

Vergaderjaar 2007–2008

31 489

Regeling van de vergoedingen voor adviescolleges en commissies (Wet vergoedingen adviescolleges en commissies)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Er zijn thans twee regelingen waarin algemene regels worden gesteld over de vergoedingen van leden van adviescolleges en commissies. Voor adviescolleges in de zin van de Kaderwet adviescolleges geldt het Vergoedingenbesluit adviescolleges, waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijkheid draagt. Voor leden van commissies die bij of krachtens wet, bij koninklijk besluit of bij ministerieel besluit zijn ingesteld, geldt het Vacatiegeldenbesluit 1988, waarvoor de minister van Financiën de verantwoordelijkheid draagt.

Met dit wetsvoorstel wordt een algemeen wettelijk kader geboden voor het toekennen van vergoedingen aan leden van commissies en adviescolleges. Met dit wetsvoorstel en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur wordt uitvoering gegeven aan de toezegging aan de Tweede Kamer¹ om het Vergoedingenbesluit adviescolleges en het Vacatiegeldenbesluit 1988 samen te voegen en in één hand te leggen bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Beide algemene maatregelen van bestuur voorzien in de mogelijkheid de leden hetzij een vergadervergoeding, hetzij een vaste vergoeding toe te kennen. Een vergadervergoeding of vacatiegeld betreft een vergoeding voor het bijwonen van vergaderingen. Een vaste vergoeding is geschikt voor gevallen waarin tevoren vaststaat dat de aan het lidmaatschap verbonden werkzaamheden gemiddeld een zodanig aantal uren in beslag nemen, dat sprake is van een bepaalde vaste deeltaak.

Naar aanleiding van Kamervragen over de resultaten uit een inventarisatie van vergoedingen voor adviescolleges en commissies² heeft het kabinet vastgesteld, dat er een te grote diversiteit aan regelgeving binnen de rijksoverheid bestaat inzake vergoedingen aan adviescolleges en commissies en daarop besloten tot vereenvoudiging en in elkaar voegen van de bestaande regelgeving. Dit wetsvoorstel en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur bieden een eenduidige en transparante regeling voor de vergoedingenverstrekking binnen de rijksoverheid.

¹ Kamerstukken II 2005/06, 28 479, nr. 21.

² Aanhangsel Handelingen II 2005/06, nr. 209.

Het Vacatiegeldenbesluit 1988 is een zelfstandige algemene maatregel van bestuur. Naar huidige rechtsopvatting is er slechts in uitzonderlijke gevallen en tijdelijk ruimte voor een dergelijk type regeling. Daarom wordt voorgesteld de regeling met betrekking tot de vergoedingen voor commissies deels op het niveau van de wet te regelen en voorts een grondslag te bieden voor het vaststellen van nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het Vacatiegeldenbesluit 1988 zal in deze algemene maatregel van bestuur worden ingetrokken. Het Vergoedingenbesluit adviescolleges komt van rechtswege te vervallen door het vervallen van artikel 14 van de Kaderwet adviescolleges.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

De definities van adviescolleges en commissies zijn ontleend aan het Vergoedingenbesluit adviescolleges en het Vacatiegeldenbesluit 1988, met dien verstande dat ook de zelfstandige bestuursorganen in de zin van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zijn uitgezonderd, aangezien die wet de bezoldiging van de leden van de zelfstandige bestuursorganen regelt (artikel 14).

Artikel 2

Eerste lid

Zowel het Vergoedingenbesluit adviescolleges als het Vacatiegeldenbesluit 1988 maken het reeds mogelijk om hetzij een vergoeding per vergadering, hetzij een vaste vergoeding toe te kennen. Beide besluiten stellen de vergadervergoeding voorop en wekken aldus ten onrechte de indruk dat het de voorkeur verdient voor deze vorm van vergoeding te kiezen. De formulering van het eerste lid maakt duidelijk dat er geen voorkeur bestaat voor een van beide vormen van vergoeding.

Vergoedingen voor adviescolleges en commissies worden op dit moment in sommige gevallen bij ministeriële beschikking¹, in andere gevallen bij koninklijk besluit² en in weer andere gevallen bij ministeriële regeling vastgesteld.³ In het wetsvoorstel wordt de wijze van toekenning geharmoniseerd. Alle vergoedingen worden bij ministerieel besluit vastgesteld.

De toevoeging «per maand» bij de vaste vergoeding betekent dat geen vergoeding per uur of per dagdeel kan worden verstrekt. Ook is het niet mogelijk een vast bedrag (lump sum) vast te stellen dat eenmalig wordt betaald.

Onderdeel b is beperkt tot de (adjunct)secretarissen van commissies. De secretaris en de overige medewerkers van een adviescollege zijn aangesteld als ambtenaar van het desbetreffende ministerie. Op hen zijn het Algemeen Rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 van toepassing.⁴ Zij zouden zonder meer vallen onder de uitzondering, bedoeld in artikel 2, tweede lid. Ook de secretarissen en de overige medewerkers van een commissie kunnen ambtenaren zijn die zijn aangesteld bij het ministerie dat de commissie heeft ingesteld en uit hoofde van die functie hun werkzaamheden voor de commissie verrichten. In dat geval zijn het Algemeen Rijksambtenarenreglement het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984 op hen van toepassing en er zal geen (bijkomende) vergoeding worden verstrekt op grond van artikel 2.

¹ Artikel 1, tweede lid, van het Vacatiegeldenbesluit 1988.

² Artikel 3, eerste lid, van het Vacatiegeldenbesluit 1988.

³ Artikelen 2 en 5 van het Vergoedingenbesluit adviescolleges.

⁴ Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 15.

Onderdeel c heeft betrekking op de personen, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Kaderwet adviescolleges en op de deskundigen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van het Vacatiegeldenbesluit 1988. Aan deze groep kan een vergoeding per vergadering of een vaste vergoeding per maand worden toegekend. In plaats daarvan kunnen zij ook op andere wijze worden vergoed voor hun werkzaamheden, bijvoorbeeld op contractbasis.¹ In dat geval komen zij uiteraard niet in aanmerking voor een vergoeding per vergadering of een vaste vergoeding.

Vergoedingen op grond van het eerste lid zijn veelal aan te merken als resultaat uit een werkzaamheid in de zin van artikel 3.94 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Over het resultaat, dat wil zeggen de toegekende vergoeding minus de zakelijke kosten, bedoeld in artikel 3.95 van de Wet inkomstenbelasting 2001, wordt dan inkomstenbelasting geheven.

Over de vergoedingen op grond van het eerste lid wordt ter wille van de volledigheid nog het volgende opgemerkt.

In artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet is bepaald dat titel III van de Ambtenarenwet niet van toepassing is op de leden van een adviescollege in de zin van de Kaderwet adviescolleges, niet zijnde een adviescollege als bedoeld in artikel 3 van die wet. Aan deze bepaling ligt de vooronderstelling ten grondslag dat door de enkele benoeming een ambtenaarrechtelijke verhouding ontstaat tussen een lid en de benoemende minister. Bij die vooronderstelling zijn kanttekeningen te plaatsen. Het is beter niet het ambtenaarschap van al deze leden als uitgangspunt te nemen, maar het relevante onderdeel van artikel 2, eerste lid, van de Ambtenarenwet zo te begrijpen dat áls sprake is van ambtenaarschap, titel III van die wet op de desbetreffende leden niet van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat het feit dat titel III niet toepasselijk is verklaard op leden van adviescolleges, wel goed zichtbaar maakt dat deze leden uit hoofde van hun lidmaatschap geen (op de vergoeding aanvullende) rechten kunnen ontlenen aan het Algemeen Rijksambtenarenreglement of het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

Bij leden van commissies zal de vraag of sprake is van ambtenaarschap overigens worden beoordeeld op basis van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor de bedoeling om de betrokkene al dan niet als ambtenaar aan te stellen. Die bedoeling kan bijvoorbeeld expliciet blijken uit de van toepassing verklaarde (vergoedings/rechtspositie)regeling of uit de toelichting bij het instellingsbesluit van de betrokken commissie. Maar reeds gelet op de doorgaans beperkte omvang van hun werkzaamheden en ontbrekende bedoeling om hen als ambtenaar aan te stellen, zal er ten aanzien van leden van een commissie normaliter geen ambtenaarrechtelijke verhouding tot stand komen bij de benoeming tot lid. Daarom zullen ook die leden uit hoofde van hun lidmaatschap geen (op de vergoeding aanvullende) rechten kunnen ontlenen aan het Algemeen Rijksambtenarenreglement of het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

Tweede lid

Dit artikellid is ontleend aan artikel 7 van het Vergoedingenbesluit adviescolleges, met dien verstande dat de voor het personeel werkzaam bij de sector Rijk geldende regelingen met betrekking tot de reis- en verblijfskosten (het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland) niet met zoveel woorden worden genoemd.²

De verschillende leden van een adviescollege of een commissie ontvangen allemaal op de voet van dezelfde regelingen een vergoeding voor reis- en verblijfskosten. In het geval dat de genoemde reisbesluiten al

¹ Zie voor wat betreft de adviescolleges Kamerstukken II 1995/96, 24 503, nr. 3, blz. 17.

² Aanwijzing 78, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

rechtstreeks van toepassing zijn op een lid, brengt artikel 2, tweede lid, geen aanvullend recht op vergoeding van reis- en verblijfskosten tot stand.

Andersoortige persoonlijke onkosten die samenhangen met het lidmaatschap van een college of commissie (bijvoorbeeld ICT-kosten) worden in elk geval geacht in de vergoeding per vergadering of per maand te zijn begrepen en behoren dus niet voor separate vergoeding in aanmerking te komen.

Derde lid

In het derde lid is de nu reeds bestaande hoofdregel opgenomen dat personen die – kort gezegd – uit openbare kas worden betaald én uit hoofde van hun functie betrokken zijn bij de werkzaamheden van adviescolleges en commissies, niet in aanmerking komen voor een vergoeding. Het enkele feit dat een lid uit openbare kas wordt betaald betekent dus niet dat betrokkene niet in aanmerking komt voor een vergoeding. Dat is slechts het geval indien betrokkene uit hoofde van zijn functie betrokken is bij de werkzaamheden van een adviescollege of commissie. Evenmin kan een beroep worden gedaan op een vergoeding door vertegenwoordigers van organisaties die gelegenheid hebben op te komen voor groepen of individuele personen wier belangen bij de arbeid van de commissie zijn betrokken, tenzij in bijzondere gevallen anders wordt beslist door de Minister onder wiens verantwoordelijkheid de commissie valt.

Vierde lid

Het vierde lid van artikel 2 biedt de grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot de vergoeding. Deze regels zullen onder meer betrekking hebben op de maximale hoogte van de vergoeding en de wijze waarop de hoogte van de vergoeding wordt vastgesteld. Ook zal, net als thans het geval is in het Vergoedingenbesluit adviescolleges, worden voorzien in een anticumulatieregeling. De hoogte van de vergoeding zal dat van een ministersalaris niet overtreffen en past daarmee ook binnen in het coalitieakkoord afgesproken beloningsstructuur van de inkomens in de publieke en semi-publieke sector, waarbij het ministersalaris de norm is.

Vijfde lid

Met het oog op de openbaarheid is het wenselijk dat vergoedingsbesluiten in de Staatscourant bekend worden gemaakt. Het vijfde lid strekt daartoe. In het verlengde hiervan wordt opgemerkt dat de ministeries reeds per 1 december 2005 alle vergoedingen van leden van commissies en colleges op de eigen website publiceren.¹

Artikelen 3 en 4

Nu het onderhavige wetsvoorstel voorziet in regels met betrekking tot de vergoedingen aan leden van adviescolleges, kan artikel 14 van de Kaderwet adviescolleges vervallen, alsmede de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Op grond van het tweede lid van artikel 3 worden de ministeriële regelingen die op grond van het op dit artikel gebaseerde Vergoedingenbesluit adviescolleges zijn vastgesteld, gesauveerd om te voorkomen dat na de inwerkingtreding van deze wet voor alle bestaande adviescolleges opnieuw een vergoedingsregeling moet worden vastgesteld.

Artikel 4 kent een vergelijkbare overgangsregeling voor beschikkingen en koninklijke besluiten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 28 479, nr. 21.

wetsvoorstel op basis van het Vacatiegeldenbesluit 1988 zijn genomen. Hoewel het ongebruikelijk is in een regeling te verwijzen naar een met name genoemde lagere regeling, is dat in dit geval onvermijdelijk. Het Vacatiegeldenbesluit 1988 is een zogenoemde zelfstandige algemene maatregel van bestuur, waarvan de inhoud nu op formeelwettelijk niveau wordt geregeld.

Het Vacatiegeldenbesluit 1988 zal worden ingetrokken in de op basis van dit wetsvoorstel vast te stellen algemene maatregel van bestuur.

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