

Vergaderjaar 2007–2008

30 426

Wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten in verband met de wijziging van de hoogte van de bezoldiging van de ministers, de minister president, de staatssecretarissen, de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman

Nr. 12

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 19 juni 2008

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het nader verslag en wil de leden van de verschillende fracties danken voor hun inbreng.

1. Inleiding en relatie tot ontwikkelingen elders

De leden van de fractie van de PvdA hadden met interesse kennis genomen van het wetsvoorstel en de bijgevoegde nota van wijziging. Deze leden hechtten aan de afspraken in het regeerakkoord over de beperking van de inkomens in de publieke en semi-publieke sector en vinden het belangrijk dat de verschillende elementen hiervan gezamenlijk behandeld worden. Zij zagen het voorliggende wetsvoorstel als een opening een compleet loongebouw in de publieke en semi-publieke sector op te zetten, maar konden dit niet los zien van de beperkingen die elders in de beloningen nodig zijn om dit loongebouw te voltooien. De leden van de PvdA-fractie waren verheugd dat de regering deze samenhang ook ziet en een kabinetsreactie in het vooruitzicht stelt op het laatste rapport van de commissie Dijkstal, dat hierover handelt. De leden vroegen naar het verband tussen deze salarisverhoging en de maximering van lonen in de publieke en semi-publieke sector en hoe de regering dit verband wil vormgeven. In het uiterste geval konden deze leden zich voorstellen dat de behandeling van dit wetsvoorstel aangehouden wordt, zodat beide onderwerpen in samenhang behandeld kunnen worden.

Het vraagstuk van de normering van topinkomens in de semi-publieke sector is complex. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft daarom de commissie Dijkstal verzocht een advies uit te brengen over de normering binnen de semi-publieke sfeer op sectorniveau. De aanpak die het vorige kabinet bij het streven naar een sectorale normering voor ogen stond, omvatte drie fasen, te weten: normering (vast te leggen in sectorspecifieke codes), verankering (in de vorm van wettelijke instrumenten om de toepassing van de codes voor te schrijven) en als laatste noodzakelijk onderdeel handhaving (ter sanctionering van de codes). De commissie heeft er echter voor gekozen enkel de meer principiële vraagstelling van de taakopdracht te aanvaarden. De

commissie was van mening dat de regering aan de hand van het advies zelf in staat is aan de uitvoeringstechnische aspecten nadere invulling te geven.

De Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (hierna: commissie Dijkstal) heeft in het advies «Normeren en waarderen» voorstellen gedaan voor het voeren van topinkomensbeleid in de semi-publieke sector. Dat advies bouwt voort op de eerdere adviezen van de commissie en vormt daarmee een eenheid. Het advies «Normeren en waarderen» van de commissie biedt derhalve goede aanknopingspunten het topinkomensbeleid in de semi-publieke sector vorm te geven, zoals weergegeven in het Coalitieakkoord. De uitvoeringstechnische aspecten – hoe de normering daadwerkelijk te handhaven – zijn niet besproken door de commissie maar bestuurlijk en juridisch wel zeer complex. Voor het formuleren en uitvoeren van effectief beleid is de beantwoording van de vraag naar de handhaving echter wezenlijk. Een kabinetsstandpunt op het advies «Normeren en waarderen» is niet compleet zonder dat de regering inhoud heeft gegeven aan het vraagstuk van de uitvoering. Dat heeft de consequentie dat het kabinetsstandpunt niet op korte termijn geformuleerd is.

De eenheid van het topinkomensbeleid in de publieke en semi-publieke sectoren wordt gewaarborgd door de eenheid van de afzonderlijke adviezen van de commissie en bijbehorende kabinetsstandpunten. Maar er is een volgtijdelijkheid. Voordat topinkomensbeleid in de semi-publieke sector effectief kan worden, is het noodzakelijk dat eerst de norm in de publieke sector is vastgelegd. Daarin voorzien de onderhavige wetsvoorstellen en nota's van wijziging. Het aanhouden van dit wetsvoorstel totdat beide onderwerpen in samenhang behandeld kunnen worden, leidt tot onduidelijkheid over de verankering van het topinkomensbeleid in de semi-publieke sector, hetgeen het inhoud geven aan het beleid in die sector beduidend kan vertragen.

De leden van de SP-fractie hadden aangegeven in te kunnen stemmen met het instellen van een helder loongebouw. Zij hadden echter veel moeite met de voorgenomen verhoging van de beloning van politieke ambtsdragers. Verder hadden deze leden met gemengde gevoelens kennisgenomen van de vele nota's van wijziging die zijn ingediend. Zij vroegen hoe de regering de grote hoeveelheid wijzigingen verklaart, welke nieuwe kennis en inzichten aanleiding waren voor de wijzigingen en welke belangengroepen invloed op de voorgestelde wijzigingen hebben gehad.

De voorgestelde wijzigingen houden verband met verschillende ontwikkelingen. In de eerste plaats is een nieuwe regering aangetreden die uitvoering heeft gegeven aan de afspraken die in het Coalitieakkoord zijn opgenomen. Dat betreft de gefaseerde invoering van de verhoging van het ministersalaris en de instelling van een Commissie van Wijzen. In de tweede plaats is aandacht geweest voor de ontwikkelingen die zich na de indiening van het wetsvoorstel in de voor werknemers geldende werkloosheidsregelingen hebben voorgedaan. Rekening houdend met het bijzondere karakter van het politieke ambt zijn deze in de voorgestelde wijzigingen doorvertaald en is bepaald hoe uitvoering moet worden gegeven aan de voorgestelde maatregelen. Verder heeft het kabinet ook invulling willen geven aan eigen opvattingen over de uitwerking van de sollicitatieplicht en de aanspraken op wachtgeld. Anders dan de leden van de fractie van de SP veronderstelden, houden de voorgestelde wijzigingen geen verband met de invloed van specifieke belangengroepen.

De leden van de VVD-fractie bedankten de regering voor de gegeven antwoorden en wilden nog een aantal vragen voorleggen. De leden van de ChristenUnie-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van

de nota's van wijzigingen, als uitwerking van het Coalitieakkoord. Hieronder wordt ingegaan op de door deze leden gestelde vragen.

2. Procentuele verhoging

De leden van de CDA-fractie stelden vast dat de tweede nota van wijziging betrekking heeft op het voorstel van de regering het ministersalaris in deze fase niet met 30%, maar met een eerste stap van 10% te verhogen. Deze 10% is gekoppeld aan de herinvoering van de 40-urige werkweek. De leden van de CDA-fractie vroegen of een dergelijke koppeling aan de 40-urige werkweek ook aan de orde is bij de overige politieke ambten. Bij de toepassing van de verhoging van het ministersalaris op de overige groepen politieke ambtsdragers is rekening gehouden met de achtergebleven salarisontwikkeling ten gevolge van de gewijzigde arbeidsduur; zij het op indirecte wijze. Dat geldt ook bij de toepassing van de eerste fase van 10%. In het advies «Over dienen en verdienen» heeft de commissie Dijkstal geconstateerd dat bewindslieden niet kunnen profiteren van arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van werktijd aanpassingen en schalenherstructureringen. Zo is bijvoorbeeld de mogelijkheid voor rijksambtenaren de arbeidsduur te verlengen tot 40 uur niet van toepassing op politieke ambtsdragers. Daarnaast kennen ministers en staatssecretarissen in tegenstelling tot de ambtelijke top geen inkomens- toeslagen. Om de ontstane achterstand in te lopen, adviseerde de commissie Dijkstal het salarisniveau van de minister met 30% te verhogen. In het vervolgadvisie «Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers» deed de commissie voorstellen voor de vormgeving van de structuur van de beloning van politieke ambtsdragers in relatie tot het normsalaris van de minister. Uitgangspunt voor de nieuwe beloningsverhoudingen tussen de verschillende groepen politieke ambtsdragers is dat de beloningen worden afgeleid van het nieuwe voorgestelde ministersalaris, waarin als gezegd de arbeidsduur op basis van 40 uur is verdisconteerd. Aan de hand van de loonontwikkeling zijn nieuwe salarisniveaus vastgesteld. Bij het bepalen van het beloningsniveau is rekening gehouden met de achtergebleven salarisontwikkeling ten gevolge van de gewijzigde arbeidsduur in het algemeen. De verhoudingsgetallen van de salarisniveaus zijn afgeleid van het (nieuwe) ministersalaris dat als normsalaris aan de top van het salarisgebouw staat. Om de salarisverhoudingen duidelijker te markeren, werd voorgesteld één nieuwe salaristabel voor politieke ambtsdragers te introduceren.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af waarom is afgeweken van het door het vorige kabinet en de commissie Dijkstal gehanteerde uitgangspunt dat een verhoging van het ministersalaris pas op een volgende regering van toepassing zou moeten zijn en welk probleem er opgelost zou worden door onmiddellijke verhoging van deze salarissen. Deze wetsvoorstellen kennen een lange voorbereidingstijd. In november 2002 heeft de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de adviesopdracht aan de commissie Dijkstal geformuleerd en de Tweede Kamer daarover geïnformeerd¹. In april 2004 heeft de commissie Dijkstal haar advies uitgebracht en is het advies aan de Tweede Kamer toegezonden². Het toenmalige kabinet heeft bij brief van 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer een kabinetstandpunt aan de Tweede Kamer gezonden³. Dat kabinet vond het een goede gedachte van de commissie Dijkstal om niet een besluit te nemen over het eigen salaris. Om die reden wilde het toenmalige kabinet de noodzakelijke wetgeving tot stand te brengen die voor de leden van het volgende kabinet zouden gelden. Dat kabinet heeft dan ook zorg gedragen voor indiening van onderhavige wetsvoorstellen. Het is dus het vorige kabinet dat heeft besloten over de salarisvoorstellen. Zoals bij uw Kamer bekend, is het in die kabinetsperiode echter niet tot een afronding van de wetsbehandeling gekomen. Gelet op

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

² Kamerstukken II 2003–2004, 28 479, nr. 4.

³ Kamerstukken II 2003–2004, 28 479, nr. 7.

genoemde voorbereidingen meen ik dat ruim voldoende zorgvuldigheid is betracht. Daarbij geldt bovendien dat door het kabinet wordt voorgesteld te komen tot een gefaseerde invoering van de verhoging van het ministerssalarij, te besluiten door een Commissie van Wijzen.

De leden van de SP-fractie constateerden dat de regering voorstelt dat niet het ministerssalarij, maar het inkomen van de minister-president de maximumnorm moet worden in de (semi-)publieke sector. Deze leden vroegen of de regering hun mening deelt dat hiermee een extra verhoging wordt ingevoerd.

Het is zeker zo dat bij discussies over topinkomens wel wordt gesproken over de «Balkenende-norm». De regering stelt echter niet het inkomen van de minister-president als maximumnorm voor. Het Coalitieakkoord wordt aldus geïnterpreteerd dat het ministerssalarij als norm wordt gehanteerd, overeenkomstig het advies van de commissie Dijkstal. Het ministerssalarij dient de norm te worden in de (semi-)publieke sector. Met de onderhavige nota van wijziging wordt daar geen verandering ingebracht. Inzet blijft dus dat het ministerssalarij met 30% wordt verhoogd en daarmee weer de norm in de (semi-)publieke sector wordt. Om die reden wordt ook voorgesteld het salaris van de minister-president in een percentage van het ministerssalarij uit te drukken.

De leden van de VVD-fractie hadden zich in het verslag positief uitgelaten over de oorspronkelijke verhoging van de bezoldiging. Zij gaven aan verbaasd te zijn dat de aanvankelijk voorgestelde verhoging van de bezoldiging van de minister-president, de ministers en de staatssecretarissen met 30% wordt beperkt tot 10%. Deze leden vroegen naar de reden van deze wijziging, nu de aard van de werkzaamheden van bewindslieden het afgelopen jaar toch niet is veranderd. Welke andere inzichten dan voorheen zijn er thans over de taken en verantwoordelijkheden van bewindslieden, zo vroegen zij.

De inzichten van de regering over de taken en bewindslieden zijn niet veranderd. De regering baseert zich nog altijd op de adviezen van de commissie Dijkstal. Op de oorspronkelijk voorgestelde verhoging van het ministerssalarij met 30% wordt dan ook niet teruggekomen. In lijn met het Coalitieakkoord wordt echter voorgesteld het ministerssalarij voortsnog met 10% te verhogen en een Commissie van Wijzen in te stellen. Deze commissie besluit op welk tijdstip of tijdstippen de bezoldiging van ministers verder wordt verhoogd tot 130%. De regering benadrukt dat de Commissie van Wijzen dus geen advies uitbrengt. De commissie krijgt de zelfstandige bevoegdheid te besluiten op welke wijze het ministerssalarij wordt verhoogd. Meerwaarde van deze werkwijze is dat onafhankelijke besluitvorming over de invoering van de verhoging plaatsvindt.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie zich af waarom het feitelijke bedrag van de bezoldiging in de wetstekst is opgenomen. Deze leden meenden dat als gevolg hiervan iedere indexering tot formele wijziging van de wet moet leiden.

Anders dan de leden van de fractie van de VVD kennelijk menen, is het mogelijk in de wet te bepalen dat de indexering van een bedrag geschiedt bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling. Zo is in het huidige artikel 1, tweede lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen bepaald dat de bezoldiging van ministers en staatssecretarissen bij algemene maatregel van bestuur wordt aangepast aan de algemene verhoging van de bezoldiging van het burgerlijk rijksperoneel. Dit artikel 1 wordt met het wetsvoorstel vernummerd, maar blijft in essentie gehandhaafd. Het voordeel van deze werkwijze is dat het niveau van de bezoldiging van ministers is neergelegd in een wet en daarmee onderwerp is van debat met de Staten-Generaal, maar dat een technische aanpassing van dat bedrag aan de loonontwikkeling op een eenvoudiger

wijze kan worden gerealiseerd volgens een vooraf bepaalde berekeningswijze. Bovendien heeft aanvaarding van het pakket wetsvoorstellen ter uitvoering van de voorstellen van de commissie Dijkstal tot gevolg dat de aanpassing van bedragen wordt vereenvoudigd. Nu moeten bij algemene maatregel van bestuur de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer en de bezoldiging van ministers, staatssecretarissen, de vice-president en leden van de Raad van State, de voorzitter en leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de substituu-ombudsman worden aangepast aan een algemene verhoging van de bezoldiging van het burgerlijk rijksperoneel. Als de aan de orde zijnde voorstellen van wet worden aanvaard, wordt de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer en de bezoldiging van de minister-president, de staatssecretarissen, de vicepresident en leden van de Raad van State, de voorzitter en leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de substituu-ombudsman uitgedrukt in een percentage van de bezoldiging van ministers en hoeft alleen de bezoldiging van ministers nog bij algemene maatregel van bestuur te worden aangepast.

3. Instelling van een permanent adviescollege

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het door de commissie Dijkstal voorgestelde permanente adviescollege voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers niet capabel wordt geacht te beslissen over de uiteindelijke salarisverhoging en waarom een Commissie van Wijzen wordt ingesteld.

De voorgestelde Commissie van Wijzen is een andersoortige instantie dan het genoemde adviescollege. Dit adviescollege is in wezen een voortzetting van de (tijdelijke) commissie Dijkstal. De commissie Dijkstal heeft een gedegen en duidelijk advies uitgebracht over het ministerssalaris en de beloningsstructuur voor politieke ambtsdragers. De deskundigheid van de commissie staat op geen enkele wijze ter discussie. De opvattingen van de commissie over de verhoging van het ministerssalaris zijn helder en onderbouwd. Het ligt echter niet in de rede deze commissie te laten beslissen over de invoering van het eigen advies. De voorziene Commissie van Wijzen krijgt geen adviestaak, maar heeft de opdracht te besluiten over het tijdstip van invoering van de verdere verhoging van het ministerssalaris, zoals de leden van de fractie van de PvdA terecht constateerden. De commissie krijgt daartoe een wettelijke bevoegdheid die niet door de regering wordt voorzien van richtlijnen of criteria.

De leden van de PvdA-fractie meenden verder dat in de opdracht de vraag besloten ligt of de Commissie van Wijzen tot een ander oordeel kan komen dan een verhoging met 30% en de termijn waarbinnen een verhoging plaats zou moeten vinden. Als de verhoging over een langere termijn wordt uitgesmeerd zou dat het werk van het adviescollege kunnen doorkruisen dat aan de start van elke nieuwe kabinetsperiode een advies uit mag brengen. Wat is in een dergelijk geval de verhouding tussen beide organen, zo vroegen deze leden.

Voorgesteld wordt in de wet te bepalen dat de Commissie van Wijzen besluit over het tijdstip van invoering van de verdere verhoging tot 130%. Het wetsvoorstel geeft daarbij bindende kaders. De verhoging van het ministerssalaris geschiedt op het bij besluit van de commissie vastgestelde tijdstip en de commissie kan daarbij besluiten het bedrag op verschillende tijdstippen in stappen te verhogen tot 130%. Niet goed valt dan ook in te zien hoe het permanente adviescollege de werkzaamheden van de Commissie van Wijzen kan doorkruisen. De Commissie van Wijzen besluit over de verhoging van het ministerssalaris. Indien het adviescollege daarnaast adviezen uitbrengt, dienen deze op hun eigen merites te worden beoordeeld en gewogen. Bovendien wordt voorgesteld in de wet te bepalen dat de Commissie van Wijzen binnen twaalf maanden na

inwerkingtreding van de wet een besluit neemt. Dit betekent niet dat de verhoging tot 130% binnen één jaar moet worden gerealiseerd maar wel dat de Commissie van Wijzen binnen een jaar in een besluit moet aangeven wanneer en hoe de verdere verhoging tot 130% plaatsvindt. De Commissie van Wijzen verschaft daarmee binnen afzienbare termijn duidelijkheid, ook voor het permanente adviescollege.

Verder zijn verschillende vragen gesteld over de samenstelling en werkwijze van de Commissie van Wijzen. De leden van de PvdA-fractie waren benieuwd naar de samenstelling en opdracht van de commissie en welke criteria zij geacht wordt te gebruiken om een beslissing te nemen over de verhoging van de ministersalarissen.

Daarnaast gaven de leden van de SP-fractie aan graag een nadere uiteenzetting te ontvangen over de noodzaak van de instelling van een Commissie van Wijzen, de toegevoegde waarde en wie zitting zullen nemen in deze commissie.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de reden voor het instellen van een Commissie van Wijzen, terwijl er al enige jaren geleden een Commissie van Wijzen, te weten de commissie Dijkstal, voorstellen heeft gedaan. Deze leden stelden tevens de vraag waarom de regering niet zelf beslist over de verdere verhoging. Verder vroegen de leden van de VVD-fractie wanneer naar verwachting het percentage van 130% wordt bereikt. Ook stelden zij vragen over de samenstelling en deskundigheid van de Commissie van Wijzen.

Tot slot vroegen de leden van de fractie van de ChristenUnie wanneer de instelling van de Commissie van Wijzen is voorzien en op welke termijn zij concludeert.

In het Coalitieakkoord is een passage opgenomen, waarin staat dat het ministersalaris in stappen wordt aangepast. Aangegeven is dat de aanpassingen niet door de regering worden vastgesteld, maar door een in te stellen Commissie van Wijzen. De regering wil daar uitvoering aan geven. De Commissie van Wijzen doet dus geen voorstellen of adviezen voor de verdere verhoging van de bezoldiging van ministers, maar beslist daadwerkelijk over de inwerkingtreding van de verdere verhoging. De commissie krijgt daarmee een zelfstandige bevoegdheid. De regering wil de maatschappelijke relevantie van de discussie over de hoogte van het ministersalaris niet onderschatten. Een onafhankelijke besluitvorming over de invoering van de verhoging heeft dan ook meerwaarde. De bezetting van de commissie komt aan de orde indien onderhavig wetsvoorstel is aanvaard. Maar het ligt in de rede om bij de personele invulling uit te zien naar personen met onder meer een gerespecteerde staat van dienst en met kennis en ervaring op het terrein van het openbaar bestuur, inkomensbeleid en maatschappelijke verhoudingen. Van de commissie wordt gezaghebbende besluitvorming gevraagd. Zoals reeds is aangegeven, wordt daarbij voorgesteld in de wet te bepalen dat de Commissie van Wijzen binnen twaalf maanden over de verdere verhoging tot 130% beslist. De commissie moet dus binnen één jaar bepalen op welke wijze en wanneer de verhoging tot 130% tot stand komt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst