

Vergaderjaar 2011–2012

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 59

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 april 2012

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in de brief van 1 maart 2012 de minister-president verzocht om een reactie op de berichtgeving over declaraties van kabinetsleden zoals die, naar aanleiding van een onderzoek door RTL-Nieuws in verscheidene media is verschenen.

De commissie heeft gevraagd of de declaraties conform de geldende algemene regels voor overheidsdiensten zijn opgevoerd en of de soberheid die in deze tijd gepast is daarbij in acht is genomen. Voorts wilde de commissie worden geïnformeerd over de vraag of de declaratieregels voor alle overheidsdiensten uniform zijn, of dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de regels voor verschillende overheidslichamen. In de brief van 29 maart 2012 verzoekt de commissie ook in te gaan op de bevindingen van RTL-Nieuws over declaraties van topambtenaren zoals deze in de uitzending van zaterdag 24 maart jl. openbaar zijn gemaakt.

Mede namens de minister-president beantwoord ik de door uw commissie gestelde vragen. De antwoorden treft u aan in de bijlage bij deze brief.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

Vraag 1

Zijn de declaraties conform de geldende algemene regels voor overheidsdiensten opgevoerd?

Antwoord 1

Het onlangs door de ministeries beantwoorde Wob-verzoek van RTL-Nieuws betrof de uitgaven voor, door of namens de bewindspersonen, de secretarissen-generaal en directeurs-generaal. Het verzoek had daarmee niet alleen betrekking op declaraties, maar op verstrekkingen ongeacht de betaalwijze. Het betreft dus alle uitgaven die voor, door of namens bewindspersonen en secretarissen-generaal en directeurs-generaal zijn gedaan ten behoeve van voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het functioneren van betrokken functionarissen.

Regelgeving voorzieningen bewindspersonen

Uitgangspunt van de regelgeving voor voorzieningen van bewindspersonen is dat zij optimaal dienen te worden gefaciliteerd om hun werkzaamheden te verrichten. Dit uitgangspunt is vastgelegd in het Voorzieningenbesluit.

Bij hun aantreden worden bewindspersonen geïnformeerd over hun rechten en plichten ook op het terrein van aan het ambt verbonden kosten. Bewindspersonen zijn immers zelf verantwoordelijk voor de verstrekte voorzieningen, en worden daarbij geadviseerd door hun secretaris-generaal.

De basisgedachte van het Voorzieningenbesluit is dat uitgaven voor benodigde voorzieningen voor de ambtsvervulling zo veel mogelijk rechtstreeks ten laste komen van de begroting. Dat betekent dat voorzieningen zoveel mogelijk in natura ter beschikking worden gesteld. Facturen voor voorzieningen worden direct door het ministerie voldaan of de voorziening wordt in bruikleen verstrekt. Verstrekt door het departement worden bedrijfsvoeringsvoorzieningen als bijvoorbeeld werkkamer, meubilair, ICT-apparatuur en toepassingen, ondersteunend personeel, contributies, abonnementen, vakliteratuur en beveiliging. Ze behoren tot de bedrijfsvoering omdat vergelijkbare voorzieningen ook worden verstrekt aan de medewerkers van het ministerie.

Daarnaast zijn er nog specifieke voorzieningen die onmisbaar zijn voor het functioneren van de bewindspersoon (bestuurskosten). Het gaat hier vooral om voorzieningen die worden verstrekt buiten het ministerie, zoals reis- en verblijfsvoorzieningen, beveiliging en telecommunicatie thuis alsmede functionele lunches en diners buitenshuis, en indien nodig een verblijfsvoorziening. Hoewel dergelijke verstrekkingen gedeclareerd kunnen worden, zullen in de meeste gevallen dergelijke voorzieningen rechtstreeks ten laste van de begroting worden verstrekt.

Voor enkele zaken die voor de ambtsvervulling van belang zijn – voornamelijk in de persoonlijke representatieve sfeer – geldt dat zij geheel voor rekening van de bewindspersoon zelf komen. Het gaat hier om zaken die een sterk privéaspect hebben, maar die gezien het met de functievervulling van de minister of staatssecretaris samenhangende karakter daaraan mede ten dienste staan. Onder deze noemer vallen bijvoorbeeld de huur en aanschaf van extra kleding en uitgaven voor persoonlijke verzorging. Als compensatie voor het gedeeltelijk functionele karakter van dergelijke uitgaven ontvangen ministers en staatssecretarissen hiervoor een vaste maandelijks vergoeding (ambtstoelage).

Het kan zijn dat in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden de bewindspersoon functionele uitgaven toch zelf betaalt die aantoonbaar

aangewend zijn voor de vervulling van het ambt en niet voor eigen rekening komen (niet uit de maandelijkse vergoeding hoeven te worden betaald). In die gevallen kan worden gedeclareerd. Stelregel blijft echter dat dergelijke uitgaven zo weinig mogelijk via de eigen privérekening van de bewindspersoon worden betaald.

Uit de informatie die afkomstig is uit het Wob-verzoek, blijkt dat de regelgeving door en voor bewindspersonen in vrijwel alle gevallen juist is toegepast.

In de toepassing van de regelgeving blijken tussen departementen enige verschillen te zijn, met name bij de beoordeling of (kleine) uitgaven uit de vaste maandelijkse vergoeding (ambtstoelage) moeten worden betaald of mogen worden gedeclareerd. Deze beoordeling is sterk afhankelijk van de context en de specifieke omstandigheden. Ook zijn in bepaalde gevallen verstrekkingen onder bestuurskosten geboekt, terwijl er eigenlijk sprake was van bedrijfsvoeringskosten. Dat kan worden teruggevoerd op de verschillende wijze van administreren door de ministeries van dergelijke uitgaven.

Regelgeving voorzieningen secretarissen-generaal en directeurs-generaal (verder: functionarissen in de ambtelijke top)

Uitgangspunt bij het vergoeden van voorzieningen voor alle rijksambtenaren – en dus ook voor functionarissen in de ambtelijke top – is dat dit kosten zijn die in het kader van de functie-uitoefening noodzakelijk door de ambtenaar zijn gemaakt. De vergoeding van deze kosten wordt rechtstreeks uit de begroting ter beschikking gesteld, of op declaratiebasis dan wel via een vaste vergoeding wordt toegekend. De vergoedingen via declaraties worden toegekend op basis van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) op grond waarvan een minister een ambtenaar naar billijkheid een schadeloosstelling, kostenvergoeding of geldelijke tegemoetkoming kan toekennen. Bijvoorbeeld voor ICT-voorzieningen of voor vakliteratuur.

Daarnaast zijn er kosten die niet op declaratiebasis worden vergoed. Dit zijn kosten in verband met de representativiteit (bijvoorbeeld het aanbieden van attenties en geschenken, fooien, aanpassing en inrichting woning en persoonlijke verzorging). Voor dergelijke kosten ontvangen de functionarissen in de ambtelijke top maandelijks een vaste vergoeding op grond van het Besluit vergoeding representatiekosten rijkspersoneel. Kosten vanwege een binnenlandse of buitenlandse dienstreis kunnen worden vergoed of gedeclareerd conform het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland. Voor logieskosten gelden maximumvergoedingen waarvan kan worden afgeweken als de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Bij elke overschrijding van de maximumvergoeding voor logieskosten dient de reden voor de overschrijding te worden aangegeven.

Uitgaven bij dienstreizen van privédiners en privélunches en van de minibar kunnen niet worden gedeclareerd omdat daarvoor een dagvergoeding wordt verstrekt. Wel kunnen zakendiners en zakenlunches als bijkomende kosten worden gedeclareerd. De met dienstreizen gemoeide (vlieg)reis en hotelaccommodatie worden over het algemeen vanuit het departement geregeld en betaald zodat het declareren van deze kosten achterwege kan blijven.

Uit de informatie die afkomstig is uit het Wob-verzoek blijkt dat ook de regelgeving voor de declaraties van en vergoedingen voor functionarissen in de ambtelijke top in vrijwel alle gevallen juist is toegepast. Wel blijkt dat de maximumvergoedingen voor logieskosten regelmatig worden overschreden. Verklaringen hiervoor zijn onder andere: het vergezellen van de bewindspersoon in een duurder hotel, het niet beschikbaar zijn van goedkopere hotelkamers en tijdelijk gestegen prijzen van hotelkamers

vanwege belangrijke congressen. Deze verklaringen nemen niet weg dat zoveel als mogelijk hotels moeten worden geboekt waarvan de prijs binnen de maximumvergoeding voor logieskosten ligt.

Vraag 2

Is naar uw mening de soberheid die in deze tijd gepast is daarbij in acht genomen?

Antwoord 2

Bij de afweging of uitgaven al of niet voor vergoeding in aanmerking komen, moeten bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top zich realiseren dat alles wat mag, niet vanzelfsprekend ook hoeft. Van bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top wordt soberheid verwacht bij de besteding van publieke middelen, zeker ook in economisch moeilijke tijden waarin ook op burgers een appel wordt gedaan.

Ten behoeve van de uitoefening van hun functie worden door ministers, staatssecretarissen en functionarissen in de ambtelijke top kosten gemaakt. De beoordeling of een uitgave met gepaste soberheid heeft plaatsgevonden is sterk afhankelijk van de omstandigheden en de context waarin de uitgave is gedaan. Om daarvan op een correcte wijze reenschap te geven, is nadere duiding van de gemaakte kosten van belang. Van een aantal ogenschijnlijk opmerkelijke kostensoorten uit de recente berichtgeving blijkt dan bijvoorbeeld dat deze door medewerkers per abuis zijn geadministreerd als bestuurskosten van een bewindspersoon terwijl de gemaakte kosten niet direct herleidbaar zijn naar de ambtsvervulling van de individuele bewindspersoon. Verder is de hoogte van het totaal van de kosten vaak te koppelen aan de beleidsterreinen waarop het ministerie actief is. Zo zal de post «reiskosten» bij het ministerie van Buitenlandse Zaken vanwege de vele dienstreizen aanzienlijk hoger zijn dan bij de andere ministeries.

Of bij het toekennen van voorzieningen aan bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top in alle gevallen gepaste soberheid in acht is genomen, is in zijn algemeenheid derhalve lastig te beoordelen. Over het geheel genomen zijn de openbaar gemaakte kosten ten behoeve van de ambtsvervulling van bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top voorzichtig te noemen. Gezien de gepresenteerde gegevens kom ik tot de conclusie dat het totaal van de uitgaven – zeker ook gezien de aanzienlijke kostenpost van de buitenlandse dienstreizen – niet buitensporig is.

Bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top moeten verantwoord omgaan met publieke middelen. Verantwoording van de soort en de hoogte van gemaakte kosten is essentieel. Om deze reden moet er helderheid bestaan over uitgaven die samenhangen met de uitvoering van het ambt. Het kabinet is voornemens zo veel mogelijk specifieke voorzieningen die onmisbaar zijn voor het functioneren (bestuurskosten) in de toekomst actief openbaar maken. De duiding van deze uitgaven is daarbij een aspect om correct reenschap te kunnen geven van de besteding van de publieke middelen.

Vraag 3

Zijn de declaratieregels voor alle overheidsdiensten uniform of bestaan er belangrijke verschillen tussen de regels voor verschillende overheidslichamen?

Antwoord 3

Het voorzieningenstelsel voor bewindspersonen en functionarissen in de ambtelijke top is bij de beantwoording van de eerste vraag uiteengezet.

Op het voor bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen geldende stelsel van voorzieningen en onkostendeclaraties wordt hierna ingegaan.

Er zijn geen fundamentele verschillen in de regels tussen overheidslagen. Er geldt een eensluidende systematiek. Bedoeling van het voorzieningenstelsel voor benoemde bestuurders is dat – tenzij daarvoor goede redenen zijn – de handelwijze voor declaraties en voorzieningen zoveel als mogelijk gelijk is. In de Handreiking integriteit politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen uit april 2011 is dit in het hoofdstuk over voorzieningen uitgebreid toegelicht (een coproductie van VNG, IPO, Unie van Waterschappen en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Deze handreiking is beschikbaar op www.integriteitoverheid.nl.

De Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet bepalen dat benoemde ambtsdragers geen inkomsten genieten in welke vorm dan ook buiten hetgeen bij of krachtens de wet is toegekend. In de rechtspositiebesluiten en -regelingen zijn vervolgens de toegestane voorzieningen geregeld voor de desbetreffende bestuurders (bestuurskosten). Stelregel daarbij is dat uitsluitend voorzieningen benodigd voor de ambtsvervulling voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat om functionele uitgaven die noodzakelijk zijn om het politieke ambt te kunnen vervullen. Ook hier geldt dat bepaalde basisvoorzieningen ten laste van de bedrijfsvoering komen.

Sluitstuk voor benoemde bestuurders is de ambtstoelage. Deze toelage is bedoeld voor zaken die een sterk privéaspect hebben, maar die gezien het met de functievervulling samenhangende karakter daaraan mede ten dienste staan. De vergoeding is voor kostencomponenten als bijvoorbeeld representatie, vakliteratuur, contributies, lidmaatschappen, bureaunkosten, zakelijke giften, representatieve ontvangsten aan huis en excursies.

Uitgangspunt is – net als bij voorzieningen voor bewindspersonen – dat voorzieningen voor de ambtsvervulling zoveel mogelijk vanuit het bestuursorgaan ten laste van de begroting in natura ter beschikking van bestuurders worden gesteld. De kosten daarvan worden rechtstreeks door gemeente, provincie of waterschap zonder tussenkomst van de betrokken ambtsdrager voldaan (bijvoorbeeld computer, opleidingen, congressen).

Er is ook hier een mogelijkheid van declaratie van incidentele functionele kosten. Daarbij gelden de declaratieregels van de desbetreffende gemeente, provincie of waterschap. Ook hier geldt dat alleen ambtsgerelateerde kosten voor vergoeding in aanmerking komen.

Het declareren van kosten geschiedt onder overlegging van bewijsstukken. Declaraties worden afgewikkeld volgens een daartoe door provincie, gemeente of waterschap vastgestelde administratieve procedure met gebruikmaking van door provincie, gemeente of waterschap vastgestelde formulieren.