

No.W04.09.0311/I

's-Gravenhage, 18 september 2009

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 juli 2009 heeft de Tweede Kamer bij 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), met memorie van toelichting.

De meeste politieke ambtsdragers die een volledige functie vervullen, kennen een eigen uitkeringsregeling voor de situatie van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Deze regeling is neergelegd in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (hierna: Wet Appa¹), en is gunstiger dan die voor werknemers. Het voorstel houdt in dat voor de hiervoor bedoelde ambtsdragers het sociale zekerheidsregime van het overheidspersoneel in de Sector Rijk zal gaan gelden. Dat komt neer op een vermindering van hoogte en duur van de uitkeringen ten opzichte van de huidige situatie; het voorgestelde regime is wel gunstiger dan dat voor werknemers in de particuliere sector. Bovendien zal ingevolge het voorstel voor de bedoelde ambtsdragers een sollicitatieplicht gaan gelden, alsmede een verplichting om passende arbeid te aanvaarden.²

1. Algemeen

1.1. Herijking Appa-regime

De eigen wettelijke regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers kent een lange ontwikkeling; in 1969 vormde de Wet Appa daarin een volgende stap.³ In de veertig jaar sinds de totstandkoming van de Wet Appa hebben zich de nodige veranderingen voltrokken in de maatschappij, in het politiek-bestuurlijk systeem, alsmede in opvattingen over de aard van politieke ambten en hun vervulling. Deze veranderingen vormen ook naar het oordeel van de Raad van State voldoende reden om de rechtspositionele voorzieningen in de Wet Appa tegen het licht te houden, zoals dat ook door de onderzoekscommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (de commissie-Dijkstal) is gedaan. Daarbij zal dan moeten worden gezien of er nog steeds voldoende reden bestaat voor een eigen rechtspositionele regeling voor politieke ambtsdragers, gelet op de aard en kenmerken van de betrokken ambten, vergeleken met (andere) functies op rijksniveau.

Voor deze herijking vormen de uitgangspunten van het stelsel van sociale zekerheid in ons land mede een referentiepunt. Tot die uitgangspunten behoort dat in het algemeen van hen die werkloos worden of arbeidsongeschikt raken, mag worden verwacht dat zij zich ervoor inspannen de duur en omvang van de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid naar vermogen te beperken, om aldus niet langer of ruimer een beroep te doen op voorzieningen van sociale zekerheid dan onvermijdelijk of in redelijkheid nodig is. Dit raakt zowel een eventuele sollicitatieplicht voor hen die, door

1 Wet van 10 december 1969, Stb. 594; sindsdien vele keren gewijzigd.

2 De Commissaris van de Koning (CdK) en de burgemeester vallen nu nog onder het sociale zekerheidsregime voor het overheidspersoneel. De regering heeft voorgesteld hen onder het regime van de Wet Appa te brengen (Kamerstukken II, 2005/06, 30 424, nr. 2).

3 Bijlage 2 bij dit advies geeft enige informatie over deze ontwikkeling.

welke oorzaak ook, hun functie verliezen, als eventuele aanpassing van de duur en de hoogte van uitkeringen bij werkloosheid en bij ziekte of arbeidsongeschiktheid.

1.2. Het initiatiefvoorstel

Het wetsvoorstel richt zich op aanpassing van de regelingen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor politieke ambtsdragers. Blijkens de toelichting is het doel van het voorstel om de sociale zekerheid van politieke ambtsdragers zo veel mogelijk gelijk te stellen met de regelingen zoals deze in het algemeen gelden voor werklozen en arbeidsongeschikten.

De initiatiefnemer stelt dat voor politieke ambtsdragers voordelige regelingen gelden bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Hij merkt op dat “ter rechtvaardiging van dit voordelige regime wordt gewezen op het bijzondere karakter van het politieke ambt: politieke ontwikkelingen zouden het politieke bestaan ongewis maken en politici zouden relatief snel hun baan kunnen verliezen.” De initiatiefnemer meent evenwel dat “de veronderstelde kwetsbaarheid van politici” wordt gecompenseerd “door een relatief hoog inkomen: politieke ambtsdragers behoren tot de best betaalde functionarissen in de samenleving. Zij hebben over het algemeen een goede opleiding of werkervaring en beschikken veelal over een uitgebreid sociaal netwerk.” De initiatiefnemer meent dan ook “dat de regels die politici in de sociale zekerheid maken voor andere burgers, ook voor politieke ambtsdragers zelf moeten gelden.”⁴

Dit doel wordt zonder enige nadere motivering voorop gesteld, waarna al direct de uitwerking volgt. De toelichting geeft aldus vrijwel geen nadere motivering van het voorgaande standpunt, en bevat bovendien geen nadere feitelijke informatie. De Raad van State meent daarom dat het voorstel in zijn motivering tekort schiet. Hij zal hierna, in punt 2, een aantal aspecten noemen die politieke ambten, in vergelijking tot andere functies op de arbeidsmarkt, in het bijzonder kenmerken, en die daarmee naar zijn oordeel van wezenlijk belang zijn te achten voor de regeling van de, in punt 3 te behandelen, rechtspositie van de dragers van deze ambten.

2. Enkele kenmerken van politieke ambten en van de vervulling ervan

a. *Belang voor het politiek-bestuurlijk systeem*

In de democratische rechtsstaat hebben politieke ambten een centrale plaats en betekenis. Daarmee is de kwaliteit van de in dit voorstel betrokken bekleders van deze ambten van bijzonder belang. Dit betekent onder meer dat voor de vervulling van elk van deze politieke ambten steeds weer voldoende competente personen, met zeer diverse achtergrond en maatschappelijke ervaring, bereid moeten worden gevonden en in staat moeten worden gesteld om zich beschikbaar te stellen, en daarvoor eventueel een andere functie op te geven.

Het gaat hier om de bereidheid zich te onderwerpen aan de onderscheiden procedures van kandidaatstelling en selectie, met de openbaarheid die daaraan verbonden is of kan zijn en om de bereidheid de onzekerheden en risico's die verbonden (kunnen) zijn aan de vervulling van een politiek ambt te aanvaarden, mede gelet op de inschatting van de mogelijkheden tot terugkeer naar de arbeidsmarkt in een niet-politiek ambt. Het geheel van rechtspositionele voorzieningen van het desbetreffende politieke ambt zal één van de elementen zijn in de afweging die vooraf gaat aan zo'n bereidverklaring, zo mag worden verwacht.

4 Toelichting, § 1 (Algemeen).

b. *Afbreukrisico*

Politieke ambtsdragers vervullen hun ambt op basis van vertrouwen: van de politieke partij die hen plaatst op de kandidatenlijst en vervolgens van de kiezer, dan wel van het vertegenwoordigend lichaam dat hun bij hun aantreden (ministers), benoeming (gedeputeerden, wethouders) of voordracht tot benoeming (CdK's, burgemeesters, waterschapsvoorzitters) vertrouwen heeft gegeven, tot eventuele wederopzegging (de vertrouwensregel). Het geven en eventueel intrekken van vertrouwen berust veelal mede op overwegingen van politieke aard.

Het is daardoor dat de vervulling van een politiek ambt een inherente onzekerheid heeft: het 'lot' van een politiek ambtsdrager hangt in meer of mindere mate af van factoren die liggen buiten zijn persoonlijke hoedanigheden en de kwaliteit van zijn functievervulling. Zo kunnen ministers en Kamerleden hun functie verliezen als gevolg van vervroegde verkiezingen na de val van een kabinet, ook als zij zelf met ontstaan en verloop van de kabinetscrisis niet rechtstreeks van doen hebben gehad.

In zoverre verschillen politieke ambten wezenlijk van 'gewone' functies op de arbeidsmarkt, die het referentiekader (lijken te) vormen van het voorstel. Draggers van een politiek ambt lopen, ook vergeleken met overheids personeel in de Sector Rijk, door de inherente afwezigheid van baanzekerheid, een specifiek en allerm minst illusoir afbreukrisico. Daarin was een van de redenen gelegen voor de wetgever om voor politieke ambtsdragers een eigen rechtspositieregeling te treffen.

Ook als (nog) geen sprake is van het opzeggen van vertrouwen in de drager van een politiek ambt door hen tot wie hij in een verantwoordingsrelatie staat, kan betrokkene overigens in een positie komen te verkeren, bijvoorbeeld bij door hem ervaren gebrek aan voldoende verder vertrouwen, of problemen met samenwerking in een college, waarin hij zelf reden vindt, zo niet aanleiding behoort te zien, om te overwegen zijn ambt neer te leggen. Het is in zo'n situatie van belang dat de rechtspositionele voorzieningen niet al op voorhand een bijzondere druk leggen op zijn besluitvorming.

De Raad is van oordeel dat de voorgaande aspecten kenmerkend zijn voor politieke ambten en hun vervulling. Daarom dienen zij een wezenlijk onderdeel te vormen van de afweging die voorafgaat aan een eventuele herziening van de rechtspositieregeling van de dragers ervan. Daarbij zal ook aandacht moeten worden gegeven aan de effecten (en neveneffecten) van voorgenomen veranderingen. De Raad acht de motivering van het voorstel in dit perspectief ontoereikend.

3. Regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers

3.1. Bezoldiging

Het voorstel heeft geen betrekking op de bezoldiging van politieke ambtsdragers, maar richt zich op twee andere belangrijke aspecten van de regeling van hun rechtspositie van politieke ambtsdragers. De Raad zal die onderwerpen - de wachtgeldregeling en de invoering van een sollicitatieplicht - hierna bespreken.

Het voorstel tot aanpassing van de huidige regeling van deze twee secundaire arbeidsvoorwaarden staat echter tegen de achtergrond van de opvatting van de initiatiefnemer over de primaire arbeidsvoorwaarden van de politieke ambtsdragers,

met name het niveau van hun bezoldiging. De initiatiefnemer stelt dat de politieke ambtsdragers behoren tot de best betaalde functionarissen in de samenleving.

De Raad is van oordeel dat deze opvatting veel te algemeen is gesteld, en in zoverre niet kan overtuigen. Hij wijst erop dat de salarissen van de verschillende ambtsdragers onderling sterk uiteen lopen. Zo behoren binnen de publieke sector ministers inderdaad tot de best betaalde functionarissen. Bij de vormgeving, in 1981, van de hoogste functies in de publieke en semi-publieke sector is het ministersalaris bewust als het hoogste normsalaris aangemerkt. De Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) constateerde dat deze norm zijn geldingskracht heeft verloren. Zij adviseerde het ministersalaris weer tot ijkpunt te maken, om de staatsrechtelijke en politieke eindverantwoordelijkheid van het ambt van minister tot uitdrukking te brengen.⁵ Het kabinet heeft deze aanbeveling in 2004 overgenomen⁶, maar de hoogte van de beloning van politieke ambtsdragers nog niet overeenkomstig die aanbeveling aangepast. Zoals bekend, is er in de publieke en semi-publieke sfeer inmiddels een aanzienlijk aantal functies waarvan de bezoldiging hoger ligt dan die van de minister-president zoals voorgesteld in het advies van de commissie-Dijkstal (de zogenoemde Balkenende-norm).

De schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer komt overeen met de ambtelijke salarisschaal 16. Binnen ambtelijke organisaties van de rijksoverheid wordt die schaal in het algemeen toegekend aan de functie van directeur. Dat is weliswaar een van de hogere functies, maar zij ligt onder die van directeur-generaal en secretaris-generaal.

Het salaris van burgemeesters is afhankelijk van het aantal inwoners in de gemeente en loopt van schaal 11 tot schaal 21, terwijl dat van wethouders is afgeleid van het salaris van de burgemeester in hun gemeente.

In vergelijking met kader- en staffuncties in de *particuliere* sector behoren de functies van (de meeste) politieke ambtsdragers zeker niet zonder meer tot de beter betaalde, en allerminst tot de best betaalde. Daarom wordt ook wel eens geconstateerd dat deze salarissen niet concurrerend werken ten opzichte van functies van vergelijkbaar niveau in het bedrijfsleven.

Het voorgaande raakt de houdbaarheid van het standpunt van de initiatiefnemer dat de hoogte van de bezoldiging van politieke ambtsdragers de al aangehaalde 'veronderstelde' kwetsbaarheid van politici voldoende compenseert.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt te nuanceren, en daarbij recht te doen aan de bevindingen van de commissie-Dijkstal en aan de hierna, in punt 4, te bespreken verscheidenheid binnen de verzameling politieke ambtsdragers.

3.2. De wachtgeldregeling

Baanzekerheid

Een hoofdonderdeel van het voorstel betreft de regeling van het wachtgeld waarop de politieke ambtsdrager aanspraak maakt na het neerleggen van zijn functie. Voor de huidige regeling geldt als rechtvaardiging het risico van baanverlies, waar nodig mede bezien in relatie tot de kansen om elders op de arbeidsmarkt weer nieuw werk te vinden.

De initiatiefnemer is van oordeel dat er geen redenen zijn om politieke ambtsdragers voor dit onderdeel van de sociale zekerheid een gunstiger regeling te geven dan die

⁵ Rapport-Dijkstal, blz. 22, Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 4, bijlage.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 28 479, nr. 7, blz. 3.

welke geldt voor rijksambtenaren. Zoals hierboven al aangehaald, is zijn opvatting dat politici door politieke ontwikkelingen relatief snel hun baan kunnen verliezen, maar dat deze "veronderstelde" kwetsbaarheid wordt gecompenseerd door een relatief hoog inkomen, terwijl zij bovendien over het algemeen een goede opleiding of werkervaring hebben, en veelal beschikken over een uitgebreid sociaal netwerk.

De woorden "veronderstelde kwetsbaarheid" lijken er op te wijzen dat de initiatiefnemer zelf van oordeel is dat geen sprake is van kwetsbaarheid, in de zin van het hiervoor, in punt 2b, bedoelde afbreukrisico. Dat standpunt wordt echter niet gemotiveerd, of met feiten onderbouwd. De toelichting bevat evenmin empirische informatie over ontwikkelingen in de vervulling van de onderscheiden ambten die relevant zijn te achten voor de baan zekerheid. De Raad noemt hier bijvoorbeeld de toegenomen doorloopsnelheid in de Tweede Kamer,⁷ de effecten van de dualisering op de positie van gedeputeerden en wethouders (sinds de invoering van de dualisering in het gemeentebestuur is het aantal tussentijds aftredende wethouders sterk toegenomen) en de toegenomen betekenis van voldoende vertrouwen in de volksvertegenwoordiging voor de positie van de Cdk en de burgemeester.

De Raad is ook hier van oordeel dat het standpunt van de initiatiefnemer te veel generaliseert. Daarmee doet het geen recht aan de hierna, in punt 4, te noemen verscheidenheid, en evenmin aan het hiervoor bedoelde afbreukrisico en aan de omstandigheden waaronder de betreffende ambtsdrager zijn ambt heeft neergelegd. De Raad tekent hierbij aan dat een wettelijk stelsel van sociale zekerheid wordt ontworpen met het oog op de eventualiteit dat een bepaald risico zich voordoet. Het stelsel krijgt pas zijn concrete betekenis wanneer dat risico daadwerkelijk intreedt. Beantwoording van de vraag of een bepaalde voorziening van sociale zekerheid (nog) passend is, zal daarom in ieder geval voldoende recht moeten doen aan die individuele gevallen. In dit verband valt op dat de toelichting geen informatie bevat over het feitelijk gebruik van de Appa-wachtgeldregeling door gewezen politieke ambtsdragers. Evenmin bevat zij informatie over eventuele gevallen die zouden moeten worden aangemerkt als oneigenlijk gebruik van deze vangnetvoorziening, waartegen maatregelen geboden zouden zijn en dat (mede) een aanleiding zou kunnen vormen tot het aanpassen van de regeling.

Ontslagbescherming

Voor de situatie van het verliezen van een functie is, naast een eventuele wachtgeldvoorziening, ook van belang of er bescherming bestaat bij dergelijk verlies. Op de arbeidsmarkt kunnen werknemers aanspraak doen gelden op ontslagbescherming. Met name als zij een vast dienstverband hebben, kunnen zij alleen worden ontslagen als daarvoor een wettelijke grond bestaat en met inachtneming van wettelijke termijnen. De betrokken werknemer kan via een procedure bewerkstelligen dat de rechter toetst of aan de wettelijke criteria is voldaan. Is sprake van een verstoorde arbeidsrelatie, dan is ontslag niettemin mogelijk, maar alleen tegen betaling van een afkoopsom.

⁷ Het gemiddeld aantal jaren ervaring van Tweede-Kamerleden was in 1960 8,6, in 2008 4,5. Deze daling wordt enerzijds veroorzaakt door de grotere verschuivingen bij verkiezingen, anderzijds door de toegenomen behoefte van partijen om kandidatenlijsten te vernieuwen. Zie voor de Tweede Kamer, Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nrs. 2-3, blz. 52-53, en <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vh8lnhrr0zw> (zoektermen: ervaring en kamerlid).

Bij een eventuele aanpassing van de regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de richting van die van werknemers, zoals de initiatienemer voorstaat, verdient de aandacht dat politieke ambtsdragers geen aanspraak kunnen doen gelden op ontslagbescherming. Ontslagbescherming voor politieke ambtsdragers verdraagt zich overigens niet met de aard van het politieke ambt. Het valt echter op dat het voorstel geen enkele aandacht besteedt aan dit markante punt van verschil met de rechtspositie van overheidspersoneel in de Sector Rijk.

Herintredingskansen

In de werknemersverzekeringen spelen de kansen van een ontslagen werknemer tot het vinden van een nieuwe baan geen rol: hoogte en duur van de uitkering zijn afhankelijk van het arbeidsverleden en het laatst verdiende loon, niet van de kansen om nieuw werk te vinden. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid wordt de zogeheten restverdiencapaciteit, en daarmee de hoogte van de uitkering, bepaald door de functies die de betrokkene nog kan vervullen, maar niet door de feitelijke beschikbaarheid van die functies.⁸

Uit de toelichting valt af te leiden dat de initiatiefnemer erkent dat het voor een voormalig politiek ambtsdrager lang niet altijd gemakkelijk blijkt om een passende werkkring te vinden. Hij verbindt daaraan echter geen gevolgen voor zijn voorstel. In dit verband merkt de Raad op dat sinds de totstandkoming van de Wet Appa het aanzien van de politiek in de samenleving duidelijk is veranderd. Het is inmiddels een ervaringsgegeven geworden dat juist het feit dat betrokkene een politiek ambt heeft vervuld, bezien in samenhang met de omstandigheden waarop daaraan een einde is gekomen, niet altijd als voordeel uitpakt, maar meer dan eens een belemmering vormt voor zijn mogelijkheden tot het – vlot – vinden van een nieuwe functie.

De toelichting bevat verder de stelling van de initiatiefnemer dat gewezen politieke ambtsdragers over het algemeen een goede opleiding en werkervaring hebben, en beschikken over een uitgebreid sociaal netwerk. Daarmee lijkt hij te impliceren dat de herintredingskansen voor hen gunstig zijn. De toelichting bevat echter geen informatie over de ervaringen met herintreding van de verschillende typen gewezen politieke ambtsdragers. En ook hier is sprake van vergaande generalisatie.

De Raad acht op de voorgaande punten de motivering van het voorstel te mager. Hij adviseert het voorstel in verband daarmee nader te bezien.

3.3. Een sollicitatieplicht

Sollicitatieplicht

Het voorstel voorziet tevens in een sollicitatieplicht voor gewezen politieke ambtsdragers. Ook de Raad kan zich er op zichzelf in vinden dat van betrokkenen mag worden verwacht dat zij zich actief inspannen om de wachtgeldperiode niet langer te laten duren dan redelijkerwijs nodig is.

Bij de vormgeving van zo'n sollicitatieplicht past wel dat rekening wordt gehouden met de omstandigheden waaronder de vervulling van de functie tot een einde is gekomen. Zo is het tussentijdse ontslag van een politiek ambtsdrager meestal onverwacht en

⁸ Artikel 9, aanhef en onderdeel a, van het Schattingsbesluit arbeidsongeschiktheidswetten. Er wordt vergeleken met drie verschillende in Nederland uitgeoefende functies, die ieder ten minste drie arbeidsplaatsen vertegenwoordigen. Het aantal vacatures voor die functies kan niet anders dan kleiner zijn dan het aantal arbeidsplaatsen.

onvoorspelbaar. Bovendien zal een ontslagtermijn die de betrokkene in staat stelt zijn werkzaamheden af te ronden maar ook alvast op zoek te gaan naar ander werk, bij zo'n tussentijds ontslag – anders dan bij werknemers – niet aan de orde zijn.⁹

Passende arbeid

Een ander aandachtspunt in verband met de sollicitatieplicht vormt de aard van de functie(s) die voor betrokkene passend kunnen worden geacht. Immers, in veel gevallen zal een politiek ambtsdrager eerst een andere functie hebben uitgeoefend. De duur van zijn periode als politiek ambtsdrager, en de aard en inhoud van het betreffende ambt, kunnen mede bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of het reëel is om te verwachten dat betrokkene kan terugkeren naar een eventueel eerder vervuld type functie, dan wel welke andere vorm van arbeid passend kan worden geacht.

De Raad mist in de toelichting meer uitgewerkte aandacht voor de voorgaande punten, en adviseert de toelichting aan te vullen.

4. Bereik van het voorstel

Het voorstel heeft een breed bereik: ministers, leden van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer, gekozen leden van het dagelijks bestuur van een gemeente (en deelgemeente), provincie en waterschap, en benoemde bestuurders van een provincie, gemeente en waterschap (resp. commissarissen van de Koningin, burgemeesters, voorzitters van een waterschap). Nieuw ten opzichte van de Wet Appa is dat het voorstel zich ook uitstrekt tot de CdK's, burgemeesters en voorzitters van een waterschap: zij komen formeel onder de Wet Appa, maar feitelijk onder werknemersverzekeringen.

De Raad merkt op dat tussen deze ambten grote verschillen bestaan: uit een oogpunt van aantrekkingskracht, toegangskansen tot het betreffende ambt, vereiste kwalificaties en loopbaanmogelijkheden, bezoldiging en arbeidsmarktkansen na de vervulling van het ambt. Ook de afbreukrisico's zullen niet voor alle ambten gelijk liggen.

De toelichting bij het voorstel gaat geheel voorbij aan deze differentiatie en lijkt vooral te zijn geschreven met het oog op de positie van ministers en leden van de Tweede Kamer.

De Raad adviseert om bij de nadere beschouwing van het voorstel die dit advies in overweging geeft waar van toepassing mede recht te doen aan de hiervoor bedoelde verscheidenheid.

5. De Nationale ombudsman

De Wet Appa is mede van toepassing op de drager van het ambt van Nationale ombudsman (alsmede op dat van substituut-ombudsman). In het wetsvoorstel wordt deze functionaris, als enige in de Wet Appa, echter niet onder de werknemersverzekeringen gebracht, omdat – zo stelt de initiatiefnemer – hij niet een politieke ambtsdrager is, maar een Hoog College van Staat.¹⁰ Het uitkeringsregime van de Wet Appa zal daardoor nog uitsluitend gaan gelden voor de Nationale ombudsman;

⁹ Vergelijk Kamerstukken II 2007/08, 30 424, nr. 9, blz. 17. De daar genoemde termijn waarop de sollicitatieplicht ingaat (zes maanden na ontslag) is later teruggebracht tot drie maanden (Kamerstukken II 2007/08, 30 424, nr. 16).

¹⁰ Toelichting, § 7 (De Nationale ombudsman).

de bepalingen in de Wet Appa worden daartoe overgebracht naar de Wet Nationale ombudsman.

De inbedding in het staatsbestel maakt dat het ambt van Nationale ombudsman de nodige verschillen vertoont met de politieke ambten waarop het voorstel ziet. Dit geeft voldoende reden voor een eigen, op die kenmerken afgestemde regeling van de rechtspositie van de bekleder van het ambt van Nationale ombudsman.

De Raad meent niettemin dat het feit dat het hier gaat om een Hoog College van Staat op zichzelf niet al op voorhand in de weg behoeft te staan aan herijking ook van onderdelen van de huidige rechtspositieregeling van de Nationale ombudsman (te denken valt aan het afwezig zijn van een sollicitatieplicht).

Hij adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

6. Overgangsrecht

Het voorstel bevat geen overgangsrecht. Omvang en duur van het recht op uitkering zullen worden bepaald door het tijdstip waarop de werkloosheid of arbeidsongeschiktheid intreedt. Dit betekent dat uitkeringsrechten die zijn opgebouwd in het tijdvak gelegen voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen vervallen. In de toelichting wordt op dit aspect niet specifiek ingegaan. Gesteld wordt slechts dat het voorstel onmiddellijke werking heeft en dat voor de inwerkingtreding ervan geen bijzondere voorzieningen noodzakelijk zijn.¹¹

De Raad merkt op dat bij verslechtingen in uitkeringsrechten in het algemeen een evenwicht zal moeten worden gevonden tussen enerzijds het rechtszekerheidsbeginsel, dat met zich brengt dat opgebouwde aanspraken zoveel mogelijk worden gerespecteerd, en anderzijds het gelijkheidsbeginsel, dat vooral zwaar zal wegen indien – bij het respecteren van bestaande aanspraken – verschillende rechtsposities langere tijd naast elkaar zullen bestaan. Dat zou bij voorbeeld kunnen door te bepalen dat uitkeringsrechten op grond van het bestaande recht worden gerespecteerd voor zover die berusten op een verkiezing dan wel benoeming die heeft plaatsgevonden vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de wet. Bij (her)verkiezingen en -benoemingen die plaatsvinden na dat tijdstip heeft de betrokkene rekening kunnen houden met de nieuwe situatie.

De Raad adviseert het voorstel op het punt van het ontbreken van overgangsrecht nader te overwegen. Daarbij kan mede worden ingegaan op de notitie en het toetsingskader overgangsrecht in de sociale zekerheid, die de regering in 1999 heeft opgesteld.¹²

7. Procedure

Artikel 63 van de Grondwet bepaalt dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden bij de wet worden geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Nu het wetsvoorstel voor een deel betrekking heeft op financiële voorzieningen van leden en gewezen leden van de Tweede Kamer en gewezen Voorzitters van de Eerste Kamer, kan het voorstel alleen worden aangenomen met twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Dit betreft de wijzigingen van de Wet Appa voor zover die betrekking hebben op leden van de Tweede Kamer en de Voorzitter van de Eerste Kamer, de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen

¹¹ Toelichting, § 10 (Inwerkingtreding).

¹² Kamerstukken I 1999/2000, 25 900, EK 87, nr. 87; idem nr. 87b, blz. 5-7.

leden Eerste Kamer (ten aanzien van de Voorzitter). In de toelichting komt dit aspect niet ter sprake.

De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage 1.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage 1 bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.09.0311/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Binnen elk Romeins genummerd artikel de onderdelen niet Romeins nummeren maar aanduiden met hoofdletters (aanwijzing 235, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Hoofdstuk II van de Wet Nationale ombudsman splitsen in twee paragrafen; de artikelen 5a tot en met 5n en 6, gezien hun omvang, onderbrengen in een van die paragrafen.
- In artikel 5c de zinsnede “Indien Wij in de bezoldiging van het Rijkspersoneel een wijziging aanbrengen” wijzigen in: Indien bij algemene maatregel van bestuur in de bezoldiging van het Rijkspersoneel een wijziging wordt aangebracht, .
- In artikel 5h, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman “de Nationale ombudsman dat” wijzigen in: de Nationale ombudsman die.
- Artikel IX, onderdeel I, als volgt redigeren: “In artikel 7 vervalt, onder vernummering van het vierde lid tot derde lid, het derde lid.” Voorts van de gelegenheid gebruik maken om, in de bestaande tekst van artikel 7, eerste lid, de verwijzing naar artikel 16b van de Wet op de loonbelasting 1964, te wijzigen in een verwijzing naar artikel 16a van die wet.
- Artikel X, onderdeel 3, als volgt redigeren: “In het vierde lid (nieuw) wordt “derde lid” vervangen door: vierde lid.”

Bijlage 2 bij het advies van de Raad van State betreffende no.W04.09.0311/I met aspecten van de ontwikkeling van de regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers

Enkele aspecten van de ontwikkeling van de regeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers

In het verleden is op uiteenlopende wijzen aangekeken tegen de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De discussie heeft zich vooral toegespitst op de positie van Tweede Kamerleden.

In de negentiende eeuw had het geldbedrag dat leden van de Tweede Kamer ontvingen het karakter van een vergoeding van onkosten, zoals reis- en verblijfskosten. Zoals Huart heeft opgemerkt, was deze vergoeding, “vatte men haar op als zelfstandig inkomen, zeker volstrekt onvoldoende”.¹³ De vergoeding maakt het daarmee bijna onmogelijk om het Kamerlidmaatschap uit te oefenen als men niet voldoende andere inkomsten had.

Geleidelijk nam de omvang van het tijdsbeslag van het Kamerlidmaatschap toe, zodat het een (bijna) voltijdse functie werd, waarvoor een volwaardig inkomen op zijn plaats was. Bij de grondwetsherziening 1917, waarin het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, werd bovendien vanuit de Tweede Kamer een verband gelegd tussen actief en passief kiesrecht: voor beide mocht gebrek aan eigen inkomen geen belemmering meer zijn. Daarom werd voor het eerst een vaste vergoeding (toen schadeloosstelling geheten) ingevoerd, van 3000 gulden per jaar.

Toen, nog maar vijf jaar later, in 1922 een verhoging tot 5000 gulden werd voorgesteld vanwege de hoge inflatie, werd een hoge vergoeding door sommigen gezien als een belemmering voor een goede uitoefening van het ambt: een Kamer die voor het merendeel uit beroepspolitici bestond, zou van het volk vervreemden. Het werd daarom zeer gewenst gevonden dat de leden voortdurend persoonlijke betrekkingen bleven onderhouden met allerlei kringen van het volksleven.¹⁴ De voorstanders van de verhoging benadrukten daarentegen het belang van onafhankelijkheid: volgens hen werden Kamerleden verlost tot het zoeken van allerlei bijbetrekkingen of tot het vragen van ambten aan de regering.¹⁵

In 1922 werd, voor het eerst, de mogelijkheid geregeld van een uitkering na beëindiging van het Kamerlidmaatschap. Deze werd aangeduid met de term “pensioen”, ook al ging de uitkering in meteen na het einde van het lidmaatschap. De regering motiveerde deze regeling door erop te wijzen dat de “volkskamer” moet openstaan voor alle lagen van het volk. Door de toekenning van pensioen zouden zij gebaat worden, wier inkomen niet onder alle omstandigheden verzekerd is, de “gezeten werkman” en de leden van de klasse van de hogere en lagere middenstand, “die door energie en arbeidzaamheid hun eigen weg moeten maken in het leven”.¹⁶ Het pensioen werd in 1922 gesteld op 150 gulden per jaar voor elk jaar Kamerlidmaatschap tot een maximum van 3000 gulden. Het oplopend pensioen werd in verband gebracht met een afnemend arbeidsvermogen.

¹³ F.J.A. Huart, Grondwetsherziening 1917 en 1992, blz. 208.

¹⁴ Huart, blz. 209.

¹⁵ Aangehaald in Huart, blz. 211.

¹⁶ Huart, blz. 217.

De Staatscommissie voor de pensioenwetgeving, ingesteld in 1949, ging op deze lijn voort. Zij meende dat een Kamerlid na aftreden niet altijd zijn oude werkzaamheden zal kunnen hervatten. De commissie stelde voor:

- het bedrag van de uitkering aanmerkelijk op te voeren, zodat het voor een grotere kring van personen mogelijk werd het Kamerlidmaatschap te aanvaarden,
- inkomsten uit nieuwe werkzaamheden op de uitkering in mindering te brengen, en
- de uitkering aan een bepaalde duur te binden, zodat de stimulans om een nieuwe bron van inkomsten te zoeken niet werd weggenomen.

De Staatscommissie meende dat de regeling niet zo gunstig moest zijn dat het Kamerlidmaatschap om zijn financiële aantrekkelijkheid werd begeerd.¹⁷

Dit leidde in 1957 tot wettelijke regelingen voor ministers, staatssecretarissen en leden van de Tweede Kamer, die hen bij het einde van het ambt recht gaven op een uitkering, waarvan de duur gelijk was aan de duur van de ambtsvervulling, maar ten minste twee jaar en ten hoogste zes jaar. De uitkering bedroeg het eerste jaar 80% van de schadeloosstelling, het tweede jaar 65%, daarna 50%.¹⁸ De regelingen waren ontworpen naar analogie van die voor ambtenaren, maar met een belangrijk verschil (zoals verwoord in de toelichting bij het voorstel met betrekking tot ministers):

“Terwijl de loopbaan van de ambtenaar slechts wordt afgebroken, indien hij dit zelf wenst of wanneer hij buiten staat geraakt of geacht wordt te zijn geraakt zijn functie verder waar te nemen, heeft de minister er mede te rekenen, dat hij om politieke redenen genoopt kan zijn ontslag te nemen, of niet wordt herbenoemd en dat hij wellicht gedurende enige tijd na zijn aftreden of ontslag buiten staat is zijn oudedagsvoorziening verder op te bouwen.

Naar het oordeel van de Regering behoort het pensioenpercentage per dienstjaar hier daarom hoger te zijn dan het in de pensioenregelingen voor de ambtenaren neergelegde percentage.”¹⁹

Bij de totstandkoming van de Wet Appa, in 1969, is niet meer principieel gesproken over de rechtspositie van politieke ambtsdragers bij beëindiging van hun functie. Sedertdien zijn de opvattingen daarover evenmin nog principieel gewijzigd. Ook in het rapport-Dijkstal is verwoord dat de rechtsbescherming die werknemers kennen bij ontslagzaken niet toegepast kan worden bij politieke ambtsdragers, en dat de ongewisheid van een politieke carrière om die reden een bijzondere regeling bij vertrek rechtvaardigt. De commissie stelde dan ook slechts marginale veranderingen voor in de bestaande regelingen.²⁰

17 Staatscommissie voor de pensioenwetgeving, Publicatie No 12, 1956, blz. 6-7.

18 Wetten van 1 augustus 1956, Stb. 455, en van 31 juli 1957, Stb. 324.

19 Kamerstukken II 1955/56, 4317 nr. 3, blz. 10.

20 Rapport-Dijkstal, blz. 29.