

Vergaderjaar 2019–2020

35 530

Instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel beoogt de instelling van een permanent adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, te weten het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers.

Het algemeen wettelijk kader waarbinnen de voorgestelde instelling van het nieuwe adviescollege plaatsvindt en waarbinnen het adviescollege zijn taak kan uitoefenen, wordt gevormd door de Grondwet, de Kaderwet adviescolleges en de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies. In de Kaderwet adviescolleges zijn de algemene regels met betrekking tot onder andere de inrichting, samenstelling, bevoegdheid, ondersteuning, financiën en werkwijze van adviescolleges vastgelegd. De Wet vergoedingen adviescolleges en commissies biedt het kader voor het toekennen van vergoedingen aan de leden van adviescolleges. Dit wetsvoorstel blijft daarom beperkt tot:

1. de instelling van het adviescollege;
2. de naam van dit adviescollege;
3. de taakomschrijving van het college;
4. het minimum aantal leden van dit college;
5. de voorwaarden voor het lidmaatschap van het adviescollege.

2. Aanleiding

In het Algemeen Overleg van 25 mei 2016 inzake de rechtspositie van politieke ambtsdragers heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) toegezegd dat er bij de

evaluatie van de zogeheten Dijkstalwetgeving¹ terug zou worden gekomen op het idee van een extern adviescollege en dat daarbij de opvattingen van de Minister over de instelling van een permanent adviescollege voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers naar voren zouden worden gebracht.²

In de brief van de Minister van BZK inzake de evaluatie van de rechtspositie van politieke ambtsdragers aan de Tweede Kamer van 6 juli 2018³ is aangegeven dat een dergelijk adviescollege een waardevol instrument zou kunnen zijn om het politieke discours gevraagd en ongevraagd te voeden met adviezen over majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers. Dat is van belang, omdat het kabinet en parlement besluiten over de eigen aanspraken in het algemeen en de eigen beloning in het bijzonder. Een adviescollege kan een onafhankelijk en gedepolitiseerd oordeel geven over het aanspraken-niveau. De Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) was een dergelijk onafhankelijk, extern adviescollege, maar met een tijdelijk karakter. Dit adviescollege heeft bewezen dat het principe werkt. Ook in andere landen zijn goed werkende voorbeelden van dergelijke adviescolleges; hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4 van deze memorie van toelichting.

3. Uitgangspunt in de «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers»

Omdat een visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspositie mogelijk zou maken en verschillen met de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de publieke en private sector zou kunnen verklaren en onderbouwen, is in het voorjaar 2015 gekomen tot een «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers». In deze integrale visie zijn de vertrekpunten opgenomen waarbinnen de rechtspositie van politieke ambtsdragers zou moeten worden vormgegeven. Hierin is opgemerkt dat het uitgangspunt voor de besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers zou moeten zijn dat deze kan worden gebaseerd op een onafhankelijk en gedepolitiseerd oordeel over het aansprakenniveau.⁴

De arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers tijdens de ambtsvervulling worden besproken in een overleg van de Minister van BZK met de vertegenwoordigers van de decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels, het Overleg rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers (ORDPA). Ze volgen daarbij, daar waar het wijzigingen in de uitkerings- en pensioenaanspraken betreft, vaak de aanspraken van de Tweede Kamer en bewindspersonen. De besluitvorming over de rechtspositie van landelijke politieke ambtsdragers is echter een complexer proces. Dat is niet in de laatste plaats het gevolg van terughoudendheid van het kabinet en het parlement om te besluiten over de eigen rechtspositie in het algemeen en de eigen beloning in het bijzonder.⁵ Bij de huidige wijze waarop rechtspositionele aanpassingen plaatsvinden, zou dit er toe kunnen leiden dat men, om weg te blijven bij de indruk dat men bezig is met het voor zichzelf en collega's riant te maken, steeds verder versobert en op een gegeven moment onder de grens van het redelijke komt.

¹ De evaluatie heeft betrekking op alle wetgeving die in 2010 naar aanleiding van de adviezen van de commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) en de overige wetgeving die daarna in werking is getreden met betrekking tot de rechtspositie van alle decentrale en landelijke politieke ambtsdragers. Zie paragraaf 3 van deze memorie van toelichting.

² Kamerstukken II 2015/16, 28 479, nr. 77, p. 15.

³ Kamerstukken II 2017/18, 28 479, nr. 78, p. 4.

⁴ Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie, p. 61.

⁵ Ibidem, p. 72.

In de integrale visie, dus ruim voor de toezegging die is gedaan in het Algemeen Overleg in mei 2016, is in dit kader reeds voorgesteld een onafhankelijk adviescollege in te stellen om het mogelijk te maken dergelijke wijzigingen buiten het politieke discours aan de orde te stellen. Zo'n college zou daarbij gevraagd en ongevraagd kunnen adviseren over majeure, structurele wijzigingen in de rechtspositie. Hoewel geldt dat voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zo veel als mogelijk aansluiting wordt gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de particuliere sector, is het mogelijk dat de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt. In arbeidsvoorwaardenoverleg met betrekking tot (overheids)werknemers worden afspraken gemaakt die niet in alle gevallen rechtstreeks doorwerking kunnen krijgen in het arbeidsvoorwaardenpakket van politieke ambtsdragers. Denk hierbij aan afspraken over de arbeidsduur, variabele beloning, pensioenen en bovenwettelijke uitkeringen. Dit aspect, maar ook arbeidsmarktontwikkelingen, salarisontwikkelingen in de markt en semipublieke sector en functievergelijkingen kunnen worden meegenomen in de beoordeling door een adviescollege of structurele aanpassingen in de geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers noodzakelijk zijn.⁶

De commissie Dijkstal was, zoals in paragraaf 2 reeds opgemerkt, een onafhankelijk extern adviescollege maar met een tijdelijk karakter. Deze had als opdracht advies uit te brengen over de beloningspositie van de politieke en ambtelijke top in de sector Rijk en topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, normen voor inkomens- toelagen van de ambtelijke top en de rechtspositie van politieke ambtsdragers in brede zin. Als gevolg van de adviezen van de commissie Dijkstal is een aantal wetsvoorstellen aanvaard die rechtspositionele gevolgen hebben gehad voor alle politieke ambtsdragers, zoals bijvoorbeeld de invoering van de sollicitatieplicht en begeleiding bij re-integratie. Het is volgens de regering een aanwijzing dat een onafhankelijk adviescollege salaris- en rechtspositionele aanpassingen van politieke ambtsdragers kan agenderen en ook in de toekomst een integraal rechtspositiebeleid voor politieke ambtsdragers zou kunnen bevorderen.⁷ In de integrale visie is dit nog eens onderschreven.

In een gezamenlijke reactie van 23 mei 2016 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal overleg, de Unie van Waterschappen, de Wethoudersvereniging, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (Raadslid.Nu), de Vereniging van Dagelijks Bestuurders Waterschappen en de Vereniging van Voorzitters Waterschappen, op de Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers, tonen zij zich ook voorstander van de instelling van een permanent onafhankelijke adviescollege. In de betreffende brief merken zij op: «Al met al spreken de ondertekenaars de hoop uit dat de Kamer bij toekomstige afwegingen inzake de rechtspositie van politieke bestuurders blijft waken over de noodzakelijke balans die nodig is voor behoud van gekwalificeerde kandidaten. Daarvoor is inzicht in de effecten op korte en lange termijn ons inziens een essentiële voorwaarde om die balans te kunnen blijven bewaken, hoe lastig dat ook moge zijn. Dit zou een eerste opdracht kunnen zijn voor de voorgestelde onafhankelijke commissie, die er naar onze mening snel moet komen.»⁸

⁶ Ibidem, p. 73.

⁷ Kamerstukken II 2005/06, 30 427, nr. 6, blz. 4.

⁸ Gezamenlijke reactie van 23 mei 2016 van de VNG, IPO, UvW, de Wethoudersvereniging, het NGB, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden (Raadslid.Nu), de Vereniging van Dagelijks Bestuurders Waterschappen en de Vereniging van Voorzitters Waterschappen: <https://vng.nl/files/vng/20160524-brief-rechtspositie-politieke-ambtsdragers.pdf>, p. 2.

4. Buitenlandse adviescolleges

In andere landen zijn reeds positieve ervaringen opgedaan met onafhankelijke adviescolleges of -commissies voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Hier volgt een overzicht van de belangrijkste voorbeelden. Het voornaamste voorbeeld is de in het Verenigd Koninkrijk in 1971 ingestelde onafhankelijke Senior Salaries Review Body (SSRB). De SSRB geeft onafhankelijk periodiek advies over onder andere de beloning en pensioenen van Lagerhuisleden, Hogerhuisleden en Ministers. De samenstelling van het college is divers. Vergelijking met soortgelijke functies in de marktsector en consultatie van betrokkenen is een onderdeel van de onderbouwing van de advisering. De besluitvorming over rechtspositionele aanspraken vindt plaats in het parlement, waarbij de aanbevelingen van het adviescollege gelden als zwaarwegend advies. Australië kent sinds 1973 de onafhankelijke «Remuneration Tribunal», waarvan de leden vooral afkomstig zijn uit het bedrijfsleven. Deze commissie bepaalt, rapporteert en geeft advies over bezoldiging en toeslagen en rechten voor federale parlementariërs, Ministers, de leden van de rechterlijke macht en de ambtelijke top. De regering is alvorens een salarisaanpassing voor parlementariërs te doen, wettelijk verplicht om advies bij de commissie in te winnen.

In Canada bestaat sinds 1975 een wettelijk vereiste beloningscommissie (Committee to Review Allowances of Members of Parliament). Binnen twee maanden na de algemene federale verkiezingen wordt een commissie ingesteld om de schadeloosstelling en toeslagen van de parlementariërs en Ministers te herzien en binnen zes maanden moet een advies worden opgesteld. De commissieleden zijn veelal voormalige Ministers of topambtenaren. Vanaf 1980 zijn de aanbevelingen onverkort overgenomen.

De ervaringen in het buitenland laten zien dat een onafhankelijk adviescollege uitkomst kan bieden daar waar het de besluitvorming over rechtspositie van politieke ambtsdragers betreft. De afwegingen en advisering vinden buiten het politieke discours plaats, hetgeen de uiteindelijke besluitvorming ten goede komt. Een adviescollege zoals deze is ingericht in het Verenigd Koninkrijk, heeft daarbij de voorkeur. De besluitvorming rond de rechtspositionele aanspraken vindt plaats in kabinet en parlement, maar de aanbevelingen van het adviescollege gelden daarbij als zwaarwegend advies. De samenstelling van de commissie is divers. De leden zijn afkomstig uit verschillende maatschappelijke geledingen (wetenschap, consultancy, accountancy, pensioenen, human resources). Dit is dan ook de variant waarbij aansluiting wordt gezocht, met dien verstande dat het college zoals dat in Nederland zal worden ingericht zich zal richten op de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers.

5. Permanent karakter van het college en wijze van advisering

Uit het Algemeen Overleg van 25 mei 2016 kwam naar voren dat ook bij – in ieder geval een deel van – de Tweede Kamer, de wens leeft om een adviescollege met een permanent karakter in te stellen. De regering deelt deze wens. Met een permanent adviescollege kan tot een samenhangende aansprakensystematiek voor alle politieke ambtsdragers worden gekomen en worden voorkomen dat salarisaanpassingen en andere rechtspositionele wijzigingen door deelaanpassingen een sterk incidenteel karakter hebben. Een permanent onafhankelijk adviescollege kan rechtspositionele wijzigingen aan de orde stellen. Op deze manier wordt de regering in staat gesteld goede, weloverwogen en onderbouwde beslissingen daarover te nemen. Als de regering ervoor kiest een door het kabinet positief ontvangen advies om te zetten in wetgeving, heeft het parlement

uiteraard nog altijd het laatste woord en neemt de uiteindelijke beslissing om een advies al dan niet te volgen.

Het college kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen aan de Minister van BZK, waarna hier met een kabinetsreactie aan de Kamer op wordt gereageerd. Ook zou het college rechtstreeks kunnen adviseren aan de beide kamers der Staten-Generaal. In geval het college uit eigen beweging advies uitbrengt, dient zij op grond van de Kaderwet adviescolleges de Minister en de beide kamers van dat voornemen in kennis te stellen. Wanneer er aanleiding bestaat voor een advies uit eigen beweging, is ter beoordeling aan het adviescollege zelf. Gedacht zou kunnen worden aan de situatie dat zich op rechtspositioneel gebied voor werknemers in de particuliere sector substantiële wijzigingen voordoen die naar de mening van het adviescollege ook gevolgen zouden moeten hebben voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. In geval vanuit de regering sprake is van een voornemen om majeure aanpassingen in de regelgeving rondom de rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers te doen, zal het betreffende wetsvoorstel ter advies aan het college worden voorgelegd en het college om advies worden gevraagd. De besluitvorming over de rechtspositie van landelijke politieke ambtsdragers is een complex proces, niet in de laatste plaats vanwege de terughoudendheid om over de eigen rechtspositie en beloning te besluiten. De regering acht het in dit kader ook wenselijk dat besluiten over de eigen persoonlijke aanspraken uitgesloten zijn en dat besluiten over wijzigingen in de rechtspositie geen gevolgen hebben voor de aanspraken van de op dat moment in het kabinet of parlement zittende ambtsdragers, maar pas voor een volgend kabinet of een volgende Eerste en Tweede Kamer. Hiermee wordt zoveel als mogelijk voorkomen dat een zittende politieke ambtsdrager zichzelf direct bevoordeelt tijdens zijn of haar ambtsvervulling, omdat hij immers nooit zeker is van herverkiezing of herbenoeming. Opgemerkt zij hierbij overigens dat de adviezen van het adviescollege, net als de adviezen van de tijdelijke commissie-Dijkstal eerder, openbaar zijn.

Het voorleggen van een adviesaanvraag aan het adviescollege staat overigens los van het reeds bestaande instrumentarium van structureel overleg met het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA). In het ORDPA spreken de decentrale koepels (Interprovinciaal overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW)) en vertegenwoordigers van alle negen beroepsgroepen van politieke ambtsdragers in de provincies, gemeenten of waterschappen, met BZK over de arbeidsvoorwaardelijke aspecten van het decentrale politieke ambt. Hoewel de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers over en weer samenhang kennen, ziet het ORDPA uitsluitend op de arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers. Aan dit overleg wordt door betrokken partijen veel waarde gehecht, het is zeer nuttig gebleken en kan dan ook in de huidige staat worden voortgezet.

In vergelijking met het ORDPA, is te voorzien dat het adviescollege meer in den brede zal adviseren over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De conclusies van het college zullen vervolgens worden omgezet in concrete voorstellen voor wet- en regelgeving. Deze voorstellen zullen ook worden besproken in het ORDPA voor zover het de decentrale politieke ambtsdragers betreft. In dat verband zal het ORDPA ook steeds betrokken en geconsulteerd worden bij de totstandkoming van de wetsvoorstellen en rechtspositiebesluiten, en bij de uitvoering daarvan. Indien een kabinetsstandpunt moet worden opgesteld naar aanleiding van een advies van het adviescollege en dat advies betreft ook decentrale politieke ambtsdragers, dan is het voornemen van de regering het ORDPA bij de opstelling van dat standpunt betrekken. Verder kan het ORDPA ook zelf het initiatief nemen om bij de Minister van BZK onderwerpen aan te

dragen die voor een adviesaanvraag aan het adviescollege in aanmerking kunnen komen.

6. De reikwijdte van de adviestaak

De commissie Dijkstal adviseerde te komen tot een permanente onafhankelijke beloningscommissie die zich zou beperken tot advisering over structurele salarisaanpassingen. Het voorstel van de regering is het in te stellen permanente adviescollege niet alleen naar salarisaanpassingen te laten kijken, maar naar alle financiële aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Deze financiële aspecten zijn als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de reikwijdte van de adviestaak en niet alleen de bezoldigingsaspecten. Te denken valt onder andere aan:

- Bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden;
- Uitkering na aftreden of ontslag, uitkering bij arbeidsongeschiktheid;
- Pensioenaanspraken;
- Onkostenvergoedingen, voorzieningen voor de uitoefening van het ambt;
- Nevenfuncties en neveninkomsten.

Het dient dus steeds te gaan over arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen met een financiële dimensie.

De adviestaak richt zich op majeure, structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het betreft vraagstukken zoals bijvoorbeeld de beloningsverhoudingen binnen en tussen de bestuurslagen, de indexatiewijze van de bezoldiging, de duur, hoogte en voorwaarden van de uitkeringsregeling, het arbeidsvoorwaardenpakket in relatie tot de aantrekkelijkheid van een politiek ambt en de doorwerking van het nieuw pensioenstelsel in de pensioenen van politieke ambtsdragers. Tot de adviestaak behoren dan niet de wijzigingen die voor iedereen gelden zoals bijvoorbeeld aanpassingen in de fiscaliteit, het zorgverzekeringsstelsel of de ingangsdatum van de AOW.

Ook moet de reikwijdte van de adviestaak van het adviescollege worden vastgesteld, in het bijzonder de kring van functionarissen waarover wordt geadviseerd. In het onderhavige voorstel is deze beperkt tot de groep politieke ambtsdragers⁹ en strekt zich niet uit tot de ambtelijke topstructuur. In 2013 is de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (thans: Wet normering topinkomens; WNT) in werking getreden, die als doel heeft het tegengaan van bovenmatige beloningen en ontslagvergoedingen in de (semi) publieke sector. Die wet ziet niet op politieke ambtsdragers, maar wel op functionarissen die behoren tot de ambtelijke topstructuur. Om deze reden is het niet aangewezen het adviescollege over de geldelijke aanspraken van deze laatste categorie personen te laten uitspreken. De overige financiële rechtspositionele aspecten van deze groep ambtsdragers zijn daarbij ook reeds op andere wijze voldoende gewaarborgd. Tot slot is het niet wenselijk het adviescollege advies te laten uitbrengen over rechtspositionele aangelegenheden in individuele gevallen.

Overigens zal, indien naar aanleiding van een advies van het adviescollege tot verhoging van de bezoldiging van Ministers wordt besloten tot een dergelijke verhoging, dit ook gevolgen kunnen hebben voor de

⁹ Onder politieke en benoemde ambtsdragers wordt verstaan: leden van de Staten-Generaal, bewindspersonen, leden van de Raad van State, leden van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en substituut-ombudsmannen, statenleden, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, raadsleden, burgemeesters, wethouders en voorzitters, leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van waterschappen, Rijksvertegenwoordiger BES, eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers.

bezoldiging van de groep van topfunctionarissen die vallen onder de reikwijdte van de WNT. Artikel 7.4 van de WNT regelt dat, indien de bezoldiging van een Minister ten minste € 500 hoger is dan het algemeen bezoldigingsmaximum van de WNT, de Minister van BZK kan besluiten tot een verhoging van het algemeen bezoldigingsmaximum van de WNT. De achtergrond van de genoemde bepaling in de WNT is dat het algemeen bezoldigingsmaximum van de WNT is gebaseerd op de bezoldiging van een Minister.

Het ligt in de rede dat het adviescollege voor wat betreft eventuele wenselijke ontwikkelingen in de bezoldiging en andere financiële rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers, zal kijken naar de ontwikkelingen in de buitenwereld op dat vlak. Politieke ambtsdragers volgen in beginsel de generieke salaris- en rechtspositionele ontwikkelingen van het personeel werkzaam bij de rijksoverheid. De stelregel is daarbij: aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet. Als dus uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het de voorkeur de aanspraken te regelen op de voet van de regelingen voor (overheids)werknemers.¹⁰ Er zijn, zoals in paragraaf 3 genoemd, echter ook arbeidsvoorwaarden (met financiële aspecten) die niet in alle gevallen doorwerking kunnen krijgen in het arbeidsvoorwaardenpakket van politieke ambtsdragers (denk aan arbeidsduur, variabele beloning en uitkeringen). Arbeidsmarkt- en salarisontwikkelingen op dit gebied in de markt en semipublieke sector kunnen echter wel worden meegenomen in de beoordeling of structurele aanpassingen in het rechtspositionele aansprakenniveau van politieke ambtsdragers noodzakelijk zijn. Dergelijke ontwikkelingen, alsmede functievergelijkingen, kunnen derhalve een rol spelen in de advisering. Een gevarieerde samenstelling van het college zal dat op zichzelf ook reeds teweegbrengen.

7. Instelling en samenstelling van het college

Hoewel de Kaderwet adviescolleges een sober adviesstel voorstaat, is er gelet op de politieke gevoeligheid van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers afdoende aanleiding om een apart, onafhankelijk adviescollege in te stellen. Het is van essentieel belang dat voorkomen wordt dat de indruk wordt gewekt dat sprake is van een situatie waarin de «slager zijn eigen vlees keurt». Dat betekent dat de advisering niet politiek gekleurd mag zijn en buiten het politieke speelveld dient plaats te vinden. Ook de specifieke benodigde inhoudelijke deskundigheid vraagt om een de instelling van een separaat gespecialiseerd adviescollege. Om deze redenen is het dan ook niet aangewezen om aan te sluiten bij een reeds bestaand adviescollege, zo er al van een geschikt college sprake is.

Het is daarom ook een bewuste keuze de advisering over deze financiële aspecten van rechtspositionele aangelegenheden van politieke ambtsdragers niet aan de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) over te laten. De ROB adviseert als onafhankelijk adviesorgaan regering en parlement over de inrichting en het functioneren van het openbaar bestuur, en de beleidsmatige aspecten van financiële verhoudingen tussen Rijk, gemeenten en provincies. Het geeft daarbij extra aandacht aan de beginselen van democratie en rechtsstaat en beziet het functioneren van de overheid vooral vanuit het perspectief van de burger en het vertrouwen van de burger in de democratie.¹¹ Het feit dat de ROB zich richt op de bestuurlijke en financiële inrichting van het openbaar bestuur en zich in dat kader bezighoudt met vraagstukken van strategisch niveau en de

¹⁰ Kamerstukken II, 2014/15, 28 479, nr. 73, p. 4.

¹¹ Zie www.raadopenbaarbestuur.nl

verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen daarbij, maakt ons inziens dat de advisering over financiële rechtspositionele aangelegenheden van politieke ambtsdragers zelf niet goed onder deze taakopvatting te brengen is. Dit laatste betreft vraagstukken van een heel andere orde. Zo hebben zij geen betrekking op de (werking) van bestuurslagen en de verhoudingen tussen de verschillende organen, maar op de rechtspositie van politieke ambtsdragers als individuen. Bij elk vraagstuk dat door de ROB wordt behandeld, gaat het steeds om de rol, taak, werkwijze, inrichting en positie van het openbaar bestuur in relatie tot het betreffende (maatschappelijke) vraagstuk¹², hetgeen bij onderwerpen waarover het adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers zou kunnen adviseren, niet aan de orde is.

Zoals reeds opgemerkt in de paragrafen 1 en 5 van deze memorie van toelichting, valt het adviescollege onder de Kaderwet adviescolleges. Daarmee zijn de in die wet opgenomen bepalingen van toepassing. De leden worden benoemd voor ten hoogste vier jaar. Herbenoeming kan tweemaal en telkens voor ten hoogste vier jaar plaatsvinden. Bij de samenstelling van het college zal ervaring en deskundigheid op het terrein van het openbaar bestuur en kennis van de rechtspositie en beloningsverhoudingen bij de overheids- en marktsectoren bepalend zijn bij de keuze van de leden. De leden kunnen worden gezocht onder gewezen ambtsdragers uit het openbaar bestuur, de organen van werkgevers en werknemers, bedrijfsleven en wetenschap. Er zal gestreefd dienen te worden naar een college dat wordt gevormd door leden met een gevarieerde achtergrond, die kennis hebben van en gevoel hebben voor maatschappelijke verhoudingen. Er zal daarbij bij de benoeming van voorzitter en leden, conform artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges, tevens worden gestreefd naar diversiteit. Om te kunnen waarborgen dat het adviescollege over de benodigde expertise beschikt en over leden beschikt met een gevarieerde achtergrond, wordt voorgesteld het college uit (minimaal) vijf leden te laten bestaan waarvan één tevens voorzitter is. Het college zal – conform de Kaderwet adviescolleges – in ieder geval niet uit meer dan 15 leden (inclusief de voorzitter) kunnen bestaan. Daarbij zij opgemerkt dat het, naar aanleiding van de Hervormingsagenda Rijksdienst en de derde evaluatie van de Kaderwet adviescolleges, geldend kabinetsbeleid is een maximaal aantal leden van 10 aan te houden en dat dat ook praktijk geworden is. Het college zal conform de Kaderwet adviescolleges over een – onafhankelijke – secretaris beschikken. Aan de secretaris kunnen andere medewerkers worden toegevoegd. Ook is het mogelijk dat het adviescollege zich, conform de Kaderwet adviescolleges, voor het inwinnen van inlichtingen wendt tot daartoe door de Minister van BZK aangewezen ambtenaren. Hiermee zou het college indien gewenst dus gebruik kunnen maken van de bij de medewerkers van het Ministerie van BZK aanwezige expertise. De onafhankelijkheid van het adviescollege wordt gewaarborgd doordat de leden zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies vervullen. De functies waarover het college adviseert, zijn in ieder geval onverenigbaar met het lidmaatschap. Het is van groot belang dat de advisering niet politiek gekleurd mag zijn, en dat ook de indruk daartoe niet wordt gewekt. De advisering dient buiten het politieke speelveld plaats te vinden. Om deze reden dienen leden van het adviescollege ook niet meer actief te zijn in het openbaar bestuur om een direct belang bij de uit te brengen adviezen over bezoldiging en overige financiële aspecten van de rechtspositie te voorkomen. Tevens is bepaald dat een lid van het adviescollege geen topfunctie mag vervullen die onder de reikwijdte van de WNT valt om te voorkomen dat zij indirect over hun eigen salaris adviseren.

¹² Kamerstukken II, 1995–1996, 24 616, nr. 5, p. 3.

De handhaving van deze bepalingen vindt plaats door het afleggen van een schriftelijke verklaring ter zake en door opgave van de functies van de te benoemen voorzitter en leden. Opgemerkt zij dat op grond van artikel 12, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een ander daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf niet kunnen worden benoemd tot lid van een college dat tot taak heeft te adviseren over onderwerpen waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

8. Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van het wetsvoorstel betreffen de kosten voor de vergoedingen aan de leden, de kosten van het secretariaat, de materiële kosten en de onderzoekskosten. Deze kosten worden geraamd op circa 100.000 euro per jaar. Om de kosten te beperken zal voor de leden niet worden uitgegaan van een vaste vergoeding maar van een vergoeding per vergadering. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt als instellend ministerie alle kosten die met het adviescollege samenhangen. Hierbij moet worden aangetekend dat de intensiteit van de werkzaamheden sterk fluctueert. Het is weliswaar een permanent ingesteld college maar het college zal slechts incidenteel te opereren. De verwachting is dat het college in ieder geval eenmaal per kabinetsperiode een advies uitbrengt. Het overgrote deel van de kosten zal dan ook in een kabinetsperiode gedurende de tijd van een adviestraject worden gemaakt. In het kasritme zal hiermee rekening worden gehouden. In de overige jaren zullen de kosten aanmerkelijk minder zijn. De uitgaven zullen worden opgenomen in de begroting van het Ministerie van BZK.

9. Regeldruk

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk. Het Adviescollege Toetsing Regeldruk deelt de analyse dat er geen gevolgen zijn voor de regeldruk en heeft om die reden geen formeel advies uitgebracht.

10. Advies en consultatie¹³

Koepels en beroepsverenigingen

Het onderhavige wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen (UVW), de beroepsgroepen en beroepsverenigingen¹⁴, alsook de Vereniging van Oud-Parlementariërs (VOP). Die hebben allen met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel en unaniem hun steun uitgesproken voor het voorstel om een onafhankelijk permanent adviescollege in te stellen voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Meerdere malen is opgemerkt dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan een breed gedeelde wens van het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA) waarin de VNG, het IPO, de UVW en de beroepsgroepen en beroepsverenigingen vertegenwoordigd zijn en is gerefereerd aan de gezamenlijke reactie van de daarin deelnemende partijen van 23 mei 2016 op de Integrale visie op de (rechts) positie van politieke ambtsdragers, «Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie». Men merkt op zich te kunnen vinden in de doelstelling van het adviescollege, te weten een onafhankelijk, gedepoliti-

¹³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁴ De beroepsgroepen en beroepsverenigingen: de commissarissen van de Koning, de leden van gedeputeerde staten, Statenlid.nu, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), de Wethoudersvereniging, de Nederlandse vereniging voor Raadsleden, de Kring van voorzitters van waterschappen, de Vereniging Belangenbehartiging Dagelijks bestuurders Waterschappen (VBDW) en de Vereniging Waterschapsbestuurders (VWB).

seerd oordeel over het aansprakenniveau van politieke ambtsdragers. Door de Kring van voorzitters van waterschappen en Wethoudersvereniging wordt daarbij opgemerkt dat dit ook kan bijdragen aan het behoud van gekwalificeerde kandidaten voor het openbaar bestuur. De rechtspositie van politieke ambtsdragers dient bij te dragen aan het beschikbaar krijgen en houden van gekwalificeerde kandidaten. De afgelopen 15 jaar zijn diverse versoberingen doorgevoerd op de rechtspositie van deze doelgroep, waardoor naar de waarneming van de Wethoudersvereniging een drempel wordt opgeworpen voor hen die het politiek bestuurlijk afbreukrisico aandurven. «Het adviescollege dient de fijne grens te bewaken tussen de rechten verbonden aan het politieke ambt en de prijs die de politieke ambtsdragers moeten betalen voor hun bijdrage aan de samenleving in deze functies», zo stelt de Wethoudersvereniging. Het Nederlands Genootschap van Burgermeesters (NGB) sprak de hoop en verwachting uit dat de aanstaande adviezen van het adviescollege als zwaarwegend worden aangemerkt en dat dit niet alleen in theorie, maar ook in praktijk tot uiting zal komen. De VNG, De UVW en de Kring van voorzitters van Waterschappen, hebben aangestipt dat zij zich aansluiten bij het standpunt dat is ingenomen over de verhouding tussen het adviescollege en het ORDPA. De VOP heeft aangegeven te hechten aan het continueren van het overleg met hun eigen Commissie Rechtspositie, zowel met het Ministerie van BZK alsook met het adviescollege.

Enige kanttekeningen van de VNG

Ook de VNG heeft positief gereageerd op het wetsvoorstel. Wel heeft het hierbij een aantal kanttekeningen geplaatst. Het adviescollege zal tot taak krijgen te adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers. De VNG stelt zich de vraag of met deze omschrijving voldoende tot uitdrukking komt dat het adviescollege ook kan adviseren over samenhangende zaken, zoals bijvoorbeeld over de sollicitatieplicht die enige jaren geleden is ingevoerd. Bij het bepalen van de reikwijdte van de adviestaak zijn de financiële aspecten van de rechtspositie als uitgangspunt genomen. Het dient dus steeds te gaan over onderwerpen waar een financiële dimensie aan zit. Of het college over bepaalde samenhangende zaken zal kunnen adviseren, hangt dus sterk af van de aard van het betreffende onderwerp. In het voorbeeld dat de VNG aanhaalt, zal de sollicitatieplicht als zodanig geen onderwerp van advies zijn behalve als hier financiële aspecten aan zijn verbonden zoals het sanctiebeleid of de vergoeding van re-integratievoorzieningen.

De VNG beveelt aan zorg te dragen voor een goede spreiding van deskundigheid binnen het adviescollege, hetgeen het kabinet – zo blijkt ook uit de toelichting – uiteraard ook nastreeft. Tevens wordt door de VNG opgemerkt dat zij, wat betreft de advisering door het adviescollege, aanbevelen om bij toekomstige veranderingen in de rechtspositionele aanspraken in wet- en regelgeving ook de financiële onderbouwing en de financiering inzichtelijk te maken. Het kabinet merkt op dat het gebruikelijk is bij ieder wetsvoorstel een financiële onderbouwing op te nemen. Het kabinet heeft reeds eerder aangegeven dat het bepalen van het exacte kostenbeslag van een besluit echter niet altijd eenvoudig is.¹⁵ De hoogte van de kosten kan sterk afhankelijk zijn van lokale omstandigheden en keuzes en afhangen van de vraag in hoeverre volksvertegenwoordigers gebruik gaan maken van een bepaalde voorziening (denk aan reiskosten).

¹⁵ Stb. 2018, nr. 386, p. 62.

Tot slot merkt de VNG op dat ook het ORDPA met initiatieven kan komen die betrekking hebben op financiële aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het kabinet hecht net als de VNG aan het in stand houden van het ORDPA en acht het in dit kader vanzelfsprekend dat, zoals voorgesteld, procesafspraken kunnen worden gemaakt tussen beiden. Het is met de VNG eens dat beiden complementair zijn aan elkaar en is daarbij van mening dat zij elkaar kunnen versterken.

Internetconsultatie

Er zijn in totaal vijf zienswijzen van particulieren binnengekomen tijdens de internetconsultatie. In drie reacties wordt positief gereageerd op het wetsvoorstel en in de twee overige worden vraagtekens geplaatst bij de noodzaak van de instelling van het adviescollege.

De doelstelling van het adviescollege wordt onderschreven, maar opgemerkt wordt dat het lang heeft geduurd voordat het advies van de Commissie Dijkstal ten aanzien van het instellen van een permanent adviescollege is overgenomen en er een wetsvoorstel ligt. Gesteld wordt dat er altijd sprake is van de nodige schroom voorstellen tot wijziging van de rechtspositie van politieke ambtsdragers op de agenda te zetten. Niet voor niets presenteerde de Commissie Dijkstal dan ook een evenwichtig pakket aan aanpassingen van de rechtspositie dat zowel verbeteringen als verslechtingen van de rechtspositie bevatte. Door de financieel-economische crisis is de evenwichtigheid uit het pakket. Ook is voorgesteld de naam van het adviescollege te wijzigen in «Borging Rechtspositie Politieke Ambtsdragers». De voorgestelde naam van het college acht het kabinet evenwel minder geschikt, aangezien het woord «borging» geen neutrale aanduiding betreft. Ook wordt opgemerkt dat de vast te stellen bezoldiging en vergoeding een nettobedrag en belastingvrij zou moeten zijn. Een college bestaande uit drie vrouwen en twee mannen wordt voldoende geacht, met dien verstande dat de selectie van de leden op basis van ontplooiing van de persoonlijkheid geschiedt. Tot slot wordt aangestipt dat het adviescollege ook zou moeten kunnen adviseren over de financiële tegemoetkomingen in de ondersteuning van de betreffende doelgroepen voor zover relevant (in ieder geval Eerste en Tweede Kamerleden). Juist omdat politici zelf ook terughoudend zullen zijn op dit onderwerp, dient het adviescollege ook hierover adviezen uit te kunnen brengen om het evenwicht in de democratische machten te waarborgen. Het kabinet merkt op dat het adviescollege op grond van zijn taakomschrijving alleen adviseert over financiële aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

In de afwijzende zienswijzen wordt opgemerkt dat het moeilijk zal worden het adviescollege te bemensen met personen uit het bedrijfsleven die geen banden hebben met de (rijks)overheid. Accountancy, advocatuur, consultancy en multinationals hebben altijd banden met de (rijks)overheid op bestuurlijk niveau, zo wordt gesteld. Zij dingen mee naar overheidsopdrachten en bieden veelal een thuis voor een politicus na een ministerschap. Het is de indiener niet duidelijk waarom bestaande instituties zoals de Raad van State of een Tweede Kamercommissie dit niet beter kunnen doen, zonder de zweem van belangenverstrengeling die je als overheid over jezelf afroept als het bedrijfsleven hierin een rol zou krijgen. Dat laatste kan ook gezien worden als een brevet van onvermogen van de (rijks)overheid. En dan is een salarisverhoging natuurlijk niet aan de orde. Het kabinet merkt op dat uit paragraaf 7 van onderhavige toelichting bij het wetsvoorstel blijkt dat, met het oog op de benodigde deskundigheid en ervaring, leden inderdaad onder andere kunnen worden gezocht in het bedrijfsleven, maar ook in de wetenschap en onder gewezen ambtsdragers uit het openbaar bestuur. Het kabinet acht de onafhankelijkheid van het adviescollege van groot belang, zo valt ook in de betreffende paragraaf te lezen, hetgeen dan ook wordt gewaarborgd doordat de leden

zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functie vervullen. Dat is ook de reden dat de adviestaak niet wordt neergelegd bij de door indiener genoemde organen (zijn ook genoemd in artikel 2 van het wetsvoorstel). Het is essentieel dat de advisering niet politiek gekleurd mag zijn en dat ook de indruk daartoe niet wordt gewekt. Vandaar dat de leden – anders dan deze indiener voorstelt – juist niet meer actief mogen zijn in het openbaar bestuur. Hoewel het de opmerking van indiener begrijpt, schuilt (de «zweem» van) belangenverstrengeling volgens het kabinet echter meer in een politiek gekleurd advies dan in een advies dat afkomstig is van deskundigen van buiten dat speelveld.

Hoewel er vraagtekens zijn geplaatst bij de noodzaak van het adviescollege ziet het kabinet een duidelijke meerwaarde in het adviescollege. In antwoord op de vraag of er geen ruimte moet komen om ook de structuur van het loongebouw te herzien, merkt het kabinet op dat dit – voor wat betreft politieke ambtsdragers – nadrukkelijk is opgenomen in de taakopdracht van het college. Zou betrokkene hebben gedoeld op het loongebouw van (rijks)ambtenaren, dan is dat onderdeel van cao-onderhandelingen. In reactie op de opmerking dat de commissie zou zijn gericht op verdere stijging van hoge inkomens benadrukt het kabinet dat het college ook versoeringen van arbeidsvoorwaarden zou kunnen voorstellen.

11. Inwerkingtreding

Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal het in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het wetsvoorstel kan meelopen met de vaste inwerkingtredingdata, hetgeen inhoudt dat inwerkingtreding plaatsvindt op 1 januari of 1 juli van een bepaald jaar en dat er minimaal twee maanden tussen de publicatie en inwerkingtreding zit. Beoogd wordt het wetsvoorstel in werking te laten treden op 1 juli 2020 of 1 januari 2021. Hierbij zij opgemerkt dat, nadat het wetsvoorstel is aangenomen, er nog niet direct sprake zal zijn van een actief adviescollege met werkend secretariaat.

Het wetsvoorstel is medeondertekend door de Staatssecretaris van BZK, omdat de Kaderwet adviescolleges onder diens verantwoordelijkheid valt.

Artikelsgewijs

Artikel 1

In dit artikel is de instelling van een permanent adviescollege voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers geregeld. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat het college, met inbegrip van de voorzitter, uit ten minste vijf leden bestaat.

Artikel 2

Dit artikel bepaalt de reikwijdte van deze wet. Verwezen wordt naar paragraaf 6 van deze memorie van toelichting. Het adviescollege richt zich in zijn advisering op het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van landelijke en decentrale politieke ambtsdragers. Het college kijkt dus naar alle financiële aspecten van de rechtspositie. De groep functionarissen waarover wordt geadviseerd, is beperkt tot de groep politieke ambtsdragers en – vanwege de gelijkenis tussen de rechtspositieregelingen – de leden van de Hoge Colleges van Staat en strekt zich niet uit tot de ambtelijke topstructuur.

Artikel 3

Dit artikel regelt dat een lid van het adviescollege geen van de functies genoemd in artikel 2 mag vervullen noch een functie mag bekleden als topfunctionaris in de zin van de WNT. Dit in het kader van onafhankelijkheid van de leden van het adviescollege. Verwezen wordt naar paragraaf 7 van deze memorie van toelichting voor de waarborgen rondom onafhankelijkheid.

Artikel 4

Artikel 4 bepaalt dat eventuele, op basis van adviezen van het adviescollege tot stand gekomen wijzigingen in regelgeving die zien op geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers die zitting hebben in het kabinet of parlement pas mogen gelden voor een volgend kabinet of parlement. De wijzigingen hebben dus pas gevolgen voor de leden van een volgend kabinet of een volgende Eerste en Tweede Kamer.

Artikel 5

Artikel 5 regelt dat het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel bij koninklijk besluit wordt bepaald.

Artikel 6

In artikel 6 is bepaald dat de citeertitel van deze wet luidt: Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren