



ARUBA

RAAD VAN ADVIES

L.G. Smith Boulevard 8, Oranjestad, Aruba

Telefoon (297) 583-3972 Fax (297) 583-4012 E-mail: rva@setarnet.aw

Aan zijne Excellentie
De Gouverneur van Aruba
t.a.v. De Minister van Justitie en Onderwijs
Bestuurskantoor
Alhier.

Uw kenmerk: LV -10/0033

uw brief: 8-11-2010

Ons kenmerk: RvA 219-10

Onderwerp:

Ontwerp-landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de voorzieningen ten behoeve van de politieke ambtsdragers (Landsverordening voorzieningen politieke ambtsdragers)

Datum: 24 november 2010

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening houdende bepalingen met betrekking tot de voorzieningen ten behoeve van de politieke ambtsdragers (Landsverordening voorzieningen politieke ambtsdragers), moge de Raad u als volgt berichten.

1. Algemeen

1.1 Met het onderhavige ontwerp wordt een nieuwe regeling beoogd voor de rechtspositie en overige voorzieningen ten behoeve van statenleden en ministers. De Raad heeft met instemming kennisgenomen van de overweging dat het ontwerp mede strekt tot versoering van de rechtspositie van de actieve politieke ambtsdragers¹. Hiermee wordt voor een belangrijk deel tegemoetgekomen aan de aanbevelingen van de Commissie Fowler, welke commissie was ingesteld omdat de wijze van de totstandbrenging in 1997 en de inhoud van de twee landsverordeningen waarmee de rechtspositie van statenleden en ministers werd aangepast en waarmee een salarisverhoging voor genoemde ambtsdragers werd geïntroduceerd, oorzaak waren van maatschappelijke verontwaardiging, onrust en aanhoudende kritiek². Hoewel in de toelichting niet wordt gerefereerd aan de aanbevelingen van de Commissie Fowler, zijn bepaalde elementen wel in de onderhavige voorstellen geïncorporeerd. De Raad heeft derhalve gemeend bij zijn toetsing van de onderhavige voorstellen genoemde aanbevelingen te betrekken.

1.2 Omdat de nadruk in de voorstellen wordt gelegd op versoering van de rechtspositie, geeft de Raad in aanbeveling de omvang hiervan in de toelichting in kaart te brengen. In dit verband wil de Raad opmerken dat de toelichting niet geheel overeenstemt met de inhoud van het ontwerp:

¹ MvT p. 3.

² Commissie Evaluatie Rechtspositie Statenleden en Ministers (1999). Wat verdient een Arubaanse ambtsdrager? Besproken punten en aanbevelingen, p. 3-4.

- In het ontwerp is voorzien in een automatische aanpassing (indexering) van de bezoldiging: weliswaar vindt die niet gedurende de zittingsperiode plaats (zoals gesteld op pagina 4), doch telkens bij aanvang. Zie voorgesteld artikel 5, waaruit tevens blijkt dat de indexering niet facultatief, maar imperatief is. Toegelicht dient te worden hoe een automatische indexering kan leiden tot versobering. Over de onwenselijkheid van een automatische indexering zij overigens verwezen naar hetgeen onder 2.3 is opgemerkt.
- Er is geen sprake van het tegengaan van cumulatie bij politieke ambtsdragers die een ambtenarenpensioen genieten: de onderhavige voorstellen beogen slechts het in mindering brengen van de duurtetoeslag.
- De niet-volledige vergoeding van door politieke ambtsdragers niet-opgenomen dagen van vrijstelling van ambtsvervulling (vakantiedagen) is niet in het onderhavige ontwerp opgenomen. Deze voorziening is opgenomen in een ander voorstel: de ontwerp-Landsverordening voorzieningen gewezen politieke ambtsdragers en hun nabestaanden.

De toelichting op het ontwerp ware op deze onderdelen te verduidelijken dan wel te wijzigen.

1.3 De Raad heeft kennis genomen van de opmerking in de toelichting op pagina 10, dat de bezoldiging van politieke ambtsdragers principieel geen relatie behoort te hebben met de bezoldiging van ambtenaren en de conclusie getrokken³ dat vanwege deze opvatting voor politieke ambtsdragers – in tegenstelling tot ambtenaren – derhalve de volgende voorzieningen zijn voorgesteld:

- a. automatische indexering van de salarissen van de politieke ambtsdragers (vide artikel 5, lid 1);
- b. de mogelijkheid (zelfs: wenselijkheid, vide pagina's 11 en 12 van de toelichting) van nevenfuncties in de particuliere sector van politieke ambtsdragers;
- c. de uitbetaling van niet genoten vakantiedagen (weliswaar met een maximum van 50%) in plaats van deze te laten vervallen na een bepaalde periode.

Ongeacht de vraag of deze voorzieningen wenselijk dan wel redelijk zouden zijn, komt het de Raad voor dat genoemde stelling op zich onjuist is. Immers, ingevolge de Staatsregeling en de Landsverordening instelling ministeries staat de minister aan het hoofd van een ministerie waarin – in verschillende directies of departementen – ook ambtenaren werkzaam zijn. De bezoldigingen tezamen in een ministerie vormen een loongebouw waar voor de verschillende niveaus van werkzaamheden naar de mate van verantwoordelijkheid beloning plaatsvindt. De hoofdamttenaren die direct onder de minister vallen en leiding geven aan een departement of directie, dragen ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het behoorlijk⁴ functioneren van 'hun' departement. De minister draagt politieke eindverantwoordelijkheid voor het deugdelijk functioneren van zijn ministerie. Hij is daarnevens bevoegd tot het nemen van rechtspositionele beslissingen jegens de onder hem ressorterende ambtenaren. Het verschil tussen politieke en ambtelijke eindverantwoordelijkheid rechtvaardigt een verschil in bezoldiging tussen de politieke ambtsdrager en de topambtenaar maar dat verschil zou incrementeel dienen te zijn. Indien de regering de bezoldiging in onderling verband zou waarderen, lijkt het de

³ De betekenis van deze alinea als toelichting op artikel 5 zou anders onbegrijpelijk dan wel niet relevant zijn.

⁴ De Raad verstaat hieronder uitvoering geven aan de wettelijke en de door de Minister in dat verband gegeven voorschriften.

Raad dat de mogelijkheid wordt geopend om de hoognodige kwalitatief vaardige (hoofd)ambtenaren aan te trekken.

2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In voorgesteld artikel 2, wordt bepaald dat een politieke ambtsdrager geen arbeidsovereenkomst heeft met het Land. De Raad kan zich vinden in deze bepaling zij het dat hij van oordeel is dat dit, behoudens voor de functie van gevolmachtigde minister, uit de aard van de verkiezing en de benoeming als minister volgt. Immers, het statenlidmaatschap is eigenstandig en is niet aan enige gezagsverhouding onderworpen. Dit geldt ook voor de minister die zijn ambt op grond van vertrouwen van de Staten uitoefent. Vervalt het vertrouwen, dan treedt de minister af. Anders is het het geval met de betrekking van de gevolmachtigde minister die blijkens artikel 15, lid 1, zijn werkzaamheden verricht op basis van instructies van de minister-president.

2.2 Naar aanleiding van voorgesteld artikel 3, eerste lid, vraagt de Raad aandacht voor de onwenselijke situatie, dat non-actiefstelling van een ambtenaar in het voorgestelde geval kan inhouden dat de desbetreffende functie voor langere tijd open blijft en dient te worden waargenomen. Dit komt de desbetreffende ambtelijke dienst niet ten goede – zeker niet indien de tot politieke ambtsdrager benoemde ambtenaar diensthoofd was.

2.3 In relatie met hetgeen onder 1.3 is opgemerkt acht de Raad het van belang dat wordt toegelicht hoe de hoogte van de in artikel 4 genoemde bezoldigingen zijn bepaald.

2.4 De Raad vindt het van belang dat de toelichting wordt aangevuld met een nadere motivering waarom in artikel 5, eerste lid, wordt voorgesteld de politieke ambtsdragers – in tegenstelling tot de huidige situatie - automatisch te indexeren. De Raad vraagt zich tevens af hoe een dergelijke automatische indexering bijdraagt aan ‘versobering’ (zie pagina 4 van de algemene toelichting). Van het CBS is vernomen dat de *Period Average Inflation* over de periode september 1995 – september 2010 in totaal 59.04 procent bedraagt.

De Raad moge in dit verband opmerken dat een automatische indexering van politieke ambtsdragers in schril contrast staat met de feitelijke situatie van de ambtenaren, van wie de bezoldiging in de afgelopen 10 jaar niet tot dit niveau is geïndexeerd en die al decennia wachten op een herziening van de Bezoldigingsregeling. Ook de ambtenaren voelen de effecten van de inflatie (zie pagina 10 van de toelichting). Het artikel zou in ieder geval facultatief dienen te worden geformuleerd, conform de bepaling die voor de ambtenaren geldt (in dier voege dat de in artikel 4 genoemde bedragen ‘kunnen’ worden gewijzigd). De Raad wijst er nog op dat de toelichting niet juist is: daar wordt gesteld dat er sprake is van een ‘mogelijke correctie’, terwijl het in artikel 5 wordt gesproken van ‘worden’(imperatief).

2.5 Met betrekking tot de berekening van de gemiddelde inflatie in voorgesteld artikel 5, eerste lid, zij gewezen op het volgende. De Raad heeft begrepen dat het CBS twee inflatie-indexcijfers publiceert: de *End of Period Inflation*, gemeten over een periode van 12 maanden, en de *Period Average Inflation*, welke een voortschrijdend gemiddelde is, gemeten over een periode van 24 maanden. Ten behoeve van het aanpassen van lonen of CAO's is er in het algemeen een voorkeur voor het hanteren van de *Period Average Inflation*, omdat dit cijfer minder onderhevig is aan plotselinge wijzigingen. De Raad kan zich derhalve vinden in het voorstel om zich te baseren op deze index.

De formulering van voorgesteld artikel 5 bevat echter enkele vaagheden, die expliciet gespecificeerd zouden moeten worden om misinterpretatie te vermijden. Ten eerste wordt er gesproken over een percentage dat geheel of gedeeltelijk overeenkomt met het percentage dat door het CBS is berekend. Dit is een open formulering, die het toelaat dat gecompenseerd wordt voor de volle 100% van het gemeten inflatieniveau, dan wel dat gecompenseerd wordt tot een percentage tussen 1% en 99% van het gemeten inflatieniveau. De financiële uitkomsten verschillen navenant hiermee. Om dit probleem op te lossen worden in CAO's over het algemeen bepalingen opgenomen, inhoudende dat indien het inflatieniveau boven een bepaalde grens komt (bijv. 3% op jaarbasis), slechts wordt overgegaan tot het compenseren van een deel van de inflatie, welke vooraf bepaald is. De Raad is van mening dat terzake maximale grenzen gespecificeerd dienen te worden. Daarnaast verdient het de voorkeur om de woorden: 'het gemiddelde van de inflatie' te vervangen door de term: *Period Average Inflation* danwel door 'het voortschrijdend inflatiegemiddelde, berekend over 24 maanden'. Voorts ware de aanvang van de periode nauwgezet te preciseren, dus niet 'sinds het begin van de vorige zittingsperiode van de Staten', maar een exacte datum.

2.6 De Raad heeft geconstateerd dat de voorgenomen cumulatie met artikel 6, onderdeel a, niet wordt tegengegaan. Immers, op de bezoldiging (schadeloosstelling) van de politieke ambtsdragers (die een ambtenarenpensioen genieten) wordt slechts het duurtetoeslagdeel van het genoten ambtenarenpensioen in mindering gebracht.

2.7 De in paragrafen 3 en 4 genoemde toelagen nopen tot de vraag hoe deze zich verhouden met de geldende Regeling fiscale behandeling secundaire arbeidsvoorwaarden (AB 2003 no. 96) – meer bekend als de *Fringe Benefits*-regeling – die veel lagere normbedragen hanteert. Vergoedingen die bovenmatig zijn, worden belast. De Raad vraagt zich af of op de genoemde toelagen de normale fiscale bepalingen van toepassing zijn. Zo niet, dan ware de onderliggende motivering in de toelichting op te nemen. Het op grond van artikel 6 CV 1989 alsnog op te nemen overzicht van de comptabele consequenties van het onderhavige ontwerp dient overigens een overzicht van deze toelagen te omvatten (zie onder 3.2)

2.8 Met betrekking tot voorgestelde artikel 8 en 9 wil de Raad erop wijzen dat nu – overigens in afwijking van de aanbevelingen van de Commissie Fowler – wordt gekozen voor het toekennen van toelagen ter grootte van percentages van de bezoldigingen, deze mede onderwerp zijn van de thans voorgestelde automatische indexering.

2.9 De Raad geeft in aanbeveling in voorgesteld artikel 15 (en ook in de memorie van toelichting) het Kabinet van de Gevolmachtigde Minister niet aan te duiden met 'Arubahuis'.

3. Memorie van toelichting

3.1 De Raad heeft met verbazing kennisgenomen van de stelling dat de regering het voor politieke ambtsdragers zelfs wenselijk acht dat zij tevens werkzaam zijn in de particuliere sector. Mag de Raad hieruit opmaken dat de ondergetekenden van mening zijn dat de functie van politieke ambtsdragers een parttime functie is?

Deze opvatting verhoudt zich naar de mening van de Raad niet met de mogelijkheid dat politieke ambtsdragers na afloop van hun termijn hun niet opgenomen vakantiedagen (tot een maximum van 50%) uitbetaald kunnen krijgen (welke regeling overigens in de

algemene toelichting wordt aangekondigd, doch die niet in het onderhavige ontwerp voorkomt). De ratio hierachter is immers dat de ministers vaak niet in de gelegenheid zijn om vakantie op te nemen. De Raad stelt voor om te bepalen dat – zoals dat ook ten aanzien van ambtenaren is geregeld – de niet genoten vakantiedagen na een bepaalde termijn komen te vervallen.

Daarnaevens wil de Raad in dit verband wijzen op artikel II.6, derde lid, van de Staatsregeling en de mogelijkheid van *conflict of interest*, zoals die ook op pagina 6 van de toelichting door ondergetekenden wordt aangehaald. Het is goed mogelijk dat een dergelijke ‘last’ of *conflict of interest* optreedt in relatie tot de nevenfunctie die de ambtsdrager in de particuliere sector bekleedt.

3.2 De Raad merkt op dat de financiële paragraaf, inhoudende de comptabele consequenties ontbreekt. Er kan niet worden volstaan met verwijzing naar de begroting voor het jaar 2011: in de eerste plaats omdat het onderhavige ontwerp zelfdragend dient te zijn en dient te voldoen aan artikel 6 van de Comptabiliteitsverordening 1989, daarnaevens is er nog geen ontwerp-landsverordening inhoudende s’Lands begroting voor het dienstjaar 2011 aan de Staten aangeboden (noch aan de Raad).

3.3 De Raad vraagt aandacht voor de onvolledige redactie van de toelichting op voorgesteld artikel 12.

3.4 Naar aanleiding van de toelichting op artikel 16 rijst de vraag of het de bedoeling is dat de Gevolmachtigde Minister zich bij elke dienstreis laat vergezellen van zijn echtgenoot en minderjarige kinderen.

4. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich voor het overige verenigen met de inhoud en de doelstelling van het onderhavige ontwerp en geeft U mitsdien in overweging dit ontwerp aan de Staten ter goedkeuring aan te bieden, nadat met het voorgaande rekening zal zijn gehouden.

De Adjunct-secretaris,

De Plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

mr. J.R. Tchong