

Vergaderjaar 2009–2010

32 220

Wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer 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 leden van de Staten-Generaal niet overdraagbaar zijn en uitsluitend in persoon worden uitbetaald. Geregeld wordt dat de financiële aanspraken niet op grond van cessie aan derden worden betaald. Dit om de onafhankelijkheid van de leden van de Eerste en de Tweede Kamer 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. Hiervoor is al gewezen op het grondwettelijk vereiste van stemmen zonder last (artikelen 67, derde lid, en 129, zesde lid). De betekenis van deze bepaling is dat de leden van de volksvertegenwoordiging naar eigen overtuiging stemmen zoals ook blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van de bepaling.¹ Een lid van de Staten-Generaal, provinciale staten of gemeenteraad staat in generlei specifieke mandaatverhouding. Dat betekent nog niet dat een volksvertegenwoordiger geen afspraken kan maken met zijn partij. Kamerleden hebben zich bijvoorbeeld, door zich kandidaat te laten stellen door een partij, akkoord verklaard met het verkiezingsprogramma van die partij. De kiezers hebben hem op grond van dat programma gekozen. Het Kamerlid is in politieke zin gebonden zich aan het programma te houden. Maar hij behoudt daarbij zijn onafhankelijkheid en zelfstandigheid als volksvertegenwoordiger. In die zin is het zich houden aan het verkiezingsprogramma niet te zien als een last. Een gekozen lid is in de uitoefening van zijn Kamerlidmaatschap niet juridisch gebonden aan de besluiten van de politieke partij. In het verlengde daarvan behoort hij ook niet financieel van de partij afhankelijk te zijn.

Artikel 63 Grondwet

Behalve voor leden van de Eerste en de Tweede Kamer geldt dit uitgangspunt ook voor ministers en staatssecretarissen, leden van het Europees Parlement, commissarissen van de Koningin, gedeputeerden en statenleden, burgemeesters, wethouders en raadsleden alsmede voor leden van het bestuur van waterschappen. Voor de regeling van de rechtspositie van de leden van de Eerste en Tweede Kamer is echter artikel 63 van de Grondwet van belang. Dat is niet van toepassing op de andere genoemde ambtsdragers.

Artikel 63 van de Grondwet 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, omdat het tegengaan van de overdracht van de vergoedingen niet de geldelijke voorzieningen als zodanig raakt. De hoogte van de aanspraken blijft immers ongewijzigd. De Raad van State is in het advies uitvoerig ingegaan op de betekenis van artikel 63 van de Grondwet en oordeelt dat de voorgestelde regeling specifiek betrekking heeft op de positie van Kamerleden en als doel heeft hun onafhankelijkheid beter te waarborgen. De Raad stelt dat het verdedigbaar is dat het daarbij niet alleen gaat om de hoogte van het bedrag, maar ook om andere elementen van de vergoeding die bij wet geregeld moeten worden om te voorkomen dat de onafhankelijkheid van Kamerleden kan worden aangetast. In deze interpretatie valt ook de wijze van uitbetaling onder de reikwijdte van artikel 63 van de Grondwet. 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 de gekwalificeerde meerderheidseis van artikel 63 van de Grondwet dient te worden gehanteerd.

De overige voorstellen tot wetswijziging, waarvoor in ieder geval geen tweederde meerderheid is vereist, worden gezamenlijk in een ander voor-

¹ Kamerstukken II, 1978/79, 14 224, nr. 6.

stel van wet voorgelegd dat gelijktijdig aan de Staten-Generaal wordt aangeboden.

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 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 vergoedingstelsel 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 wachtgelden. Pensioenen zijn niet bij de regeling betrokken. Pensioenaanspraken dienen naar hun aard overdraagbaar te zijn, bijvoorbeeld ingeval 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. De ambtsdrager ontvangt zijn bezoldiging de facto dus niet meer van de overheid ontvangt, maar van de partij. 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. Ook overheden zijn gehouden deze overeenkomsten na te leven. Met onderhavig wetsvoorstel wordt voorzien in een wettelijke maatregel die zich tegen 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 III

De voorgestelde wijzigingen omvatten steeds twee elementen:

1. de bezoldigingen, vergoedingen, wachtgelden 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».

ARTIKELEN IV EN V

Bi de Tweede Kamer is een voorstel van Wet aanhangig, houdende harmonisatie van uitkeringsrechten van leden van de Tweede Kamer, wijzigingen in verband met de openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties van leden van de Eerste en Tweede Kamer en leden van het Europees Parlement en enkele technische wijzigingen (30 693). Bij vierde nota van wijziging (Kamerstukken II 2008/09, 30 693, nr. 15) zijn daarin enkele bepalingen opgenomen die in eerste instantie aan de Tweede Kamer waren voorgelegd als onderdeel van het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer, de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement, de Provinciewet en de Gemeentewet in verband met de openbaarmaking van nevenfuncties en inkomsten uit nevenfuncties (Kamerstukken II 2005/06, 30 425, nr. 2). Het eerstbedoelde voorstel voorziet in enkele wijzigingen in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en in de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer die ook gevolgen hebben voor dit voorstel van wet. De artikelen IV en V voorzien in deze samenloopbepalingen, afhankelijk van

de vraag of dat andere voorstel eerder dan wel later in werking treedt dan het thans voorliggende wetsvoorstel.

ARTIKEL VI

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 regeling over de betalingswijze zal daarmee voor alle politieke ambtsdragers op een gelijk moment in werking treden.

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