

Vergaderjaar 2014–2015

28 479

Rechtspositie van politieke ambtsdragers

Nr. 73

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2015

1. Inleiding

Het kabinet onderkent het belang van een evenwichtige rechtspositie voor het vervullen van politieke ambten en heeft in dit verband eerder aan de Tweede Kamer een integrale visie toegezegd op de rechtspositie van politieke ambtsdragers.¹ De integrale visie is in samenspraak met de vertegenwoordigende organisaties van de politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen (kortheidshalve de «beroepsgroepen») en de bestuurlijke koepels tot stand gekomen. In deze brief treft in u in de paragrafen 3 en 4 de visie op hoofdlijnen aan. De uitgebreide onderbouwing van de visie treft u in de bijlage bij deze brief aan².

In de consultatie van het wetsvoorstel verkorting duur voortgezette uitkering Appa hebben de beroepsgroepen van decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels IPO, VNG en Unie van Waterschappen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangedrongen op een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De opeenvolgende versoberingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers raken volgens de bestuurlijke koepels en de beroepsgroepen de aantrekkelijkheid van het ambt van zowel zittende als potentiële ambtsdragers met als mogelijk gevolg het risico van verschraling van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Tegen deze achtergrond is door de koepels en de beroepsgroepen gevraagd om een samenhangend beleid en een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers en de vertaling die een dergelijke visie zou moeten krijgen in de rechtspositie.

Begin 2010 zijn de wetsvoorstellen die zijn ingediend naar aanleiding van de twee kabinetsstandpunten over de adviezen van de commissie

¹ Kamerstuk 33 946, nr. 6, blz. 9.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rechtspostie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal) in werking getreden. De effecten van de wijzigingen van de Appa-uitkeringsaanspraken (onder meer de verkorting uitkeringsduur en invoering sollicitatieplicht) voor alle Appa-gerechtigden zullen in 2016 worden geëvalueerd.³

De integrale visie is bedoeld als kader voor de ontwikkeling van de rechtspostie in de toekomst, maar zal ook als toetssteen worden benut in deze aanstaande evaluatie van de uit de adviezen voortgekomen wetgeving.

2. Waarom een integrale visie?

De vormgeving van de rechtspostie van politieke ambtsdragers moet bijdragen aan het functioneren van de democratische rechtstaat en de kwaliteit van het openbaar bestuur. Zij stelt volksvertegenwoordigers en bestuurders in staat de hun opgedragen verantwoordelijkheden te vervullen. De rechtspostie moet er als randvoorwaarde voor zorgen dat burgers zich beschikbaar kunnen en willen stellen voor politieke ambten.

Voor een beter begrip van deze rechtspostiebepalingen is het goed om de bijzondere kenmerken van het politieke ambt in kaart te brengen. In dat verband is van belang dat deze visie een integraal karakter heeft. Het visiedocument heeft betrekking op alle arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van alle gekozen en benoemde politieke ambtsdragers. Een politiek ambt kent een eigen dynamiek en heeft op onderdelen specifieke kenmerken die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of bij de overheid.

Een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers maakt een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtspostie mogelijk en kan de verschillen, maar ook de overeenkomsten, met de arbeidsvoorwaarden van werknemers in publieke en private sector verklaren en onderbouwen. Daarom zijn de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in principe zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld de gebondenheid aan het vertrouwensbeginsel en het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat arbeidsvoorwaarden soms een bijzondere vorm (moeten) hebben.

3. Waaraan moet de rechtspostie van politieke ambtsdragers voldoen?

Uit de staatsrechtelijke principes (een nadere uitwerking is te vinden in hoofdstuk 4 van het bijgevoegde visiedocument) en de uitgangspunten uit de wetsgeschiedenis van de rechtspostie van politieke ambtsdragers (zie hiervoor hoofdstuk 5 van het visiedocument) zijn vereisten voor de rechtspostie van politieke ambtsdragers afgeleid. De toepassing van onderstaand toetsingskader leidt ertoe dat de kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers kan worden behouden en versterkt (zie voor een nadere uitwerking hoofdstuk 6 van het visiedocument).

1. De rechtspostie maakt toetreding tot politieke ambten mogelijk voor geschikte kandidaten

Het belang van een adequate rechtspostieregeling voor politieke ambtsdragers is gelegen in de opgave dat voortdurend gekwalificeerde burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijk ambten. De rechtspostionele aanspraken moeten eventueel aanwezige

³ Kamerstuk 34 000 VII, nr. 2, blz. 62.

drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van politiek ambten afdoende wegnemen.

2. De rechtspositie schraagt de vertrouwensregel

De vormgeving van de rechtspositie moet de werking van het vertrouwensregel ondersteunen. Het functioneren van de democratie is er mee gediend dat politieke ambtsdragers op elk moment volledig zuiver kunnen oordelen of zij bereid zijn de politieke verantwoordelijkheid voor hun functioneren te nemen. In die afweging moet het al dan niet krijgen van een uitkering geen rol spelen.

Politieke ambtsdragers hebben niet dezelfde waarborgen bij dreigend ontslag als werknemers. Juist vanwege het politieke karakter van een ontslag van een politieke ambtsdrager gelden de waarborgen en aanvullende maatregelen van (overheids)werknemers niet voor een politieke ambtsdrager. Dat betekent dat politieke ambtsdragers, als zij onvoldoende vertrouwen ondervinden, zelf moeten kunnen beslissen om ontslag te nemen of gevolg geven aan het feit dat zij daartoe door de politieke omstandigheden worden gedwongen.

De uitkering wordt toegekend zonder externe verwijtbaarheidstoets.

3. De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies

De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden moeten een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van politiek-bestuurlijke functies en een eenzijdige personele samenstelling van het openbaar bestuur voorkomen. Alle geleidingen van de samenleving moeten zich in beginsel kunnen representeren of de mogelijkheid hebben zich (tijdelijk) beschikbaar te stellen voor bestuurlijke functies.

4. Het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers is voorbehouden aan de kiezer

Het bepalen van de individuele rechtspositionele aanspraken tijdens maar ook na de ambtsvervulling mag op geen enkele wijze gerelateerd zijn aan een oordeel over de functie vervulling van de volksvertegenwoordiger of dagelijks bestuurder. Dat oordeel komt direct of indirect toe aan de kiezer. Individuele arbeidsvoorwaardelijke aanspraken mogen niet afhankelijk worden gesteld van een oordeel over functioneren of beslissingen van een individuele politieke ambtsdrager (bijvoorbeeld presentiegeld of bij aftreden het niet toekennen van een uitkering).

5. De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar

Rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn limitatief en uitputtend geregeld in wet- en regelgeving. Alle aanspraken zijn transparant en kenbaar. In de organieke wetten zijn waarborgen ingebouwd. Deze bepalingen in de organieke wetten hebben als consequentie dat onderhandelingen niet mogelijk zijn over individuele op maat gesneden aanvullingen op wettelijk vastgestelde aanspraken of voorwaarden, noch tijdens het ambt noch na het aftreden.

6. De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie voor burgers en ambtenaren. Dat stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. In elk geval gedurende de ambtsvervulling is onbesproken gedrag van essentieel belang. Een toereikend arbeidsvoorwaardenpakket en adequate voorzieningen kunnen voorkomen dat politieke ambtsdragers in de verleiding komen om niet integer te handelen. Dit vereist heldere regelgeving en oog voor zorgvuldige verantwoording van de uitvoering van de regelgeving. De rechtspositie moet de volksvertegenwoordiger en de bestuurder in staat stellen onafhankelijk en neutraal een oordeel te vellen over bestuurlijke aangelegenheden. Voor een politieke ambtsdrager moet het algemeen belang prevaleren en niet het eigenbelang.

7. De rechtspositie biedt rechtszekerheid
Bij kandidaatsstelling moet klip en klaar zijn welke arbeidsvoorwaarden gedurende de gehele komende ambtsvervulling zullen gaan gelden. Zonder dit vooruitzicht kunnen potentiële ambtsdragers hun bestaande aanspraken niet afwegen tegen de nieuwe aanspraken gedurende de eerstvolgende ambtstermijn van het politieke ambt. Dat gegeven stelt bijzondere eisen aan het overgangsrecht als tussentijds rechtspositionele aanspraken worden aangepast. Uitgangspunt voor versoberingen in de rechtspositie is dat de op het moment van inwerkingtreding zittende ambtdragers worden ontzien tot na hun aftreden na de eerstvolgende verkiezingen.
8. De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd
Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt. Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet.
Te overwegen valt in dit verband een onafhankelijke commissie in te stellen die buiten het politieke discours gevraagd en ongevraagd kan adviseren over majeure structurele wijzigingen in de rechtspositie.
9. De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context
Fundamentele wijzigingen in bevoegdheden, takenpakket en reikwijdte van politieke ambtsdragers als gevolg van wijzigingen in het bestuurlijk bestel en de maatschappelijke context dienen doorvertaling te krijgen in de rechtspositie van betrokken politieke ambtsdragers. De aanspraken dienen de bestuurlijke zwaarte van het bestuursorgaan en de daaraan verbonden functies te weerspiegelen.

4. Wanneer is een toegesneden rechtspositie noodzakelijk?

Eén van de elementen van het toetsingskader stelt: «Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet». Als dus uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het de voorkeur de aanspraken te regelen op de voet van de regelingen voor werknemers. Dat maakt de overstap naar of van een politieke functie ook eenvoudiger. Maar de bijzondere kenmerken van politieke functies (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat sommige arbeidsvoorwaarden een bijzondere vorm hebben.

In onderstaande tabel wordt per arbeidsvoorwaardencategorie voor nu en in de toekomst uitgewerkt wanneer een toegesneden rechtspositie noodzakelijk is.

Arbeidsvoorwaarde	Conform werknemer in de markt nu?	Conform werknemer in de markt in de toekomst?
1. Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden	Ja (idem)
2. Ontslag en recht op uitkering	Nee, geen rechtsbescherming	Nee (idem)
3. Re-integratie	Ja	Ja
4. Uitkering bij arbeidsongeschiktheid	Nee	Ja
5. Voorzieningen	Nee, in beginsel verstrekkingen en vaste vergoeding in plaats van declaraties	Nee (idem)
6. Pensioen	Nee	Ja (pensioenfonds)

1. Ontwikkeling bezoldiging
De ontwikkeling van de bezoldiging van politieke ambtsdragers moet in principe in lijn zijn met die van werknemers om de aantrekkelijkheid

van het ambt te kunnen waarborgen. Politieke ambtsdragers volgen via het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de markt. Het referentiemodel bepaalt de loonruimte voor overheidswerknemers op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. Indien de beheersing van overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt de uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft daarmee ook de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt.

2. Ontslag en recht op uitkering

Vanwege het ontbreken van rechtsbescherming bij ontslag of aftreden is en blijft een eigenstandige rechtspositie noodzakelijk om nu en in de toekomst de werking van de vertrouwensregel te ondersteunen. In de voorwaarden, de hoogte en duur voor de uitkering dient blijvend rekening te worden gehouden met:

- het ontbreken van de mogelijkheid om het ontslag aan te vechten;
- het niet kunnen onderhandelen over vertrekvoorwaarden en individuele aanvullingen;
- het politieke afbreukrisico (de grote kans op ontslag op staande voet);
- de eventuele reputatieschade en daardoor de lastige positie op de arbeidsmarkt;
- het ontbreken van aanvullingen op de uitkering, sociale plannen en individuele aanvullingen zoals ontslagvergoeding;
- het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van opgebouwde zekerheden en inkomsten uit onverenigbare betrekkingen (vaste aanstelling, carrièreperspectieven, opgebouwde aanspraken);
- de noodzaak om financiële onafhankelijkheid te bieden aan de politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan;
- het bieden na het aftreden van een toereikende financiële overbrugging naar een nieuwe inkomensvoorziening.

Bij het toekennen van de uitkering mag de eventuele verwijtbaarheid van het ontslag geen rol spelen.

3. Re-integratie

De sollicitatieplicht en re-integratie moeten ook in de toekomst zo veel als mogelijk op de voet van de regelingen voor werknemers worden vormgegeven. In de uitwerking blijft de bijzondere positie van politieke ambtsdragers aanleiding geven tot beperkte aanpassingen zoals de onwenselijkheid vanwege integriteitsoverwegingen om tijdens de ambtsvervulling al te solliciteren en de ervaren bijzondere positie van gewezen politieke ambtsdragers op de arbeidsmarkt. Vanwege het gebrek aan rechtsbescherming gaat bijvoorbeeld thans de sollicitatieplicht pas na drie maanden in.

4. Uitkering bij arbeidsongeschiktheid

Een politieke ambtsdrager maakt bovendien in de regel zelf de afweging of hij nog fysiek in staat is het politieke ambt te vervullen al dan niet na een door de betrokkene zelf ingewonnen medisch advies. Er is geen werkgever-werknemersrelatie. De uitkering voor politieke ambtsdragers bij arbeidsongeschiktheid zal in de toekomst worden geënt op de voor werknemers geldende uitkering- en re-integratiesystematiek op grond van de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) dat wil zeggen rekening houdend met de mate van arbeidsgeschiktheid en de daaraan verbonden re-integratiemogelijkheden. Dat zal niet één op één kunnen. Bij politieke ambtsdragers moet bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met loondoorbetaling bij ziekte en met het voor werknemers geldende gegeven dat gedurende twee jaar bij ziekte niet tot ontslag kan worden overgegaan.

5. Vorzieningen

Politieke ambtsdragers kennen nu op het ambt toegesneden voorzieningen zoals een vaste onkostenvergoeding en verstrekking van ambtsgerelateerde benodigdheden. Declaraties moeten zo veel als mogelijk worden vermeden. Door ook in de toekomst de voor de ambtsvervulling benodigde voorzieningen op deze wijze te regelen, blijven discussies over declaraties e.d. tot een minimum beperkt. Politieke ambtsdragers hebben net als werknemers ook in de toekomst recht op ondersteuning bij de ontwikkeling van hun professionaliteit.

6. Pensioen

Er is geen reden om de pensioenvoorziening en de financiering daarvan voor politieke ambtsdragers in de toekomst afwijkend van werknemers te regelen. Beide elementen kunnen op dezelfde wijze als de pensioenregelingen voor werknemers vorm worden gegeven.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk