

Vergaderjaar 2018–2019

34 943

Voorstel van wet van het lid Van Raak tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en enige andere wetten in verband met de toepassing van het sociale zekerheidsstelsel op politieke ambtsdragers (Wet sociale zekerheid politieke ambtsdragers 2018)

Nr. 4

ADVIES VAN DE AFDELING ADVISERING VAN DE RAAD VAN STATE EN REACTIE VAN DE INITIATIEFNEMER

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 14 juni 2018, No. W04.18.0109/I, en de reactie van de initiatiefnemer d.d. 19 juni 2019, aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 2 mei 2018 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet van het lid Van Raak tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en enige andere wetten in verband met de toepassing van het sociale zekerheidsstelsel op politieke ambtsdragers (Wet sociale zekerheid politieke ambtsdragers 2018), met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de regels inzake sociale zekerheid voor politieke ambtsdragers, zoals die gelden ingevolge de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), zoveel mogelijk gelijk te trekken met de regels die gelden voor werknemers. Hiertoe worden de afwijkende voorzieningen in de Appa ongedaan gemaakt en wordt voor werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid zo veel mogelijk aangesloten bij de socialezekerheidsregelingen voor werknemers.

De Afdeling advisering van de Raad van State concludeert dat de noodzaak van het voorstel onvoldoende wordt gemotiveerd en door feiten gestaafd. Daarmee is de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen onvoldoende aangetoond en ontbreekt het zicht op de mogelijke effecten van de voorgestelde wijzigingen in rechtspositie van politieke ambtsdragers. Dit klemmt temeer omdat de rechtspositie van politieke ambtsdragers onderdeel vormt van de wezenlijke uitgangspunten die het goed functioneren van de democratische rechtstaat en de kwaliteit van het openbaar bestuur waarborgen.

De Afdeling overweegt in dit verband het volgende.

Het voorstel vervangt een eerder voorstel van dezelfde initiatiefnemer uit 2009 met dezelfde strekking.¹ Hierover heeft de Raad van State advies uitgebracht,² maar hierop is niet gereageerd. Het wetsvoorstel is sinds de indiening ervan niet verder behandeld, en onlangs (bij brief van 10 april 2018) ingetrokken.³ De toelichting vermeldt dat het oude wetsvoorstel is ingetrokken en opnieuw ingediend omdat sindsdien verschillende aanpassingen zijn aangebracht in de «wachtgeldregeling» voor politieke ambtsdragers.⁴

In het advies van 2009 wees de Raad op de bijzondere aard van politieke ambten en de omstandigheden waaronder zij (moeten) worden vervuld,⁵ in vergelijking met «gewone» functies op de arbeidsmarkt. Die bijzondere aard wordt mede gevormd door het belang van onafhankelijkheid van waaruit politieke ambtsdragers hun ambt moeten kunnen vervullen.⁶ Een adequate regeling van de rechtspositie van de dragers van politieke ambten ontleent haar betekenis mede aan het algemene belang dat steeds weer voldoende daartoe gekwalificeerde personen bereid gevonden kunnen worden om zich beschikbaar te stellen voor dergelijke ambten.

De Afdeling wijst erop dat hetgeen zij destijds hierover in dat advies op dit punt heeft opgemerkt onverminderd van toepassing is op het voorliggende voorstel.

Sinds 2009 heeft zich bovendien een aantal relevante ontwikkelingen voorgedaan met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Met name in de Appa zelf is een aantal ingrijpende wijzigingen doorgevoerd. De reikwijdte van de Appa is in 2010 verbreed, waardoor deze voortaan ook van toepassing is op commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschapsbesturen.⁷ Voorts is nadien een sollicitatieplicht ingevoerd (na drie maanden)⁸ en is de duur van de (voortgezette) uitkering verkort.⁹

Al met al zijn daarmee sinds 2010 stappen gezet in het dichter bij elkaar brengen van de regelingen voor politieke ambtsdragers en regelingen voor werknemers, via een verdere normalisering van de arbeidsvoor-

¹ Kamerstukken II 2008/09, 32 023, nrs. 1–3.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 32 023, nr. 4.

³ Kamerstukken II 2017/18, 32 023, nr. 4.

⁴ Toelichting, voetnoot 2.

⁵ Zoals de ongewisheid die inherent is aan de vervulling van politieke ambten. Deze ambten kennen, naar hun aard, bij voorbeeld niet de althans voor werknemers gebruikelijke regels voor de bescherming bij ontslag.

⁶ Bij de hoogte en duur van de wachtgeldregeling heeft steeds vooropgestaan dat voorkomen moet worden dat betrokkenen gedurende hun ambtstermijn beïnvloed zouden worden door zorg over het vinden van een nieuwe betrekking na afloop van de ambtstermijn. Hoe korter de termijn, des te groter dat risico. Een tweede oogmerk was om te voorkomen dat betrokkenen nog voor het eind van hun ambtstermijn al zouden gaan zoeken naar nieuwe betrekkingen vanwege de beperktheid van de wachtgeldperiode. Nog weer een andere overweging was om de onmiskenbare drempels die er zijn voor personen op wie een beroep wordt gedaan om een politiek ambt te aanvaarden, te compenseren door een ruime wachtgeldregeling, mochten zij onverhoeds weer «op straat komen te staan».

⁷ Wet van 17 februari 2010 tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en enige andere wetten in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de bestuurders van waterschappen, Stb. 2010, 72.

⁸ Besluit van 18 november 2010 tot het stellen van nadere regels betreffende het vinden van passende arbeid voor gewezen politieke ambtsdragers en het opleggen van sancties aan gewezen politieke ambtsdragers (Besluit sollicitatieplicht Appa voor gewezen politieke ambtsdragers), Stb. 2010, 788.

⁹ Wet van 8 juli 2015 tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met een verkorting van de duur van de voortgezette uitkering (Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa), Stb. 2015, 306.

waarden van politieke ambtsdragers.¹⁰ In het debat daarover is naar voren gekomen dat beroepsgroepen van decentrale politieke ambtsdragers, alsook de bestuurlijke koepels,¹¹ bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben aangedrongen op het ontwikkelen van een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Die visie is in juni 2015 verschenen.¹² Daarin zijn de verschillende aspecten die in dit verband een rol spelen op een rij gezet. Op die manier is een afwegingskader met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers geboden en duidelijk gemaakt welke aspecten van belang zijn en waaraan, gelet op staatsrechtelijke principes en uitgangspunten in de wetsgeschiedenis, de rechtspositie van politieke ambtsdragers moet voldoen.

De Afdeling begrijpt dat de afweging die ten grondslag ligt aan de vraag in welke mate voor politieke ambtsdragers andere regels met betrekking tot sociale zekerheid dienen te gelden dan voor werknemers in belangrijke mate van politieke aard is. Dat neemt echter niet weg dat met het oog op kwaliteit van wetgeving en de zorgvuldigheid in het wetgevingsproces verwacht mag worden dat in de toelichting wordt ingegaan op de verschillende aspecten die hierbij aan de orde zijn, zoals onder meer opgesomd in de hiervoor genoemde integrale visie uit 2015. Daarnaast dient duidelijk te worden gemaakt op welke wijze de relevante aspecten tegen elkaar worden afgewogen.

De Afdeling merkt op dat de in de toelichting bij het voorliggende voorstel opgenomen motivering om de bijzondere positie van politieke ambtsdragers zoveel mogelijk gelijk te trekken met die van werknemers niet wezenlijk verschilt van die uit de toelichting bij het voorstel uit 2009. Destijds kwam de Raad tot de conclusie dat de in de toelichting ingenomen standpunten niet gemotiveerd waren en niet door feiten waren gestaafd.¹³ De vraag is dan ook wat het nieuwe is aan het voorliggende wetsvoorstel. Weliswaar besteedt de toelichting bij het voorliggend voorstel aandacht aan de verschillende wijzigingen die sinds 2009 in de Appa zijn aangebracht, maar daaraan wordt slechts de conclusie verbonden dat het argument van het bijzondere karakter van het politieke ambt aan kracht heeft ingeboet, nu reeds stappen zijn gezet in de richting die het wetsvoorstel bepleit. Niet wordt echter ingegaan op de betekenis van de voorgestelde, verdergaande wijzigingen voor de balans tussen de verschillende relevante aspecten die een rol spelen bij de rechtspositie van politieke ambtsdragers, en de ervaringen met de in de Appa aangebrachte wijzigingen die mede aanleiding hebben gegeven tot het ontwikkelen van de hiervoor genoemde integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Daardoor ontbreekt naast inzicht over de noodzaak van het voorstel ook het zicht op de mogelijke effecten van de voorgestelde wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Deze effecten zijn evenwel van belang omdat de rechtspositie van politieke ambtsdragers onderdeel vormt van de wezenlijke uitgangspunten die het goed functioneren van de democratische rechtstaat en de kwaliteit van het openbaar bestuur waarborgen.

Nu het voorstel geen aandacht besteedt aan de balans die in de huidige regeling is getroffen en de reden waarom deze niet (meer) zou voldoen, wordt de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen niet aangetoond. Daarmee voldoet het voorstel niet aan een fundamenteel uitgangspunt

¹⁰ Zie in dit verband ook het advies en het nader rapport Kamerstukken II 2011/12, 33 298, nr. 4, p. 2-3.

¹¹ Het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse gemeenten en de Unie van Waterschappen.

¹² Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73.

¹³ Korthedshalve zij verwezen naar punt 3.2. van dat advies.

van zorgvuldige wetgeving: een gefundeerde motivering van de in het voorliggende voorstel gemaakte keuzes. De Afdeling acht een dergelijke motivering noodzakelijk, zeker voor een ingrijpend voorstel als het voorliggende. Deze motivering dient gegeven te worden in het licht van de verschillende relevante afwegingsaspecten, zoals beschreven in het in 2015 opgestelde integrale visie, alsook in het licht van de ontwikkelingen die zich in de afgelopen periode hebben voorgedaan en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan.

De vraag naar de juiste sociale voorzieningen voor politieke ambtsdragers bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid is volgens de Afdeling advisering van de Raad van State «in belangrijke mate van politieke aard.» Gangbaar is dat bij wetgeving vooral advies wordt gegeven over de beleidsmatige, juridische en wetstechnische kwaliteit. Politiek-inhoudelijke adviezen passen veel minder bij de positie van de Afdeling advisering, omdat deze afbreuk zouden kunnen doen aan de positie van dit instituut. De initiatiefnemer constateert dat dit advies van een meer «politieke aard» is dan voor de Afdeling gebruikelijk is.

In 2009 heeft de initiatiefnemer een wetsvoorstel over een gelijkkluidend onderwerp aanhangig gemaakt (Kamerstukken II 2008/09, 32 023). Destijds waren de opmerkingen van de Raad van State vergelijkbaar met de kritiek van nu, namelijk dat het wetsvoorstel niet voldoende zou zijn gemotiveerd. Nader aangeven zou moeten worden waarom verandering van de sociale voorzieningen voor politieke ambtsdragers mogelijk en wenselijk zou zijn. Sindsdien is echter de sociale zekerheid voor politieke ambtsdragers versoberd en meer in lijn gebracht met die voor de werknemers. Daarmee hebben dus veranderingen plaatsgevonden.

De initiatiefnemer constateert dat de regels voor de sociale zekerheid van politieke ambtsdragers zijn aangepast. Hij meent ook dat daarmee de mogelijkheid en ook de wenselijkheid om voorzieningen te treffen tot verandering is aangetoond. Dan blijft de vraag of die veranderingen voldoende zijn. De initiatiefnemer is het daarbij eens met de opmerking van de Afdeling advisering dat deze afweging van «politieke aard» is. De Afdeling zegt naar aanleiding van dit wetsvoorstel dat in de «huidige» regelingen een «balans» is, maar zei dat ook in 2009 toen er andere regels waren met een andere «balans».

De initiatiefnemer ziet dat voor politieke ambtsdragers nog altijd andere voorzieningen gelden bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. De initiatiefnemer merkt dat dit leidt tot veel kritiek in de publieke opinie. Hij meent ook dat dit verschil in sociale zekerheid slecht is voor het aanzien van de politiek. De versoeringen die de laatste jaren hebben plaatsgevonden in de sociale zekerheid voor werknemers hebben die kritiek opnieuw actueel gemaakt. De initiatiefnemer is van mening dat regelingen voor sociale zekerheid die gelden voor iedereen, ook goed zijn voor politieke ambtsdragers.

De Afdeling advisering vraagt een reactie op de visie uit 2015 van de Minister van Binnenlandse Zaken (Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73). Hierin worden negen criteria genoemd waaraan de regelingen voor politieke ambtsdragers zouden moeten voldoen. De rechtspositie moet toetreding tot politieke ambten mogelijk maken; de vertrouwensregel ondersteunen; bijdragen aan een evenwichtige afspiegeling; het oordeel over het functioneren is voorbehouden aan de kiezers; de arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar; ze moet een integere invulling van het ambt bevorderen; ze moet rechtszekerheid bieden; besluitvorming over arbeidsvoorwaarden moet zo veel mogelijk geobjectiverd en de rechtspositie moet met regelmaat worden geijkt aan de

bestuurlijke context. De initiatiefnemer merkt op dat deze wet geen afbreuk doet aan enige van de door de Minister genoemde criteria.

Bijzondere aandacht vraagt de Afdeling voor de «bijzondere aard» van politieke ambten, dat zou in het bijzonder gelden voor de «ongewisheid» die inherent zou zijn aan de vervulling van politieke ambten, zo leest de initiatiefnemer in een voetnoot. De initiatiefnemer is het daar mee eens. Politieke ambten zijn ongewis en die ongewisheid is inherent aan deze publieke functies. Dat is ook een reden waarom de vergoedingen voor deze publieke functionarissen hoog zijn. Ook bewegen ambtsdragers zich in allerlei publieke netwerken die bevorderlijk zijn bij het vinden van nieuwe functies.

De initiatiefnemer constateert dat de arbeidsmarkt volop in beweging is en dat flexibele contracten voor steeds meer werknemers gebruikelijk zijn geworden. Ook de ontslagbescherming is onderhevig aan verandering. De «ongewisheid» van het politieke ambt is daarmee minder van «bijzondere aard» dan in het verleden het geval was. In het wetsvoorstel is echter wel rekening gehouden met de bijzondere positie van politieke ambtsdragers. Ook als zij zich om politieke redenen gedwongen voelen zélf ontslag te nemen kunnen zij in tegenstelling tot werknemers een beroep doen op de WW.

In een andere voetnoot maakt de Afdeling zich zorgen over mogelijke beïnvloeding als een politieke ambtsdrager vanwege de normalisering van de sociale zekerheid al gedurende de vervulling van het ambt op zoek zou gaan naar een andere functie. De initiatiefnemer ziet ook de ontwikkeling dat politieke ambtsdragers al vóór het einde van hun ambtsperiode kiezen voor een andere functie. Of dit zou samenhangen met eerdere versoeringen van de wachtgeldregeling kan hij met cijfers staven noch weerleggen. Bijzondere regels voor sociale zekerheid zouden ook geen reden moeten zijn voor mensen om te kiezen voor een politiek ambt.

De Afdeling stelt ten slotte dat een adequate regeling ertoe zou moeten leiden dat «steeds weer voldoende daartoe gekwalificeerde personen bereid gevonden kunnen worden om zich beschikbaar te stellen voor dergelijke ambten». De initiatiefnemer deelt de opvatting dat financiële regelingen het bekleden van een politiek ambt niet in de weg moeten staan. Hij meent echter ook dat betere sociale regelingen niet een reden zouden moeten zijn om een ambt te aanvaarden. Door de regels voor sociale zekerheid voor iedereen gelijk te maken, wordt niemand bevoor- of benadeeld.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann*

De initiatiefnemer,
Van Raak