

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 29 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 22 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2005, no. 05.002647, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij 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, leden van de Hoge Colleges van Staat en topambtenaren (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de instelling van een permanent college dat zal adviseren over het beloningsniveau en de rechtspositie van politieke ambtsdragers, de leden van de Hoge Colleges van Staat en topambtenaren van de sector Rijk.

Het wetsvoorstel is één van de vier voorstellen ter uitvoering van de voorstellen van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (de commissie-Dijkstal).² Over twee andere van deze voorstellen brengt de Raad heden eveneens advies uit.³

De Raad maakt opmerkingen over de waarborgen voor de onafhankelijkheid van het college en over de reikwijdte van de adviestaak. Hij is van oordeel dat enige aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2005, nr. 05.002647, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet voorstel van wet houdende instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, leden van Hoge Colleges van Staat en topambtenaren (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren) rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 29 augustus 2005, nr. W04.05.0334/I, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 479, nr. 4.

³ No. W04.05.0332/I en no. W04.05.0333/I.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 3.

1. Waarborgen voor de onafhankelijkheid van het adviescollege
Het adviescollege zal bestaan uit een voorzitter en ten hoogste vijf leden. Volgens de memorie van toelichting onderschrijft de regering het advies van de commissie-Dijkstal dat het wenselijk is structureel te voorzien in onafhankelijke advisering.⁴ Voorts staat in de toelichting dat bij de samenstelling van het college ervaring en deskundigheid op het terrein van het openbaar bestuur en gedegen kennis van de rechtspositie en beloningsverhoudingen bij de

overheids- en marktsectoren doorslaggevend zal zijn.¹ De Raad constateert dat daarmee uitvoering wordt gegeven aan artikel 12 van de Kaderwet adviescolleges. Echter, het wetsvoorstel bevat hiermee – en met de bepalingen over de samenstelling en inrichting van adviescolleges van de Kaderwet adviescolleges – nog geen waarborgen voor de onafhankelijkheid van de advisering ten opzichte van degene aan wie advies wordt uitgebracht. Gezien het belang van die onafhankelijkheid acht de Raad het wenselijk dat in het wetsvoorstel ook op dit punt garanties worden opgenomen. De Raad adviseert het wetsvoorstel met een bepaling terzake van de onafhankelijkheid aan te vullen.

1. Waarborgen voor de onafhankelijkheid van het adviescollege
Overeenkomstig het advies van de Raad is het wetsvoorstel aangevuld met een artikel dat de onafhankelijkheid van het college waarborgt. De onafhankelijkheid van het adviescollege wordt gewaarborgd door te bepalen dat de leden zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies vervullen. De functies over de beloning en de rechtspositie waarover het college adviseert, zijn in ieder geval onverenigbaar met het lidmaatschap van het college. De handhaving van deze bepalingen vindt plaats door het afleggen van een verklaring ter zake en door de opgave van de functies van de te benoemen leden.

2. Reikwijdte adviestaak

De adviestaak betreft rechtspositieaangelegenheden van onder meer «topambtenaren in de sector Rijk». Wie als topambtenaar in de sector Rijk worden aangemerkt, wordt niet gespecificeerd. Een wijziging van het inkomensniveau van de ambtelijke top boven niveau 18 behoort niet tot de aangelegenheden waarover in het arbeidsvoorwaardenoverleg met de centrales van overheidspersoneel in de sector Rijk wordt onderhandeld. Dit vormt een indicatie voor het bereik van het voorstel. Het is echter wenselijk dat het wetsvoorstel zelf bepaalt tot welke topambtenaren van de ministeries en topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten de adviestaak van het adviescollege zich uitstrekt.

De Raad adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te vullen.

Verder adviseert de Raad in de toelichting aan te geven in hoeverre ook topfunctionarissen van zelfstandige bestuursorganen binnen de adviestaak vallen, en ook op dit punt het voorstel zo nodig aan te vullen.

Tevens adviseert de Raad in de toelichting aan te geven waarom bekleeders van topfuncties buiten de sector Rijk wier arbeidsvoorwaarden worden bepaald door de rijksoverheid, en die wel vallen binnen het advies van de commissie-Dijkstal, niet eveneens zijn gebracht binnen het bereik van de adviestaak. Zo nodig ware het voorstel ook op dit punt aan te vullen

2. Reikwijdte adviestaak

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over de reikwijdte van de adviestaak van het college is het wetsvoorstel aangepast in die zin dat de advisering over beloning en rechtspositie van de topambtenaren niet beperkt blijft tot die in de sector Rijk, maar zich ook uitstrekt over de topambtenaren in de andere sectoren, te weten degenen die zijn aangesteld tot lid van de zogeheten topmanagementgroep. In de toelichting zal worden aangegeven dat de topmanagementgroep de functies betreft zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement die in dat kader aangeeft, te weten secretaris-generaal, directeur-generaal, inspecteur-generaal en thesaurier-generaal bij de ministeries en de functies van directeur voor de Industriële eigendom, directeur van het Centraal Planbureau en het hoofd van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. In de toelichting is eveneens aangegeven welke ambten tot de categorie van de politieke ambtsdragers kan worden gerekend. Dat zijn ministers, staatssecretarissen, leden van de beide Kamers der Staten-Generaal, commissarissen van de Koningin, gedeputeerden, statenleden, burgemeesters, wethouders, raadsleden en voorzitters en dagelijks bestuursleden van waterschappen.

In tegenstelling tot wat de Raad meent vallen de topfuncties die buiten de sector Rijk vallen waarover de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal) heeft geadviseerd,

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 4.

gezien de bovenstaande opsommingen ook binnen de adviestaak van het adviescollege.

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal is aangegeven dat voor de bezoldiging van topfunctionarissen van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen de hoogte van het ministersalaris als maximum bepalend zou moeten zijn. Het kabinet stelt zich op het standpunt dat, wanneer daarvoor goede argumenten zijn, het mogelijk moet zijn dat een kandidaat een salaris wordt aangeboden dat uitstijgt boven dat van een minister. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat de omstandigheid die leidt tot de noodzaak een hoger salaris dan het ministersalaris aan te bieden toetsbaar onderbouwd moet zijn. Verder geldt dat een dergelijk salaris altijd op persoonlijke titel wordt toegekend en dat de opvolger nooit automatisch recht kan doen gelden op het salaris van zijn voorganger. Aangezien het kabinet het ministersalaris als algemene norm heeft vastgesteld voor de salariëring van topfunctionarissen van publiekrechtelijke ZBO's en er slechts in individuele gevallen en onder bijzondere omstandigheden van deze norm kan worden afgeweken, is het niet zinvol publiekrechtelijke ZBO's onder de adviestaak van het adviescollege te brengen. Dat zou immers betekenen dat het college uitsluitend zou moeten adviseren over individuele gevallen. Dat acht het kabinet niet wenselijk. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Met de redactionele kanttekening van de Raad is in het wetsvoorstel rekening gehouden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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,
J. W. Remkes

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.05.0334/I met een redactionele kanttekening die de Raad in
overweging geeft.**

- Overeenkomstig artikel 10 van de Kaderwet adviescollege, in artikel 1, tweede lid, «vijf leden» vervangen door: vijf andere leden.