

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**

4

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 16 februari 2009 en het nader rapport d.d. 12 november 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 20 oktober 2008, no. 08.003011, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.*

*Het voorstel regelt dat schadeloosstellingen, vergoedingen en wachtgelden voor ministers, staatssecretarissen, leden van het Europees Parlement, commissarissen van de Koningin, gedeputeerden, statenleden, burgemeesters, wethouders, raadsleden en leden van het bestuur van waterschappen (hierna: politieke ambtsdragers) uitsluitend in persoon worden uitbetaald en niet overdraagbaar zijn.*

*De regering heeft naast dit wetsvoorstel tevens het voorstel van wet houdende 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 voor advies aanhangig gemaakt.<sup>2</sup> De regering is voornemens deze twee wetsvoorstellen met betrekking tot hetzelfde onderwerp in afzonderlijk voorstellen aan de Staten-Generaal voor te leggen, zodat daarover een afzonderlijke stemming kan plaatsvinden. Volgens de toelichting is daarvoor gekozen omdat de Tweede en Eerste Kamer van oordeel zouden kunnen zijn dat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer raken aan artikel 63 van de Grondwet en dat daarom de door die bepaling vereiste tweederde meerderheid nodig is, terwijl genoemd artikel niet van toepassing is op de ambtsdragers in de andere genoemde wetten. Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 11 december 2008 met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het wetsvoorstel beraadslaagd. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de noodzaak van de voorgestelde regeling, de*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> No.W04.08.0443/I waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt.

*reikwijdte van het cessieverbod en de inwerkingtreding. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 oktober 2008, nr. 08.003011, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dat advies, gedateerd 16 februari 2009, nr. W04.08.0444/l, bied ik u hierbij aan.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat rekening zal zijn gehouden met zijn advies. Naar aanleiding van het advies wordt het volgende opgemerkt.

*1. Noodzaak van een wettelijke regeling*

*De toelichting bij beide wetsvoorstellen legt de nadruk op het waarborgen van onafhankelijkheid.<sup>1</sup> Daaraan wordt vervolgens evenwel niet de conclusie verbonden dat cessieovereenkomsten een onafhankelijke functie-uitoefening van politieke ambtsdragers belemmeren.*

*Op zichzelf kan onafhankelijkheid mogelijk een grond zijn om door middel van een cessieverbod de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers te verzekeren. Dan moet evenwel een overtuigende motivering worden gegeven waarom de onafhankelijkheid deze inbreuk van de vrijheid op cessie rechtvaardigt. Deze motivering is a fortiori vereist nu de verschillende overheidsorganen tot op heden, zonder wettelijke voorziening, hebben meegewerkt aan de cessie van vorderingen op de Staat der Nederlanden voor wat betreft politieke ambtsdragers. Vervolgens rijst dan de vraag of beëindiging van de cessie voor de beoogde doelgroepen een wettelijke voorziening vereist, en niet ook via andere wegen (bijvoorbeeld goed overleg, waarbij wordt afgezien van cessie) gerealiseerd kan worden.*

*Hier komt bij dat dit wetsvoorstel volgens de toelichting partijafdrachten als zodanig niet beoogt tegen te gaan.<sup>2</sup> Onduidelijk blijft dan wat het principiële verschil is tussen cessieovereenkomsten en andere vormen van partijafdrachten.*

*Tegen deze achtergrond dient het wetsvoorstel nader en meer concreet te worden gezien. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de volgende vragen:*

- welke vormen van partijafdrachten in de praktijk bestaan en welke regelingen daarvoor door de politieke partijen worden gehanteerd;*
- of het wenselijk is, in het licht van de onafhankelijkheid van de functie-uitoefening van de politieke ambtsdragers uitsluitend voor cessieovereenkomsten te voorzien in een verbod;*
- in hoeverre er mogelijkheden bestaan om het beoogde doel te bereiken, zonder wettelijke regeling, bijvoorbeeld via de weg van goed overleg (afzien van cessie van hun vordering op de overheid); en*
- in hoeverre het mogelijk is zonder wettelijke regeling voor de toekomst de totstandkoming van nieuwe cessieovereenkomsten uit te sluiten.*

*De Raad adviseert het voorstel op dit punt opnieuw te bezien.*

*Onverminderd het voorgaande wijst de Raad nog op het volgende.*

*1. Noodzaak van een wettelijke regeling.*

Op dit moment dienen overheden medewerking te verlenen aan cessieovereenkomsten van politieke ambtsdragers. In artikel 83 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat vorderingsrechten overdraagbaar zijn. Ook overheden zijn gehouden deze overeenkomsten na te leven.

In antwoord op de vraag van de Raad kan gesteld worden dat beëindiging van de cessies 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 het kabinet 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 verhouding van politieke ambtsdragers met de overheid is naar zijn aard een aangelegenheid die niet afhankelijk moet zijn van de uitkomsten van individueel overleg. Het kabinet wil de suggestie van de Raad dan ook niet overnemen om het beoogde doel te bereiken zonder wettelijke regeling. Overheden dienen zich niet in de positie te bevinden dat ze de

<sup>1</sup> Algemeen deel van de memorie van toelichting, onderdeel onafhankelijkheid van ambtsdragers.

<sup>2</sup> Algemeen deel van de memorie van toelichting, onderdeel reikwijdte van de wet.

bezoldiging moeten betalen aan politieke partijen of andere derden. Dit resultaat dient niet afhankelijk te zijn van de uitkomsten van goed overleg. De betalingswijze van bezoldigingen en vergoedingen aan politieke ambtsdragers moet voor alle overheden en alle politieke ambtsdragers op dezelfde voet geregeld zijn.

Terecht stelt de Raad vast dat het wetsvoorstel niet beoogt partijafdrachten als zodanig tegen te gaan. Cessieovereenkomsten onderscheiden zich van andere vormen van partijafdrachten, omdat bij de cessie de overheid wordt betrokken. Door de verplichting de – voor de ambtsdrager bedoelde – bezoldiging direct aan de politieke partij te betalen, wordt de overheid deelgenoot in de verhouding tussen politieke ambtsdrager en politieke partij. Deze betalingsrelatie is ongewenst. Het kabinet ziet geen aanleiding om andere vormen van partijafdrachten te reguleren of te verbieden.

De Raad wijst erop 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 het kabinet 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.

Met het voorstel van wet wordt bewerkstelligd dat de bezoldigingen, vergoedingen en wachtgelden voor politieke ambtsdragers uitsluitend in persoon worden uitbetaald. De reden voor het wetsvoorstel is als gezegd het belang dat de ambtsdragers hun functie in onafhankelijkheid kunnen vervullen.

## *2. Reikwijdte van het verbod*

*In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de overdracht van vergoedingen en aanspraken door politieke ambtsdragers aan derden – in de brede zin van het woord – onmogelijk te maken. In de memorie van toelichting wordt die keuze niet gemotiveerd.*

*De Raad merkt op dat de toelichting de nadruk legt op de onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers ten opzichte van de politieke partijen. Gelet daarop verdient het aanbeveling het cessieverbod voor de politieke ambtsdragers te beperken tot de cessie aan politieke partijen en daaraan gelieerde instellingen. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dat punt aan te passen.*

## 2. Reikwijdte van het verbod.

Het kabinet zou het advies van de Raad niet willen volgen om het cessieverbod voor politieke ambtsdragers te beperken tot de cessie aan politieke partijen en daaraan gelieerde instellingen. In het wetsvoorstel is ervoor gekozen de overdracht van bezoldigingen, vergoedingen en aanspraken door politieke ambtsdragers aan derden – in brede zin van het woord – onmogelijk te maken. In de praktijk zullen cessieovereenkomsten betrekking hebben op de politieke partij. Maar het uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers en andere politieke ambtsdragers verzekerd moeten zijn van hun wettelijk inkomen, impliceert dat deze uitsluitend in persoon worden uitbetaald en niet aan derden. Bijkomende overweging is dat het voorstel van de Raad tevens spreekt van aan de politieke partij gelieerde instellingen. Daarvan is echter niet op eenvoudige wijze een definitie te geven. In het ontwerp wetsvoorstel Financiering politieke partijen is voorzien in een systematiek waarbij politieke partijen zelf hun gelieerde instellingen aanwijzen. Indien een rechtspersoon uitsluitend of in hoofdzaak erop is gericht stelselmatig of structureel ten bate van een politieke partij activiteiten of werkzaamheden te verrichten en de partij daar kennelijk voordeel bij heeft, wijst de partij deze rechtspersoon aan als neveninstelling. Indien ten aanzien van een rechtspersoon ten onrechte geen aanwijzing heeft plaatsgevonden, wijst de Kiesraad de rechtspersoon als neveninstelling aan. Het ligt echter niet in de rede een dergelijke systematiek op te nemen in onderhavig wetsvoorstel. Het zou ongewenst zijn als gemeenten, provincies en andere overheden eigenstandig zouden moeten bepalen of een stichting of andere rechtspersoon moet worden aangemerkt als een aan een politieke partij gelieerde instelling. Het kabinet geeft ook om deze reden de voorkeur

aan het principe dat de schadeloosstelling en de vergoedingen uitsluitend in persoon worden uitbetaald.

### 3. Inwerkingtreding

*Ingevolge artikel VII treedt deze wet in werking met ingang van de eerste dag van de derde kalendermaand na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Volgens de toelichting is hiervoor gekozen om de uitvoerende instanties enige tijd te gunnen om hun administraties aan te passen.*

*De Raad wijst er in dit verband op dat het, mede gelet op de aard van deze wijzigingen, overweging verdient om de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel te laten plaatsvinden bij koninklijk besluit, waarbij in dat besluit de inwerkingtreding plaatsvindt met ingang van de eerste zittingsdag van de Tweede Kamer, onderscheidenlijk de provinciale staten en de gemeenteraad, na de eerstvolgende verkiezingen van de onderscheiden colleges.<sup>1</sup>*

### 3. Inwerkingtreding

De Raad geeft in overweging om de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel te laten plaatsvinden bij koninklijk besluit, waarbij in dat besluit de inwerkingtreding plaatsvindt met ingang van de eerste zittingsdag van de Tweede Kamer onderscheidenlijk de provinciale staten en de gemeenteraad, na de eerstvolgende verkiezingen van de onderscheiden colleges. Een overeenkomstige overweging geeft de Raad in het advies over voorstel van wet, houdende 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. Het kabinet zou deze suggestie van de Raad niet willen overnemen. De regeling van de betalingswijze is niet aan te merken als een arbeidsvoorwaardelijk element en daarmee het onderhavige voorstel ook niet als een wijziging van een bestaande rechtspositie. De overwegingen van de Raad zouden er toe leiden dat bij de diverse volksvertegenwoordigers en politieke ambtsdragers in de eerste jaren verschillende regels zouden gelden voor de betalingswijze. Het kabinet hecht als gezegd sterk aan uniformiteit op dit punt. Het advies van de Raad geeft echter wel aanleiding de invoeringstermijn te heroverwegen en deze te verlengen. Het voorstel is aangepast in die zin 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.

### 4. Positie Europarlementariërs

*In de memorie van toelichting wordt aandacht geschonken aan het feit dat met de inwerkingtreding van het Statuut voor de leden van het Europees Parlement op 14 juli 2009 de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement niet zijn werking verliest. De wet blijft namelijk van toepassing op leden van het Europees Parlement die vóór 14 juli 2009 aftreden. Daarnaast kunnen leden die reeds 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 tot dan toe bestaande nationale regelgeving.*

*De Raad merkt op dat in artikel 9, derde lid van genoemd Statuut wordt bepaald dat overeenkomsten over de besteding van de bezoldiging, de overbruggingstoelage en het pensioen voor andere dan particuliere doeleinden, nietig zijn. Het verdient aanbeveling in de toelichting in te gaan op de vraag of en in hoeverre die bepaling overeenkomt met het ingevolge dit wetsvoorstel op te nemen cessieverbod in de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement, en of er daarmee voor de Nederlandse Europarlementariërs verschillende regimes zullen gaan gelden.*

### 4. Positie Europarlementariërs.

Terecht constateert de Raad dat met de inwerkingtreding van het Statuut voor de leden van het Europees Parlement, 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

<sup>1</sup> Vergelijk in dat verband de inwerkingtreding van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (Kamerstukken II 2007/08, 31 561, nr. 1–3).

duur van hun mandaat kiezen voor de nationale regelgeving. In artikel 9, derde lid, van genoemd Statuut wordt bepaald dat overeenkomsten over de besteding van de bezoldiging, de overbruggingstoelage en het pensioen voor andere dan particuliere doeleinden, nietig zijn. De bepaling 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 het is juist 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.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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