

Vergaderjaar 2000–2001

27 119

Wijziging van de wet van 11 september 1964, houdende vaststelling van een nieuwe regeling van de bezoldiging van de vice-president van de Raad van State en de staatsraden, alsmede van de president en de overige leden van de Algemene Rekenkamer (Stb. 387) (afschaffing anti-cumulatieregeling)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 16 november 2000

1. Inleiding

De regering dankt de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks voor de vragen en opmerkingen in het verslag. De leden van deze fracties lieten weten, met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. De regering is verheugd dat de leden van de D66-fractie aangaven, zich in principe te kunnen vinden in de afschaffing van de anti-cumulatieregeling. De leden van de PvdA-fractie plaatsten vraagtekens bij de invulling van de nieuwe regeling en de leden van de fractie van GroenLinks wensten meer duidelijkheid, met name over de eigenlijke aanleiding voor de voorgestelde wetswijziging. De regering vertrouwt erop dat zij in deze nota de nog bestaande vraagtekens bij deze leden kan wegnemen. De regering wil daarbij beklemtonen dat het haar met name gaat om het opheffen van de bij deze regeling optredende ongelijkheid en wijst erop dat de thans bestaande regeling qua inhoud en strekking geen parallellen kent. Alleen in het Vergoedingenbesluit adviescolleges (Stb. 1996, 583) is een anti-cumulatieregeling opgenomen, maar deze verschilt in opzet en uitwerking op essentiële punten van de onderhavige regeling. De regering zal in het navolgende op de vragen en opmerkingen uit het verslag ingaan aan de hand van de thema's die hierin aan de orde zijn gesteld. De vragen en opmerkingen van de verschillende fracties worden dus niet in de volgorde van het verslag, maar per onderwerp behandeld.

2. Totstandkoming van de anti-cumulatieregeling

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen, op welke wijze en met welk oogmerk de anti-cumulatieregeling destijds tot stand is gebracht. In 1980 diende de regering een wetsvoorstel in tot wijziging van de Wet op de Raad van State inzake de aanwijzing van staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak, alsmede wijziging van de Wet van 11 september 1964, Stb. 387, ter vaststelling van een bezoldiging voor bedoelde staatsraden (kamerstukken II 1980–1981, 16 441, nrs. 1–2). Op dit voorstel werd een amendement ingediend, dat – nadat het door de indieners was gewijzigd – door de regering werd overgenomen (kamerstukken II 1980–1981, 16 441, nrs. 6 en 7; Handelingen II 1980–1981, p. 2898–2900 en 4012). Het gewijzigde voorstel werd door de beide kamers aanvaard.

De aldus tot stand gekomen wet van 24 juni 1981 (Stb. 425) trad op 1 augustus van datzelfde jaar in werking.

De bedoeling van de anti-cumulatieregeling was destijds, een plafond in te bouwen bij de bezoldiging van de – toen nieuw te creëren – functie van staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak, voorzover het de inkomsten ten laste van de openbare kas betrof. Gevreesd werd toen met name dat een gewone staatsraad – die volgens de wet tot zijn zeventigste verjaardag deel van de Raad mag uitmaken – op vijftenzestigjarige leeftijd zou opteren voor de functie van staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak, waarbij een zodanige cumulatie van inkomen en pensioen zou kunnen optreden dat het inkomen van een staatsraad met een volledige dagtaak in aanzienlijke mate zou worden overschreden.

3. Toepassing en effecten van de anti-cumulatieregeling

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks stelden verschillende vragen over de categorieën staatsraden, het al dan niet hebben van een volledige benoeming, de aanpassing van de functiezwaarte en honorering daaraan, het functioneren in de praktijk en de wijze van toepassing van de anti-cumulatieregeling op de verschillende soorten staatsraden.

Naast de gewone staatsraden, die altijd een volledige benoeming hebben, zijn er staatsraden in buitengewone dienst, die per definitie nooit een volledige benoeming hebben. Deze laatste categorie valt uiteen in staatsraden in buitengewone dienst *zonder* een vaste deeltaak en – sinds de hiervoor aangehaalde wetwijziging van 24 juni 1981 – staatsraden in buitengewone dienst *met* een vaste deeltaak. De staatsraden in buitengewone dienst *zonder* een vaste deeltaak worden incidenteel opgeroepen en worden per werkdag betaald ingevolge het besluit van 12 mei 1998, Stb. 283, houdende herziening van de vergoedingen voor staatsraden in buitengewone dienst zonder vaste deeltaak en voor leden in buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer. Voor deze categorie geldt de anti-cumulatieregeling niet.

De anti-cumulatieregeling is uitsluitend van toepassing op de categorie staatsraden in buitengewone dienst *met* een vaste deeltaak. Voor hen geldt ingevolge artikel 4, derde lid, van de Wet op de Raad van State dat zij – voor ten hoogste vijf jaar – in deeltijd worden benoemd voor twee vijfde deel, de helft of drie vijfde deel van de taak van een gewone staatsraad. Betrokkenen zullen, indien zij inmiddels niet in een andere functie zijn gepensioneerd, dan ook in de regel naast hun werk bij de Raad van State een andere functie vervullen. Als het gaat om een functie bij de overheid wordt de omvang van die functie in beginsel aangepast bij benoeming tot staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak. Benoeming tot gewoon staatsraad houdt in dat men een voltijdse functie gaat vervullen, hetgeen automatisch impliceert dat men ontslag neemt uit de tot dusver vervulde hoofdfunctie. Voor gewone staatsraden gelden terzake van het verrichten van eventuele nevenfuncties de normale regels die ook van toepassing zijn op ambtsdragers in vergelijkbare functies. Daarbij wordt, naast het toezicht op de incompatibiliteiten, erop toegezien dat de vervulling van de functie ook qua tijd niet in het gedrang komt.

De leden van de PvdA-fractie wezen erop dat het wetsvoorstel geen onderscheid maakt tussen inkomsten uit tegenwoordige en uit vroegere arbeid (pensioen), terwijl het voorbeeld uit de memorie van toelichting alleen betrekking heeft op inkomsten uit vroegere arbeid. Deze leden hadden een voorkeur voor het afzonderlijk naast elkaar regelen van deze beide situaties. De leden van de GroenLinks-fractie vroegen, waarom het voorstel tot afschaffing van de anti-cumulatieregeling niet beperkt is gebleven tot de situaties waarin sprake is van pensioen.

De regering beklemtoont dat de reden voor het indienen van dit wetsvoorstel de achterliggende ongelijkheid is tussen de behandeling van inkom-

sten uit de *openbare* kas en uit de *niet-openbare* kas (bijvoorbeeld het bedrijfsleven). De anti-cumulatieregeling heeft als strekking dat iemand die een arbeidsprestatie verricht een deel van zijn daarvoor te ontvangen bezoldiging moet teruggeven als hij daarnaast inkomsten uit de openbare kas ontvangt, hetzij vanwege het vervullen van een of meer functies hetzij in de vorm van pensioen. Niet het onderscheid tussen tegenwoordige en vroegere arbeid speelt hier een rol, maar het onderscheid tussen inkomsten die wel en inkomsten die niet uit de openbare kas worden genoten. De regeling heeft in dit opzicht een ongelijke uitwerking. Het is deze ongelijkheid die het wetsvoorstel beoogt op te heffen. In dat geval is het maken van aparte bepalingen voor inkomsten uit tegenwoordige en vroegere arbeid dus overbodig. Hoewel de problematiek zich thans in de praktijk voornamelijk voordoet bij gepensioneerden, is het voorts niet onwaarschijnlijk dat – mede in verband met de te verwachten grotere behoefte aan staatsraden in buitengewone dienst in de nabije toekomst – ook andere dan gepensioneerde staatsraden in buitengewone dienst hierdoor in toenemende mate zullen worden geraakt.

De leden van de GroenLinks-fractie wilden weten over welke categorieën van inkomens het hier handelt.

Een gewone staatsraad ontvangt thans een bedrag van f 16 273 bruto per maand. Een staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak ontvangt – afhankelijk van de omvang van zijn deeltaak – twee vijfde, de helft of drie vijfde van dit bedrag. Hij wordt als gevolg van de anti-cumulatieregeling gekort op zijn bezoldiging als staatsraad, voor het bedrag dat die bezoldiging vermeerderd met inkomsten uit de openbare kas vanwege vroegere of tegenwoordige arbeid dit bedrag van f 16 273 overschrijdt.

De leden van de GroenLinks-fractie informeerden wat (bij indicatie) de grootte is van de inkomsten die staatsraden in buitengewone dienst als gevolg van de anti-cumulatieregeling mislopen. Deze leden vroegen of hiervan voorbeelden kunnen worden gegeven.

De regering vraagt begrip voor het feit dat zij in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen geen individuele voorbeelden kan geven. In algemene zin kan worden gesteld, dat het bedrag van de korting per persoon erg uiteenloopt. Diverse staatsraden in buitengewone dienst worden niet op de bezoldiging gekort. Daar waar wel kortingen zijn of worden toegepast, variëren deze (volgens de thans beschikbare gegevens over de jaren 1996 tot en met 1999) van enkele honderden guldens tot vele duizenden guldens per persoon per jaar.

De leden van de D66-fractie zouden graag een toelichting ontvangen op de in de memorie van toelichting uitgesproken vrees inzake het effect van de bestaande regeling op de werving van toekomstige staatsraden in buitengewone dienst.

Voorzover de regering bekend, is het tot nu toe niet voorgekomen dat kandidaten zich hebben teruggetrokken of dat staatsraden in buitengewone dienst hun functie hebben neergelegd vanwege de anti-cumulatieregeling. Wel is het zo dat in de kring van de staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak een groeiende onvrede bestaat over de regeling. Zij koesteren de wens dat de voor hen geldende rechtspositionele regelingen worden rechtgetrokken met de rechtsovertuiging die in de samenleving leeft – namelijk dat er een gelijke beloning wordt toegekend voor gelijk werk – en die ook voor anderen geldt. De regering acht dit verlangen gerechtvaardigd. Daarbij wil zij er nog aan herinneren dat het onderscheid tussen inkomsten en pensioenen al dan niet uit de openbare kas niet langer te handhaven is, mede gezien de huidige privaatrechtelijke vormgeving van de overheidspensioenen. Voorts wijst de regering er nog op dat het, mede gelet op de binnenkort verwachte grotere behoefte aan staatsraden in buitengewone dienst in

verband met de vreemdelingenrechtspraak, ook van belang is op eventuele problemen te anticiperen die in verband met deze regeling in de toekomst mochten rijzen.

4. Terugwerkende kracht

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks vroegen naar de wenselijkheid en de verdedigbaarheid van de voorgestelde terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998. De leden van de fractie van de PvdA vroegen zich af, of de terugwerkende kracht een precedentwerking heeft voor de afschaffing en terugbetaling van ook andere regelingen met betrekking tot de Raad van State en de Algemene Rekenkamer en tevens, of een dergelijke argumentatie voor terugwerkende kracht ook van toepassing is op regelingen voor politieke en bestuurlijke ambtsdragers die zijn afgeschaft en waar een terugbetalingsregeling aan de orde zou kunnen zijn.

De regering is achteraf gezien van mening dat indiening van dit wetsvoorstel eerder had moeten geschieden. Dat het wetsvoorstel pas op 15 mei 2000 is ingediend, is voor een belangrijk deel te wijten aan het omvangrijke wetgevingsprogramma van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede in het licht van de daar aanwezige wetgevingscapaciteit. Het onderhavige wetsvoorstel, hoe belangrijk ook, moest daarbij wijken voor andere onderwerpen waaraan onmiddellijke prioriteit werd toegekend. De relatief lange terugwerkende kracht is daarvan een gevolg. De regering betreurt de opgetreden vertraging, maar is daarbij tevens van oordeel dat deze vertraging niet aan de betrokken staatsraden is toe te rekenen en dat zij hierdoor dan ook niet mogen worden gedupeerd. De regering hecht daarom aan een terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998. Deze reden voor het opnemen van een terugwerkende kracht is uiteraard slechts op dit wetsvoorstel van toepassing en niet op andere wetsvoorstellen.

In antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over de financiële consequenties van de terugwerkende kracht deelt de regering mee dat met de afschaffing van de anti-cumulatieregeling op jaarbasis gemiddeld f 50 000 is gemoeid (waarbij is uitgegaan van het huidige bestand aan staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak). Gesteld dat de nu voorgestelde wetswijziging in 2001 in werking treedt, zullen de extra uitgaven in dat jaar f 150 000 bedragen, aangezien de toepassing van de regeling over de jaren 1998, 1999 en 2000 dan jegens de betrokken staatsraden zal moeten worden gecompenseerd.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen zich af waarom de huidige anti-cumulatieregeling niet meer zou voldoen en waarom de regering meent dat zij thans wel en vijf jaar geleden nog niet kon spreken over onacceptabele consequenties voor de betreffende staatsraden. Het aantal staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak – aanvankelijk een beperkte groep staatsraden in buitengewone dienst van wier werkzaamheden de Raad van State een meer intensief gebruik wilde gaan maken – is de laatste jaren aanzienlijk toegenomen teneinde de toegenomen rechterlijke taken van de Raad te kunnen blijven vervullen. Het ziet er naar uit dat in de nabije toekomst de behoefte aan deze categorie staatsraden nog groter zal worden. De functie van staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak heeft zich daarmee op een geheel andere manier ontwikkeld dan in het begin van de jaren tachtig wel werd verwacht (zie boven, paragraaf 2).

De regering is op een bepaald moment – ruim twee jaar geleden – op het probleem van de consequenties van de anti-cumulatieregeling attent gemaakt. Vanaf dat moment kwam de regering tot het inzicht dat de regeling naar de thans heersende rechtsovertuiging niet meer gehandhaafd kan blijven. Dit inzicht heeft zich dus eerst sedert enkele jaren ontwikkeld.

5. Verhouding tot andere regelingen

De leden van de GroenLinks-fractie gaven te kennen, benieuwd te zijn naar de visie van de regering op de relatie tussen (het afschaffen van) deze anti-cumulatieregeling en de vigerende neveninkomstenregeling voor leden van bijvoorbeeld de Tweede Kamer.

De rechtspositie van kamerleden verschilt van die van staatsraden en ook tussen beide bedoelde regelingen bestaan verschillen. De huidige bepaling over de aftrek van neveninkomsten van kamerleden vindt zijn oorsprong in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer van 1968.¹ Aan deze wetsbepaling hebben ten grondslag gelegen overwegingen overeenkomstig de richtlijnen uit het rapport van de toenmalige commissie van advies inzake de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer (de commissie Götzen). Deze overwegingen hielden onder meer in dat de schadeloosstelling een neutraal karakter diende te bezitten in die zin dat uit de regeling geen voorkeur zou blijken voor, dan wel een druk zou uitgaan naar een bepaalde opvatting over de vervulling van het lidmaatschap. Daarmee werd bedoeld dat het bedrag van de schadeloosstelling niet mocht leiden tot een druk om neveninkomsten te verwerven, maar anderzijds ook niet mocht resulteren in een niet te rechtvaardigen voordeel voor hen die naast het kamerlidmaatschap nevenfuncties vervullen. Het voorgestane neutrale karakter van de schadeloosstelling heeft geresulteerd in de aftrekregeling waarbij de schadeloosstelling wordt verminderd met de helft van het bedrag waarmee de neveninkomsten een bepaalde «franchise» te boven gaan, maar waarbij altijd een bepaalde minimum schadeloosstelling ter beschikking staat.

Aan de regeling voor neveninkomsten van kamerleden liggen dus overwegingen ten grondslag die zeer specifiek gericht zijn op het kamerlidmaatschap. De anti-cumulatieregeling voor staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak daarentegen is van een geheel andere aard. De doelstelling hiervan was destijds vooral, het voor zittende staatsraden financieel onaantrekkelijk te maken om te opteren voor de – voordien nog niet bestaande – functie van staatsraad in buitengewone dienst met een vaste deeltaak. De genoemde doelstelling is thans verlaten, omdat de, in 1981 nieuwe, functie zich sedertdien op een geheel andere manier heeft ontwikkeld en er een sterk toegenomen behoefte is ontstaan aan staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak. Aangezien de regeling bovendien een ongelijkheid met zich brengt tussen enerzijds personen die inkomsten uit de openbare kas genieten en anderzijds personen die inkomsten anders dan uit de openbare kas genieten, is ervoor gekozen de regeling in haar geheel af te schaffen.

6. Onverenigbaarheid van functies

De leden van de GroenLinks-fractie wilden weten hoe de afschaffing van de regeling zich verhoudt tot de mogelijke onverenigbaarheid van functies. Zij vroegen ook, of op dit terrein extra normering is geboden en of de Raad van State overweegt hieromtrent additionele regels te stellen. De regering wil beklemtonen dat de strekking van de voorgestelde wetswijziging uiterst beperkt is en uitsluitend beoogt, een bestaande ongelijkheid van financiële aard op te heffen. Dit staat geheel los van de vraag naar de inhoudelijke verenigbaarheid van de functie van staatsraad in buitengewone dienst met een andere functie. Aangezien de benoeming van staatsraden in buitengewone dienst met een vaste deeltaak doorgaans juist samenhangt met de expertise die voortvloeit uit een of meer taken die zij daarbuiten vervullen of hebben vervuld, speelt deze inhoude-

¹ Wet houdende regeling schadeloosstelling leden Tweede-Kamer der Staten-Generaal (Stb. 1968, 584).

lijke verenigbaarheid uit de aard der zaak al een belangrijke rol bij de overwegingen rond een benoeming. Aan specifieke regels op dit terrein bestaat dan ook geen behoefte.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries