

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DATUM 23 november 2009

ONS KENMERK z2009-01141

CONTACTPERSOON

070-8888500

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Adviesaanvraag Wetsvoorstel normering uit
publieke middelen gefinancierde beloning
topfunctionarissen

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd, ingevolge artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), te adviseren over het Wetsvoorstel normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen (hierna: de WNT). De WNT normeert de beloningen bij organisaties die volledig of in aanzienlijke mate uit publieke middelen worden gefinancierd. Het is de bedoeling dat de WNT de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (hierna: de Wopt) vervangt. Hiermee voldoe ik aan het verzoek.

Achtergrond

De Wopt is in 2006 van kracht geworden. De Wopt geeft op individueel functieniveau een jaarlijks overzicht van de inkomensniveaus- en ontwikkelingen van de topfunctionarissen in de met publieke middelen gefinancierde sector. Het doel van de Wopt is openheid te betrachten over de beloningspositie van deze topfunctionarissen omdat de inkomens van deze functionarissen uit collectieve middelen worden betaald. In een democratische samenleving hebben de belastingplichtigen en de publieke opinie in het algemeen het recht te worden geïnformeerd over het gebruik van overheidsmiddelen.¹

Het CBP heeft in 2002 geadviseerd over de openbaarheid van de topinkomens (advies van 20 juni 2002, z2002-00364). Dit advies was in eerste instantie gebaseerd op een initiatief wetsvoorstel van GroenLinks. Dit initiatief is vervolgens overgenomen door het kabinet en heeft uiteindelijk geleid tot de Wopt.

In dit advies heeft het CBP onder meer het volgende geconstateerd:

1. Weliswaar worden er op grond van dit voorstel geen namen van de betreffende topfunctionarissen openbaar gemaakt, maar omdat het gaat om een beperkte kring van functionarissen zijn de gegevens toch vrij eenvoudig herleidbaar tot natuurlijke personen en valt de verwerking daarmee onder de reikwijdte van de Wbp.
2. De openbaarmaking vereist op grond van artikel 8 EVRM en artikel 10 van de Grondwet een grondslag bij wet in formele zin, waarbij de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer noodzakelijk is en evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, dat wil zeggen dat moet worden getoetst aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In de MvT moet naar het

¹ Wopt, MvT, p. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 189, nr. 3

oordeel van het CBP uitdrukkelijker worden ingegaan op deze noodzaak en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de MvT bij de Wopt is vervolgens, onder verwijzing naar een aantal uitspraken van het Europese Hof van Justitie² betreffende openbaarmaking van inkomensgegevens, aandacht besteed aan de hierboven genoemde afwegingscriteria. Het kabinet acht het - aldus de MvT³ - *“met het oog op het nagestreefde doel 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”*. Vervolgens wordt gesteld: *“Het kabinet beseft dat met openbaarmaking op functieniveau in een aantal gevallen eenvoudig te achterhalen zal zijn op welke persoon het openbaar gemaakte belastbare loon betrekking heeft. Het kabinet acht dit, in het licht van de hierboven aangehaalde jurisprudentie geen bezwaar.....Voor de met onderhavig wetsvoorstel te realiseren doeleinden is openbaarmaking van de namen van personen niet noodzakelijk. Het feit dat onder omstandigheden die naam is af te leiden uit de openbaar gemaakte functiebenaming, vormt echter geen grond om die functiebenaming niet openbaar te maken”*.

In mei 2009 heeft de Commissie Dijkstal, die vanaf 2002 een zevental adviezen over beloningen in de publieke en semipublieke sector heeft uitgebracht, de Wopt geëvalueerd.

Kern van het advies is dat de wet beantwoord aan de primaire doelstelling, namelijk realisering van openheid over de beloning van topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector. De commissie constateert wel dat de gehanteerde inkomensgrens verwarring wekt. Er mag, naar het oordeel van de commissie, geen verschil zijn in de norm voor transparantie en de norm waarop het beloningsbeleid is gebaseerd. Ook de Algemene Rekenkamer heeft geadviseerd de inhoudelijke norm voor het maximale salaris van rijksambtenaren en de norm die geldt voor openbaarmaking met elkaar overeenstemming te brengen.

Beide adviezen zijn voor het kabinet aanleiding geweest de Wopt in te trekken en te integreren in het voorstel WNT.

Het advies

De inzet van het kabinet is om de topbeloningen in de publieke en semipublieke sector te normeren en te maximeren en daarbij zoveel mogelijk openheid en transparantie bij te betrachten. Het doel van de wet is driedelig (MvT, p. 5):

1. Voorzien in een democratisch gelegitimeerd instrument op basis waarvan normen en verplichtingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van de beloning van bestuurders en andere topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector.
2. Afbakening van instellingen en organisaties die tot deze sectoren worden gerekend.
3. Verhinderen van het toekennen van bovenmatige beloningen.

Voor de WNT gelden dezelfde overwegingen die hebben gegolden voor het wettelijk kader van de Wopt. Op grond van het EVRM en de Grondwet is - in relatie tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer - een wettelijke regeling voor openbaarmaking op individueel niveau noodzakelijk. In paragraaf 10 van de MvT wordt ingegaan op de persoonlijke levenssfeer. De rechtvaardiging van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is dezelfde als die is opgevoerd

² Zoals Oostenrijksch rondfunk, arrest Hof van Justitie EG C-465/00

³ Wopt, MvT, p.10, Tweede Kamer,vergaderjaar 2004-2005, 30 189, nr. 3

voor de Wopt. Het grootste verschil tussen de WNT en de Wopt betreft het daadwerkelijk openbaar maken van de namen van de betrokken topfunctionarissen. Het kabinet legitimeert de openbaarmaking van de namen, dat wil zeggen dat deze openbaarmaking noodzakelijk is met het oog op het nagestreefde doel en proportioneel is, als volgt:

1. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel gelden beloningsnormen die minder vrijblijvend zijn dan onder de Wopt.
2. Voor een deel geldt al openbaarmaking op naam.
3. Topfunctionarissen treden beroepshalve naar buiten als vertegenwoordiger van hun instelling. Met de openbaarmaking op functieniveau (zoals het geval bij de Wopt) is eenvoudig te achterhalen zijn op welke persoon de openbaar gemaakte beloning betrekking heeft.

Het kabinet is daarom van oordeel dat de persoonlijke levenssfeer van de topfunctionarissen nauwelijks meer in het geding is dan bij de openbaarmaking op functiebenaming. Bovendien wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer voldoende gerechtvaardigd door de op deze topfunctionarissen rustende maatschappelijke verantwoordelijkheid om de op hen van toepassing zijnde normen na te leven (MvT, p. 21).

De (onderbouwning van de) argumenten om nu wèl tot het openbaarmaken van de namen van de topfunctionarissen over te gaan ontbreekt in het wetsvoorstel WNT. Immers ook onder de Wopt (zie de opmerkingen onder het 'kopje' achtergrond) was al sprake van de relatief eenvoudige wijze waarop de bijbehorende namen kunnen worden achterhaald. Maar toen was het naar het oordeel van het kabinet voor het realiseren van de doelstellingen van de wet niet noodzakelijk om de namen van de betrokken functionarissen openbaar te maken.

Het CBP is van oordeel dat in de MvT op de noodzaak tot openbaarmaking van namen dient te worden ingegaan. Als er niet in wordt geslaagd deze noodzaak aan te tonen, is het op voorhand publiceren van de namen van betrokken functionarissen bovenmatig en derhalve in strijd met:

1. het bepaalde in artikel 7 Wbp, namelijk dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld, en
2. artikel 11, eerste lid, van de Wbp, dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden van de verwerking, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

Het CBP adviseert u niet eerder tot indiening van het wetsvoorstel over te gaan dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden. Ik verneem graag op welke wijze u gevolg gaat geven aan het advies.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid