

Vergaderjaar 2007–2008

31 387

Regeling van de rechtspositie van de vice-president van de Raad van State, de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst, alsmede van de president en de overige leden van de Algemene Rekenkamer, alsmede van de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen (Wet rechtspositie Raad van State, Algemene Rekenkamer en Nationale ombudsman)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

De Grondwet bepaalt dat de wet de rechtspositie regelt van de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen (artikelen 74, vijfde lid, 77, vierde lid, en 78a, tweede lid).

De rechtspositie van deze functionarissen is voor wat betreft onder meer de benoeming, de schorsing en het ontslag geregeld in de Wet op de Raad van State, de Comptabiliteitswet 2001 en de Wet Nationale ombudsman. Voor het overige is de rechtspositie neergelegd in twee wetten en acht algemene maatregelen van bestuur. Geconstateerd is dat dezelfde rechtspositionele aangelegenheden voor de functies op verschillende wettelijke niveaus en op niet voor de hand liggende plaatsen was geregeld. De inhoud van de bepalingen en de rechtspositionele aanspraken stemden wel grotendeels overeen. De rechtspositieregelingen zijn daarnaast zeer summier ingevuld. Er ontbraken rechtspositionele aanspraken die wel voor vergelijkbare functies zijn geregeld.

Dit wetsvoorstel beoogt een eind te maken aan de sterk verbrokkelde rechtspositie van de leden van de Raad van State, de leden van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman door de rechtspositie in één wet samen te voegen. Op grond van een delegatiebepaling in deze wet zullen secundaire aanspraken in één algemene maatregel van bestuur verder worden uitgewerkt. Op deze wijze zal de rechtspositie voor deze functionarissen wetstechnisch op dezelfde wijze worden vormgegeven als voor bewindslieden. Het vastleggen van de rechtspositie in één wet en één algemene maatregel van bestuur laat onverlet dat rekening is gehouden met verschillen tussen de functies en posities van de leden van Hoge Colleges van Staat. Hoewel de inhoud van de rechtspositie voor een groot deel gelijk is, wordt in de rechtspositie onderscheid gemaakt tussen de verschillende vereisten en behoeften die de verschillende functies kennen. Vanzelfsprekend kunnen ook in de toekomst verschillen worden aangebracht in de rechtspositie van de onderscheiden colleges als deze verband houden met afwijkende posities en verantwoordelijkheden.

De rechtspositie van de leden van de Hoge Colleges van Staat is geënt op de rechtspositie van bewindslieden. Dat betekent niet dat deze koppeling in alle gevallen onverkort blijft bestaan. Als er aanleiding is in de toekomst af te wijken, is voor verder maatwerk de ruimte aanwezig. Zo is het denkbaar dat voor staatsraden in buitengewone dienst, die veelal worden gerekruteerd uit de rechterlijke macht, ook naar de rechtspositieregeling van rechterlijke ambtenaren wordt gekeken. In voorkomende gevallen kan worden bezien of deze regeling op dit punt aanpassing behoeft. Leden van de Hoge Colleges kennen net als bewindslieden geen werktijdenregeling en verlofaanspraken. Dat betekent dat het niet noodzakelijk is rechtspositioneel zaken als een sabbatical, en vervulling van een nevenfunctie in het algemeen belang waaraan geen bezoldiging is verbonden nader te normeren. Binnen de kaders van de rechtspositieregeling behoort dit nu al tot de mogelijkheden.

De aanpassing van de rechtspositionele bepalingen biedt tegelijkertijd de mogelijkheid om de rechtspositie te moderniseren.

Het opnieuw opzetten van de regelgeving is ook bedoeld om de regeldruk te verminderen. De rechtspositie wordt gestroomlijnd door regelingen samen te voegen. De regelgeving is daardoor gebruiksvriendelijker, overzichtelijker en beter uitvoerbaar.

Er is waar mogelijk aansluiting gezocht bij de rechtspositie van het personeel werkzaam bij de sector Rijk. Daarvoor is gekozen omdat de rechtspositie van bewindslieden ook in veel gevallen de rechtspositie van het personeel werkzaam bij de sector Rijk volgt (bijvoorbeeld de salarisontwikkeling en hoogte eindejaarsuitkering). Ook het ondersteunend personeel van genoemde Hoge Colleges behoort tot het personeel werkzaam bij de sector Rijk. In de uitvoering hoeft dan uitsluitend rekening te worden gehouden met één rechtspositieregeling.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Dit artikel vervangt de artikelen 1, 3, eerste lid, en 4 van de wet van 11 september 1964, houdende vaststelling van een nieuwe regeling van de bezoldiging van de vice-president van de Raad van State en de staatsraden, alsmede van de president en de overige leden van de Algemene Rekenkamer (Stb. 387) (hierna: de Wet bezoldiging Raad van State en Algemene Rekenkamer) en artikel 1, eerste en tweede lid, van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman.

In april 2004 heeft de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (hierna: commissie Dijkstal) in het advies «Over dienen en verdienen» geadviseerd een nieuwe beloningsstructuur voor (politieke) ambtsdragers in te voeren. De essentie van de nieuwe beloningsstructuur is dat voor de hoogte van de beloning het bedrag van de bezoldiging van de ministers het ijkpunt is.

In januari 2006 zijn op basis van de adviezen van de commissie Dijkstal vier wetsvoorstellen aan de Tweede Kamer gezonden, waaronder het voorstel van wet tot 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 (Kamerstukken II 2005/06, 30 426). De invulling van de voorstellen van de commissie Dijkstal ten aanzien van de Hoge Colleges van Staat is door het vorige kabinet voor nadere besluitvorming aangehouden. Het huidige kabinet acht het raadzaam om de door de commissie Dijkstal genoemde topfuncties bij de Hoge Colleges van Staat volgens de door de commissie voorgestelde

systematiek te koppelen aan het ministersalaris. Deze koppeling is opgenomen in de tweede nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (Kamerstukken II 2007/08, 30 426, nr. 8). De beloningsstructuur, zoals opgenomen in de nota van wijziging, is tevens in artikel 1, eerste tot en met derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

De bezoldiging van de hoogste functies (vice-president Raad van State, president Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman) wordt gelijkgesteld aan de bezoldiging van ministers, zoals dat thans eveneens het geval is. Dit betekent dat de bezoldiging van deze ambtsdragers wordt verhoogd met 10% en dat toekomstige verhogingen van de bezoldiging van de ministers automatisch doorwerken in de bezoldiging van de president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Vervolgens worden de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, alsmede de overige leden van de Raad van State en de Algemene Rekenkamer en de substituut-ombudsmannen, conform het voorstel van de Commissie Dijkstal procentueel gekoppeld aan de hoogste topfuncties (respectievelijk 90% en 85%). Op die wijze ontstaat een evenwichtige beloningsstructuur.

Artikel 2

Dit artikel vervangt artikel 3, tweede lid, en 5 van de Wet bezoldiging Raad van State en Algemene Rekenkamer, waarin de vergoeding voor de staatsraden in buitengewone dienst zonder vaste deeltaak en de leden in buitengewone dienst van de Algemene Rekenkamer is geregeld.

Artikel 3

Dit artikel vervangt de artikelen 2 en 4a van de Wet bezoldiging Raad van State en Algemene Rekenkamer en artikel 2 van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman, met dien verstande dat de regeling met betrekking tot de verplaatsings- en de telefoonkosten voortaan in een algemene maatregel van bestuur zal worden opgenomen.

De ordening en modernisering van de voorzieningen die aan de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en aan de Nationale ombudsman ter beschikking worden gesteld, dient een grondslag te vinden in deze wet. Ten behoeve van de gewenste stroomlijning van de voorzieningen dient de hierop betrekking hebbende lagere regelgeving te worden herzien. Momenteel zijn de toepasselijke bepalingen versnipperd over verschillende regelingen, hetgeen de toegankelijkheid en de kenbaarheid bemoeilijkt. In het nieuwe stelsel zullen alle voorzieningen voor genoemde functionarissen worden geregeld in één algemene maatregel van bestuur, waarbij deze voorzieningen tevens op maat zullen worden gesneden en gemoderniseerd. Tevens zullen de bestaande regelingen worden ingetrokken. De nieuwe algemene maatregel van bestuur zal een regeling inhouden van het gehele stelsel van voorzieningen voor genoemde functionarissen. Tevens wordt in het tweede lid aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld zowel ten aanzien van de voorzieningen voor genoemde functionarissen als ten aanzien van de kostenvergoeding. In de omschrijving is daarbij aangeduid dat het hier gaat om een vergoeding voor voorzieningen die voor eigen rekening van de genoemde functionarissen komen en door hen mede worden aangewend ten behoeve van de vervulling van hun ambt. Met het woord «mede» wordt uitgedrukt dat de betrokken uitgaven worden gedaan ten behoeve van voorzieningen die weliswaar in de persoonlijke sfeer liggen, maar die daarenboven een representatief aspect hebben dat ten dienste staat aan de vervulling van het ambt. Te denken valt hierbij aan uitgaven voor bijvoorbeeld kleding en persoonlijke verzorging. In het

derde lid zijn die voorzieningen genoemd die in elk geval in de algemene maatregel van bestuur dienen te worden geregeld.

Voor de toekenning van de ambtsjubileumgratificatie en de toekenning van voorzieningen en vergoedingen op grond van de in dit artikel genoemde besluit zijn de vice-president van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman het bevoegd gezag.

Artikel 4

Staatsraden en staatsraden in buitengewone dienst hebben een wettelijk recht op het opbouwen van een levenslooptegoed. In tegenstelling tot rijksambtenaren en rechterlijke ambtenaren kennen zij echter geen in formele regelgeving vastgelegde werktijdenregeling (zoals het aantal te werken uren op jaarbasis bij rijksambtenaren) en daarop gebaseerde verlofaanspraken. Er is ook niet voorzien in een mogelijkheid om onbezoldigd verlof toe te kennen. De bezoldiging wordt tijdens een verlofperiode gecontinueerd. Opnemen van levensloopverlof zou dan betekenen dat betrokkene tijdens dat verlof een bezoldiging zou ontvangen die uitgaat boven het laatstgenoten loon (namelijk de normale bezoldiging vermeerderd met de opname uit het levenslooptegoed). Op grond van artikel 19g, tweede lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, mag echter alleen over een opgebouwde levensloopvoorziening worden beschikt ten behoeve van loon tijdens een verlofperiode dat, samen met het daarnaast van de inhoudingsplichtige genoten loon, niet uitgaat boven het laatstgenoten loon.

Met het oog hierop wordt voorgesteld de mogelijkheid te creëren een staatsraad of een staatsraad in buitengewone dienst onbezoldigd tijdelijk te ontheffen van de waarneming van zijn ambt. Betrokkene kan een dergelijke periode financieren uit het eigen levenslooptegoed, bijvoorbeeld voor overbrugging tot aan het pensioen.

Voor de vice-president van de Raad van State, de president en de leden van de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen wordt een dergelijke mogelijkheid niet gecreëerd omdat de langdurige vervanging bij levensloopverlof voor deze functionarissen gecompliceerd is. Dat geldt met name voor eenhoofdige ambten als de vicepresident van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Voor leden van de Algemene Rekenkamer geldt als stelregel dat altijd twee collegeleden nodig zijn om besluiten te kunnen nemen. Bij langdurige afwezigheid van één van de drie collegeleden wordt deze bevoegdheidsverdeling kwetsbaar. De substituut-ombudsmannen moeten de Nationale ombudsman in voorkomende gevallen kunnen vervangen. Het ligt daarom niet in de rede dat deze ambtsdragers langdurig kunnen worden ontheven van hun functie.

Artikel 5

Dit artikel vervangt de artikelen 2a en 2b, eerste lid, van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman.

Artikel 6, onderdeel A

Zowel in de Wet op de Raad van State, als in de Comptabiliteitswet 2001, als in de Wet Nationale ombudsman is bepaald dat de in deze wetten geregelde ambten onverenigbaar zijn met onder meer de openbare betrekkingen, aan welke een vaste beloning of toelage is verbonden. Artikel 73, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001 voorziet met betrekking tot de leden van de Algemene Rekenkamer in een ontheffingsbevoegdheid. Een vergelijkbare bepaling ontbreekt in de Wet op de Raad

van State. In de praktijk bestaat daar wel behoefte aan. Met het oog daarop wordt voorgesteld ook in deze wet een ontheffingsmogelijkheid op te nemen. Gedurende de ontheffing is de staatsraad ontheven van de waarneming van zijn ambt. De bezoldiging wordt gedurende de periode van de ontheffing ingehouden.

Artikel 6, onderdeel B

In artikel 42 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren is voor de rechterlijke macht een regeling getroffen met betrekking tot de aansprakelijkheid bij de uitvoering van de rechterlijke taak. Aangezien de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State evenzeer een rechterlijke taak vervult, ligt het in de rede deze regeling van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel 7

Aan artikel 7 van de Wet Nationale ombudsman bestaat geen behoefte meer nu in artikel 4, tweede lid, een algemene bepaling is opgenomen op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld kunnen worden.

Artikel 2b, tweede lid, van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman ziet op de inhouding van de bezoldiging van een externe vervanger van de ombudsman. Deze bepaling past naar haar aard beter in de Wet Nationale ombudsman dan in een wet die de bezoldiging van de ombudsman regelt.

Artikel 8

De afzonderlijke wetten die voorheen de bezoldiging van de leden van de Hoge Colleges van Staat betroffen worden ingetrokken.

Artikel 6 van de Wet van 11 september 1964 en artikel 1, derde lid, van de Wet bezoldiging Nationale ombudsman, betreffende de aanpassing van de bezoldiging van de leden van de Hoge Colleges van Staat aan een algemene verhoging van het salaris van het burgerlijk rijksperoneel, kunnen vervallen. Op grond van artikel 1, vierde lid, van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, zoals voorgesteld in het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten, wordt de bezoldiging van de ministers reeds aan een dergelijke verhoging aangepast. Nu de bezoldiging van de leden van de Hoge Colleges van Staat door de thans voorgestelde bepalingen aan de bezoldiging van de ministers is gekoppeld, is aanpassing aan een verhoging van het salaris van het burgerlijk rijksperoneel via die weg gegarandeerd.

Artikel 8 geeft tevens een regeling voor het geval het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten later in werking treedt dat dit wetsvoorstel. Vanaf het moment dat het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten in werking treedt, geldt tussen 1 januari 2008 en het moment waarop dit wetsvoorstel in werking treedt de nieuwe bezoldigingsstructuur, zoals neergelegd in de artikelen Ia en Ib van dat wetsvoorstel. Deze regeling is getroffen, omdat in artikel III, tweede lid, van dat wetsvoorstel is bepaald dat voormelde artikelen terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 2008. Deze artikelen bevatten wijzigingen van de Wet van 11 september 1964 en de Wet bezoldiging Nationale ombudsman, die met het onderhavige wetsvoorstel echter worden ingetrokken. In artikel 8 is daarom gegarandeerd dat de nieuwe beloningsstructuur terugwerkende kracht heeft tot 1 januari 2008.

Artikelen 9 en 10

Deze artikelen regelen de samenloop met het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State (Kamerstukken II 2005/06, 30 585, nr. 2). De wijzigingen houden voor het merendeel verband met het voorstel de leden van de grondwettelijke Raad van State aan te duiden als leden van de Raad van State, de leden van de afdelingen van de Raad die niet tevens lid zijn van de grondwettelijke Raad van State aan te duiden als staatsraden en de aanduiding staatsraden in buitengewone dienst nog slechts te gebruiken voor de staatsraden zonder vaste deeltaak.

Artikel 11

Dit artikel regelt de samenloop met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, zoals gewijzigd bij nota van wijziging (Kamerstukken II 2007/08, 30 426, nr. 8). Nu in het onderhavige voorstel van wet eveneens bepalingen zijn opgenomen over de bezoldiging van de topfuncties bij de Hoge Colleges van Staat, is een wetstechnische afstemmingsbepaling opgenomen, voor de situatie waarin het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. In dat geval worden in artikel 1, eerste tot en met derde lid, de topfuncties bij de Hoge Colleges van Staat gekoppeld aan vaste bedragen, zoals in de afzonderlijke wetten die voorheen die topfuncties betroffen eveneens het geval was.

Aangesloten is bij de salarisniveaus van de leden van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman, zoals neergelegd in het Besluit van 14 november 2007, houdende aanpassing van de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de bezoldigingsbedragen van ministers en staatssecretarissen en van leden van de Hoge Colleges van Staat in verband met de aanpassing per 1 januari 2007, 1 april 2008 en 1 april 2009 van de salarissen van het rijkspersoneel (Stb. 2007, 464). Het eerste lid van artikel 11 bevat de bedragen die conform het Besluit van 14 november 2007 vanaf 1 april 2008 van toepassing zijn. Het tweede lid bevat de bedragen die gelden vanaf 1 april 2009.

Artikel 11, derde lid, regelt de koppeling tussen een algemene verhoging van het salaris van het burgerlijk rijkspersoneel en de bezoldiging van de leden van de Hoge Colleges van Staat.

Vanaf het moment dat artikel I, onderdeel A, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten in werking treedt, geldt de nieuwe beloningsstructuur zoals neergelegd in artikel 1, eerste tot en met derde lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 12

Deze bepaling bevat een specifieke regeling voor de werking van het eerste en tweede lid van artikel 11. Het betreft de situatie waarin het voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen en enige andere wetten later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel. Teneinde te garanderen dat de bezoldigingsbedragen van de leden van de Hoge Colleges van Staat de salarisontwikkeling van het rijkspersoneel volgen, regelt artikel 12, tweede tot en met vierde lid, dat de bezoldiging van de leden van de Hoge Colleges van Staat per 1 april 2009 wordt aangepast. Dit is conform het Besluit van 14 november 2007, houdende aanpassing van de schadeloos-

stelling van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de bezoldigingsbedragen van ministers en staatssecretarissen en van leden van de Hoge Colleges van Staat in verband met de aanpassing per 1 januari 2007, 1 april 2008 en 1 april 2009 van de salarissen van het rijks-personeel (Stb. 2007, 464), waarin de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2007–2010 is uitgewerkt.

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