

Vergaderjaar 2005–2006

30 427

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

Nr. 5

### VERSLAG

Vastgesteld 7 juli 2006

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### Inhoudsopgave

1. Algemeen	1
2. De instelling en het functioneren van de permanente adviescommissie	3
3. De samenstelling van de adviescommissie	4
4. De reikwijdte van de adviestaak van de commissie	5

### 1. Algemeen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Voorzitter, van Beek (VVD), Ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Spiess (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Algra (CDA), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Nijs (VVD), Van Schijndel (VVD), Irrgang (SP), Meijer (PvdA), Özütok (GL), Wagner (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (SP) en Vacature (VVD).

Plv. leden: de Vries (PvdA), Fierens (PvdA), Weekers (VVD), Slob (CU), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), van Gent (GL), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Eski (CDA), Knops (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Hamer (PvdA), Hermans (LPF), Leerdam (PvdA), Wolfsen (PvdA), Van der Sande (VVD), Kant (SP), Balemans (VVD), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), De Vries (VVD) en de Wit (SP).

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen. Zij waarderen de voortvarende wijze waarop het kabinet met uitgewerkte voorstellen is gekomen om transparantie en structuur te brengen in het loongebouw voor de publieke sector zoals dat voor de komende jaren zou kunnen gelden. Zij herinneren aan een passage uit de brief van de ambtsvoorganger van deze minister die aan de basis lag voor de advies opdracht aan de Commissie-Dijkstal: «Het salaris voor ministers is in 1980 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke en ambtelijke topfunctionarissen vervolgens zijn afgeleid. Dat betekende ook dat de overige salarissen van de functionarissen met een hoger inkomen werden teruggebracht tot het ministersniveau. [...] De topstructuur was in dat opzicht normerend bedoeld.» (Kamerstuk 28 479, nr. 1)

In de kader vragen de leden van de CDA-fractie de regering in het kort aan te geven op welke wijze aan dit uitgangspunt gevolg is gegeven vanaf 1980 tot heden en waar de belangrijkste oorzaken zijn aan te wijzen voor het feit dat in de publieke sector bij zo veel topfuncties inmiddels een hoger salaris ontstaan is dan het ministerssalaris.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de adviezen van de

commissie Dijkstal een zelfde karakter hebben als de uitgangspunten die in 1980 golden. Zij willen niet onvermeld laten dat zij met grote waardering kennisgenomen hebben van de adviezen van de commissie Dijkstal en dat zij de uitgangspunten die gekozen zijn voor het loongebouw in de publieke sector ondersteunen. Dat deze uitgangspunten zeer de moeite waard zijn om inhoudelijk te beoordelen en dat, wat deze leden betreft, die inhoud tijdens de debatten nauwelijks aan de orde kon komen, betreuren zij ten zeerste. Immers het aanzien van de publieke sector vergt dat in alle openheid gedebatteerd moet worden over de verhouding tussen de noodzakelijke kwaliteit van de publieke sector in samenhang met de daarbij behorende waardering, ook in financiële zin.

In dit verband willen de leden van de CDA-fractie ook wijzen op de adviezen die in het kader van de Commissie-Van Rijn zijn gegeven met betrekking tot de verhoudingen in salariering in de publieke sector en de marktsector.

De grafieken die weergeven hoe deze sectoren zich in de afgelopen jaren in hun onderlinge verhouding hebben ontwikkeld zouden er tevens toe moeten leiden deze materie op zuivere en inhoudelijke argumenten te beoordelen. Dit temeer daar voor een aantal sectoren in de publieke sector inmiddels al weer gemeld wordt dat de aantrekkende economie noodzaakt tot hogere salarissen om voldoende kwaliteit binnen de publieke sector te waarborgen.

Tot hun ongenoegen hebben de leden van de CDA-fractie moeten constateren, dat het debat tot op heden kennelijk meer tot doel had een anti-stemming te creëren tegen functionarissen in de publieke sector en politiek gewin te zoeken, dan op serieuze wijze tot een samenhangend loongebouw van transparante en evenwichtige voorstellen te komen voor de publieke sector. Het niveau van het publieke debat tot nu toe is te kwalificeren als «voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten» zonder een wezenlijke bijdrage te leveren.

Om deze redenen hebben de leden van de CDA-fractie grote aarzelingen bij het in behandeling nemen van deze wetsvoorstellen. Het eindoordeel voor deze voorstellen zal derhalve mede afhangen van de voortgang van het overleg met betrekking tot deze voorstellen. Deze leden hebben een aantal randvoorwaarden. Deze voorstellen hebben een grote onderlinge samenhang en de leden van de CDA-fractie hechten eraan de voorstellen in deze samenhang te behandelen. Er kunnen geen onderdelen worden uitgelicht waardoor de samenhangende systematiek wordt ondergraven. Daarnaast hechten de leden van de CDA fractie aan een groot draagvlak voor alle voorstellen en niet slechts voor die onderdelen die de (rechts)positie van Kamerleden betreffen. Het eindoordeel over deze voorstellen zal derhalve mede af hangen van de voortgang van het overleg met betrekking tot deze voorstellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de voorstellen tot instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Alvorens deze leden kunnen instemmen met het voorliggende wetsvoorstel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel tot Instelling van een permanent adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren. Alvorens zij een definitief standpunt innemen, willen zij graag enkele opmerkingen maken en de regering een aantal vragen stellen.

Met de regering zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat de rechtspositieregeling van politieke ambtsdragers dient aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in de publieke en private sector. Ook is het noodzakelijk dat er een evenwichtig en maatschappelijk aanvaardbaar beloningsbeleid wordt bereikt door regelmatig een brede periodieke analyse te laten

verrichten door een externe onafhankelijke commissie. Deze leden delen de mening van de regering dat voorkomen moet worden dat een zittend kabinet een besluit neemt over het eigen salaris. Ook menen zij dat aanpassingen van het salarisniveau pas tot uitvoering dienen te worden gebracht bij het aantreden van een nieuw kabinet.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben daarover een aantal opmerkingen. Zij bemerken dat de memorie van toelichting op het wetsvoorstel vertrekt vanuit het advies van de Commissie-Dijkstal. Deze commissie heeft volgens deze leden echter onvoldoende gekeken naar de maatschappelijke functie en maatschappelijke plichten van de politicus. Deze leden vinden het ongewenst dat er op een dergelijke «waardevrije» manier naar beloning wordt gekeken, in die zin dat de hoogte van beloning gebaseerd wordt op beloningen die elders courant zijn. Juist bij de beloning van mensen die worden aangesteld om Nederland te dienen moet er gekeken worden naar de manier waarop zij die functie uitoefenen om hun «maatschappelijke waarde» te bepalen, alvorens gekeken wordt naar de financiële beloning die daar tegenover staat.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennis genomen van de wetsvoorstellen die uitvoering beogen te geven aan de kabinetsreactie op de voorstellen van de Commissie-Dijkstal. Deze leden achten het gezien de huidige politieke situatie niet zinvol om op dit moment inhoudelijk op de voorliggende wetsvoorstellen in te gaan. Zij behouden zich het recht voor om dat te gelegener tijd wel te doen.

## **2. De instelling en het functioneren van de permanente adviescommissie**

De leden van de CDA-fractie hebben vragen over het permanent adviescollege. De wenselijkheid van de instelling van dat college komt voort uit de ervaring in de afgelopen decennia dat de besluitvorming over het salaris van politici een moeizaam proces is. Het gegeven dat sedert 1981 geen structurele aanpassingen zijn aangebracht in het salaris van bewindslieden toont dit aan, zo is te lezen in de memorie van toelichting. Deze leden stellen er prijs op te vernemen of de regering veronderstelt dat door instelling van een adviescollege het proces van salarisaanpassingen in de publieke sector minder moeizaam zal verlopen, met name het publieke debat. Is de veronderstelling ook mogelijk, dat juist door de transparantie en openbaarmaking van nevenfuncties en de daaraan gekoppelde neveninkomsten, alsmede de openbaarmaking naar aanleiding van de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens (WOPT), er een jaarlijks ritueel in het politieke debat zijn intrede doet, waarbij de inhoud te veel in de schaduw van politiek gewin kan komen?

De leden van de PvdA-fractie missen een nadere onderbouwing van de regering dat in andere landen positieve ervaringen met een dergelijke adviescommissie zijn. Waaruit bestaan deze ervaringen? Op welke manier is dit elders vormgegeven? Kennen deze landen eenzelfde wijze waarop over beloningen wordt besloten? Is een dergelijke adviescommissie ook elders in het leven geroepen? Wat zijn daarvoor de redenen geweest? Deze leden zien de meerwaarde van een dergelijk adviescollege nog onvoldoende. Het college geeft immers een advies waarover altijd nog een politieke besluitvorming genomen dient te worden. Uiteindelijk moet er voor elk voorstel eenzelfde procedure worden gevolgd als nu het geval is. Deze leden vragen zich daarom af welke toegevoegde waarde een dergelijk adviescollege heeft. Heeft de regering er onvoldoende vertrouwen in dat zij of toekomstige regeringen afgewogen en onder-

bouwde salarisvoorstellen kan doen, waarover politieke besluitvorming kan plaatsvinden?

De aan het woord zijnde leden willen voorts graag weten hoe de advisering door een onafhankelijke commissie zich gaat verhouden tot de wens om voor de salarisontwikkelingen van politieke ambtsdragers de ontwikkelingen bij de gehele sector Rijk te volgen. Is een dergelijk orgaan niet overbodig in zo'n situatie, zo vragen zij.

Het adviescollege zal in ieder geval aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salarisaanpassingen adviseren. De leden van de VVD-fractie vragen op dat punt in hoeverre de adviezen van het college openbaar zullen zijn. Gaarne krijgen zij daarop een reactie van de regering.

Artikel 63 Gw bepaalt dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden bij wet worden geregeld. De Kamers kunnen een voorstel van wet terzake alleen aannemen met ten minste tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen. Wat zijn de gevolgen van het in te stellen adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren voor de tweede volzin van artikel 63 van de Grondwet? Blijft een tweederde meerderheid op termijn nodig voor wetsvoorstellen die de geldelijke voorzieningen van leden van de Staten-Generaal betreffen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de SP-fractie verzoeken de regering het wetsvoorstel in die zin aan te passen dat het tot de functie van de adviescommissie gaat behoren om te toetsen in hoeverre de politieke ambtsdragers daadwerkelijk hebben bijgedragen aan het verbeteren van het bestuurlijk en democratisch klimaat, als randvoorwaarde voor een verhoging van de salarissen. Anderzijds moet de commissie ook de mogelijkheid hebben om de salarissen naar beneden aan te passen. De leden van de SP-fractie menen dat meer nadruk op de maatschappelijke waarde van politici de beloningsadviezen meer «maatschappelijke aanvaardbaar» zal maken. Zij verzoeken de regering hier op in te gaan.

De leden van de SP-fractie erkennen dat het moeilijk is om structurele aanpassingen te doen in de beloningen van politici. In tegenstelling tot de regering vinden zij dit positief. Het is voor de leden van de SP-fractie een schrikbeeld dat iedere kabinetsperiode een advies van een commissie uitkomt dat politici hoger zal belonen. Dit holt immers de geloofwaardigheid van de politici uit. Zij zullen worden gezien als «graaiers» terwijl ze volgens de bevolking onvoldoende functioneren. Deze leden menen dat een dergelijke adviescommissie weliswaar een onafhankelijk advies kan geven over een uniform salaris, maar dat de consequenties van de beloningstijging vele malen erger zijn dan het probleem van een niet-uniforme of niet marktconforme beloning van politici.

De aan het woord zijnde leden vrezen dat, bij gebrek aan een pakket van voorwaarden en eisen waaraan politici moeten voldoen, de hoogte van het salaris eindeloos zal kunnen stijgen. Dat zou naar de mening van deze leden een trieste ontwikkeling zijn. Zij verzoeken de minister om te komen met een omschrijving van voorwaarden en eisen waaraan politici moeten voldoen en om de commissie te laten werken met die lijst van voorwaarden en eisen.

### **3. De samenstelling van de adviescommissie**

De leden van de CDA-fractie constateren dat voor het adviescollege leden in aanmerking komen, die zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies vervullen. Commissieleden zullen o.a. worden gezocht in de organen van het openbaar bestuur, maar mogen tegelijkertijd niet meer actief zijn in het open-

baar bestuur opdat een direct belang bij de uit te brengen adviezen voorkomen wordt. De leden van de CDA-fractie vragen of hiermee deze categorie niet dusdanig beperkt wordt, dat er nauwelijks leden te vinden zullen zijn. Kan de regering aangeven aan welke functies nog wel gedacht kan worden voor deze categorie?

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke manier dit adviescollege wordt vormgegeven. Uit welke sectoren worden leden van dit college aangetrokken? Welke specifieke kennis en kwaliteit wordt aangetrokken voor dit college? Worden hierbij ook personen uit de marktsector betrokken?

De leden van de SP-fractie stellen dat ook de samenstelling van de commissie moet worden aangepast in die zin dat er mensen met gevarieerde achtergrond in zitten, die kennis hebben van en gevoel voor maatschappelijke verhoudingen.

#### **4. De reikwijdte van de adviestaak van de commissie**

De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat het adviescollege tevens gaat adviseren over topfuncties bij publiekrechtelijke ZBO's. Kan de adviescommissie in de toekomst ook een rol gaan spelen met betrekking tot advisering bij topfuncties in privaatrechtelijke ZBO's?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de redenen waarom de rechtspositie en beloningsstructuur van de rechterlijke macht niet bij de adviestaak van het op te richten adviescollege wordt betrokken. Komt hiervoor een apart college?

Kan de regering nader ingaan op het idee de top van de drie staatsmachten op dezelfde wijze te belonen? Zou dit in de ogen van de regering een wenselijke ontwikkeling zijn? Zo ja, op welke manier en op welke termijn wil de regering dit vormgeven? Zo nee, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie delen het uitgangspunt van de regering dat voor de bezoldiging van topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen de hoogte van het ministersalaris als maximum bepalend zou moeten zijn. Graag vernemen deze leden welke goede argumenten er zouden kunnen zijn om een kandidaat voor een publiekrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan een hoger salaris dan het ministersalaris aan te bieden. Ook vernemen deze leden graag of de hoogte van het salaris boven dat van de minister-president kan uitstijgen. Voorts vragen deze leden zich af of het adviescollege op de hoogte gesteld wordt van de individuele salariëringen van topfunctionarissen van publiekrechtelijke ZBO's boven het ministerniveau, een en ander met het oog op de periodieke integrale advisering aan de regering. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie op deze vragen.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx