

Vergaderjaar 2005–2006

30 425

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Achtergrond en aanleiding

Integrale notitie rechtspositie politieke ambtsdragers

In juli 2002 heeft het kabinet in een notitie aan de Tweede Kamer¹ een integraal overzicht gegeven van de rechtspositie van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers. De rechtspositieregelingen van deze categorieën zijn in die notitie in onderlinge samenhang en consistentie bezien. Dat was nodig omdat bij de behandeling van concrete aanpassingen van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de jaren daarvoor, gebleken was dat er behoefte was aan een overzicht van de diverse rechtspositieregelingen en aan inzicht hoe deze zich onderling verhouden. Eén van de vragen daarbij was hoe de positie van de politieke ambtsdrager zich verhoudt tot bijvoorbeeld die van ambtenaren, werknemers of zelfstandigen.

Tevens werd in de notitie bezien in hoeverre modernisering en normalisering van de regelgeving wenselijk en mogelijk is. Het kabinet stelde zich daarbij op het standpunt dat, met inachtneming van de bijzondere positie van politieke ambtsdragers, hun rechtspositieregelingen waar mogelijk dienen aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in de publieke en private sector.

De notitie beoogde om over dit onderwerp een debat met de Tweede Kamer te voeren, aan de hand van een aantal in de notitie opgenomen voorstellen van het kabinet. Het betroffen voorstellen over aanpassing en modernisering, variërend van de beloning, de nevenfuncties, de pensioen-aanspraken en de wachtgeldregelingen.

Het kabinet kondigde in de notitie aan dat naar aanleiding van een eerder gehouden onderzoek naar de beloningspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur sector Rijk, een beloningscommissie zal worden ingesteld. Deze commissie zou op basis van een inventarisatie en andere relevante informatie het kabinet adviseren over uiteenlopende beloningsvraagstukken die spelen rondom de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector.

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 1.

Op 12 september 2002 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van de Tweede Kamer de minister van BZK, de heer J. W. Remkes, gevraagd naar zijn opvattingen over de voorstellen in de notitie van juli 2002, die door zijn ambtsvoorganger, de heer K. G. de Vries aan de Tweede Kamer was aangeboden. De minister van BZK heeft op 16 oktober 2002 aan de Kamer meegedeeld het wenselijk te vinden om over de voorstellen een advies te vragen van de genoemde in te stellen beloningscommissie voor de ambtelijke en politieke top van de sector Rijk¹. In de notitie van juli 2002 was reeds aangegeven dat de door beloningscommissie te verrichten ijking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aanknopingspunten zou kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de andere categorieën politieke ambtsdragers. De minister gaf aan te bezien hoe de conclusies ten aanzien van de politieke en de ambtelijke top in de sector Rijk zich verhouden tot die van de politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies. De minister gaf aan er aan te hechten over het geheel van voorstellen een samenhangend advies van de beloningscommissie te verkrijgen.

In november 2002² heeft de minister van BZK de Tweede Kamer meegedeeld welke taakopdracht aan de beloningscommissie (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, nader aangeduid als de commissie Dijkstal) is gegeven. Deze was als volgt:

- een integraal advies over de voorstellen gedaan in de notitie van juli 2002; een belangrijk aandachtspunt diende daarbij te zijn het verschil in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen en arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectief tussen topambtenaren en politieke ambtsdragers;
- een advies over normen voor inkomenstoelagen van de ambtelijke top sector Rijk;
- het ijken van de beloningspositie (primaire beloning en overige arbeidsvoorwaarden) van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeitsmarkten in de markt- en (semi-)publieke sector;
- een advies over een passende beloning en beloningsontwikkeling voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

In april 2004 heeft de commissie Dijkstal haar advies uitgebracht en is het advies aan de Tweede Kamer toegezonden³. Per onderwerp, voor zover dat betrekking heeft op de rechtspositie van politieke ambtsdragers, luidt het advies – samengevat – als volgt:

1. *Hoogte van het ministersalaris*

Gezien zijn staatsrechtelijke positie en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministersalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector. Door het loskoppelen van de ambtelijke en politieke topstructuur en het ministersalaris als ijkpunt te nemen, wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen. Het huidige salarisniveau van de minister moet met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt een separate inhaalslag van 20%, eventueel in fasen.

2. *Salaris minister-president*

De minister staat aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 479, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 3.

³ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 4.

- topstructuur. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president als voorzitter van de ministerraad ontvangt deze een 10% hogere bezoldiging dan een minister. De bezoldiging van de staatssecretaris bedraagt 90% van het ministersalaris vanwege de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid.
3. *Doorwerking overige politieke ambtsdragers*
De argumenten voor de voorgestelde salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen zijn niet zonder meer van toepassing op de overige niveau 21 functies (Hoge Colleges van Staat, rechterlijke macht, commissarissen van de Koningin en de burgemeesters van de vier grote steden). Dat geldt ook voor de overige politieke ambtsdragers (gedeputeerden, wethouders, statenleden en raadsleden). Deze functies zullen op een later moment in een nader advies op hun eigen merites en in relatie tot de topstructuur worden beoordeeld. Eerst dient het normniveau van het ministersalaris voor het nieuwe salarisgebouw te worden vastgesteld. Een advies over de overige categorieën politieke ambtsdragers is pas zinvol als eerst het kabinet en vervolgens het parlement een principieel standpunt hebben bepaald over de voorgestelde inrichting van de nieuwe topstructuur en de verhoging van het ministersalaris.
 4. *Vertrekpunt rechtspositieregelingen*
De rechtspositieregelingen van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers dienen zo veel mogelijk uniform te worden geregeld.
 5. *Periodiekenstelsel burgemeesters*
Het periodiekenstelsel voor burgemeesters dient te worden vervangen door vaste niveaubedragen.
 6. *Differentiatie provinciebestuurders*
Differentiatie in salariëring tussen provincies op basis van inwonertallen is niet wenselijk.
 7. *Doelgroepen Appa*
Gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen dienen ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en raads- en statenleden onder de Appa te worden gebracht.
 8. *Loopbaanbenadering Appa*
De introductie van een loopbaanbeginsel in de Appa, die inhoudt dat bij de overgang naar een andere politieke functie opgebouwde pensioen- en wachtgeldaanspraken kunnen worden meegenomen.
 9. *Neveninkomsten*
Alle neveninkomsten uit de publieke kas worden openbaar gemaakt. Overige neveninkomsten worden als zodanig gemeld.
 10. *Leeftijdscriterium Appa*
Er dient een leeftijdscriterium in de Appa te worden opgenomen op grond waarvan de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Het ligt hierbij in de rede om de uitkeringsduur voor gewezen ambtsdragers die ouder zijn dan 50 jaar op het huidige maximum te stellen van zes jaar. De uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar wordt teruggebracht tot maximaal vier jaar.
 11. *Leeftijdsgrens voortgezette uitkering*
De leeftijdsgrens bij een voortgezette uitkering vanaf vijftig jaar wordt verhoogd naar vijfenvijftig jaar, waarbij de voorwaarde van een «diensttijd» van tien jaar blijft gehandhaafd.
 12. *Sollicitatieplicht*
Gewezen ambtsdragers krijgen aanspraak op een outplacementtraject en in de Appa wordt een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar geïntroduceerd.
 13. *Anticumulatie Appa*
De anticumulatie in de Appa blijft op het niveau van het in de desbetreffende functie genoten salaris.

14. *Loskoppelen topstructuur*

Door het aanbrengen van een (horizontale) scheiding tussen de kolom van politieke ambt dragers en de kolom van de ambtelijke topfunctionarissen, zullen deze als twee eigenstandige systemen op grotere afstand van elkaar worden ingericht. De eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager dient afdoende tot uitdrukking te worden gebracht in de salarisverhoudingen. Rechtvaardiging voor deze loskoppeling wordt gevonden in de principiële verschillen tussen politieke ambt dragers en ambtenaren in aanstellingswijze, het karakter van de functie, de uiteenlopende beloningsgrondslagen en het grote verschil in afbreukrisico.

15. *Permanente adviescommissie*

Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt. De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambtsdragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloonstijging in de sector Rijk volgen.

2. **Kabinetsreactie en wetsvoorstellen**

Het kabinet heeft bij brief van 30 juni 2004¹ aan de Tweede Kamer een standpunt op het advies van de commissie Dijkstal ingenomen. Het kabinet meent dat de commissie door haar heldere analyse een stevig fundament heeft gelegd voor de inrichting van het loongebouw in de publieke sector. Het kabinet wil daarom het advies van de commissie zo veel mogelijk volgen. Het kabinet kondigt aan de daarvoor noodzakelijke wetsvoorstellen als één afgewogen pakket met rechtspositionele plussen en minnen aan de Tweede Kamer aan te bieden. Het totale pakket betreft voorstellen tot wijziging van de hierna te noemen wetten, met tussen haakjes in het kort de voorgestelde maatregelen.

1. Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (aanpassing van de bezoldiging van ministers, staatssecretarissen en minister-president);
2. Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (het onder de werking van de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters, de introductie van een loopbaanprincipe in de wet, de invoering van een sollicitatieplicht met daaraan gekoppeld een voorziening voor outplacement, een beperking van de duur van de werkloosheidsuitkering, een verhoging van de leeftijd waarop de verlengde uitkering ingaat);
3. Wet privatisering ABP (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
4. Werkloosheidswet en Ziektewet (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
5. Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer (de openbaarmaking van neveninkomsten);
6. Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (de openbaarmaking van nevenfuncties);
7. Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (de openbaarmaking van neveninkomsten);
8. Gemeentewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
9. Provinciewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
10. Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren.

Gezien het integrale advies van de commissie Dijkstal en de rechtspositionele plussen en minnen hecht het kabinet aan een samenhangende

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 7.

behandeling van de wetsvoorstellen door de Staten-Generaal. Het kabinet heeft indiening van één wetsvoorstel waarin alle wijzigingvoorstellen zijn opgenomen, overwogen. Het kabinet vindt dit echter niet gewenst. Het wil de kamers niet de mogelijkheid onthouden om zelf de volgorde van behandeling van de voorstellen te bepalen. Wel is zoveel mogelijk samen-gevoegd wat tot hetzelfde onderwerp behoort en gezien de samenhang noodzakelijkwijs als één voorstel in stemming moet komen. Dit heeft geleid tot samenvoeging van de wetsvoorstellen genoemd bij 2, 3 en 4 en die genoemd bij 5, 6, 7, 8 en 9. In totaal worden vier wetsvoorstellen ingediend.

In elk van de wetsvoorstellen wordt het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie toegelicht.

Tevens heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend dat, evenals dit wetsvoorstel, het terrein bestrijkt van de openbaarheid van inkomens. Het betreft het voorstel voor de Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens¹. Het uitgangspunt voor die wet is dat het ministersalaris het hoogste salaris is in de publieke en semi-publieke sector. Dat wetsvoorstel regelt dat organisaties in hun jaarverslaglegging de inkomens van de bij die organisaties in dienst zijnde functionarissen openbaar maken indien die inkomens uit publieke middelen wordt bekostigd en indien het betreffende inkomen het jaarloon van de minister te boven gaat.

3. Strekking van het wetsvoorstel tot 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

3.1 Algemeen

Het genoemde advies van de commissie Dijkstal op punt 9 (openbaarmaking van neveninkomsten) leidt tot het onderhavige voorstel tot wijziging van de in het opschrift genoemde wetten.

Met betrekking tot nevenfuncties en de daaraan verbonden inkomsten heeft de commissie geadviseerd dat politieke ambtsdragers alle neveninkomsten uit de publieke kas openbaar maken en het bestaan van overige neveninkomsten melden. Het kabinet wil hierin verder gaan en stelt voor dat van de groep van politieke ambtsdragers die het ambt als hoofdfunctie uitoefenen openbaarheid plaatsvindt van *alle* inkomsten uit nevenfuncties, zowel publiek als privaat. Het kabinet is van mening dat het vervullen van nevenfuncties door politieke ambtsdragers in zijn algemeenheid uit maatschappelijk, bestuurlijk en ook persoonlijk oogpunt veelal positief te waarderen is. Een goede functie vervulling en handhaving van onpartijdigheid en onafhankelijkheid dienen echter bepalend te zijn bij de beslissing of een nevenfunctie aanvaard wordt. Omdat het bij politieke ambtsdragers gaat om publieke functies is het van belang om zo groot mogelijke transparantie te betrachten. Onnodige speculaties over de vervulling van nevenfuncties en de daarmee gemoeide inkomsten zijn schadelijk voor het aanzien van het ambt en dienen om die reden te worden voorkomen. Openbaarheid van alle functies en de inkomsten uit die functies is daarvoor noodzakelijk.

Onder een hoofdfunctie wordt in dit verband verstaan het in voltijd uitgeoefende politieke ambt. Alle functies die daarnaast worden vervuld worden als nevenfuncties gezien, ongeacht de aard, de omvang of de inkomsten uit die functies.

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 30 189, nr. 2.

3.2. Openbaarmaking van nevenfuncties en de daaraan verbonden inkomsten

De bepalingen inzake de openbaarmaking van nevenfuncties en de daaraan verbonden inkomsten strekken er in zijn algemeenheid toe het op transparantie en openheid gerichte kabinetsbeleid te effectueren. Dit beleid heeft voor wat betreft de politieke ambtsdragers het volgende oogmerk:

- het voorkomen van het risico van belangenverstremgeling of tenminste van de schijn van belangenverstremgeling;
- de mogelijkheid om te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt.

Door de hoogte van het inkomen uit nevenfuncties openbaar te maken, wordt een indicatie gegeven van het belang van deze functies ten opzichte van de hoofdfunctie van politiek ambtsdrager. Het vervullen van nevenfuncties vindt zijn grens waar dit afbreuk zou kunnen doen aan het aanzien van het ambt of een optimaal functioneren van degene die het ambt vervult. Politieke ambtsdragers dienen het algemeen belang. Persoonlijk voordeel kan daarbij niet het oogmerk zijn. Zo leggen politieke ambtsdragers de eed of belofte af om de wetten te zullen nakomen en de plichten als ambtsdrager naar eer en geweten te zullen vervullen. Ze moeten hun taken onbevooroordeeld en objectief kunnen vervullen. Als er sprake is van belangenverstremgeling is vervulling op die wijze niet langer verzekerd. Bij belangenverstremgeling gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk belang van de bestuurder, of dat van derden, waardoor een zuiver en objectief besluiten of handelen in het publiek belang niet langer is gewaarborgd. Openbaarheid over de vervulling van nevenfuncties en de daarmee gemoeide inkomsten biedt zicht op eventuele (financiële) derdenbelangen die een rol kunnen spelen bij het functioneren van de ambtsdrager en kan om die reden tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (de schijn van) belangenverstremgeling.

Politieke ambtsdragers ontvangen voor de uitoefening van hun functie een op het ambt toegesneden arbeidsvoorwaardenpakket. De bezoldiging die daarvan deel uitmaakt voorziet dan ook in een volwaardig inkomen. De openbaarmaking van de hoogte van neveninkomsten geeft tevens een indicatie van het belang van deze functie ten aanzien van de hoofdfunctie van ambtsdrager. De hoogte van het genoten inkomen maakt verschillende nevenfuncties ten opzichte van elkaar vergelijkbaar en kan de verhouding van het belang van de nevenfuncties ten aanzien van de politieke (hoofd)functie beter duiden. Op deze wijze wordt er een beoordelingsinstrument aangereikt om te bezien of de vervulling van nevenfuncties nog wel in juiste verhouding staan met de hoofdfunctie, of dat zij de uitoefening van de hoofdfunctie onevenredig zouden kunnen benadelen.

De openbaarmaking van de neveninkomsten heeft uitsluitend betrekking op ambtsdragers bij wie het politieke ambt als een hoofdfunctie kan worden beschouwd. Bij parttime ambtsdragers, zoals raads- en statenleden, is het lidmaatschap van een vertegenwoordigend orgaan een functie die naast een hoofdfunctie elders in de samenleving wordt uitgeoefend. Veel gemeentelijke en provinciale bestuurders hebben naast hun politieke ambt nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor deze ambtsdragers is dat noodzakelijk, omdat voor hen het politieke ambt feitelijk een nevenfunctie is die zij vervullen naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. Dit geldt eveneens voor wethouders in gemeenten met minder dan 18 000 inwoners. Hun bezoldigingen zijn niet bedoeld om als volledig inkomen te dienen. Het is dan ook niet in overeenstemming

met het doel van dit wetsvoorstel om voor deze categorie het openbaar maken van de tijdsbesteding en het totale arbeidsinkomen uit overige functies verplicht te stellen.

Het kabinet verwacht dat van de openbaarmaking van de neveninkomsten een regulerende werking zal uitgaan. Door de transparantie zal het mogelijk worden de verantwoordelijken aan te spreken over de verstrekte informatie en een zinvol debat daarover aan te gaan.

3.3. Openbaarmaking nevenfuncties leden Eerste Kamer

De leden van de Eerste Kamer, waaronder de voorzitter, zijn geen voltijds-ambtsdrager. Dit betekent dat openbaarmaking van de neveninkomsten ook niet voor deze ambtsdragers zal gelden. In tegenstelling tot alle andere politieke ambtsdragers geldt voor de leden van de Eerste Kamer geen verplichting tot openbaarheid van hun *nevenfuncties*. Het kabinet meent dat het uit een oogpunt van transparantie en voorkoming van de schijn van belangenverstremgeling in de rede ligt dat ook deze ambtsdragers openheid geven over de functies die zij naast het lidmaatschap van de Eerste Kamer vervullen.

3.4. Privacyaspecten

Met de verplichting tot openbaarmaking van neveninkomsten van politieke ambtsdragers wordt het recht op persoonlijke levenssfeer weliswaar beperkt, maar de beperking leidt niet tot een schending van het recht op persoonlijke levenssfeer. De regeling geeft uitdrukking aan het zwaarwegend maatschappelijk belang bij het bevorderen van de integriteit van het openbaar bestuur en de zuiverheid van het politieke proces. Maximale transparantie van de wijze van ambtsvervulling is hier van doorslaggevend belang, omdat alleen op die manier een publieksbrede discussie kan worden gevoerd over de kwaliteit van de vervulling van de politieke taak door de ambtsdrager, over mogelijke belangenverstremgeling en afbreukrisico's als gevolg van nevenfuncties.

Eenieder die wil participeren in het politieke debat dient – zonder tussenkomst van derden – zelf te kunnen beoordelen welke invloed neveninkomsten hebben op het politieke functioneren van ambtsdragers. Juist omdat politieke ambtsdragers een publieke taak vervullen en daarover publieke verantwoording moeten kunnen afleggen is maximale transparantie van belang. Het is met dat oogmerk noodzakelijk om de precieze hoogte van de neveninkomsten te openbaren omdat die adequate informatie geeft over de mate waarin de vervulling van de nevenfunctie in de weg kan staan aan de vervulling van de publieke taak.

Wanneer alleen de functie van de nevenactiviteiten wordt vermeld, zoals tot nu toe gebruikelijk, is het veel omslachtiger om een beeld te vormen van de wijze waarop het politieke ambt wordt vervuld. Daarnaast brengt de aard van het politieke ambt met zich mee aantasting van de persoonlijke levenssfeer minder snel aan de orde zal zijn dan in niet-politieke functies. De publieke taak brengt immers met zich dat de politiek ambtsdrager zich willens en wetens begeeft in een «publieke arena». In dat kader behoort het afleggen van verantwoording over de eigen taakvervulling zonder meer tot de effectieve controlemechanismen in het kader van de integriteit en continuïteit van het openbaar bestuur.

Met het oog op de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit zijn er geen minder ingrijpende alternatieven voorhanden om het beoogde doel te bereiken. Het kabinet acht de openbaarmaking van de hoogte van de neveninkomsten in ieder geval aangewezen in het geval van politieke ambtsdragers die het ambt als hoofdfunctie uitoefenen. Zij functioneren,

in tegenstelling tot de ambtsdragers die het politieke ambt naast een hoofdfunctie elders in de samenleving uitoefenen, geheel in dienst van de publieke taak; nevenfuncties beïnvloeden bij deze groep navenant meer de wijze waarop de publieke taak wordt vervuld. De leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, wethouders in gemeenten met minder dan 18 000 inwoners en de leden van gemeenteraden en provinciale staten-leden functioneren deels in de private sfeer die op zichzelf geen publieke verantwoording van integriteit en zuiverheid van het politieke proces vereist. Zij zijn in de regel niet primair afhankelijk van het inkomen uit hun politieke ambt waardoor de hierboven genoemde bedreiging van integriteit en afbreukrisico van het politieke ambt in het algemeen geringer zijn. In het geval van politieke ambtsdragers die elders een hoofdfunctie uitoefenen kan de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer aldus minder snel worden gerechtvaardigd. Met het oog op dat onderscheid acht het kabinet toepassing van de voorgestelde regeling niet aangewezen in het geval van deze categorieën politieke ambtsdragers.

4. Wijziging van vergoeding van reiskosten van de leden van de Tweede Kamer en de leden van de Eerste Kamer

Dit voorstel staat los van de voorstellen naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal. In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op deze wijziging.

5. Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een Actal-toets. De informatieverplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen, betreffen ambtsdragers in een hoedanigheid die voor de beoordeling van de administratieve lasten vergelijkbaar is met die van werknemers of ambtenaren. Het betreft dus geen administratieve lasten voor burgers of bedrijven.

6. Advies College bescherming persoonsgegevens

Het College bescherming persoonsgegevens (CBP) geeft een positief oordeel over het wetsvoorstel. Het CBP stelt daarover het volgende. Er zijn vanuit het perspectief van de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens geen bezwaren tegen het wetsvoorstel. Bij politieke ambtsdragers gaat het om publieke functies. Van belang is dat zo groot mogelijke transparantie wordt betracht met betrekking tot de nevenfuncties én de inkomsten daaruit van de in het wetsvoorstel genoemde politieke ambtsdragers. Speculaties over nevenfuncties en de daaruit voortvloeiende inkomsten zijn schadelijk voor het aanzien van het ambt en dienen om die reden te worden voorkomen. Openbaarheid is in dat licht noodzakelijk. Gelet op het belang dat het wetsvoorstel beoogt te dienen (transparantie bij politieke ambtsdragers met betrekking tot hun nevenfuncties en de inkomsten uit die nevenfuncties), heeft het CBP geen bedenkingen vanuit het perspectief van een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is helder.

7. Overleg met belangenorganisaties

Het IPO was met betrekking tot dit wetsvoorstel van mening dat:

- de openbaarmaking van inkomsten uit nevenfuncties in strijd zou zijn met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Dit punt is door het advies van het College bescherming persoonsgegevens weerlegd;
- het onwenselijk is indien parttime gedeputeerden van de verplichting tot openbaarmaking worden uitgesloten. De definitie van parttime ambtsdrager is hierop in het wetsvoorstel aangepast;

- het begrip (neven)inkomsten, dient niet alleen betrekking te hebben op inkomsten uit dienstbetrekking. Gezien echter de onmogelijkheid om inkomsten niet uit dienstbetrekking objectief en tijdig vast te stellen is er voor gekozen om deze suggestie niet over te nemen.

Naar de mening van de VNG is het wetsvoorstel niet helder over de functies waarin de inkomsten worden genoten. Het kabinet kan dit niet onderschrijven. Het wetsvoorstel geeft aan dat de neveninkomsten uit alle functies openbaar gemaakt moeten worden.

Voorts stelt de VNG zich op het standpunt dat een onderscheid tussen voltijd- en deeltijdbestuurders niet nodig is, als maar duidelijk is welke inkomsten uit andere functies al werden ontvangen voorafgaande aan de vervulling van het ambt. Voor parttime-ambtsdragers zou openbaarmaking van reeds bestaande inkomsten indruisen tegen de bescherming van de privacy. Het kabinet heeft voorgesteld om deeltijdwethouders in gemeenten met minder dan 18 000 inwoners uit te zonderen van de verplichting tot openbaarmaking van inkomsten uit nevenfuncties. In zoverre is met het standpunt van de VNG tegemoetgekomen, zij het niet om redenen van privacy.

Van de Vereniging tot Behartiging van Belangen van Burgemeesters en van de commissarissen van de Koningin zijn geen formele reacties op dit voorstel ontvangen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

De openbaarmaking betreft alle functies die het kamerlid bekleedt en de inkomsten uit die functies.

Voor de toepassing van het inkomstenbegrip is gezocht naar een norm die eenduidig is en die de administratieve lasten beperkt houdt. De inkomsten zijn gedefinieerd als het belastbare loon ex artikel 9 van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB), verminderd met de eindheffingsbestanddelen, bedoeld in artikel 31 van die wet. Over die eindheffingsbestanddelen wordt de verschuldigde loonbelasting betaald door de werkgever en niet door werknemer. Om die reden komen die bestanddelen niet voor op de jaaropgave. Omdat het gewenst is het belastbare loon op de jaaropgave tot uitgangspunt te nemen voor de openbaarmaking, is deze uitzondering voor de eindheffingsbestanddelen opgenomen. De gegevens voor de openbaarmaking kunnen dus op een eenvoudige manier van de jaaropgave loonbelasting worden overgenomen.

Ten behoeve van eenduidigheid in wetgeving is de bepaling analoog aan de betreffende bepaling in het in § 2 genoemde wetsvoorstel Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens.

De jaaropgave wordt in de regel in de maand januari of februari door de inhoudingsplichtige verstrekt aan de in zijn dienst zijnde werknemers. De datum waarop openbaarmaking van de inkomsten uit nevenfuncties plaatsvindt is gesteld op 1 april van een jaar. De politieke ambtsdrager heeft derhalve voldoende gelegenheid om tot publicatie over te gaan. De publicatie van het bedrag van de jaaropgave heeft het voordeel dat het een administratief eenvoudige handeling is en dat relatief snel na afloop van het kalenderjaar de inkomsten bekend zijn. Dat dit bedrag in een later stadium bij het opleggen van een definitieve aanslag voor de inkomstenbelasting nog kan wijzigen, is voor het doel van de verplichting tot openbaarmaking geen bezwaar. Het gaat immers om het verkrijgen van een beeld van de omvang van de neveninkomsten in relatie tot de politieke functie en niet om exacte bedragen. Bovendien zou openbaarmaking één of meerdere jaren na ontvangst van de inkomsten weinig zinvol zijn.

Immers als de neveninkomsten aanleiding zijn voor de conclusie dat sprake is van belangenverstremgeling of onverenigbaarheid met de politieke functie, moeten die conclusies zo snel mogelijk worden getrokken.

Het inkomstenbegrip dekt alle inkomsten uit privaatrechtelijke en publiekrechtelijke dienstbetrekking. Onder het inkomstenbegrip vallen ook de inkomsten als commissaris van maatschappen of vennootschappen of van ondernemingen van publiekrechtelijke rechtspersonen. Ook inkomsten uit functies als ondernemer of beoefenaar van een zelfstandig beroep kunnen relevant zijn bij de beoordeling van nevenfuncties. Dit inkomen kan echter sterk fluctueren. Bijvoorbeeld inkomen in de zin van resultaat uit overige werkzaamheden, aanmerkelijk belang of winst uit onderneming biedt in veel gevallen geen zicht op het (feitelijke) aan een specifiek jaar toe te rekenen genoten inkomsten verbonden aan een nevenfunctie. Zo bestaan er mogelijkheden om inkomen uit te stellen of bijvoorbeeld in een rechtspersoon onder te brengen. Openbaarmaking van inkomsten die niet in een dienstbetrekking zijn verkregen, is dus weinig zinvol en kan in voorkomende gevallen tot een verkeerd beeld leiden. Gezien de onmogelijkheid om op een specifiek moment op objectieve wijze inkomsten uit nevenfuncties die niet in dienstbetrekking zijn verricht inzichtelijk te maken, is er voor gekozen om het openbaarmakingsvereiste wat betreft de hoogte van het inkomen te beperken tot het loonbegrip.

De datum waarop de inkomsten uit nevenfuncties openbaar gemaakt dienen te worden, geldt niet voor de reeds bestaande verplichting van de melding van de nevenfuncties zelf. Aan deze verplichting moet reeds worden voldaan zodra de ambtsdrager weet dat hij de functie zal aanvaarden. Daarmee is al voordat de inkomsten uit de functie openbaar gemaakt worden een zekere beoordeling mogelijk van een eventueel risico van belangenverstremgeling of een mogelijke benadeling van de uitoefening van de hoofdfunctie.

Artikel I, onderdeel B

De wijziging van artikel 7 strekt ertoe de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer en de reiskostenvergoeding buiten woon-werkverkeer aan te passen aan de gewijzigde belastingwetgeving en aan de vergoedingen die in dat kader aan het rijkspersoneel worden verstrekt.

Reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer

Artikel 7, eerste lid, bepaalt de hoogte van de reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer indien niet gebruik wordt gemaakt van een OV-jaarkaart. Voor de vergoeding wordt verwezen naar artikel 16b van de Wet op de loonbelasting 1964 (Wet LB). Dit artikel regelt de belastingvrije vergoeding van woon-werkverkeer die niet per openbaar vervoer is afgelegd. Het artikel in de Wet LB is sinds 1 januari 2004 komen te vervallen in verband met de vereenvoudiging van de fiscale behandeling van het woon-werkverkeer¹. Het woon-werkverkeer wordt vanaf genoemde datum als zakelijk verkeer aangemerkt. De bestaande belastingvrije vergoeding voor zakelijk verkeer is tegelijkertijd verlaagd van € 0,28 naar € 0,18 per kilometer.

Het aanmerken van het woon-werkverkeer als zakelijk verkeer betekent in vergelijking met de belastingvrije vergoeding van vóór 1 januari 2004, een fiscale verruiming van het regime voor vergoedingen van het regelmatige woon-werkverkeer. De vergoeding op grond van de tabel van artikel 16b blijft binnen het belastingvrije bedrag van € 0,18 cent per kilometer. Er bestaat dan ook geen reden om de bestaande vergoedingsregeling, zoals

¹ Stb. 2003, 526.

die overeenkomstig het vervallen artikel 16b werd toegepast, qua hoogte te wijzigen. Wel dient door het vervallen van artikel 16b de grondslag voor de toekenning van de vergoeding te worden aangepast.

Voor de grondslag wordt voorgesteld te verwijzen naar de regeling voor het rijkspersoneel. Het rijkspersoneel kent op grond van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 en de Verplaatsingskostenregeling 1989 een vergoedingsregeling voor kosten voor woon-werkverkeer die gelijk is aan de maximale belastingvrije vergoedingsbedragen van het vervallen artikel 16b van de Wet LB. Hiermee wordt dus eenzelfde materiële voorziening bereikt als die vóór 1 januari 2004 bestond. De onderstaande tabel vermeldt de vergoedingen zoals die per 1 januari 2004 voor het rijkspersoneel gelden.

Enkele reisafstand woning-werk	Maandelijkse vergoeding bij reizen op				
	t/m	1 dag per week	2 dagen per week	3 dagen per week	4 of meer dagen per week
meer dan					
0 km	10 km	EUR 8,13	EUR 16,25	EUR 24,38	EUR 32,50
10 km	15 km	EUR 16,25	EUR 32,50	EUR 48,75	EUR 65,00
15 km	20 km	EUR 22,75	EUR 45,50	EUR 68,25	EUR 91,00
20 km of meer		EUR 32,50	EUR 65,00	EUR 97,50	EUR 130,00

Er is een voor leden van de Tweede Kamer gunstige afwijking ten opzichte van de oude tabel van artikel 16b van de Wet LB. De regeling voor het rijkspersoneel kent, in tegenstelling tot de oude tabel van artikel 16b, ook een vergoeding voor regelmatig woon-werkverkeer voor afstanden van minder dan 10 kilometer. Conform het uitgangspunt wordt deze vergoeding voor de leden van de Tweede Kamer overgenomen.

Reiskostenvergoeding buiten het woon-werkverkeer

Ingevolge het tweede lid van artikel 7 ontvangen de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal een forfaitaire belastingvrije vergoeding voor reiskosten buiten het woon-werkverkeer op basis van 17 500 kilometer per jaar. Dit kwam vóór de wijziging van de Wet LB neer op $17\,500 \times \text{€ } 0,28 = \text{€ } 4\,900,-$ per jaar. Indien het uitgangspunt zou zijn dat uitsluitend een vergoeding wordt verstrekt ter hoogte van het forfaitaire belastingvrije bedrag, dan zou verlaging van de bestaande vergoeding tot $\text{€ } 0,18$ per kilometer – het nieuwe bedrag van de maximaal belastingvrije vergoeding – uitkomen op een jaarlijkse vergoeding van $17\,500 \times \text{€ } 0,18 = \text{€ } 3\,150,-$, zijnde een verlaging van $\text{€ } 1\,750,-$ per jaar.

Voorgesteld wordt echter om ook hier de lijn te volgen die de sector Rijk hanteert voor de vergoeding van reiskosten buiten het woon-werkverkeer. In het kader van de wijziging van de belastingwetgeving is in die sector met de Centrales van Overheidspersoneel overeengekomen dat voor rijkspersoneel de vermelde kilometervergoeding van $\text{€ } 0,28$ voor het jaar 2004 gehandhaafd blijft. Afsproken is dat er géén compensatie plaatsvindt over het verschil tussen die vergoeding ($\text{€ } 0,28$) en de nu maximaal belastingvrije vergoeding ($\text{€ } 0,18$).

Voor kamerleden betekent de handhaving op $\text{€ } 0,28$ per kilometer dat de maximale belastingvrije vergoeding van $\text{€ } 0,18$ wordt verhoogd met $\text{€ } 0,10$. De bruto-vergoeding wijzigt daardoor niet.

De bijtelling van $\text{€ } 0,10$ per kilometer is belast inkomen. Voor een kamerlid komt dit, evenals voor een ambtenaar met een vergelijkbaar inkomen, per saldo neer op een netto vergoeding van ca. $\text{€ } 0,23$ per kilometer.

Artikel I, onderdeel C

Paragraaf 5 betreft de toekenning en berekening van een toeslag in verband met de regelingen voor werknemers en ambtenaren inzake de Wet overhevelingstoeslag opslagpremies¹ en daaraan gelieerde regelgeving. Deze wet en deze regelgeving is inmiddels niet meer van kracht, zodat de paragraaf kan vervallen.

Artikel II, onderdeel B

De reiskostenvergoeding voor de leden van de Eerste Kamer komt in systematiek overeen met de reiskostenvergoeding buiten het woon-werkverkeer voor leden van de Tweede Kamer. In de reiskostenvergoeding voor de leden van de Eerste Kamer wordt een overeenkomstige wijziging aangebracht als voor de leden van de Tweede Kamer. Voor de achtergrond van de wijziging wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B.

Artikel IV, onderdeel A

De gedeputeerde is ingevolge het huidige artikel 40b, derde lid, juncto artikel 11 van de Provinciewet verplicht zijn nevenfuncties openbaar te maken. Het eerste en tweede lid van artikel 40b betreffen eveneens bepalingen omtrent nevenfuncties. Door de toevoeging in dit wetsvoorstel aan artikel 40b van de bepalingen inzake de openbaarmaking van neveninkomsten, bestrijkt het hele artikel het onderwerp van de nevenfuncties en de daaraan verbonden inkomsten van gedeputeerden. De verwijzing in het derde lid is daarom vervangen door een zelfstandig leesbare bepaling van gelijke inhoud. Voor de gedeputeerde die een volledige functie vervult is in het vierde en vijfde lid van het artikel de openbaarmakingsplicht van de neveninkomsten toegevoegd. Voor het inkomstenbegrip wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel A.

Artikel IV, onderdeel B

Ingevolge artikel 66 Provinciewet geldt voor de commissarissen van de Koningin reeds dezelfde verplichting tot openbaarmaking van nevenfuncties als voor de gedeputeerden. De verplichting tot openbaarmaking van neveninkomsten komt overeen met die voor gedeputeerden. Voor commissarissen is aanvullend geregeld dat openbaarmaking van nevenfuncties en neveninkomsten plaats vindt door terinzagelegging op het provinciehuis.

Artikel V, onderdeel A en B

Voor de wethouders en de burgemeesters wordt de openbaarmaking van de nevenfuncties en de daaraan verbonden inkomsten op gelijke wijze geregeld als voor de gedeputeerden, resp. de commissarissen van de Koningin.

Artikel VI

Gezien de datum waarop de wijziging in de Wet LB heeft plaatsgehad wordt aan de gewijzigde vergoedingsregelingen terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 2004. In materiële zin wijzigt de vergoeding voor woon-werkverkeer niet. De aan de kamerleden te betalen vergoeding buiten woon-werkverkeer blijft per saldo eveneens onveranderd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Stb. 1989, 128.