 1, onderdeel i, van de Landsverordening comptabiliteit 2010<sup>23</sup>. Artikel 2, eerste lid, onder a, van de onderhavige LvOOE bepaalt immers dat deze landsverordening van toepassing is op de ministeries van het land Curaçao, de Staten, de Raad van Advies, de SER, de Ombudsman en de Algemene Rekenkamer. In het tweede lid, onder d,

<sup>21</sup> Van den Bosch, Henk Jan (H.J.), 'Vergelijking van de landsverordeningen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten m.b.t. de normering van bezoldiging'; 11 mei 2021; WNTadvies.nl; <https://www.wntadvies.nl/>

<sup>22</sup> Idem, p. 11

<sup>23</sup> A.B. 2010, no. 87, bijlage b, zoals gewijzigd.

van even genoemd artikel wordt evenwel bepaald dat in afwijking van het eerste lid, deze landsverordening niet van toepassing is op de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van de SER. Krachtens het bepaalde in ditzelfde artikel 2, tweede lid, onder g, is deze landsverordening evenmin van toepassing op ambtenaren. De SER constateert derhalve dat voorgenoemde uitbreiding tot de gehele overheidssector geheel in lijn is met de aanbevelingen uit het hierboven genoemde onderzoeksrapport van WNTadvies.nl. en het RMR-besluit van 24 september 2021.

Dat de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden van de SER zijn uitgezonderd van de werking van de LvOOE is op zich te bevatten aangezien het in de praktijk in het geheel niet aannemelijk is dat het door hen, uit hoofde van hun lidmaatschap dan wel plaatsvervangend lidmaatschap van de raad, getoucheerde vacatiegeld, zelfs bij een opwaartse bijstelling, bij lange na het niveau van de maximale bezoldiging, zoals met de onderhavige aangepaste ontwerperegeling wordt bepleit, ooit zal benaderen. Het vorenstaande geldt eveneens voor de (fungerend) voorzitter die een vaste maandelijkse vergoeding ontvangt alsmede voor het personeel van het Bureau Secretariaatvoering SER/ROA/GOA<sup>24</sup>, dat ambtenaar is in de zin van artikel 1 van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA)<sup>25</sup>, waarop het Bezoldigingslandsbesluit 1998<sup>26</sup> van toepassing is.

En passant wenst de SER, ter zake het vorenstaande, hierbij expliciet onder de aandacht te brengen dat genoemde vergoedingen als niet billijk worden geacht en evenmin als passend en evenredig kunnen worden beschouwd, aangezien zij niet in relatie staan tot het niveau van de inhoudelijke bijdrage die redelijkerwijs van de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden mag worden verwacht in de uitoefening van hun wettelijke adviestaak. De SER verwijst hierbij uitdrukkelijk naar het Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 7<sup>de</sup> mei 2018 ter uitvoering van artikel 3, vijfde lid, van de Landsverordening Sociaal Economische Raad<sup>27</sup> (Landsbesluit profielschets voorzitter en leden Sociaal Economische Raad)<sup>28</sup>. Ingevolge artikel 2, onder a, van dit landsbesluit dient de voorzitter over een academische titel en grote aantoonbare kennis en ervaring op sociaal, macro economisch en juridisch gebied te beschikken. Conform artikel 3, onder a, dienen de onafhankelijke leden te beschikken over een academische titel dan wel een academisch werk- en denkniveau; artikel 4, onder a, schrijft voor dat de leden die de werkgevers- en werknemersbelangen vertegenwoordigen in de SER over ten minste een minimaal hbo werk- en denkniveau dienen te beschikken.

In het belang van een goed functionerende rechtstaat en een deugdelijk stelsel van checks and balances waarbij van de bij wet ingestelde vaste colleges van advies in de zin van artikel 72 van de Staatsregeling, zoals de SER, wordt verwacht dat zij een zwaar inhoudelijke adviesrol vervullen in het wetgevingsproces, is het naar objectieve maatstaven niet onredelijk dat daar – naar hedendaagse maatschappelijke opvattingen en gelet op het principe van marktconformiteit - een billijke vergoeding c.q. remuneratie tegenover staat. De SER geeft de ministers derhalve in overweging om aandacht te besteden aan

---

<sup>24</sup> Zie Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 4<sup>de</sup> januari 2002, ter uitvoering van de artikelen 16 en 17 van de Landsverordening Organisatie Landsoverheid (P.B. 2001, no. 75), regelende de organisatie en taakstelling van het Bureau SER/ROA/GOA.

<sup>25</sup> A.B. 2010, no. 87, bijlage f.

<sup>26</sup> Zie tevens A.B. 2010, no. 86 en A.B. 2010, no. 87.

<sup>27</sup> A.B. 2010, no. 87, bijlage p, zoals laatstelijk gewijzigd bij P.B. 2017, no. 70.

<sup>28</sup> P.B. 2018, no. 23.

vorengenoemd aspect om het bewezen en erkende professionele niveau binnen de SER te kunnen blijven waarborgen.

Het valt de SER voorts op dat onderhavige ontwerpregeling niet van toepassing wordt verklaard op het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, terwijl het hof wel als staatsorgaan is aangemerkt in de Landsverordening comptabiliteit 2010. De ratio van de hieraan ten grondslag liggende beleidskeuze wordt niet nader gemotiveerd in de artikelsgewijze toelichting bij de derde NvW. Zij verdient evenwel een nadere onderbouwing. De SER beveelt de ministers aan daarin te voorzien.

Het bovenstaande klemmt temeer daar de SER in zijn advies d.d. 1 september 2020, met referentienummer 107/2020-SER, betreffende de ontwerplandsverordening houdende inkorting op vakantie-uitkering, vakantie-uren en het niet toekennen van een verhoging van de bezoldiging vanaf het kalenderjaar 2020 (Landsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020) (zaaknummers 2020/023999, 2020/025535, ref.nr. 102/2020-SER) het volgende daarover opmerkt: "Dat de onderhavige ontwerplandsverordening niet van toepassing is op het personeel benoemd bij Koninklijk Besluit, waaronder de Procureur-Generaal, de Advocaat-Generaal, de Hoofdofficier van Justitie, de President, de Beheerraad en leden van het Hof en de Raad voor de Rechtshandhaving, doet naar het oordeel van de SER afbreuk aan het solidariteitsprincipe. De in de memorie van toelichting aangevoerde argumentatie om deze groep 'dienaren van de publieke zaak' in dit stadium te ontzien en een mogelijke bewerkstelling van de inkorting van deze groep afhankelijk te stellen van nog te voeren gesprekken met de andere landen, acht de SER niet overtuigend en evenmin billijk ten opzichte van het overige personeel in publieke dienst. Het feit dat het hierbij gaat om personeelskosten die gezamenlijk door de landen worden gedragen op grond van de rijkswetten Gemeenschappelijk Hof van Justitie, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Rechtshandhaving doet niet af aan het gegeven dat in het onderhavige ontwerp een voorziening moet worden getroffen ter zekerstelling dat ook deze categorie op grond van het beginsel van solidariteit inlevert. De SER adviseert de regering haar standpunt in deze te heroverwegen."<sup>29</sup>

Het komt de SER voor dat juist vanwege de door de RMR gewenste invoering van een geharmoniseerde regeling betreffende de normering van topinkomens als voorwaarde voor liquiditeitssteun, perfect toegepast kan worden bij op grond van rijkswetten vastgestelde en door de landen gezamenlijk gedragen personeelskosten.

Dat de LvOOE vooralsnog niet van toepassing is op ambtenaren spreekt voor zich. Op grond van de – naar de mening van de SER - deugdelijke onderbouwing in de artikelsgewijze toelichting bij de derde NvW acht de SER dat afdoende overtuigend is aangetoond dat in dit specifieke geval de bezoldigingsnorm van artikel 4, eerste lid, van de LVOOE, eenvoudigweg niet kan worden overschreden. De bezoldiging van de ministers is immers afgeleid van de hoogste bezoldiging en hoogste trede van de ambtenaar plus 25%. Daarbovenop wordt het bedrag genormeerd op 130% van de bezoldiging van de Minister-president. Desalniettemin staat de SER positief tegenover de voorgestelde toepassing op de SER – met uitzondering van de voorzitter, de leden en de plaatsvervangende leden – van de landsverordening eerste tranche optimalisering overheid gelieerde entiteiten, vanwege de hypothetische maar niet uit te sluiten mogelijkheid van hoge consultancykosten.

---

<sup>29</sup> SER advies betreffende de ontwerplandsverordening inkorting arbeidsvoorwaarden 2020, p. 18.; <https://ser.cw/files/2020/09/107-2020-SER.pdf>

Wel wil de SER de aandacht erop vestigen dat indien het voornemen is, zoals expliciet staat vermeld in de brief d.d. 3 november 2021 van de ministers om de LvOOE vóór 1 januari 2022 tot stand te brengen, om de nodige spoed te betrachten met het indienen van het aangepaste ontwerp aan het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA). Hoewel dit, naar het oordeel van de SER puur een formaliteit is aangezien het niet aannemelijk is dat een ambtenaar een salaris heeft die de beoogde bezoldigingsnorm overstijgt, zal de LvOOE, zoals betoogd, van toepassing worden verklaard op ambtenaren. De gang naar het CGOA als het formele wettelijke bilaterale overleg- en overeenstemmingsplatform tussen, enerzijds, de regering in zijn hoedanigheid van werkgever, en, anderzijds, de Centrale Commissie van Vakbonden (CCvV), bestaande uit vertegenwoordigers van de organisaties die als representatief zijn aangemerkt<sup>30</sup> zal alsdan via het bepaalde in de artikelen 4 en 10 van de Landsverordening GOA<sup>31</sup>dienen te lopen. De SER merkt hierbij, wellicht ten overvloede, op dat het vorenstaande behalve voor ambtenaren ook voor gelijkgestelden geldt, zoals bijvoorbeeld het onderwijzend personeel in dienst van de schoolbesturen.

## SER advisering m.b.t. LvOOE

Ter zake de LvOOE zelf heeft de SER, zoals reeds in de inleidende alinea van dit commentaar is opgemerkt, op 20 november 2020 advies uitgebracht (referentienummer 135/2020-SER) waarbij op grond van een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen als slot aanbeveling werd meegegeven om alvorens het wetgevingsproces voort te zetten het ontwerp in zijn geheel wederom kritisch tegen het licht gehouden. Het is echter niet de bedoeling om hier uitgebreid in te gaan op de overwegingen en aandachtspunten die bij die afweging werden betrokken of die aan die slotaanbeveling ten grondslag hebben gelegen. De SER verwijst hierbij kortheidshalve naar de inhoud van zijn hierboven genoemde advies van 20 november 2020 dat zoals, reeds opgemerkt, hierbij als bijlage is gevoegd. De SER constateert dat de regering tot op zekere hoogte rekening heeft gehouden met enkele van de door hem gedane aanbevelingen, hoewel onder andere de door de SER voorgestelde macro-economische impact van het wetsvoorstel niet is doorgerekend en evenmin een maatschappelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd. Het is aan te bevelen deze alsnog te laten plaatsvinden.

Voorts acht de SER het raadzaam om binnen niet al te lange tijd, bijvoorbeeld een jaar na de inwerkingtredingsdatum, onderhavige regeling aan een onderzoek c.q. evaluatie te onderwerpen, waarbij, in overeenstemming met aanwijzing nr. 123 van de 'Aanwijzingen voor de regelgeving', gekeken wordt naar zowel de mate van verwerkelijking van de doelstelling en de neveneffecten als de evenredigheid, subsidiariteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid van de voorliggende regeling. Vanwege het relatieve zware gewicht van de LvOOE, de maatschappelijke relevantie ervan en de aan evaluatie verbonden lasten, beveelt de SER bovengenoemde evaluatietermijn aan. Daarmee wordt tevens aangesloten bij de Nederlandse Wet normering topinkomens die wel over een dergelijke evaluatiebepaling beschikt.

---

<sup>30</sup> Zie Landsbesluit, houdende algemene maatregelen, van de 11<sup>de</sup> juli 2016 ter uitvoering van artikel 2, derde lid, van de Landsverordening Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (Landsbesluit aanmerken representativiteit organisaties Centrale Commissie) (P.B. 2016, no. 45).

<sup>31</sup> P.B. 2008, no. 70.

## Slotcommentaar

De SER merkt, tot slot, in algemene zin op dat het doel van de LvOOE drieledig is. In de eerste plaats beoogt deze ontwerpverordening te voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument op basis waarvan normen en verplichtingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van de bezoldiging van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector, waarbij de term 'topfunctionarissen' helder gedefinieerd wordt in artikel 1, onder d, van het ontwerp zoals aangepast. Het tweede doel van het wetsvoorstel is af te bakenen welke instellingen en organisaties tot de publieke respectievelijk semipublieke sector worden gerekend en te bepalen wat dat betekent voor het bezoldigingsbeleid voor topfunctionarissen dat de bedoelde sectoren dienen te voeren. Het laatste oogmerk van het ontwerp is te verhinderen dat de instellingen in de publieke en semipublieke sectoren rechtens in staat zijn normoverstijgende bezoldigingen toe te kennen. Dit wordt nagestreefd door in het wetsvoorstel beperkingen op te leggen aan de bevoegdheid van de instellingen in de publieke en semipublieke sector en de topfunctionaris als werknemer bezoldigingen overeen te komen die uitgaan boven het voor die instelling geldende normbedrag. De LvOOE beoogt, kort gezegd, enerzijds het tegengaan van normoverschrijdende beloningen en ontslagvergoedingen bij instellingen in de (semi) publieke sector. Anderzijds beoogt zij het politieke en maatschappelijke debat over topinkomens in de publieke en semipublieke sector te faciliteren door middel van de verplichting tot openbaarmaking van LvOOE-gegevens, alsook mogelijke overschrijdingen en overtredingen.

De SER onderschrijft deze doelstellingen volledig.

De fungerend Voorzitter,



Mr. J.H. Jacobs

De Algemeen Secretaris,



Drs. R.J. Henriquez