

Vergaderjaar 2005–2006

30 427

Instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, leden van de Hoge Colleges van Staat en topambtenaren (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen deel

1. Achtergrond en aanleiding

Integrale notitie rechtspositie politieke ambtsdragers

In juli 2002 heeft het kabinet in een notitie aan de Tweede Kamer² een integraal overzicht gegeven van de rechtspositie van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers. De rechtspositieregelingen van deze categorieën zijn in die notitie in onderlinge samenhang en consistentie bezien. Dat was nodig omdat bij de behandeling van concrete aanpassingen van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de jaren daarvoor, gebleken was dat er behoefte was aan een overzicht van de diverse rechtspositieregelingen en aan inzicht hoe deze zich onderling verhouden. Eén van de vragen daarbij was hoe de positie van de politieke ambtsdrager zich verhoudt tot bijvoorbeeld die van ambtenaren, werknemers of zelfstandigen.

Tevens werd in de notitie bezien in hoeverre modernisering en normalisering van de regelgeving wenselijk en mogelijk is. Het kabinet stelde zich daarbij op het standpunt dat, met inachtneming van de bijzondere positie van politieke ambtsdragers, hun rechtspositieregelingen waar mogelijk dienen aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in de publieke en private sector.

De notitie beoogde om over dit onderwerp een debat met de Tweede Kamer te voeren, aan de hand van een aantal in de notitie opgenomen voorstellen van het kabinet. Het betroffen voorstellen over aanpassing en modernisering, variërend van de beloning, de nevenfuncties, de pensioen-aanspraken en de wachtgeldregelingen.

Het kabinet kondigde in de notitie aan dat naar aanleiding van een eerder gehouden onderzoek naar de beloningspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur sector Rijk, een beloningscommissie zal worden ingesteld. Deze commissie zou op basis van een inventarisatie en andere relevante informatie het kabinet adviseren over uiteenlopende beloningsvraagstukken die spelen rondom de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector.

Adviesaanvraag en advies commissie Dijkstal

Op 12 september 2002 heeft de vaste commissie van Binnenlandse Zaken

¹ Het advies van het College Bescherming Persoonsgegevens d.d. 16 juni 2005 is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 1.

en Koninkrijksrelaties (BZK) van de Tweede Kamer de minister van BZK, de heer J. W. Remkes, gevraagd naar zijn opvattingen over de voorstellen in de notitie van juli 2002, die door zijn ambtsvoorganger, de heer K. G. de Vries aan de Tweede Kamer was aangeboden. De minister van BZK heeft op 16 oktober 2002 aan de Kamer meegedeeld het wenselijk te vinden om over de voorstellen een advies te vragen van de genoemde in te stellen beloningscommissie voor de ambtelijke en politieke top van de sector Rijk¹. In de notitie van juli 2002 was reeds aangegeven dat de door beloningscommissie te verrichten ijking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aanknopingspunten zou kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de andere categorieën politieke ambtsdragers. De minister gaf aan te bezien hoe de conclusies ten aanzien van de politieke en de ambtelijke top in de sector Rijk zich verhouden tot die van de politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies. De minister gaf aan er aan te hechten over het geheel van voorstellen een samenhangend advies van de beloningscommissie te verkrijgen.

In november 2002² heeft de minister van BZK de Tweede Kamer meegedeeld welke taakopdracht aan de beloningscommissie (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, nader aangeduid als de commissie Dijkstal) is gegeven. Deze was als volgt:

- een integraal advies over de voorstellen gedaan in de notitie van juli 2002; een belangrijk aandachtspunt diende daarbij te zijn het verschil in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen en arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectief tussen topambtenaren en politieke ambtsdragers;
- een advies over normen voor inkomenstoeslagen van de ambtelijke top sector Rijk;
- het ijken van de beloningspositie (primaire beloning en overige arbeidsvoorwaarden) van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeitsmarkten in de markten (semi-)publieke sector;
- een advies over een passende beloning en beloningsontwikkeling voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

In april 2004 heeft de commissie Dijkstal haar advies uitgebracht en is het advies aan de Tweede Kamer toegezonden³. Per onderwerp, voor zover dat betrekking heeft op de rechtspositie van politieke ambtsdragers, luidt het advies – samengevat – als volgt:

1. Hoogte van het ministersalaris

Gezien zijn staatsrechtelijke positie en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministersalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector. Door het loskoppelen van de ambtelijke en politieke topstructuur en het ministersalaris als ijkpunt te nemen, wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen. Het huidige salarisniveau van de minister moet met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt een separate inhaalslag van 20%, eventueel in fasen.

2. Salaris minister-president

De minister staat aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke topstructuur. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president als voorzitter van de ministerraad ontvangt deze een 10%

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 479, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 3.

³ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 4.

hogere bezoldiging dan een minister. De bezoldiging van de staatssecretaris bedraagt 90% van het ministersalaris vanwege de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid.

3. Doorwerking overige politieke ambtsdragers

De argumenten voor de voorgestelde salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen zijn niet zonder meer van toepassing op de overige niveau 21 functies (Hoge Colleges van Staat, rechterlijke macht, commissarissen van de Koningin en de burgemeesters van de vier grote steden). Dat geldt ook voor de overige politieke ambtsdragers (gedeputeerden, wethouders, statenleden en raadsleden). Deze functies zullen op een later moment in een nader advies op hun eigen merites en in relatie tot de topstructuur worden beoordeeld. Eerst dient het normniveau van het ministersalaris voor het nieuwe salarisgebouw te worden vastgesteld. Een advies over de overige categorieën politieke ambtsdragers is pas zinvol als eerst het kabinet en vervolgens het parlement een principiële standpunt hebben bepaald over de voorgestelde inrichting van de nieuwe topstructuur en de verhoging van het ministersalaris.

4. Vertrekpunt rechtspositieregelingen

De rechtspositieregelingen van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers dienen zo veel mogelijk uniform te worden geregeld.

5. Periodiekenstelsel burgemeesters

Het periodiekenstelsel voor burgemeesters dient te worden vervangen door vaste niveaubedragen.

6. Differentiatie provinciebestuurders

Differentiatie in salariëring tussen provincies op basis van inwonertallen is niet wenselijk.

7. Doelgroepen Appa

Gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen dienen ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en raads- en statenleden onder de Appa te worden gebracht.

8. Loopbaanbenadering Appa

De introductie van een loopbaanbeginsel in de Appa, die inhoudt dat bij de overgang naar een andere politieke functie opgebouwde pensioen- en wachtgeldaanspraken kunnen worden meegenomen.

9. Neveninkomsten

Alle neveninkomsten uit de publieke kas worden openbaar gemaakt. Overige neveninkomsten worden als zodanig gemeld.

10. Leeftijdscriterium Appa

Er dient een leeftijdscriterium in de Appa te worden opgenomen op grond waarvan de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Het ligt hierbij in de rede om de uitkeringsduur voor gewezen ambtsdragers die ouder zijn dan 50 jaar op het huidige maximum te stellen van zes jaar. De uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar wordt teruggebracht tot maximaal vier jaar.

11. Leeftijdsgrens voortgezette uitkering

De leeftijdsgrens bij een voortgezette uitkering vanaf vijftig jaar wordt verhoogd naar vijfenvijftig jaar, waarbij de voorwaarde van een «diensttijd» van tien jaar blijft gehandhaafd.

12. Sollicitatieplicht

Gewezen ambtsdragers krijgen aanspraak op een outplacementtraject en in de Appa wordt een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar geïntroduceerd.

13. Anticumulatie Appa

De anticumulatie in de Appa blijft op het niveau van het in de desbetreffende functie genoten salaris.

14. Loskoppelen topstructuur

Door het aanbrengen van een (horizontale) scheiding tussen de kolom van politieke ambtsdragers en de kolom van de ambtelijke topfunctionarissen, zullen deze als twee eigenstandige systemen op grotere afstand van elkaar worden ingericht. De eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager dient afdoende tot uitdrukking te worden gebracht in de salarisverhoudingen. Rechtvaardiging voor deze loskoppeling wordt gevonden in de principiële verschillen tussen politieke ambtsdragers en ambtenaren in aanstellingswijze, het karakter van de functie, de uiteenlopende beloningsgrondslagen en het grote verschil in afbreukrisico.

15. Permanente adviescommissie

Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt. De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salaris aanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambtsdragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloonstijging in de sector Rijk volgen.

2. Kabinetsreactie en wetsvoorstellen

Het kabinet heeft bij brief van 30 juni 2004¹ aan de Tweede Kamer een standpunt op het advies van de commissie Dijkstal ingenomen. Het kabinet meent dat de commissie door haar heldere analyse een stevig fundament heeft gelegd voor de inrichting van het loongebouw in de publieke sector. Het kabinet wil daarom het advies van de commissie zo veel mogelijk volgen. Het kabinet kondigt aan de daarvoor noodzakelijke wetsvoorstellen als één afgewogen pakket met rechtspositionele plussen en minnen aan de Tweede Kamer aan te bieden. Het totale pakket betreft voorstellen tot wijziging van de hierna te noemen wetten, met tussen haakjes in het kort de voorgestelde maatregelen.

1. Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (aanpassing van de bezoldiging van ministers, staatssecretarissen en minister-president);
2. Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (het onder de werking van de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters, de introductie van een loopbaanprincipe in de wet, de invoering van een sollicitatieplicht met daaraan gekoppeld een voorziening voor outplacement, een beperking van de duur van de werkloosheidsuitkering, een verhoging van de leeftijd waarop de verlengde uitkering ingaat);
3. Wet privatisering ABP (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
4. Werkloosheidswet en Ziektewet (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
5. Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer (de openbaarmaking van neveninkomsten);
6. Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (de openbaarmaking van nevenfuncties);

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 7.

7. Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (de openbaarmaking van neveninkomsten);
8. Gemeentewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
9. Provinciewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
10. Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren.

Gezien het integrale advies van de commissie Dijkstal en de rechtspositionele plussen en minnen hecht het kabinet aan een samenhangende behandeling van de wetsvoorstellen door de Staten-Generaal. Het kabinet heeft indiening van één wetsvoorstel waarin alle wijzigingvoorstellen zijn opgenomen, overwogen. Het kabinet vindt dit echter niet gewenst. Het wil de kamers niet de mogelijkheid onthouden om zelf de volgorde van behandeling van de voorstellen te bepalen. Wel is zoveel mogelijk samen-gevoegd wat tot hetzelfde onderwerp behoort en gezien de samenhang noodzakelijkwijs als één voorstel in stemming moet komen. Dit heeft geleid tot samenvoeging van de wetsvoorstellen genoemd bij 2, 3 en 4 en die genoemd bij 5, 6, 7, 8 en 9. In totaal worden vier wetsvoorstellen ingediend.

In elk van de wetsvoorstellen wordt het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie toegelicht.

3. Strekking van het wetsvoorstel van de Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren

Het advies van de commissie Dijkstal op punt 15 (instelling permanente adviescommissie) leidt tot het onderhavige wetsvoorstel Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren.

Conform het advies van de commissie onderschrijft het kabinet de wenselijkheid om structureel te voorzien in onafhankelijke advisering over het beloningsniveau en de rechtspositie van politieke ambtsdragers, de Hoge Colleges van Staat en de ambtelijke topstructuur van de sector Rijk.

De wenselijkheid van de instelling van een permanent adviescollege komt voort uit de ervaring in de afgelopen decennia dat de besluitvorming over het salaris van politici een moeizaam proces is. Het gegeven dat sedert 1981 geen structurele aanpassingen zijn aangebracht in het salaris van bewindslieden toont dit aan. Dat is niet in de laatste plaats te wijten aan de terughoudendheid van politici, zowel in het bestuur als in de vertegenwoordigende organen, om te besluiten over de eigen rechtspositie en de eigen beloning in het bijzonder. Het is daarom noodzakelijk dat een besluitvormingsstructuur in het leven wordt geroepen waarin een onafhankelijk oordeel over de functiezwaarte en een daarbij behorend salaris van politieke ambtsdragers het uitgangspunt is. Uit een internationale inventarisatie blijkt dat de oplossing die de landen voor dit vraagstuk hebben gezocht in een onafhankelijke adviescommissie, goed werkt. Een evenwichtig en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid kan worden bereikt door regelmatig een brede periodieke analyse te laten maken van de beloningsverhoudingen van de politieke ambtsdragers en de ambtelijke top. De gedachte daarbij is dat het adviescollege in ieder geval aan het begin van een kabinetsperiode adviseert over structurele salaris-aanpassingen. Op grond van het advies brengt het kabinet tijdens de lopende kabinetsperiode de noodzakelijke wetgeving tot stand. Aanpassingen van salarisniveaus gaan pas in bij het aantreden van een nieuw kabinet. Daarmee wordt voorkomen dat het kabinet over het eigen salaris een besluit neemt.

Dit wetsvoorstel is in overeenstemming met de Kaderwet adviescolleges. De kaderwet beoogt weliswaar het adviesstelsel sober te houden, maar gezien de specifieke benodigde deskundigheid en de gewenste onafhankelijkheid acht het kabinet de instelling van een nieuw permanent adviescollege op dit terrein gerechtvaardigd.

Onderbrenging van de adviestaak bij een bestaand adviescollege is daarbij naar het oordeel van het kabinet geen optie, aangezien een adviescollege met de vereiste deskundigheid op het gebied van de bezoldiging van politieke ambtsdragers en hogere ambtelijke functies niet bestaat.

De onafhankelijkheid van het adviescollege wordt gewaarborgd door te bepalen dat de leden zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies vervullen. De functies over de beloning en de rechtspositie waarover het college adviseert, zijn in ieder geval onverenigbaar met het lidmaatschap van het college. De handhaving van deze bepalingen vindt plaats door het afleggen van een verklaring ter zake en door de opgave van de functies van de te benoemen leden.

4. De reikwijdte van de adviestaak

De adviestaak van het college betreft ten eerste de categorie van de politieke ambtsdragers. Daartoe worden gerekend de ministers, staatssecretarissen, leden van de beide Kamers der Staten-Generaal, commissarissen van de Koningin, gedeputeerden, statenleden, burgemeesters, wethouders, raadsleden en voorzitters en dagelijks bestuursleden van waterschappen.

De adviestaak van het adviescollege strekt zich wat de topambtenaren betreft uit tot degenen die zijn aangesteld tot lid van de zogeheten topmanagementgroep. Dit zijn thans de functies zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement die in dat kader aangeeft, te weten secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal en thesaurier-generaal bij de ministeries en de functies van directeur voor de Industriële eigendom, directeur van het Centraal Planbureau en het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

Topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen vallen niet binnen de adviestaak van het college. In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal is aangegeven dat voor de bezoldiging van topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen de hoogte van het ministersalaris als maximum bepalend zou moeten zijn. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat, wanneer daarvoor goede argumenten zijn, het mogelijk moet zijn dat een kandidaat een salaris wordt aangeboden dat uitstijgt boven dat van een minister. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat de omstandigheid die leidt tot de noodzaak een hoger salaris dan het ministersalaris aan te bieden toetsbaar onderbouwd moet zijn. Verder geldt dat een dergelijk salaris altijd op persoonlijke titel wordt toegekend en dat de opvolger nooit automatisch recht kan doen gelden op het salaris van zijn voorganger.

Aangezien het kabinet het ministersalaris als algemene norm heeft vastgesteld voor de salariëring van topfunctionarissen van publiekrechtelijke ZBO's en er slechts in individuele gevallen en onder bijzondere omstandigheden van deze norm kan worden afgeweken, is het niet zinvol publiekrechtelijke ZBO's onder de adviestaak van het college te brengen. Dat zou immers betekenen dat het college uitsluitend zou moeten adviseren over individuele gevallen. Dat acht het kabinet niet wenselijk.

5. Samenstelling van het college

Het adviescollege bestaat uit een voorzitter en ten hoogste vijf andere leden. Bij de samenstelling van het adviescollege zal ervaring en deskundigheid op het terrein van het openbaar bestuur en gedegen kennis van de rechtspositie en beloningsverhoudingen bij de overheids- en marktsectoren doorslaggevend zijn. Leden van het adviescollege zullen worden gezocht in de organen van werkgevers en werknemers, bedrijfsleven, openbaar bestuur en de wetenschap. Leden dienen niet meer actief te zijn in het openbaar bestuur om een direct belang bij de uit te brengen adviezen over bezoldiging en rechtspositie te voorkomen.

Op grond van artikel 11, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges worden de leden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan twee maal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden.

6. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel betreffen de kosten van de vergoedingen aan de leden, de materiële kosten en de onderzoekskosten. De met het college samenhangende uitgaven worden begroot op gemiddeld € 30 000,- per jaar, met ingang van 2007. Daarbij moet worden aangetekend de intensiteit van de werkzaamheden sterk fluctueert. De verwachting is dat het college eenmaal per kabinetsperiode een advies uitbrengt. Het overgrote deel van de kosten zal dan ook in een kabinetsperiode gedurende de tijd van het adviestraject worden gemaakt. In het kasritme zal hiermee rekening gehouden worden. In de overige jaren zullen de kosten aanmerkelijk minder zijn.

De uitgaven zullen worden opgenomen in de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De personele gevolgen van het wetsvoorstel blijven beperkt tot het secretariaat dat aan de commissie zal worden toegevoegd. De secretaris en de andere medewerkers worden na overleg met de voorzitter van het adviescollege benoemd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

7. Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een Actal-toets.

Het wetsvoorstel is medeondertekend door de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, omdat de Kaderwet adviescolleges onder diens verantwoordelijkheid valt.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes