

Vergaderjaar 1995–1996

24 701

Voorstel van wet van de leden Remkes, Zijlstra en Scheltema-de Nie tot wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees parlement, alsmede de Ambtenarenwet in verband met de intrekking van de non-activiteitsbepalingen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe om de wettelijke non-activiteitsregeling voor rijksambtenaren die lid worden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal of het Europees Parlement in te trekken. Daarnaast wordt in verband daarmee meer in algemene zin voorgesteld de Ambtenarenwet zodanig te wijzigen dat ambtenaren die de uitoefening van hun functie vanwege het tijdsbeslag niet gelijktijdig kunnen vervullen met een politieke functie, eervol worden ontslagen, dan wel na onderling overleg ontheven uit de ambtelijke functie. Ziet de eerste wijziging op rijksambtenaren die lid worden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement, de tweede heeft een verdergaande strekking en ziet op ambtenaren die politieke functies gaan vervullen met een omvangrijk tijdsbeslag, zoals de gedeputeerden en het merendeel van de wethouders.

De wettelijke non-activiteitsregeling houdt ruwweg in dat gedurende het parlamentslidmaatschap het verschil tussen de schadeloosstelling en de (daarbovenuitgaande) oorspronkelijke bezoldiging wordt bijgesteld (de non-activiteitswedde) en dat na afloop de op non-actief gestelde ambtenaar het recht heeft weer terug te keren naar zijn voormalige werkkring. Is herplaatsing niet mogelijk, dan bestaat recht op wachtgeld. Deze regeling wordt wel gezien als een compensatie voor het feit dat de betrokken ambtenaren wegens zuiverheid van de staatsrechtelijke verhoudingen niet gelijktijdig lid van de Staten-Generaal of het Europees Parlement kunnen zijn. Voor personen afkomstig uit de particuliere sector – die in beginsel hun kamerlidmaatschap wel mogen combineren met de uitoefening (al dan niet in deeltijd) van hun oorspronkelijke functie – ontbreekt een dergelijke wettelijke regeling.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement in 1994 is expliciet aandacht gevraagd voor het bovengenoemde verschil tussen rijksambtenaren die parlamentslid worden en personen afkomstig uit de particuliere sector (vgl. Handelingen II 1993/94, blz. 3666–3682). De toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken, Van Thijn, heeft toegezegd over de ondervertegenwoordiging van personen afkomstig uit de particuliere sector in vertegenwoordigende organen in het algemeen, alsmede over deze

onderscheiden behandeling overleg te willen voeren met de Stichting van de Arbeid. Dit overleg heeft nog steeds niet plaats gehad (vgl. ook Aanhangsel Handelingen II, 1994/95, 832).

In het licht van deze omstandigheid en van de verwachting dat een vergelijkbare regeling voor de particuliere sector niet, althans niet snel, tot stand zal worden gebracht, hebben ondergetekenden zich – in aansluiting op hetgeen zij al naar voren hebben gebracht tijdens de parlementaire behandeling van de incompatibiliteitswet – bezonnen op de vraag of het wenselijk is thans voor te stellen om de bovengenoemde ambtelijke non-activiteitsregeling als standaard wettelijke voorziening te schrappen. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat daarvoor inderdaad goede gronden bestaan. Ondergetekenden hebben, alvorens het wetsvoorstel in te dienen, het voorstel ter advisering voorgelegd aan de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel. Dit samenwerkingsverband deelt onze opvatting dat de non-activiteitsbepaling niet noodzakelijkerwijs in een wettelijke regeling behoeft te zijn neergelegd. Wel is men van mening dat sociale partners dan ook de ruimte gegeven moet worden om de onderhavige materie op een voor alle partijen bevredigende wijze te regelen in de verschillende rechtsposities in de sectoren.

Uitgangspunt voor het onderhavige wetsvoorstel is dat er thans geen redenen meer bestaan om aan de uitoefening van het parlementslidmaatschap bij wege van *automatisme* andere *rechtspositionele* gevolgen te verbinden naar gelang men voorafgaand werkzaam was in een ambtelijke functie dan wel in een functie in de particuliere sector. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor andere politieke functies welke een omvangrijk tijdsbeslag met zich brengen. Voor de goede orde zij hier herhaald dat dit onverlet laat dat staatsrechtelijk zuivere verhoudingen meebrengen dat bij voorbeeld departementsambtenaren niet gelijktijdig ook als kamerlid, of gemeente-ambtenaren als wethouder kunnen functioneren. Evenals in de particuliere sector wordt het door ondergetekenden wenselijk geacht om eventuele afspraken over de rechtspositionele gevolgen niet wettelijk te regelen, doch dit over te laten aan afspraken tussen betrokkene en zijn (overheids)werkgever. Dat kunnen zowel individuele als collectieve afspraken zijn. Overigens hopen ondergetekenden dat mede naar aanleiding van dit wetsvoorstel ook in de particuliere sector meer dan thans het geval is, de bereidheid zal ontstaan om (collectieve) afspraken hierover te maken tussen (organisaties van) werkgevers en werknemers. Die afspraken kunnen uiteraard afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen verschillend zijn.

Naast beëindiging van de betrekking – hetgeen thans in de particuliere sector weliswaar gebruikelijk, doch geen regel is –, kan bij voorbeeld gedacht worden aan een vorm van buitengewoon verlof, respectievelijk een (al dan niet in de tijd beperkte) terugkeerregeling.

Dit wetsvoorstel past derhalve goed in het streven naar «normalisatie» van de ambtelijke arbeidsverhoudingen, dat er immers op is gericht om onnodige verschillen met werknemers in de particuliere sector weg te nemen.

Indien overigens een neveneffect van de afschaffing van de non-activiteitsregeling zou zijn dat de oververtegenwoordiging van personen afkomstig uit de ambtelijke dienst in de Tweede Kamer en het Europees Parlement zal afnemen, is dat wat ons betreft als winst te beschouwen. Alsdan zou een meer evenwichtige vertegenwoordiging van personen afkomstig uit de particuliere en de overheidssector kunnen worden bewerkstelligd. Daarbij, zo merken ondergetekenden – hoewel dit de reikwijdte van het wetsvoorstel te buiten gaat – op, is ook een belangrijke rol weggelegd voor politieke partijen in de kandidaatstellingsprocedures.

Aan de hiervoor genoemde motieven voor afschaffing van de wettelijke non-activiteitsregeling kunnen nog de volgende worden toegevoegd.

Leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement ontvangen een schadeloosstelling die is afgestemd op een in beginsel voltijdse ambtsvervulling. Voor een wettelijk gewaarborgde suppletie van het ambtelijk salaris door middel van een non-activiteitswedde is geen goede grond aanwezig, mede gelet op de situatie in de particuliere sector. Deze voorziening kan zelfs worden gezien als een vorm van ongerechtvaardigde ongelijke behandeling.

De uit 1923 stammende wettelijke non-activiteitsregeling kan bovendien worden afgeschaft vanwege de aanzienlijke verbetering sedertdien in de financiële positie van de leden van de Tweede Kamer (schadeloosstelling, onkostenvergoedingen, politieke pensioenvoorziening). De rechtspositionele gevolgen van het politieke risico dat een parlementslid na de eerstvolgende verkiezingen (welke bij voortijdige ontbinding van de Tweede Kamer ook eerder dan na vier jaren kunnen plaatsvinden) weer «op straat» staat zijn al geregeld in de Wet Algemene Pensioenwet politieke ambtsdragers, die een voorziening kent welke – juist vanwege dat risico – aanmerkelijk gunstiger is dan reguliere werkloosheidsuitkeringen). Vergelijkbare opmerkingen kunnen overigens worden gemaakt ten aanzien van gedeputeerden en wethouders in de grotere gemeenten.

Het is tot slot niet nodig in de wet de rechtspositionele gevolgen van het verbod van een gelijktijdige uitoefening van het parlementslidmaatschap en de ambtelijke functie te regelen.

De vraag zou nog kunnen rijzen of de afschaffing van de wettelijke non-activiteitsregeling zich niet tevens zou dienen uit te strekken tot het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Wij menen dat dat niet het geval is. Hiermee wordt ook aangesloten bij de opvattingen die hierover enkele jaren geleden door de Eerste Kamer naar voren zijn gebracht.

De aard van het Eerste-Kamerlidmaatschap is dat van een nevenbetrekking die in beginsel naast een andere functie kan worden uitgeoefend. Vanwege het door de zuiverheid van staatsrechtelijke verhoudingen ingegeven verbod om het Eerste-Kamerlidmaatschap te combineren met de hier bedoelde ambtelijke functies zou de afschaffing van de non-activiteitsregeling voor ambtenaren die verkozen worden tot Eerste-Kamerlid, neerkomen op een welhaast onneembare drempel voor personen uit ambtelijke kring die dit ambt ambiëren. Deze omstandigheid verzet zich tegen afschaffing van de non-activiteitsregel voor dat ambt. Dat is anders dan bij het lidmaatschap van de Tweede Kamer en het Europees Parlement, omdat het daarbij immers gaat om vertegenwoordigende functies die (zelfs vaak meer dan) full-time worden vervuld.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De artikelen 3 tot en met 6 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement bevatten thans een regeling van de non-activiteit voor de in de artikelen 1 en 2 genoemde ambtenaren die lid worden van de Tweede Kamer, de Eerste Kamer of het Europees Parlement. De in de onderdelen A tot en met D voorgestelde wijzigingen in de artikelen 3 tot en met 6 behelzen eenvoudigweg het schrappen van die onderdelen van de non-activiteitsbepalingen die zien op degenen die tot lid van de Tweede Kamer of het Europees Parlement zijn toegelaten.

Artikel II

Intrekking van de non-activiteitsregeling in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement welke als *lex specialis* geldt – zou met zich brengen dat de betrokken ambtenaren onder het algemene regime van het bestaande artikel 125c van de Ambtenarenwet zouden vallen. Daar geldt evenwel als uitgangspunt de tijdelijke ontheffing uit de waarneming van het ambt wanneer het tijdsbeslag van de politieke functie zodanig is dat deze niet gelijktijdig met het ambt kan worden vervuld. Zoals in het algemeen deel uiteengezet achten ondergetekenden het evenwel wenselijk om aan te sluiten bij de situatie in de particuliere sector. Dat geldt dan overigens in algemene zin: niet alleen voor ambtenaren die Tweede-Kamerlid of lid van het Europees Parlement worden, doch ook voor hen die een andere functie in een publiekrechtelijk college met een aanmerkelijk tijdsbeslag gaan vervullen, zoals de functie van gedeputeerde of wethouder in een grotere gemeente. Er is immers geen reden om in dit opzicht onderscheid te maken tussen de desbetreffende functies.

In aansluiting bij de situatie in de particuliere sector zijn in het voorgestelde eerste lid van artikel 125c van de Ambtenarenwet twee alternatieve mogelijkheden vermeld ten aanzien van de rechtspositionele gevolgen van het lidmaatschap van publiekrechtelijke colleges: ontslag of tijdelijke ontheffing uit de functie. Indien geen nadere afspraken tot stand komen voor de dag van benoeming of toelating zal de betrokken ambtenaar worden ontslagen. Zulks is in lijn met de gebruikelijke praktijk in de particuliere sector. Doch op initiatief van de betrokken ambtenaar kan ook het overleg worden geopend om te komen tot een tijdelijke ontheffing uit de functie. In dat overleg zal niet alleen gesproken kunnen worden over het verlenen van ontheffing als zodanig, doch ook over de duur van de ontheffing. Zo kan de ontheffing gekoppeld worden aan een termijn van bijvoorbeeld een jaar (vanwege een politiek onzekere situatie), na afloop waarvan alsnog ontslag volgt, indien de betrokkene de politieke functie alsdan nog steeds vervult. Ook kan aan een langere termijn worden gedacht. Het bevoegd gezag is overigens niet verplicht om tot ontheffing te besluiten. Bij de besluitvorming zal naast het belang van de dienst ook gekeken dienen te worden naar het belang van de ambtenaar en de overige omstandigheden van het concrete geval.

Het spreekt overigens voor zich dat naarmate de werkzaamheden in het vertegenwoordigende orgaan een beperktere omvang hebben, met minder vèrgaande maatregelen kan worden volstaan. Daar waar het niet gaat om een «full-time» politieke functie ligt de meest vèrgaande maatregel – ontslag uit de ambtelijke functie – minder voor de hand.

De voorgestelde wijzigingen van het tweede en derde lid van artikel 125c van de Ambtenarenwet zijn louter technische aanpassingen die voortvloeien uit de wijziging van het eerste lid.

Artikel III

In deze bepaling is in het eerste lid het overgangsrecht opgenomen voor zittende leden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement die op grond van de bestaande regelgeving in hun ambtelijke functie op non-actief zijn gesteld. Onmiddellijke werking van het voorliggende wetsvoorstel zou immers met zich brengen dat de verwachtingen van thans gekozen op non-actief gestelde ambtenaren toen zij zich kandidaat stelden voor deze vertegenwoordigende functies en daartoe zijn verkozen, zouden worden doorkruist. Een dergelijk gevolg komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De overgangsbepaling is in dit licht beperkt tot diegenen die zonder onderbreking lid blijven van de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Zij strekt zich derhalve niet uit tot kamerleden die

tijdens een kabinetsformatie in de «wachtkamer» verblijven of kamerleden die zich verkiesbaar stellen voor het Europees Parlement.

In het tweede lid is mutatis mutandis hetzelfde geregeld als overgangsrecht voor degenen die in verband met hun benoeming of verkiezing in een publiekrechtelijk college van de waarneming van hun ambt zijn ontheven op grond van artikel 125c van de Ambtenarenwet.

Artikel IV

Tot slot is voorzien in een inwerkingtredingsbepaling die aan de betrokken ambtelijke organisaties en medewerkers de gelegenheid biedt in te spelen op de voorgestelde wijzigingen in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement, en de Ambtenarenwet. Ondergetekenden menen dat aan een lange invoeringstermijn geen behoefte bestaat en dat een periode van zes maanden na publicatie van de wet in het Staatsblad toereikend is.

Remkes
Zijlstra
Scheltema-de Nie