Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2019–2020

35 530 Instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 mei 2020 en het nader rapport d.d. 6 juli 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 20 maart 2020, no. 2020000573, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de instelling van een permanent adviescollege op het terrein van de (financiële) rechtspositie voor politieke ambtsdragers. Inhoudelijke deskundigheid en politieke onafhankelijkheid zijn de belangrijkste argumenten die ten grondslag liggen aan dit voorstel. Het voorstel regelt de voorwaarden voor de samenstelling van het college, de reikwijdte van de taak van het college, en het moment van inwerkingtreding van wetgeving die volgt uit adviezen van het college.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het nut van de instelling van een onafhankelijk adviescollege voor deze materie. Zij heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel. De Afdeling adviseert om de reikwijdte van de adviestaak van het adviescollege te verduidelijken. Daarnaast geeft de zij in overweging om als uitgangspunt een periodieke herijking van de rechtspositie voor politieke ambtsdragers door het college op te nemen. Verder adviseert de Afdeling om in het voorstel te regelen dat leden van het college niet onder de WNT-norm mogen vallen.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-35530-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2020

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van het wetsvoorstel en de toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 maart 2020, no. 20200000124071, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 mei 2020, no. W04.20.0065/I, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) onderschrijft het nut van de instelling van een onafhankelijk adviescollege voor deze materie. Zij heeft evenwel een aantal opmerkingen bij het voorstel. De Afdeling adviseert om de reikwijdte van de adviestaak van het adviescollege te verduidelijken. Daarnaast geeft zij in overweging om als uitgangspunt een periodieke herijking van de rechtspositie voor politieke ambtsdragers door het college op te nemen. Verder adviseert de Afdeling om in het voorstel te regelen dat leden van het college niet onder de WNT-norm mogen vallen. Deze opmerkingen geven het kabinet aanleiding tot de volgende overwegingen.

1. Inhoud en achtergrond van het voorstel

Het wetsvoorstel betreft de oprichting van een permanent adviescollege op het terrein van de rechtspositie voor politieke ambtsdragers. De adviezen van dit college betreffen het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige geldelijke aanspraken van volksvertegenwoordigers en bestuurlijke ambtsdragers op het niveau van het (Konink)rijk (inclusief de Hoge Colleges van Staat), provincie, waterschappen, openbare lichamen en gemeenten.[2] Het belang van het op te richten college ligt volgens de toelichting in zowel de inhoudelijke deskundigheid als de gedepolitiseerde en onafhankelijke oordeelsvorming. Op basis daarvan moet het college komen tot zwaarwegende adviezen die ten goede komen aan de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Dit is van belang voor het functioneren van de parlementaire democratie, aldus de toelichting.[3]

In 2004 adviseerde de Commissie-Dijkstal over de rechtspositie van politieke ambtsdragers en topambtenaren.[4] De adviezen van deze commissie hielpen regering en Staten-Generaal om tot wetgeving te komen. Zoals de toelichting aangeeft is het niet eenvoudig om beslissingen te nemen met betrekking tot de eigen rechtspositie.[5] Uit de ervaringen met de Commissie-Dijkstal vloeide de wens voort om tot een permanent adviescollege te komen. In 2006 deed de regering een eerste voorstel voor een adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren.[6] Dit voorstel werd in 2009 op grond van financiële overwegingen ingetrokken.[7]

In 2015 kwam de regering met een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers waarin het zich positief uitsprak over een adviescommissie.[8] Op basis daarvan gaf de regering in 2018 aan met een

---

[2] Voorgesteld artikel 2.
[3] Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Aanleiding», paragraaf 3 «Uitgangspunt in de «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers», Zie ook Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73, bijlage.
[4] Kamerstukken II 2005/06, 28 479, nr. 4, bijlage.
[5] Memorie van toelichting, paragraaf 3 «Uitgangspunt in de «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers»».
[6] Kamerstukken II 2009/10, 30 427, nr. 16.
[7] Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 17, p. 1–2.
[8] Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73, bijlage, p. 61.

voorstel te komen voor de oprichting van een adviescommissie voor de geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers.[9] Het wetsvoorstel geeft daaraan nu uitvoering.

De Afdeling onderschrijft het nut van de instelling van een onafhankelijk adviescollege. Terecht wordt in de toelichting in dat verband het belang van zowel inhoudelijke deskundigheid en onafhankelijke oordeelsvorming onderstreept. Zij merkt over het wetsvoorstel nog het volgende op.

2. Reikwijdte van de adviestaak

Volgens het voorstel en de toelichting zal het permanente adviescollege zich buigen over alle financiële aanspraken van politieke ambtsdragers. Dit betreft niet alleen de beloning maar ook andere geldelijke aanspraken.[10] Daarbij is onduidelijk welke onderwerpen nu precies vallen onder «geldelijke aanspraken». Hierop is ook gewezen door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft gevraagd om verduidelijking of een onderwerp zoals de sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers, waar de Commissie-Dijkstal destijds over adviseerde, onder de adviestaak valt.[11]

De toelichting stelt in reactie hierop dat financiële aspecten uitgangspunt zijn en dat voor daarmee samenhangende zaken de aard van het betreffende onderwerp bepaalt of het college hierover kan adviseren.[12] Daarmee staat niet zonder meer vast of een onderwerp, zoals bijvoorbeeld door de VNG genoemd, valt onder de reikwijdte van de adviestaak. In dit kader verdient het aanbeveling om aan te sluiten bij de definitie van «geldelijke voorzieningen» zoals volgt uit artikel 63 van de Grondwet voor wat betreft de rechtspositie van de leden van de Staten-Generaal.[13] Het wetsvoorstel voor het instellen van een permanent adviescollege maakt overigens geen inbreuk op dit artikel.[14]

Verder blijkt uit de toelichting dat het college dient te adviseren over majeure, structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers in bredere zin.[15] Dit blijkt niet uit de tekst van het wetsvoorstel. Bovendien wordt niet toegelicht wat wordt verstaan onder «majeure, structurele» wijzigingen, bijvoorbeeld aan de hand van voorbeelden. Daarmee wordt veel ruimte gelaten voor de regering om per voorstel te bepalen of dit wel of niet aan het college ter advisering moet worden voorgelegd. De vraag is of dit niet in te veel gevallen kan leiden tot discussie over de vraag of over een voorstel advies moet worden gevraagd. Gelet op de aanleiding voor het instellen van het permanente adviescollege, te weten dat dit een onafhankelijk en gedepolitiseerd oordeel kan geven over het aansprakenniveau,[16] lijkt dit niet wenselijk.

---

[9] Kamerstukken II 2017/18, 28 479, nr. 78.

[10] Voorgesteld artikel 2; memorie van toelichting, paragraaf 6 «De reikwijdte van de adviestaak».

[11] Memorie van toelichting, paragraaf 4 «Advies en consultatie».

[12] Memorie van toelichting, paragraaf 4 «Advies en consultatie».

[13] Zie in dit verband de Wet schadeloosstelling Tweede Kamerleden, de Wet Vergoedingen leden Eerste Kamer en de Algemene Pensioenwet politieke ambtsdragers.

[14] Artikel 63 Grondwet regelt dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden worden geregeld bij wet en dat de beide kamers een wetsvoorstel ter zake alleen kunnen aannemen met een tweederde meerderheid. Het wetsvoorstel valt daar buiten: het bevat geen regeling van geldelijke voorzieningen maar alleen de instelling van een adviescollege dat daarover gaat adviseren en een regeling van het moment van inwerkingtreding.

[15] Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Aanleiding», paragraaf 3 «Uitgangspunt in de «Integrale visie op de (rechts)positie van politieke ambtsdragers», paragraaf 5 «Permanent karakter van het college en wijze van advisering».

[16] Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Aanleiding».

De Afdeling adviseert om de reikwijdte van de adviestaak in de toelichting te verduidelijken en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Reikwijdte van de adviestaak

De Afdeling adviseert om de reikwijdte van de adviestaak van het adviescollege te verduidelijken. Het kabinet acht de voorgestelde wetstekst op dit punt toereikend omdat een sluitende opsomming wordt gegeven van de arbeidsvoorwaardelijke aspecten waarover het college moet gaan adviseren. Naar aanleiding van dit advies is wel de uiteenzetting in de memorie van toelichting over de reikwijdte van de adviestaak aangepast. Toegelicht is dat de adviestaak betrekking heeft op arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen met een financiële dimensie. Ook zijn voor de adviestaak van het college voorbeelden gegeven van majeure en structurele wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers waarover geadviseerd dient te worden.

3. Periodieke herijking rechtspositie politieke ambtsdragers

Uit de toelichting blijkt de verwachting dat het college in ieder geval eenmaal per kabinetsperiode advies uitbrengt.[17] De toelichting gaat daarbij niet in op de vraag of en hoe deze verwachting in de praktijk zal worden gerealiseerd. In het voorstel zelf is hierover geen bepaling opgenomen. De vraag rijst in hoeverre, gelet op de periodieke herijking van de financiële rechtspositie die de regering kennelijk voor ogen heeft, deze verwachting in het wetsvoorstel zou moeten worden vastgelegd. Op deze wijze zou kunnen worden voorkomen dat het college in een politiek debat terecht komt over de vraag of en wanneer het tot een advies zou moeten komen.

In dit kader wijst de Afdeling op het in de toelichting genoemde voorbeeld van Canada. Daar is bepaald dat er zo snel mogelijk na de verkiezingen van het parlement wordt gestart met een periodieke herijking.[18] Kenmerk hiervan is dat een dergelijke herijking relatief vroeg in een kabinetsperiode gereed kan zijn, waardoor eventuele aanpassingen in de regelgeving tijdig voor de volgende verkiezingen tot stand kunnen komen. Indien deze praktijk in Nederland zou worden gevolgd, zou mogelijk worden voorkomen dat regering en Tweede Kamer kort voor verkiezingen van de Tweede Kamer over de eigen financiële rechtspositie moeten besluiten. Dit sluit aan bij de keuze in het voorstel dat aanpassingen pas in werking treden na installatie van nieuwe Kamerleden en bewindspersonen.[19]

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.

3. Periodieke herijking rechtspositie politieke ambtsdragers

In het advies merkt de Afdeling op dat uit de toelichting blijkt dat de verwachting van de regering is dat het college in ieder geval eenmaal per kabinetsperiode advies uitbrengt. De Afdeling leidt hieruit af dat de regering kennelijk een periodieke herijking van de financiële rechtspositie van politieke ambtsdragers voor ogen heeft. De Afdeling vraagt zich daarbij af in hoeverre dit in het wetsvoorstel zou moeten worden vastgelegd. Volgens de Afdeling zou het vastleggen van een periodieke herijking kunnen voorkomen dat het adviescollege in een politiek debat terecht komt over de vraag of wanneer het tot een advies zou moeten

[17] Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Financiële gevolgen».
[18] Memorie van toelichting, paragraaf 4 «Buitenlandse adviescolleges».
[19] Voorgesteld artikel 4.

komen. De Afdeling wijst in dit kader op het in de toelichting aangehaalde voorbeeld van Canada, waar zo snel mogelijk na de verkiezingen van het parlement wordt gestart met een herijking en stelt dat Nederland deze praktijk zou kunnen volgen.

In de memorie van toelichting is de verwachting en niet de verplichting uitgesproken dat eenmaal tijdens een kabinetsperiode een advies wordt uitgebracht. Met het voorstel is beoogd een adviescollege in te stellen dat – gegeven de adviesaanvragen van de regering – ook juist zelf op eigen instigatie adviezen kan uitbrengen. Het opnemen van een vaste termijn waarbinnen of een moment waarop het adviescollege periodiek met een advies zou moeten komen is, gegeven deze onafhankelijke positie, volgens het kabinet daarom niet wenselijk. Het vastleggen van een adviesverplichting in de wet in lijn met de praktijk in Canada is bovendien lastig gegeven de onvoorspelbaarheid van de duur van een kabinetsperiode in de Nederlandse verhoudingen. Het opnemen van een bepaalde termijn waarbinnen of een moment waarop periodiek een advies moet worden uitgebracht zou er om deze reden toe kunnen leiden dat uitgerekend een advies wordt verwacht tijdens een demissionaire periode van een kabinet.

4. Onafhankelijkheid van het adviescollege

De toelichting stelt dat leden van het college die afkomstig zijn uit de wetenschap niet onderhevig mogen zijn aan de norm in de Wet Normering Topinkomens (WNT).[20] Dit om te voorkomen dat zij indirect over hun eigen salaris adviseren. De (WNT) regelt hoeveel salaris topfunctionarissen in de (semi)publieke sector maximaal mogen verdienen. Enkele sectoren hebben een eigen maximum voor het salaris van topfunctionarissen. De WNT definieert een aantal specifieke topfuncties bij de overheid.[21] Voor andere WNT-instellingen wordt een meer algemene definitie gehanteerd:

«Topfunctionarissen zijn degenen die behoren tot het hoogste uitvoerende of toezichthoudende orgaan van een rechtspersoon of instelling, alsmede de hoogste ondergeschikte of de leden van de groep hoogste ondergeschikten aan dat orgaan of degenen belast met de dagelijkse leiding van de gehele rechtspersoon of instelling.»[22]

Voor topfunctionarissen geldt dat een verhoging van het salaris van de Ministers kan leiden tot een verhoging van de WNT-norm. Om die reden is begrijpelijk dat gesteld wordt dat de leden die uit de wetenschap afkomstig zijn geen topfunctionaris kunnen zijn in de zin van de WNT. Deze incompatibiliteit is echter niet in het voorstel zelf opgenomen. Tevens is niet duidelijk waarom dit alleen zou moeten gelden voor leden uit de wetenschap en niet voor alle leden. Nu de reikwijdte van de WNT periodiek ter discussie staat kan bovendien niet worden uitgesloten dat ook andere leden van het college, dan zij afkomstig uit de wetenschap, onder deze definitie en daarmee de bezoldigingsnorm (gaan) vallen.

De Afdeling adviseert in het voorstel te bepalen dat leden van het college niet onder de reikwijdte van de WNT mogen vallen.

---

[20] Memorie van toelichting, paragraaf 7 «Instelling en samenstelling van het college».
[21] Zie artikel 1.1.sub b.
[22] Zie artikel 1.1.sub b.

4. Onafhankelijkheid van het adviescollege

Verder adviseert de Afdeling om in het voorstel te regelen dat leden van het college niet onder de WNT-norm mogen vallen. In lijn met dit advies is in artikel 3 een nieuw vierde lid ingevoegd waarin is bepaald dat een lid van het adviescollege niet tevens een functie als topfunctionaris in de zin van de WNT mag bekleden. De uiteenzetting in de toelichting over onverenigbare betrekkingen van de leden van de adviescommissie is op dit punt aangepast.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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