

Vergaderjaar 2000–2001

27 507

Wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen met betrekking tot de ordening en modernisering van voorzieningen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De rechtspositie van ministers en staatssecretarissen is sinds 31 december 1993 wettelijk geregeld op grondslag van een formele wet, de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Materiële regelingen van de rechtspositie van de bewindspersonen bestaan reeds langer. Deels zijn zij specifiek toegesneden op de situatie van de bewindspersonen – het Verhuis- en verblijfkostenbesluit Ministers en Staatssecretarissen en het besluit van 15 mei 1992, houdende vergoeding voor ministers en staatssecretarissen voor de kosten die aan de vervulling van het ambt zijn verbonden – en deels zijn zij opgenomen in regelingen die ook voor andere categorieën personen, met name ambtenaren, gelden, te weten het besluit van 22 september 1977, houdende regeling van de vergoeding aan ambtenaren van kosten verbonden aan het gebruik van de privé-telefoonaansluiting voor dienstdoeleinden (Stb. 527), het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland. Daarnaast worden bepaalde voorzieningen door de ministeries aangeboden op basis van eigen interne regelingen. Ordening en modernisering van dit stelsel is nodig. De departementale voorzieningen en de administratieve afhandeling daarvan zijn in de huidige situatie niet uniform. Doordat de voorzieningen voor bewindspersonen zeer verspreid zijn geregeld en de uitvoeringspraktijk zeer verschillend is, ontbreekt tevens de noodzakelijke transparantie op het punt van de uitgaven die ten behoeve van ministers en staatssecretarissen worden gedaan. Tenslotte moet worden geconstateerd dat een aantal regelingen – bijvoorbeeld op het gebied van verhuis- en verblijfkosten en telefoonkosten – niet meer aan de eisen van de tijd voldoet.

De doelstelling van dit wetsvoorstel is dat een grotere uniformiteit en transparantie ontstaat en bovendien de bestaande voorzieningen aan de eisen van de tijd zullen zijn aangepast. Volstrekt helder moet daarbij zijn welk pakket aan voorzieningen ten dienste staat aan bewindspersonen voor de uitoefening van hun functie. Er wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen voorzieningen die worden betaald door het ministerie en uitgaven die door de bewindspersonen zelf worden betaald. Dit vergroot de uitvoerbaarheid en de transparantie in de publieke verantwoording. Het wetsvoorstel sluit aan bij de brief over dit onderwerp die ik op 10 juli

2. Opbouw van het nieuwe voorzieningenstelsel

Op bewindspersonen wordt voor de uitoefening van hun ambt een zwaar beroep gedaan. Zij moeten – probleemloos – kunnen beschikken over alle voorzieningen die voor de uitoefening van hun ambt noodzakelijk zijn. Vanzelfsprekend is daarbij dat het ministerie de zaken die direct verband houden met de werkplek – zoals de werkkamer, pennen, computer, abonnementen, relatiegeschenken, secretaresse, chauffeur en kamerbewaarder – voor zijn rekening neemt. Deze kosten zijn integraal onderdeel van de reguliere bedrijfsvoeringskosten van het ministerie. Bij het aantreden van een nieuwe minister of staatssecretaris behoren al deze voorzieningen in afstemming met hem te zijn of te worden geregeld. De bewindspersoon wordt geacht voor deze voorzieningen geen eigen uitgaven te doen, die later worden gedeclareerd. Alle aanschaffingen worden gedaan via het ministerie.

Naast de bedrijfsvoering is er nog een aantal specifieke voorzieningen voor bewindspersonen die voor rekening van het ministerie komen, zoals reis- en verblijfsvoorzieningen, beveiliging en telecommunicatie thuis, dienstauto, verhuiskosten en maaltijden buitenshuis met relaties van het ministerie. Al deze voorzieningen zijn aanvullend op de zogenaamde reguliere bedrijfsvoeringskosten van een ministerie, maar onmisbaar voor het functioneren van de bewindspersoon. Deze voorzieningen worden door het ministerie ter beschikking gesteld en rechtstreeks door het ministerie betaald (bestuurskosten).

Het doen van uitgaven door de bewindspersoon zelf, gevolgd door het declareren hiervan bij het ministerie, dient een uitzondering te zijn. Geldstromen tussen de zakelijke departementale en de persoonlijke rekeningen van de bewindspersoon maken een zwaardere controle op de uitgaven noodzakelijk. Voor honorering van declaraties geldt dat de functionaliteit expliciet moet worden aangetoond. Daarbij zij aangetekend dat het onmogelijk zal zijn vooraf precies voor alle toekomstige uitgaven uitputtend vast te leggen wanneer welke uitgave wel of niet functioneel is (bijvoorbeeld in het geval van lunches of diners). Uiteindelijk zullen de betrokken bewindspersoon en de secretaris-generaal dit moeten beoordelen.

3. Kosten voor eigen rekening van de bewindspersoon

Uitgaande van de brede vraag: «Wat heeft een bewindspersoon nodig om goed te kunnen functioneren?», resteren nog voorzieningen die verband houden met de vervulling van het ambt van minister of staatssecretaris, maar die naar hun aard niet door het ministerie ter beschikking kunnen worden gesteld. Het gaat hierbij om kosten voor het onderhouden van het politieke netwerk, representatieve aanpassingen van het woonhuis, persoonlijke verzorging, kleding en dergelijke. De kosten van deze voorzieningen komen volledig voor rekening van de bewindspersoon zelf. Voorzover het gaat om uitgaven die hiertoe worden aangewend, dient vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap een vergoeding te worden gegeven. In de huidige situatie wordt een vergoeding verstrekt op grond van het besluit van 15 mei 1992, houdende vergoeding voor ministers en staatssecretarissen voor de kosten die aan de vervulling van het ambt zijn verbonden (Stb. 255). Op grond van dit besluit ontvangen de bewindspersonen een vaste onbelaste vergoeding voor «niet-declarabele aan het ambt verbonden kosten».

Voorwaarde voor een vaste onbelaste vergoeding aan een groep is dat deze groep homogeen is, dat wil zeggen dat alle leden van die groep naar aard en omvang dezelfde kosten maken, waarvoor deze vergoeding is

bedoeld. Hoewel, anders dan voor lokale en provinciale bestuurders, naar deze zogenoemde homogeniteit van bewindspersonen nog geen onderzoek is gedaan, is het de vraag of deze homogeniteit bij bewindspersonen aanwezig is. Teneinde hierin geen onduidelijkheid te laten bestaan en omdat in het fiscale stelsel slechts een deel van het type kosten zoals genoemd onbelast verstrekt kunnen worden, behoeft de huidige vaste vergoeding in deze vorm aanpassing. Om die reden zal voortaan voor deze aan het ambt verbonden kosten een bruto vaste vergoeding worden verstrekt. Voor het bepalen van de hoogte hiervan is voor ministers en staatssecretarissen aangesloten bij de huidige omvang van de kostenvergoedingen.

Dit houdt in dat de huidige kostenvergoeding wordt gebruteerd op basis van het in 2001 geldende loonbelastingtarief en dat de ministeries als werkgever de extra lasten die hieruit voortvloeien zullen dragen. Op deze wijze wordt voldaan aan de fiscale eisen die voor alle werkgevers gelden. De (hogere) vergoedingen voor de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken zullen in het nieuwe stelsel ten opzichte van de vergoedingen van de ministers in de verhouding 2:1 worden toegekend, dit in verband met het feit dat zij in verhouding hogere uitgaven hebben voor representatie met name vanwege hun intensieve buitenlandse contacten.

4. Inhoud van de voorgestelde wetswijziging

De grondslagen van de rechtspositie van ministers en staatssecretarissen zijn sinds 1993 in formeelwettelijke zin geregeld. De belangrijkste elementen van de rechtspositie van bewindspersonen zijn sindsdien vastgelegd in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. De ordening en modernisering van de voorzieningen die aan ministers en staatssecretarissen ter beschikking worden gesteld, dient een grondslag te vinden in deze wet.

Ten behoeve van de gewenste stroomlijning van de voorzieningen voor bewindspersonen dient de hierop betrekking hebbende lagere regelgeving te worden herzien. Momenteel zijn de toepasselijke bepalingen versnipperd over verschillende regelingen, hetgeen de toegankelijkheid en de kenbaarheid bemoeilijkt. In het nieuwe stelsel zullen alle voorzieningen voor bewindspersonen worden geregeld in één algemene maatregel van bestuur, waarbij deze voorzieningen tevens op maat zullen worden gesneden en gemoderniseerd. Tevens zullen de bestaande regelingen worden ingetrokken of zodanig worden gewijzigd dat zij niet meer van toepassing zullen zijn op ministers en staatssecretarissen. In verband hiermee dient artikel 4, dat naar de betrokken regelingen verwijst, te worden geschrapt.

Voorgesteld wordt, het bestaande artikel 2 in die zin te wijzigen dat de stroomlijning van de voorzieningen hierin duidelijk tot uiting komt. Thans is in het tweede lid van dit artikel slechts vastgelegd dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld betreffende de vergoeding van verhuis- en verblijfkosten, telefoonkosten en kosten die aan de uitoefening van het ambt van minister of staatssecretaris zijn verbonden en die voor eigen rekening komen. De nieuwe algemene maatregel van bestuur zal een regeling inhouden van het gehele stelsel van voorzieningen voor bewindspersonen. Dit gegeven zal in de tekst van de wet tot uitdrukking dienen te komen.

In het gewijzigde tweede lid wordt aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld zowel ten aanzien van de voorzieningen voor bewindspersonen als ten aanzien van de kostenvergoeding. In de omschrijving is daarbij aangeduid dat het hier gaat om een vergoeding voor voorzieningen die voor eigen rekening van de ministers en staatssecretarissen komen en door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt. Met het woord «mede» wordt

uitgedrukt dat de betrokken uitgaven worden gedaan ten behoeve van voorzieningen die weliswaar in de persoonlijke sfeer liggen, maar die daarenboven een representatief aspect hebben dat ten dienste staat aan de vervulling van het ambt. Te denken valt hierbij aan uitgaven voor bijvoorbeeld woning, kleding en persoonlijke verzorging. Voorgesteld wordt tevens, aan artikel 2 een nieuw derde lid toe te voegen. Hierin zijn die voorzieningen genoemd die in elk geval in de algemene maatregel van bestuur dienen te worden geregeld. De voorziene inwerkingtreding per 1 januari 2001 – zo nodig met terugwerkende kracht – hangt samen met de inwerkingtreding van het nieuwe belastingstelsel per diezelfde datum. De algemene maatregel van bestuur, die op de gewijzigde wet zal berusten en waarin de individuele voorzieningen en de hoogte van de kostenvergoedingen zullen worden geregeld, zal met ingang van deze zelfde datum in werking dienen te treden.

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