

Vergaderjaar 2020–2021

**35 530**

## **Instelling van een adviescollege op het terrein van de rechtspositie van politieke ambtsdragers (Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers)**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 2 september 2021

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning over het onderhavige wetsvoorstel. In de memorie van antwoord wordt ingegaan op de door de leden van de verschillende fracties gestelde vragen. De inbreng van de leden is in een cursief lettertype geplaatst, de beantwoording staat in gewone typografie.

#### **1. Inleiding**

*De leden van de Fractie-Nanninga hebben enkele vragen over dit wetsvoorstel.*

*De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel een adviescollege in te stellen over de rechtspositie van politieke ambtsdragers en leden van Hoge Colleges van Staat. Zij hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de fractie van de PVV hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.*

#### **2. Nut en noodzaak**

*In de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken inzake de evaluatie van de rechtspositie van politieke ambtsdragers aan de Tweede Kamer van 6 juli 2018 is aangegeven dat het voorgestelde adviescollege een waardevol instrument zou kunnen zijn om het politieke discours gevraagd en ongevraagd te voeden met adviezen over majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers. Kan de regering een overzicht verstrekken van majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers die zij deze periode heeft gedaan? De leden van de Fractie-Nanninga hebben de indruk dat er amper majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers zijn gedaan.*

Er is een aantal structurele wijzigingen in geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers doorgevoerd in de afgelopen kabinetsperiode. Dergelijke structurele wijzigingen zijn voor het parlement niet altijd zichtbaar omdat de rechtspositie voor decentrale politieke ambtsdragers niet in formele wetgeving is neergelegd (met uitzondering van hun uitkering- en pensioenaanspraken). Deze rechtspositie is op grond van organieke wetgeving (Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapwet) vastgelegd in rechtspositiebesluiten. De rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers behoort overigens ook tot het taakveld van het in te stellen adviescollege.

De harmonisatie van de rechtspositie van alle decentrale politieke ambtsdragers is in deze kabinetsperiode afgerond. Er is daarmee gekomen tot een afgewogen pakket aan arbeidsvoorwaarden dat voor de verschillende groepen ambtsdragers eenvormig, transparant, uitlegbaar en zo eenvoudig mogelijk in de uitvoering is. Verschillen in hoogte van vergoedingen en systematiek zijn vervangen door eigentijdse en adequate voorzieningen die het functioneren van de ambtsdragers ondersteunen. In deze regelgeving zijn de rechtspositieregels van alle voorzitters, dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers van de provincies, gemeenten en waterschappen, in samenspraak met de bestuurlijke koepels en de beroepsgroepen, in één besluit<sup>1</sup> en één regeling<sup>2</sup> samengevoegd. Dit is het sluitstuk van een meerjarig traject, waarbij de vroegere zeven rechtspositiebesluiten en vier onderliggende regelingen met betrekking tot deze ambtsdragers, zijn gemoderniseerd en waar mogelijk geharmoniseerd. Harmonisatie is bereikt door voor vergelijkbare decentrale politieke ambtsdragers dezelfde artikelen op te nemen. Verschillen zijn weggenomen die enkel historisch waren te verklaren of die intussen achterhaald bleken te zijn. Vervolgens is in het kader van het streven naar modernisering gezien of de voorzieningen nog adequaat waren met het oog op het functioneren van de politieke ambtsdrager.

Daarnaast is in deze kabinetsperiode de raadsvergoeding van raadsleden in gemeenten tot 24.000 inwoners in het rechtspositiebesluit structureel verhoogd door deze gelijk te trekken met de vergoeding voor de werkzaamheden van raadsleden in gemeenten van 24.001 tot 40.000 inwoners. Alle raadsleden in gemeenten tot 40.000 inwoners ontvangen nu dezelfde vergoeding. De vergoeding is zo beter in balans met de toegenomen verantwoordelijkheden en de omvang van het takenpakket van raadsleden in de kleinere gemeenten.

In het wetsvoorstel Aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021<sup>3</sup> zijn de laatste overgebleven verschillen in het (nabestaanden)pensioen van politieke ambtsdragers gelijkgetrokken met de pensioenaanspraken van overheidswerknemers. Hierbij is ook de compensatie op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw-compensatie) voor politieke ambtsdragers komen te vervallen en zijn verbeteringen doorgevoerd in het nabestaandepensioen (kapitaal- in plaats van risicodekking). In dit wetsvoorstel zijn naar aanleiding van een evaluatieonderzoek naar de Dijkstalwetgeving ook wijzigingen doorgevoerd in regelgeving met betrekking tot re-integratie. Op grond van deze wetswijziging zal ook het Besluit sollicitatieplicht en het Pensioenbesluit nog worden aangepast.

De Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (hierna: Wnra) zonderde enkele groepen ambtenaren uit van de nieuwe Ambtenarenwet 2017 die wel onder de vroegere Ambtenarenwet vielen. Dat betrof onder meer ook

<sup>1</sup> Besluit rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers (Stb. 2018, nr. 386).

<sup>2</sup> Regeling rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers (Stcrt. 2018, nr. 66006).

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2020/21, 35 548.

politieke ambtsdragers. Voor hen geldt echter een aantal rechtspositionele aanspraken dat direct gekoppeld is aan de arbeidsvoorwaarden van ambtenaren die werkzaam zijn binnen wat, vóór de inwerkingtreding van de Wnra, werd aangeduid als de sector Rijk. Gezien het uitgangspunt van beleidsneutraliteit van de Wnra dienden via de aanpassingswetgeving de financiële arbeidsvoorwaarden van de politieke ambtsdragers ook na de inwerkingtreding van de Wnra zo veel als mogelijk blijven aansluiten. In de aanpassingswetgeving is er voor gezorgd dat er voor hen materieel niets veranderde. Die aanpassingen hebben plaatsgevonden via twee wetsvoorstellen omdat financiële aanspraken van leden van de Eerste en Tweede Kamer wijzigingen op grond van artikel 63 van de Grondwet met twee derde meerderheid moeten worden aangenomen<sup>4</sup>.

Conclusie is dat in de afgelopen kabinetsperiode wel degelijk majeure, structurele wijzigingen in de geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers zijn aangebracht dan wel is voorkomen dat er onbedoeld ingrijpende wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden zouden worden aangebracht. Dit was in vervolg op eerdere wetswijzigingen, zoals de invoering van de fiscale Werkkostenregeling per 1 januari 2011, de aanpassing van de maximale uitkeringsduur in 2012, de aanpassing als gevolg van het verhogen van de AOW-leeftijd in 2014, de maximering van het pensioengevend loon per 1 januari 2015 en de verkorting van de voortgezette uitkering in 2016.

*Voorts vragen de aan het woord zijnde leden waarom de regering de afgelopen jaren überhaupt amper met wetgeving c.q. voorstellen is gekomen waarover de Kamer(s) dan dual kunnen besluiten? Kan de regering een overzicht verstrekken van professionele adviezen die het Ministerie van Binnenlandse Zaken sinds 2017 heeft gekregen, die adviseren om de wet op onderdelen te wijzigen? Kan de regering toelichten waarom dat wel of niet heeft geleid tot daadwerkelijke wetswijzigingen? Waren de hierboven genoemde adviezen, die niet hebben geleid tot wets- c.q. gedelegeerde voorstellen, kwalitatief ondermaats, ongewenst of kwam dit door de lobby of wellicht door een andere reden? Waarom zouden adviezen van dit college, anders dan voorgenoemde adviezen, wel leiden tot wetsvoorstellen c.q. gedelegeerde regelgeving? Is er meer bereidheid bij de regering om die adviezen wel op te gaan volgen, zo vragen deze leden tot slot.*

In de periode 2017–2021 heeft alleen de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) desgevraagd geadviseerd over de aantrekkelijkheid van volksvertegenwoordigende functies. In zijn advies van maart 2018 («Voor de publieke zaak»)<sup>5</sup> heeft de ROB aangeraden verder onderzoek te doen naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van Statenleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen. Het advies was om op grond van een dergelijk onderzoek te bezien of een aanpassing van de vergoeding voor deze volksvertegenwoordigers aangewezen zou zijn. Dit advies is opgevolgd. Het kabinet heeft besloten het hieruit voortgekomen onderzoeksresultaat eerst nog ter advisering voor te leggen aan het nog in te stellen adviescollege.

Bij ontstentenis van een permanent of tijdelijk adviescollege op het terrein van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zijn er verder geen gevraagde of ongevraagde professionele adviezen door andere instanties uitgebracht om de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers structureel op onderdelen te wijzigen. Het wetsvoorstel advies-

<sup>4</sup> Stb. 2019, nrs. 173 en 177.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 88.

college rechtspositie politieke ambtsdragers is juist bedoeld om op dit vlak in de toekomst professionele adviezen uit te gaan brengen.

De verwachting is dan ook dat het adviescollege een agenderende functie zal gaan vervullen door vanuit een onafhankelijke positie gevraagd maar ook ongevraagd advies te geven over arbeidsvoorwaardelijke vraagstukken van politieke ambtsdragers. Op grond van de Kaderwet adviescolleges dient de regering binnen drie maanden na ontvangst van een advies van het college een standpunt in te nemen en dit standpunt aan de beide kamers der Staten-Generaal aan te bieden. Over dit standpunt van het kabinet en de daaruit eventueel voortvloeiende wetsvoorstellen kan het parlement dan duaal oordelen.

Wetswijzigingen die betrekking hebben op de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers worden nu vooral door het kabinet geïnitieerd als er in de primaire arbeidsvoorwaarden, pensioenen, sociale zekerheid of fiscaliteit voor (overheids)werknemers aanpassingen worden aangebracht. De wetgeving die is aangehaald bij de beantwoording van de vorige vraag is daarvan een goed voorbeeld (zoals de aanpassingswetgeving naar aanleiding van de Wnra). Verwijzingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers naar regelingen voor rijksambtenaren zoals het Algemeen rijksambtenarenreglement en het Bezoldigingsbesluit burgerlijke rijkambtenaren kwamen van rechtswege te vervallen. Daar moest een andere oplossing voor worden gevonden. Juist vanwege de politieke gevoeligheid van het onderwerp blijft het over het algemeen bij dergelijke aanpassingswetgeving. Zowel vanuit het Kabinet als het parlement worden in de regel geen voorstellen voor andersoortige, meer ingrijpende en/of principiële wijzigingen gedaan.

*De regering geeft aan dat het van belang zou zijn om een «een onafhankelijk en gedepolitseerd oordeel» te geven over het aansprakenniveau. Onafhankelijk kunnen de leden van de Fractie-Nanninga nog enigszins voorstellen, maar het argument «gedepolitseerd» begrijpen de leden niet. Kan de regering uitleggen waarom het belangrijk is om dit onderwerp te «depolitiseren»?*

*Acht zij de Staten-Generaal niet in staat om hier heldere standpunten over in te nemen? Of acht zij dit niet gewenst? En waarom dan eigenlijk niet? In hoeverre is «depolitiseren» hier niet eigenlijk synoniem voor «verantwoordelijkheden afschuiven» op een politiek beladen onderwerp, namelijk arbeidsvoorwaarden voor politici?*

Het kabinet onderschrijft de constatering van de leden van de Fractie-Nanninga dat de arbeidsvoorwaarden van politici een politiek beladen onderwerp zijn. De ervaring leert dat daarom de besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers altijd een moeizaam proces is. Dat is niet in de laatste plaats te wijten aan de terughoudendheid van kabinet en Tweede Kamer om te besluiten over de eigen arbeidsvoorwaarden en de eigen beloning in het bijzonder. Ook is er terughoudendheid om het onderwerp te agenderen.

De commissie-Dijkstal stelde in 2004 al in het advies «Over dienen en verdienen» «dat het politici kennelijk niet gemakkelijk valt om, onder druk van de altijd aanwezige maatschappelijke belangen en politieke meningsverschillen, noodzakelijke beslissingen ten aanzien van de beloningen van politieke ambtsdragers te nemen. (...) Het is tegen deze achtergrond niet opmerkelijk dat het al veertig jaar geleden is dat de salarisverhoudingen tussen markt en overheid fundamenteel zijn aangepast in de zogeheten Toxopeusrondes (1962–1965). Deze lange periode illustreert dat het

onderwerp onder welke omstandigheden dan ook een lastig onderwerp is en blijft.»<sup>6</sup>

Ook kan, net als eerder in de brief van 6 juli 2018 aan uw Kamer over de evaluatie van de Dijkstalwetgeving<sup>7</sup>, de conclusie worden getrokken dat de agenderende functie van de commissie-Dijkstal en haar adviezen een positieve werking hebben gehad op de inhoud van het publieke debat over de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Circa 40 jaar lang waren er uitsluitend noodzakelijke aanpassingen aan algemene fiscale, sociale zekerheids- en pensioenwetgeving geweest, maar geen structurele aanpassingen of een systematisch onderzoek. Dankzij de commissie-Dijkstal kon de terughoudendheid van het kabinet en het parlement om te discussiëren en te besluiten over de eigen arbeidsvoorwaarden worden doorbroken. Gesteld kan worden dat het werk van de Commissie-Dijkstal heeft geleid tot wezenlijke aanpassingen, ook al zijn na politieke afweging niet alle adviezen onverkort doorgevoerd. Met gedepolitiseerd is bedoeld dat een onafhankelijke derde, zoals de commissie-Dijkstal destijds, met feitelijke analyses, met structurele of principiële onderwerpen, en met opties, denkrichtingen en alternatieven kan komen die als basis dienen voor de politieke discussie over de wenselijkheid van de geagendeerde onderwerpen. Doel is dat in dat vervolgstadium dan zowel het kabinet als de Kamer eigen politieke afwegingen kunnen maken.

De geschiedenis waar de commissie-Dijkstal aan refereert, maar ook de ervaring van de ruim tien jaar sinds de Dijkstalwetgeving leert niettemin dat die terughoudendheid nog steeds wordt gevoeld. Het werd in die tien jaar bijvoorbeeld nooit politiek opportuun geacht een integrale discussie te voeren over de onderlinge samenhang van de arbeidsvoorwaarden van alle politieke ambtsdragers in Nederland. Een belangrijke reden hiervoor blijkt nog altijd het sterk gepolitiseerde karakter van de besluitvorming hierover te zijn. Een onafhankelijk instituut blijkt dus zeer wenselijk en behulpzaam te zijn om eerst buiten het politieke proces («gedepolitiseerd») vanuit de zijlijn buiten het politieke speelveld aanpassingen in het pakket van arbeidsvoorwaarden te beargumenteren en vervolgens te agenderen ten behoeve van het politieke proces. Het parlement kan dan zo vervolgens in staat worden gesteld om – zoals de Fractie Nanninga dit aangeeft – heldere standpunten in te nemen over de eigen arbeidsvoorwaarden. Als de regering ervoor kiest een door het kabinet positief ontvangen advies om te zetten in wetgeving, heeft het parlement uiteraard altijd het laatste woord en neemt het de uiteindelijke beslissing om door aanvaarding van een wetsvoorstel een advies al dan niet te volgen. Dat is al eerder gebleken bij de behandeling van de wetsvoorstellen die zijn ingediend na de kabinetsstandpunten over de adviezen van de commissie-Dijkstal.

*Dat dit «gedepolitiseerd»-argument niet op gaat, wordt bij de leden van de Fractie-Nanninga versterkt door de recente behandeling van wetsvoorstel 35 548. Daar wordt toch ook een aantal wijzigingen voorgesteld (of juist niet) inzake de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa), waar amper grote politieke discussie over was. Hoe weegt de regering dit gegeven in relatie tot het argument dat «depolitisering» nodig zou zijn?*

Het door Fractie-Nanninga aangehaalde wetsvoorstel Aanpassing Appa en enkele andere wetten 2021 is een illustratie dat het «gedepolitiseerd»-argument juist wel opgaat. Het aangehaalde wetsvoorstel vloeit namelijk voort uit een kabinetsstandpunt over een eerder advies van de tijdlijke

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 4.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2017/18, 28 479, nr. 78.

adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal) over het pensioenstelsel van de politieke ambtsdragers. Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van dit advies was dat het kabinet eerst een wetsvoorstel ging voorbereiden waarbij de Appa-pensioenaanspraken volledig gelijk worden getrokken met de pensioenaanspraken voor overheidswerknemers in het ABP-reglement<sup>8</sup>. Dit kabinetsstandpunt is besproken in een algemeen overleg met de Tweede Kamer<sup>9</sup>. Vervolgens heeft het kabinet een wetsvoorstel voorbereid waarover in de Tweede Kamer een plenair debat heeft plaatsgevonden.

Dit hierboven geschetste proces van het Appa-wetsvoorstel is een schoolvoorbeeld voor hoe het kabinet de politieke besluitvorming over adviezen van het adviescollege voor zich ziet (eerst een onafhankelijk gedepolitizeerd advies, dan politieke afweging in het kabinet leidend tot een kabinetsstandpunt, vervolgens een politieke discussie over een kabinetsstandpunt in het parlement en tot slot eventueel een wetsvoorstel met daarover in beide Kamers politieke besluitvorming).

*Tevens vragen de leden van de Fractie-Nanninga wat de top drie belangrijkste problemen (c.q. uitdagingen) zijn op het gebied van de rechtspositie van politieke ambtsdragers die de regering momenteel zelf ziet. Wat is haar visie op deze top drie belangrijkste problemen? Waarom worden die problemen momenteel niet opgelost? Waarom gaat het instellen van een adviescollege, zoals voorgesteld in deze wet, zorgen voor verandering van die status quo? Als de regering geen wezenlijke problemen c.q. uitdagingen ziet op het gebied van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, in hoeverre is het optuigen van deze commissie op basis van de wet dan niet nutteloos?*

Het kabinet ziet op voorhand verschillende vraagstukken die aan het adviescollege kunnen worden voorgelegd. Op verzoek van de Fractie-Nanninga geeft het kabinet zijn visie op de op dit moment drie belangrijkste problemen en voegt nog een vierde toe.

#### *1. Beloningsverhoudingen decentrale volksvertegenwoordigers*

De bezoldiging wordt van oudsher afzonderlijk per politieke functie vastgesteld. De beloningsverhoudingen tussen de verschillende categorieën politieke ambtsdragers lijken zich betrekkelijk willekeurig ontwikkeld te hebben. Het verschil in loonontwikkeling wordt veroorzaakt door het ontbreken van een eenduidige beloningssystematiek en door het incidentele karakter van de salarisaanpassingen voor de verschillende groepen. Structurele salaris aanpassingen hebben in het verleden fragmentarisch plaatsgevonden.

Gepercipieerde salarisachterstanden voor bepaalde functies worden vaak naar aanleiding van (politieke) druk uit het veld geïdentificeerd en vervolgens gerepareerd. Dit leidt echter vervolgens weer tot relatieve achterstanden bij andere politieke ambtsdragers. De onderlinge samenhang tussen de bezoldiging van verschillende ambtsdragers is daardoor niet groot.

Dat geldt mogelijk ook voor de beloningsverhoudingen tussen de decentrale volksvertegenwoordigers. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het advies van de ROB «Voor de publieke zaak»<sup>10</sup> is onderzoek verricht naar de vergoeding voor Statenleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen. De Tweede Kamer is op 26 juni

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 479, nr. 76.

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 479, nr. 77.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 88.

2020 over de uitkomsten van dit onderzoek geïnformeerd.<sup>11</sup> De onderzoekers van Stichting Economisch Onderzoek (SEO) adviseerden het niveau van de vergoeding van Statenleden (en algemeen bestuursleden van waterschappen) «eenmalig aan te passen en in lijn te brengen met onder andere de toegenomen taakzwaarte» en hiervoor aan te sluiten bij de vergoeding van raadsleden in middelgrote gemeenten. Het kabinet heeft aan de Tweede Kamer gemeld de uitkomsten van het onderzoek nog ter advisering voor te willen leggen aan het nog in te stellen adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Hierbij zal ook aandacht worden gevraagd voor de gevolgen van eventuele bezoldigingsaanpassingen voor de samenhang in de beloningsverhoudingen van decentrale volksvertegenwoordigers. Het kabinet neemt een besluit over eventuele verhoging van de financiële vergoeding van Statenleden (en algemeen bestuursleden van waterschappen) als het nog in te stellen adviescollege daarover advies heeft uitgebracht.

## *2. Vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders*

Ingevolge de artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet, is tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers mogelijk bij zwangerschap en bevalling of bij ziekte. Bij de totstandkoming van die bepalingen is de reikwijdte van de verlofmogelijkheden nadrukkelijk aan de orde geweest<sup>12</sup>. Daarbij is onderkend dat niet alleen ziekte, zwangerschap en bevalling, maar ook de zorg voor kind, partner of ouder, pleegzorg, adoptie, een maatschappelijke rol of functie (zoals een betaalde baan of studie) of verblijf in het buitenland een belemmering kan zijn voor politieke participatie en dat een uitgebreidere regeling zou kunnen getuigen van een moderne kijk op de vraagstukken rondom arbeid, zorg en emancipatie. Het niet van toepassing verklaren van dergelijke verlofvormen ten aanzien van volksvertegenwoordigers is echter een bewuste keuze geweest van de wetgever vanwege de bijzondere en grondwettelijk geborgde positie van een volksvertegenwoordiger. De regering benadrukte dat het natuurlijk mogelijk is dat in de toekomst de Grondwetgever tot andere afwegingen komt.

Artikel X 10 van de Kieswet is de uitwerking van de artikelen 57a en 129, derde lid, van de Grondwet waarin het mogelijk is gemaakt om bij ziekte of zwangerschap en bevalling tijdelijk ontslag te nemen als volksvertegenwoordiger en een vervanger te benoemen. Daarbij is uitgangspunt een vaste vervangingstermijn van 16 weken met een maximum van drie periodes per benoemingstermijn. Is men korter ziek of beslaat de medische behandeling een kortere periode dan die van 16 weken, dan blijft toch vervanging voor een periode 16 weken van kracht. De regeling met vaste verlof- en vervangingstermijnen van telkens 16 weken beoogde zekerheid te bieden voor de vervanger, maar wordt tegenwoordig als te rigide ter discussie gesteld. Voor dagelijks bestuurders (gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen) geldt een soortgelijke regeling.

De vraag aan het adviescollege zou kunnen zijn of de huidige verlofregeling voor volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders nog wel bij de tijd is en modernisering behoeft. Bijkomende vraag is of voor voltijds dagelijks bestuursleden een gelijke regeling moet gelden als voor volksvertegenwoordigers die met hun politieke functie een nevenfunctie vervullen.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2019/20, 28 479, nr. 83.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 23 430 (eerste lezing) en 23 798 (tweede lezing).

### *3. Verblijfkostenvoorziening voor parlementariërs.*

In de media komen regelmatig onderwerpen aan de orde die betrekking hebben op arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Een permanent adviescollege kan dergelijke opgekomen onderwerpen in een wat groter en integraal verband plaatsen en kan het onderwerp – omdat het een onverdachte partij is – als zodanig op de agenda zetten. Een recent voorbeeld is de verblijfkostenvergoeding. Leden van de Staten-Generaal kennen alleen vaste vergoedingen voor aan het ambt verbonden kosten. Op grond van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer is het niet mogelijk om variabele kosten te declareren. Het voordeel van een systeem van vaste onkostenvergoedingen is de uitvoerbaarheid, omdat geen uitgebreide administratie met checks and balances voor het verwerken van declaraties en verstrekkingen noodzakelijk is. Situaties zoals in het Verenigd Koninkrijk kent Nederland daarom niet waarbij op grote schaal privé-kosten zijn gedeclareerd en is gefraudeerd met de vergoeding voor een pied-à-terre.

De verblijfkostenvergoeding maakt het mogelijk dat aspirant-Kamerleden uit het gehele land zich kandidaat kunnen stellen. Met ingang van 1995 geldt dit stelsel ook voor leden van de Eerste Kamer. Met betrekking tot de verblijfskostenvergoeding van leden van de Tweede Kamer is onlangs discussie ontstaan over de hoogte van de netto vergoeding en over het te hanteren begrip «woonplaats». Over mogelijke oplossingen bleek in de Tweede Kamer verschillend te worden gedacht. Moties over dit onderwerp hebben het niet gehaald<sup>13</sup>. Uiteindelijk hebben de door de Kamer zelf aangedragen oplossingen door de uiteenlopende standpunten niet geleid tot veranderingen. Een objectief en deskundig advies van een extern adviescollege zou in een dergelijk geval een oplossingsrichting hebben kunnen aandragen ten behoeve van de uiteindelijke politieke weging door de Tweede Kamer.

### *4. Politiek verlof volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders*

Het invoeren van een politiek verlof kan een van de manieren zijn om het politieke ambt aantrekkelijker te maken voor een bredere groep. Als mensen tijdelijk kunnen worden «uitgeleend» aan de publieke zaak en het makkelijker is om terug te keren naar de eerdere werkgever, is de stap om een politiek ambt te overwegen minder groot. Het vormt een goed vangnet voor het afbreukrisico van politieke functies omdat na aftreden de maatschappelijke loopbaan kan worden voortgezet.

In tegenstelling tot ondernemers of zzp'ers die terugkeren naar hun eigen onderneming, hebben werknemers meestal geen terugkeergarantie. Op grond van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) hebben zij uitsluitend een wettelijk recht op politiek verlof voor functies die niet volledig worden bezoldigd (zoals raadslid, lid Eerste Kamer en deeltijdwethouder). Voltijds ambtsdragers zoals leden van de Tweede Kamer en wethouders moeten ontslag nemen bij hun werkgever. Zij hebben dus geen wettelijke terugkeergarantie. Zij zijn meteen na aftreden als politieke ambtsdrager werkloos. Zij ontvangen dan een uitkering op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa).

De ambtenaren kenden tot voor kort wel een terugkeergarantie, maar met ingang van 1 januari 2020 zijn bovengenoemde bepalingen van het BW voor het politiek verlof als gevolg van de invoering van Wet normalisering rechtspositie ambtenaren ook voor ambtenaren gaan gelden. Er is

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2018/19, 35 166, nrs. 17 en 18.



daardoor een gelijk speelveld ontstaan voor vrijwel alle werknemers. Voor de Rijksambtenaren geldt nog wel op grond van de CAO het oude terugkeergarantieregime, maar voor de decentrale ambtenaren zijn deze bepalingen niet teruggekomen in hun CAO's.

Gelet op de wenselijkheid om het politieke ambt aantrekkelijker te maken voor een bredere groep, zou het adviescollege kunnen adviseren over de wenselijkheid van een politiek verlof dat wel een wettelijke terugkeergarantie kent en dat geldt voor alle werknemers (overheid, semioverheid en bedrijfsleven). Vanwege dit brede karakter zou het college kunnen adviseren in samenwerking met bijvoorbeeld de Stichting van de Arbeid of de Sociaal Economische Raad.

### **3. Leden van het adviescollege**

*Door het aangenomen amendement-De Kort is uitgesloten dat politieke ambtsdragers niet binnen twee jaar na hun aftreden lid kunnen worden van het adviescollege. De leden van de Fractie-Nanninga vragen de regering wat de afweging is geweest waardoor het lidmaatschap van dit beoogde adviescollege niet verder is gelimiteerd, namelijk waarbij lidmaatschap van dit adviescollege wordt uitgesloten indien de adviseerende leden zelf op enige manier persoonlijk belang hebben bij de gegeven adviezen over de rechtspositie van politieke ambtsdragers? Bijvoorbeeld doordat zij zelf politieke ambtsdrager zijn, wachtgeld genieten, of anders? Zou dat niet zuiverder zijn in het kader van de gewenste onafhankelijkheid, zo vragen de leden van de Fractie-Nanninga.*

Het kabinet heeft de vereisten van het lidmaatschap van dit adviescollege zo precies mogelijk willen afbakenen. Een algemene formulering zoals door de Fractie-Nanninga wordt voorgesteld, waarbij lidmaatschap van dit adviescollege wordt uitgesloten indien de adviseerende leden zelf op enige manier persoonlijk belang hebben bij de gegeven adviezen over de rechtspositie van politieke ambtsdragers, lijkt het kabinet te algemeen. In het wetsvoorstel is de onafhankelijkheid van het adviescollege gewaarborgd doordat de leden zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies mogen vervullen. De functies waarover het college adviseert, zijn in ieder geval onverenigbaar met het lidmaatschap. De leden van het adviescollege dienen ook niet langer actief te zijn in het openbaar bestuur om een direct belang bij de uit te brengen adviezen over bezoldiging en overige financiële aspecten van de rechtspositie te voorkomen. Actieve politieke ambtsdragers kunnen dus op grond van dit wetsvoorstel geen zitting hebben in het adviescollege. Tevens is bepaald dat een lid van het adviescollege geen topfunctie mag vervullen die onder de reikwijdte van de Wet normering topinkomens valt om te voorkomen dat zij indirect over hun eigen salaris adviseren.

De handhaving van deze bepalingen vindt plaats door het afleggen van een schriftelijke verklaring en door opgave van de functies van de te benoemen voorzitter en leden. Op grond van de Kaderwet adviescolleges zijn ambtenaren die werkzaam zijn bij een ministerie of een ander daaronder ressorterende instelling, dienst of bedrijf niet benoembaar tot lid van een college waarbij zij in verband met hun werkzaamheden betrokken zijn.

De afkoelperiode op basis van het aangenomen amendement-De Kort<sup>14</sup> is een nieuw element dat de onafhankelijkheid van het adviescollege verder versterkt. Binnen twee jaar na hun aftreden uit hun ambt kunnen gewezen politieke ambtsdragers geen lid worden van het adviescollege. Uitkeringsgerechtigde politieke ambtsdragers zijn op grond van dit wetsvoorstel niet

<sup>14</sup> amerstukken II 2020/21, 35 530, nr. 7.

uitgesloten van het adviescollege, maar uitkeringsgerechtigden kunnen als gevolg van de afkoelperiode dus pas na twee jaar deel kunnen uitmaken van het adviescollege.

Naar het oordeel van het kabinet wordt dus met de nu voorgestelde formulering voldoende tegemoetgekomen aan de zorgen van de Fractie-Nanninga.

*Wat voor beloningsstructuur voorziet de regering voor leden van dit adviescollege?*

De leden ontvangen een vergoeding per vergadering. De hoogte van dit presentiegeld is gebaseerd op de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. De vergoeding bedraagt ten hoogste 3% van het maximum van salarisschaal 18 uit de CAO van ambtenaren die een arbeidsovereenkomst met de Staat hebben. De vergoeding voor de voorzitter bedraagt maximaal 130% van de vergoeding die voor de leden is vastgesteld.

*Wat is de bijbehorende ingeschatte tijdsbesteding van leden van dit adviescollege?*

De intensiteit van de werkzaamheden van het college fluctueert. Het is weliswaar een permanent ingesteld college maar het college zal naar verwachting incidenteel adviseren. De inschatting is dat het college in ieder geval eenmaal per kabinetsperiode een advies uitbrengt. Het adviescollege stelt jaarlijks een werkprogramma op over de beoogde adviesactiviteiten. De Minister van BZK verstrekt het adviescollege tijdig een overzicht van de voornemens om advies te vragen. In het werkprogramma wordt rekening gehouden met adviesverzoeken uit beide Kamers, met onvoorziene adviesverzoeken en met de bevoegdheid tot advisering uit eigen beweging. De Minister van BZK stelt vervolgens het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de derde dinsdag van september aan de beide kamers der Staten-Generaal. Dan wordt ook duidelijk wat de daadwerkelijke jaarlijkse tijdsbesteding van het adviescollege is.

*Op advies van de Raad van State heeft de regering in het wetsvoorstel de bepaling opgenomen dat een lid van het adviescollege geen functie mag bekleden als topfunctionaris in de zin van de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT). Dit om te voorkomen dat zij indirect over hun eigen salaris adviseren. In hoeverre staat dit in de weg van een evenwichtige samenstelling van het college, omdat de WNT geldt voor de (semi)publieke sector, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA. Kan het niet als collegelid mogen benoemen van topfunctionarissen in de zin van de WNT resulteren in een getalsmatig overwicht van collegeleden uit de private sector? Zo nee, waarom niet? Zo ja, acht de regering dit wenselijk?*

Het kabinet verwacht geen getalsmatig overwicht van collegeleden uit de private sector als gevolg van de bepaling dat een lid van het adviescollege geen functie mag bekleden als topfunctionaris in de zin van de Wet normering topfunctionarissen (hierna: WNT). De reikwijdte van de WNT komt voor een groot deel overeen met het vereiste dat leden van het adviescollege niet meer actief dienen te zijn in het openbaar bestuur om een direct belang bij de uit te brengen adviezen te voorkomen. Dat betekent dat gewezen functionarissen uit de publieke en semipublieke sector mogelijk zijn als collegelid. Bovendien zijn ook collegeleden uit de publieke en semipublieke sector benoembaar die in het kader van de WNT niet als topfunctionaris worden aangemerkt.

*De memorie van toelichting stelt op pagina 7 het volgende: «Het is van essentieel belang dat voorkomen wordt dat de indruk wordt gewekt dat sprake is van een situatie waarin de «slager zijn eigen vlees keurt». Dat betekent dat de advisering niet politiek gekleurd mag zijn en buiten het politieke speelveld dient plaats te vinden. Ook de specifieke benodigde inhoudelijke deskundigheid vraagt om een de instelling van een separaat gespecialiseerd adviescollege.» En: «Het is van groot belang dat de advisering niet politiek gekleurd mag zijn, en dat ook de indruk daartoe niet wordt gewekt. De advisering dient buiten het politieke speelveld plaats te vinden. Om deze reden dienen leden van het adviescollege ook niet meer actief te zijn in het openbaar bestuur om een direct belang bij de uit te brengen adviezen over bezoldiging en overige financiële aspecten van de rechtspositie te voorkomen.».*

*Tegelijkertijd stelt de memorie van toelichting op pagina 8: «De leden kunnen worden gezocht onder gewezen ambtsdragers uit het openbaar bestuur, de organen van werkgevers en werknemers, bedrijfsleven en wetenschap. Er zal gestreefd dienen te worden naar een college dat wordt gevormd door leden met een gevarieerde achtergrond, die kennis hebben van en gevoel hebben voor maatschappelijke verhoudingen.».*

*De leden van de PVV-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe dit voorkomen van «politieke kleuring» zich verhoudt tot het expliciet zoeken naar gewezen ambtsdragers uit het openbaar bestuur? Volstaat hier enkel het op dat moment niet meer vervullen van een politieke functie of dient er ook een bepaalde termijn in acht genomen te worden? Acht de regering het voor het onafhankelijke karakter wenselijk dat sterk politiek geprofileerde voormalig ambtsdragers in dit adviescollege plaats kunnen nemen en in hoeverre wordt er rekening gehouden met bijvoorbeeld een partijpolitieke functie (strikt genomen niet in openbaar bestuur maar wel in een partij) die zij eventueel nog vervullen?*

De door de PVV-fractie geciteerde passages beschrijven de redenen waarom in het wetsvoorstel de onafhankelijkheid van het adviescollege zo benadrukt wordt. Daarom is gewaarborgd dat de leden zonder last zitting hebben en geen met de taakvervulling van het college onverenigbare functies mogen vervullen. De functies waarover het college adviseert, zijn in ieder geval onverenigbaar met het lidmaatschap. Gelet op het feit dat politieke ambtsdragers betrokken zijn in het wetgevingsproces om te komen tot hun eigen arbeidsvoorwaarden, is het kabinet van oordeel dat actieve politieke ambtsdragers geen zitting mogen hebben in het adviescollege. Maar de leden van het adviescollege moet natuurlijk wel gevoel hebben voor het politieke proces en voor maatschappelijke verhoudingen. Gewezen politieke ambtsdragers hebben bewezen dat zij daar oog voor hebben en hebben geen direct belang bij de advisering. De afkoelperiode op basis van het aangenomen amendement-De Kort<sup>15</sup> versterkt de onafhankelijkheid van het adviescollege verder, omdat zij binnen twee jaar na hun aftreden uit hun ambt geen lid kunnen worden van het adviescollege. Gezien het karakter van het adviescollege en het beoogde profiel van de leden passen hierbij geen sterk geprofileerde partijpolitieke collegeleden.

*Tevens staat op pagina 8 van de memorie van toelichting het volgende: «Er zal daarbij bij de benoeming van voorzitter en leden, conform artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges, tevens worden gestreefd naar diversiteit.».* Kan de regering aangeven wat hier specifiek bedoeld wordt met «diversiteit» en welke concrete criteria hierbij zullen worden toegepast, zo vragen de leden van de fractie van de PVV.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 530, nr. 7.

Het adviescollege valt onder de Kaderwet adviescolleges. Daarmee zijn de in die wet opgenomen bepalingen ook van toepassing op dit adviescollege. De Kaderwet vereist dat een college wordt gevormd door leden met een gevarieerde achtergrond, die kennis hebben van en gevoel hebben voor maatschappelijke verhoudingen. Er zal, conform artikel 12, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges, tevens worden gestreefd naar diversiteit bij de benoeming van de voorzitter en bij de benoeming van de andere leden van het adviescollege. Het streven is een evenredige deelneming van vrouwen en personen behorende tot etnische of culturele minderheidsgroepen.

De Minister van BZK maakt op grond van artikel 11, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges vacatures in het adviescollege openbaar. Kandidaten met een uiteenlopende achtergrond zullen worden uitgenodigd te solliciteren als voorzitter of collegelid. Bij de samenstelling van het college zullen ervaring met en deskundigheid op het terrein van het openbaar bestuur en kennis van de rechtspositie en beloningsverhoudingen bij de overheids- en marktsectoren belangrijke aspecten zijn.

*Voorts wordt in de memorie van toelichting aangegeven wie onder politieke en benoemde ambtsdragers moeten worden verstaan, namelijk: «Onder politieke en benoemde ambtsdragers wordt verstaan: leden van de Staten-Generaal, bewindspersonen, leden van de Raad van State, leden van de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en substituut-ombudsmannen, statenleden, commissarissen van de Koning, gedeputeerden, raadsleden, burgemeesters, wethouders en voorzitters, leden van het algemeen en het dagelijks bestuur van waterschappen, Rijksvertegenwoordiger BES, eilandsraadsleden, eilandgedeputeerden en gezaghebbers.».*

*In dit overzicht worden «burgerleden» zoals raadscommissieleden (zijnde niet-raadslid) of statencommissieleden niet genoemd, terwijl zij wel aanspraak maken op rechtspositionele voorzieningen (zoals onkostenvergoeding, reiskosten en ICT-voorzieningen). Kan de regering aangeven hoe de positie van dergelijke burgerleden zich verhoudt tot dit wetsvoorstel?*

Zoals de leden van de PVV-fractie terecht opmerken zijn commissieleden nu niet in de adviesopdracht opgenomen. Hoewel deze burgerleden geen politiek ambtsdragers zijn, ontlenen zij inderdaad rechtspositionele voorzieningen aan hun functie. Bij de eerstvolgende mogelijkheid zal deze omissie daarom worden hersteld.

#### **4. Beloning**

*In de memorie van toelichting wordt op pagina 8 onder meer opgemerkt dat bij de samenstelling van het adviescollege ervaring en deskundigheid op het terrein van het openbaar bestuur en kennis van de rechtspositie en beloningsverhoudingen bij de overheids- en marktsectoren bepalend zijn bij de keuze van de leden. Wat betekent dit voor de criteria die het adviescollege hanteert bij het opstellen van zijn adviezen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Dient het beloningsniveau van een politieke ambtsdrager «marktconform» te zijn of juist niet? Dient het bij te dragen aan het «beschikbaar krijgen van gekwalificeerde kandidaten voor het openbaar bestuur», zoals volgens de memorie van toelichting door koepelorganisaties is gesuggereerd. Wat zijn in het algemeen de criteria die het adviescollege dient te hanteren? In hoeverre is het bijzondere karakter van de rol en positie van politieke ambtsdragers hierbij doorslaggevend?*

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. Op deze bijzondere kenmerken van het politieke ambt is een deel van de voor politieke ambtsdragers geldende rechtspositiebepalingen terug te voeren. In de aan de Tweede Kamer aangeboden en onderschreven Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers (Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie)<sup>16</sup> zijn deze bijzondere kenmerken in kaart gebracht<sup>17</sup>. Op basis hiervan kan worden beoordeeld of de rechtspositie tegemoetkomt aan het gestelde doel, te weten, het ten dienste staan aan de kwaliteit van het openbaar bestuur door het «beschikbaar krijgen van gekwalificeerde kandidaten voor politieke en bestuurlijke functies».

De arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zijn zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen (bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel) brengen met zich mee dat arbeidsvoorwaarden soms een bijzondere vorm (moeten) hebben. De volgende criteria zijn in de integrale visie als toetssteen voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers aangedragen:

- De rechtspositie maakt toetreding tot politieke ambten mogelijk voor geschikte kandidaten.
- De rechtspositie schraagt de vertrouwensregel.
- De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies.
- Het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers is voorbehouden aan de kiezer.
- De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar.
- De rechtspositie bevordert een integrale ambtsvervulling.
- De rechtspositie biedt rechtszekerheid.
- De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd.
- De rechtspositie wordt regelmatig geïjkt aan de bestuurlijke context.

Het ligt voor de hand dat het adviescollege bij de advisering met deze criteria en uitgangspunten uit de Integrale visie rekening houdt. Een marktconform beloningsniveau is daarbij overigens niet als uitgangspunt geformuleerd. Voor adviezen vraagt het kabinet aan het in te stellen adviescollege te bezien of ontwikkelingen op het gebied van arbeidsvoorwaarden in de maatschappij en de markt relevant zijn voor die voor de politieke ambtsdragers, mede gezien de bijzondere positie van deze laatsten. Zoals beschreven in de beantwoording van de vorige vraag van deze leden, kan niet alles wat er op arbeidsvoorwaardelijk gebied gebeurt in de maatschappij, zonder meer worden overgenomen voor politieke ambtsdragers. In dit kader ligt het dus voor de hand dat het college de ontwikkelingen in de arbeidsvoorwaarden in de markt en semipublieke sector volgt en dat het die meeneemt in zijn agendering en beargumentering van zijn adviezen. Dat is iets anders dan marktconformiteit. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Zo is er de ontwikkeling in de markt en overheid naar flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden waarbij werknemers kunnen wisselen tussen tijd en geld (individueel keuzebudget). Dergelijke aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden voor

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2014/15, 28 479, nr. 73.

<sup>17</sup> Voorbeelden van bijzondere kenmerken politieke functies zijn: altijd tijdelijke aanstelling, wettelijk vastgelegde arbeidsvoorwaarden, arbeidsvoorwaarden niet individueel onderhandelbaar, geen groei in de beloning tijdens ambtsvervulling, geen ontslag- of transitievergoeding, geen rechtsbescherming bij ontslag, geen opzegtermijn, ontslag op staande voet zonder meer mogelijk, altijd recht op een uitkering, niet onderhandelbare vertrekcondities, geen werktijdenregeling en geen vastgesteld verlof.

werknemers kunnen geen doorwerking krijgen naar politieke ambtsdragers omdat zij een taakfunctie hebben zonder werktijdenregeling en geen vastgestelde arbeidsduur. Maar dergelijke ontwikkelingen in de markt en publieke sector moet het adviescollege wel meenemen in de advisering.

*Het wetsvoorstel bepaalt in artikel 4, eerste lid dat aanpassingen in het beloningsniveau van Kamerleden als gevolg van een advies van het adviescollege niet in werking treden dan nadat een nieuw gekozen Eerste respectievelijk Tweede Kamer is samengekomen na het tijdstip dat het advies gegeven is. Stel: het advies wordt gegeven op moment t, tot de aanpassing wordt besloten op t+1-jaar, de eerste Tweede Kamerverkiezing daarna vindt plaats op t+2-jaar en die voor de Eerste Kamer op t+3 jaar. Betekent dit dan dat het nieuwe beloningsniveau pas in gaat op moment t+3-jaar, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Of gaat die aanpassing voor de Tweede Kamer al in op t+2-jaar en die voor de Eerste Kamer op t+3-jaar? Indien dit laatste het geval is, is er dan geen sprake van ongewenste rechtsongelijkheid tussen de leden van beide Kamers?*

Artikel 4 van het wetsvoorstel bepaalt dat de op basis van het advies van het college tot stand gekomen wijzigingen in geldelijke aanspraken van kabinet- of parlamentsleden, pas mogen gaan gelden voor leden van een volgend kabinet of parlement. De wijzigingen hebben pas gevolgen voor de leden van een volgend kabinet of een volgende Eerste en Tweede Kamer. De redengeving voor deze bepaling is dat kabinet en parlement geen besluiten moeten nemen over de eigen arbeidsvoorwaarden. Omdat kabinet- en parlamentsleden geen zekerheid hebben over herbenoeming of herverkiezing, gelden de wijzigingen pas voor hun ambtsopvolgers. Op deze wijze nemen zij besluiten over de geldelijke aanspraken van de functie en niet over hun persoonlijke geldelijke arbeidsvoorwaarden.

Iedere ambtsdrager met hetzelfde ambt valt daardoor tot aan de eerstvolgende zittingsperiode onder hetzelfde (oude) regime. Daarna gelden voor iedereen met hetzelfde ambt de nieuwe aanspraken. Dat kan in het gegeven voorbeeld betekenen – door de verschillende ambtstermijnen van de Eerste en Tweede Kamer – dat er tijdelijk een verschil kan optreden in het in werking treden van wijzigingen in de arbeidsvoorwaarden tussen leden van de Eerste en Tweede Kamer.

De arbeidsvoorwaarden van leden van de Eerste en Tweede Kamer verschillen door een uiteenlopende positie al fundamenteel van elkaar. Zo is het lidmaatschap van de Eerste Kamer een nevenfunctie terwijl het lidmaatschap van de Tweede Kamer als een voltijdsfunctie moet worden gezien. Tegen deze achtergrond acht het kabinet dat verschil in inwerking-treding tussen aanpassingen in de arbeidsvoorwaarden voor leden van de Eerste en Tweede Kamer niet bezwaarlijk.

*Op pagina 6 van de memorie van toelichting stelt de regering dat het wetsvoorstel niet alleen over salarisaanpassingen gaat, maar over «arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen met een financiële dimensie». Kan het adviescollege ook adviseren over de ondersteuning van individuele volksvertegenwoordigers en/of hun fracties, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.*

De ondersteuning van volksvertegenwoordigers is geen onderdeel van de adviestaak van het college omdat dit onderwerp geen betrekking heeft op geldelijke voorzieningen van politieke ambtsdragers als zodanig. De adviestaak, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, strekt zich uit tot de bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden, uitkering na aftreden of ontslag, uitkering bij arbeidsongeschiktheid, pensioenaanspraken, onkostenvergoedingen, persoonlijke

voorzieningen voor de uitoefening van het ambt en verrekening van neveninkomsten. Het dient dus steeds te gaan over arbeidsvoorwaardelijke onderwerpen met een financiële dimensie die (gewezen) politieke ambtsdragers of hun nabestaande zelf als functionaris ontvangen. Fractieondersteuning of de ondersteuning van individuele volksvertegenwoordigers vallen daarom niet onder dergelijke aan de functionaris gekoppelde geldelijke aanspraken van politieke ambtsdragers. Bovendien is de ondersteuning van fracties en leden in de Eerste of Tweede Kamer geregeld in de Regeling financiële ondersteuning fracties. Dat is een aangelegenheid van beide Kamers zelf. Fractieondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigers behoort tot de lokale autonomie en wordt bij verordening geregeld. Ook om deze reden behoort dit onderwerp niet tot de adviestaak van het adviescollege. Dit onderwerp ligt meer op het terrein van de ROB die bijvoorbeeld op 5 november 2020 een advies heeft uitgebracht over dit onderwerp (Adviesrapport Goede ondersteuning, sterke democratie)<sup>18</sup>.

## 5. Advisering

*De regering spreekt in de memorie van toelichting van een permanent adviescollege dat evenwel incidenteel zal adviseren. Niet is gekozen voor een vast moment, bijvoorbeeld elke vier jaar. Een vast moment heeft het voordeel dat het moment van vragen van advies of het uitbrengen van een ongevraagd advies zelf niet onderwerp van politieke discussie kan worden. Waarom heeft de regering hiervoor niet gekozen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. En kan de regering aangeven waarom zij meent dat het uitbrengen van – al dan niet gevraagde – adviezen op onregelmatige momenten geen risico in zich draagt dat het gekozen moment zelf beschouwd wordt als een politieke handeling?*

Er is niet gekozen voor vaste adviesmomenten. Een vooraf vastgelegde adviesfrequentie veronderstelt dat het arbeidsvoorwaardenpakket van politieke ambtsdragers, net als een cao voor werknemers en overheids-werknemers, na een afgesproken periode weer moet worden vernieuwd. Voor de politieke ambtsdragers zijn de arbeidsvoorwaarden echter neergelegd in wet- en regelgeving; voor Kamerleden zelfs de zwaarste vorm van wetgeving (twee-derdenwet). Waar een cao, vergeleken met deze wet- en regelgeving, relatief snel tot stand is gebracht en daarna voor de afgesproken periode zorgt voor rust en duidelijkheid over het geldende arbeidsvoorwaardenpakket, zou een periodiek adviestraject ertoe kunnen leiden dat die beoogde rust en duidelijkheid juist niet wordt bereikt. Het risico bestaat namelijk dat een nieuw advies de aanpassing van de wet- en regelgeving naar aanleiding van het vorige advies inhaalt. Het kabinet zou het dan ook liever het onafhankelijk adviescollege zelf willen laten om het tempo en timing van zijn advisering te bepalen. Een permanent onafhankelijk adviescollege kan natuurlijk binnen de voorgestelde adviestaak ook zelf relevante en actuele onderwerpen aan de orde stellen. Wanneer er aanleiding bestaat voor een advies uit eigener beweging, is ter beoordeling aan het adviescollege zelf. Dat onderstreept ook de onafhankelijke positie van het college. Het kabinet is derhalve geen voorstander van het uitgangspunt van een vaste adviesfrequentie. Op grond van de Kaderwet adviescolleges zendt het adviescollege jaarlijks de Minister van BZK voor 1 september een ontwerp voor een werkprogramma voor het volgende kalenderjaar. De Minister stelt het werkprogramma vast en zendt dit jaarlijks op de derde dinsdag van september aan de beide Kamers der Staten-Generaal. Door deze jaarlijkse werkwijze acht het kabinet de kans niet groot dat het

<sup>18</sup> <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/11/05/goede-ondersteuning-sterkedemocratie>.

gekozen moment voor een adviesaanvraag zelf wordt beschouwd als een politieke handeling. Mocht dit wel het geval zijn, dan kan in het parlement – daar waar een dergelijke discussie ook hoort – het werkprogramma worden geagendeerd en besproken.

*Het wetsvoorstel spreekt in artikel 2 over de taak van het adviescollege om de regering te adviseren. Worden adviezen van het adviescollege ook ter kennis gebracht van beide Kamers van de Staten-Generaal? Ook wanneer een bepaald advies niet tot een wetsvoorstel leidt?*

De adviezen van het adviescollege zullen, net als de adviezen van de eerdere tijdelijke adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal), openbaar zijn. De Minister van BZK stuurt de adviezen ook naar de beide kamers der Staten-Generaal. Bovendien stelt op grond van artikel 24 van de Kaderwet adviescolleges de Minister van BZK beide kamers der Staten-Generaal binnen drie maanden na ontvangst van een advies in kennis van zijn standpunt over een advies. Indien de vaststelling van het standpunt over een advies niet binnen die drie maanden plaatsvindt, informeert de Minister van BZK de beide kamers over de beweegredenen. Uit deze standpuntbepaling is voor beide kamers der Staten-Generaal af te leiden dat een advies al dan niet een aanpassing van wet- en regelgeving tot gevolg heeft.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren