

Vergaderjaar 2009–2010

32 221

Wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement, de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

Met het onderhavige voorstel van wet wordt bewerkstelligd dat de schadeloosstellingen, vergoedingen en wachtgelden voor politieke ambtsdragers niet overdraagbaar zijn en uitsluitend in persoon worden uitbetaald. Geregeld wordt dat de financiële aanspraken niet op grond van cessie aan derden worden betaald. Voorkomen dient te worden dat de overheid een positie krijgt in de relatie tussen politieke ambtsdrager en politieke partij. Dit om de onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers te waarborgen.

De doelstelling van het beleid met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers is het scheppen van randvoorwaarden om de uitoefening van functies in het openbaar bestuur en als volksvertegenwoordiging te waarborgen. In dat kader ontvangen politieke ambtsdragers een beloning voor hun werkzaamheden. De beloning van de respectievelijke politieke ambtsdragers wordt in de regelgeving aangeduid met verschillende termen, zoals bezoldiging, schadeloosstelling en vergoeding voor de werkzaamheden. Daarnaast maken zij aanspraak op onder meer vergoeding van hun beroepskosten. Na afloop van de ambtsperiode bestaat er – afhankelijk van het vervulde ambt – aanspraak op wachtgeld.

Onafhankelijkheid van ambtsdragers

Het is van groot belang dat de ambtsdragers hun functie in onafhankelijkheid kunnen vervullen. Dit wordt ook onderstreept door de zogenoemde zuiveringseed. Alvorens zij hun functie uitoefenen, leggen zij een eed of belofte af die inhoudt dat zij om benoemd te worden rechtstreeks noch middellijk enige gift of gunst hebben gegeven of beloofd. In het verlengde daarvan is Grondwettelijk bepaald dat volksvertegenwoordigers stemmen zonder last.

Voor alle politieke ambtsdragers geldt dat de onafhankelijkheid gewaarborgd dient te zijn. Het vereiste van onafhankelijkheid is het meest evident bij gekozen volksvertegenwoordigers. Politieke partijen bepalen welke personen voor verkiezingen op de kandidatenlijst van de partij worden geplaatst en in welke volgorde. De kiezers

bepalen echter welke kandidaten worden gekozen. Het Nederlandse kiesstelsel is gebaseerd op een personenstelsel. Indien een kandidaat bij de verkiezingen een zetel krijgt toegewezen, beschikt hij over een eigen mandaat en een eigen verantwoordelijkheid. Ook voor benoemde politieke ambtsdragers geldt echter dat de onafhankelijkheid gewaarborgd dient te zijn. Het geheel van de voorstellen ziet dan ook op volksvertegenwoordigers en benoemde politieke ambtsdragers.

Artikel 63 Grondwet

Dit wetsvoorstel ziet op de regelingen voor ministers en staatssecretarissen, leden van het Europees Parlement, commissarissen van de Koningin, gedeputeerden en statenleden, burgemeesters, wethouders en raadsleden alsmede op leden van het bestuur van waterschappen. Eenzelfde regeling voor leden van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal wordt gelijktijdig in een afzonderlijk voorstel van wet aangeboden. Dat houdt verband met artikel 63 van de Grondwet. Dat artikel bepaalt dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal bij wet worden geregeld en dat deze wet een tweederde meerderheid vereist. De regering was in eerste instantie van opvatting dat artikel 63 van de Grondwet niet van toepassing is op het wetsvoorstel, omdat het tegengaan van de overdracht van de vergoedingen niet de geldelijke voorzieningen als zodanig raakt. De Raad van State is in het advies uitvoerig ingegaan op de betekenis van artikel 63 van de Grondwet. De Raad stelt dat het verdedigbaar is dat het daarbij niet alleen gaat om de hoogte van het bedrag, maar dat ook de wijze van uitbetaling onder de reikwijdte van artikel 63 van de Grondwet valt. Daarnaast wijst de Raad op de wenselijkheid van een breed draagvlak voor het voorgestelde cessieverbod, vanwege de beoogde doelstelling, namelijk het waarborgen van de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van Kamerleden, en de daarmee samenhangende verhouding tussen regering en parlement. Hij adviseert om die redenen de gekwalificeerde meerderheidseis van artikel 63 van de Grondwet te hanteren. De regering wil zich bij deze benadering aansluiten en komt na heroverweging tot het oordeel dat voor het wetsvoorstel ten aanzien van de kamerleden de gekwalificeerde meerderheidseis van artikel 63 van de Grondwet dient te worden gehanteerd.

Reikwijdte van de wet

Dit wetsvoorstel beoogt niet partijafdrachten als zodanig tegen te gaan. Diverse politieke partijen kennen regelingen op grond waarvan politieke ambtsdragers een bijdrage leveren aan de partij of aan de bestuurdersvereniging van de partij. Dat is op zich een aangelegenheid tussen de partij en de individuele ambtsdrager.

De Raad van State wijst er in het advies op dat het waarborgen van de onafhankelijkheid een grond kan zijn om door middel van een cessieverbod de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers te verzekeren. Dit vergt volgens de Raad evenwel een overtuigende motivering waarom de onafhankelijkheid deze inbreuk op de vrijheid van cessie rechtvaardigt. Naar het oordeel van de regering behoeven bijdragen van ambtsdragers aan de politieke partij als zodanig geen belemmering te vormen voor de uitoefening van de functie. Bij de constructie met cessieovereenkomsten doet zich echter de situatie voor dat de ambtsdrager zijn bezoldiging niet meer van de overheid ontvangt, maar de facto van de partij. De politieke ambtsdrager wordt daarmee voor zijn inkomen afhankelijk van de politieke partij. Er ontstaat voor de ambtsdrager als het ware een arbeidsrelatie met de politieke partij. Het wetsvoorstel voorkomt dat er directe betalingsrelaties tussen de overheid en de partij ontstaan en dat de overheid deelgenoot wordt in de verhouding

tussen ambtsdrager en partij. De overheid dient geen positie te hebben in de relatie tussen politieke ambtsdrager en politieke partij. De overheid moet niet gehouden zijn de bezoldiging direct te betalen aan een derde, zoals een politieke partij. Voor subsidiëring van politieke partijen is er de Wet subsidiëring politieke partijen. De subsidiëring van politieke partijen enerzijds en het vergoedingenstelsel van politieke ambtsdragers anderzijds zijn twee wettelijke regimes die doelbewust onafhankelijk naast elkaar bestaan.

Verder is voor de reikwijdte van belang dat de voorgestelde regeling zich niet beperkt tot de vergoedingen, maar zich ook uitstrekt over het uitbetalen van wachtgeld. Pensioenen zijn niet bij de regeling betrokken. Pensioenaanspraken dienen naar hun aard overdraagbaar te zijn, bijvoorbeeld in geval van echtscheiding, en het is wenselijk dat deze mogelijkheid blijft.

Cessie

Het uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers en ambtsdragers volledig onafhankelijk moeten kunnen functioneren en niet afhankelijk moeten zijn van een politieke partij voor hun inkomen geldt met name voor de situatie dat de partijafdracht wordt vormgegeven door middel van een cessieovereenkomst. Bij deze constructie wordt met een akte van cessie overeengekomen dat de aan het ambt verbonden bezoldigingen en vergoedingen worden overgedragen aan de partij. De betaling geschiedt vervolgens aan de partij en de politieke ambtsdrager ontvangt van de partij een (lager) inkomen. Daarmee wordt de ambtsdrager financieel afhankelijk van zijn politieke partij.

Cessieovereenkomsten vinden hun basis in artikel 83 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. In dit artikel is bepaald dat vorderingen overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen de overdracht verzet. De Raad van State stelde de vraag of beëindiging van de cessie een wettelijke voorziening vereist. Omdat de overdracht van vorderingen in het Burgerlijk Wetboek is geregeld, dient wettelijk geregeld te worden dat overheden de cessies niet naleven. Ook hecht de regering er sterk aan dat er in deze sprake is van uniformiteit. Het principe dat overheden de bezoldigingen in persoon uitbetalen en niet aan derden, dient eenduidig geregeld te zijn. De betalingswijze van bezoldigingen en vergoedingen aan politieke ambtsdragers moet voor alle overheden en alle politieke ambtsdragers op dezelfde voet geregeld zijn. Het wettelijk beëindigen van de cessies betekent overigens niet dat bijvoorbeeld geen loonbeslag kan worden gelegd of bij het overlijden van de politieke ambtsdrager geen uitkering aan de erven kan worden gedaan. Het wetsvoorstel voorkomt uitsluitend dat de vergoedingen en aanspraken door de politieke ambtsdragers aan een derde kunnen worden overgedragen.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKELEN I TOT EN MET VI

De voorgestelde wijzigingen omvatten steeds twee elementen:

1. de bezoldigingen, vergoedingen, wachtgeld en andere financiële voorzieningen worden in persoon uitbetaald;
2. ze zijn niet overdraagbaar.

Bestaande cessieovereenkomsten worden hierdoor nietig, als gevolg van artikel 40 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin staat onder meer

dat strijd met een dwingende wetsbepaling leidt tot nietigheid van de rechtshandeling, behalve als die wetsbepaling uitsluitend strekt ter bescherming van één der partijen bij een meerzijdige rechtshandeling. Dan leidt zodanige strijd slechts tot vernietigbaarheid, een en ander voor zover niet uit de strekking van de bepaling anders voortvloeit. Die uitzondering is hier echter niet aan de orde.

In de wetten die worden gewijzigd komen verschillende termen voor die allemaal betrekking hebben op een bepaald soort vergoeding. In de wijzigingsvoorstellen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de terminologie die in de betreffende wetten wordt gebruikt, maar niet altijd worden alle soorten vergoedingen limitatief met de eigen naam aangeduid. Daarom is steeds ook een overkoepelend begrip toegevoegd: «andere financiële voorzieningen».

Met het wetsvoorstel wordt ook in de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement geregeld dat schadeloosstellingen, vergoedingen en wachtgeld niet overdraagbaar zijn en in persoon moeten worden uitbetaald. Op 14 juli 2009 treedt echter het Statuut voor de leden van het Europees Parlement in werking (het Statuut). De rechtspositie van de leden van het Europees parlement wordt dan op Europees niveau uniform geregeld. In het Statuut is in artikel 9, derde lid, bepaald dat overeenkomsten over de besteding van de bezoldiging, de overbruggingstoelage en het pensioen voor andere dan particuliere doeleinden nietig zijn.

De Raad van State stelde de vraag in hoeverre deze bepaling in het Statuut overeenkomt met de in dit wetsvoorstel opgenomen cessieverbod. Terecht constateerde de Raad dat met de inwerkingtreding van het Statuut, de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement zijn werking niet (geheel) zal verliezen. De wet blijft van toepassing op leden van het Europees Parlement die vóór 14 juli 2009 aftreden. Ook kunnen leden die voor de inwerkingtreding van het Statuut zitting hadden in het Europees Parlement en worden herkozen voor de gehele duur van hun mandaat kiezen voor de nationale regelgeving. De bepaling in het Statuut voorkomt dat leden van het Europees Parlement genoodzaakt worden om een deel van hun bezoldiging aan partijdoeleinden te besteden. Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat overheden niet gehouden zijn cessieovereenkomsten na te leven en dat uitsluitend in persoon wordt uitbetaald. Overigens kan ook in de Nederlandse context worden aangenomen dat afspraken over het doen van partijafdrachten niet juridisch afdwingbaar zijn. Maar de Raad stelt terecht vast dat er voor de Nederlandse Europarlementariërs verschillen regimes (kunnen) zullen gaan gelden. Dat is echter inherent aan de systematiek van het invoeringsrecht van het Statuut.

ARTIKEL V

De verwijzing in het nieuwe artikel 44a naar artikel 44 blijft beperkt tot het eerste lid van dat artikel. Het tweede lid van artikel 44 verklaart de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Wet APPA) van overeenkomstige toepassing op de leden van de dagelijkse besturen van waterschappen die geen overheidswerknemer zijn in de zin van de Wet privatisering ABP. De betreffende artikelen in de Wet APPA worden al gewijzigd op grond van artikel VI van dit voorstel.

ARTIKEL VII

De uitvoerende instanties zal enige tijd gegund moeten worden om hun administraties aan te passen. De betalingsopdrachten moeten immers worden gewijzigd. Daarom is bepaald dat de wet in werking treedt met

ingang van de eerste dag van de zesde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

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