

Vergaderjaar 1996–1997

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 wijziging van de non-activiteitsbepalingen

Nr. 5

MEMORIE VAN TOELICHTING ZOALS GEWIJZIGD NAAR AANLEIDING VAN HET ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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. Deze wijziging ziet op rijksambtenaren die lid worden van de Tweede Kamer en het Europees Parlement.

De wettelijke non-activiteitsregeling houdt ruwweg in dat gedurende het parlementslidmaatschap het verschil tussen de schadeloosstelling en de (daarbovenuitgaande) oorspronkelijke bezoldiging wordt bijgepast (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 rijks-ambtenaren die Tweede-kamerlid 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 Hand. II 1994/95, 832) en zal ook niet plaatsvinden omdat de Minister van Binnenlandse Zaken blijkens zijn brief aan de Tweede Kamer van 19 december 1995 (nr. CW95/U1199) de discussie over de non-activiteitsregelingen wil voeren in het kader van het

initiatiefvoorstel en niet gelijktijdig een eigen traject – waarin opgenomen overleg met de Stichting van de Arbeid – wil volgen.

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.

Uitgangspunt voor het onderhavige wetsvoorstel is dat er thans geen redenen meer bestaan om aan de uitoefening van het Tweede Kamerlidmaatschap bij wege van *automatisme* andere *rechtspotionele* gevolgen te verbinden naar gelang men voorafgaand werkzaam was in een ambtelijke functie dan wel in een functie in de particuliere sector. Dat laat onverlet dat staatsrechtelijk zuivere verhoudingen meebrengen dat bij voorbeeld departementsambtenaren niet gelijktijdig ook als kamerlid kunnen functioneren in tegenstelling tot personen afkomstig uit de particuliere sector. Nu echter het lidmaatschap van de Tweede Kamer en het Europees Parlement zich heeft ontwikkeld tot een full-time publieke functie en ook nevenwerkzaamheden in de particuliere sector moeilijker kunnen worden verricht dan voorheen, wordt het door ondergetekenden wenselijk geacht om eventuele afspraken over de rechtspotionele 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. Om die reden is voor een wettelijk gewaarborgde suppletie van het ambtelijk salaris door middel van een non-activiteitswedde geen goede grond meer aanwezig, ook gelet op de situatie in de particuliere

sector. Deze voorziening kan zelfs worden gezien als een vorm van niet meer te rechtvaardigen ongelijke behandeling.

De uit 1923 stammende wettelijke non-activiteits-regeling kan bovendien worden afgeschaft vanwege de aanzienlijke verbetering sedertdien in de financiële positie van de leden van de Tweede Kamer (schadeloosstelling, onkostenvergoedingen, politieke pensioen-voorziening). 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 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).

Het is tot slot niet nodig in de wet de rechtspositionele gevolgen van het verbod van een gelijktijdige uitoefening van enerzijds het lidmaatschap van de Tweede Kamer en het Europees Parlement en anderzijds 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 neven-betrekking 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 1

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-activiteits-bepalingen die zien op degenen die tot lid van de Tweede Kamer of het Europees Parlement zijn toegelaten.

Voorts behelst onderdeel B toevoeging van een nieuw zesde lid aan artikel 3. Intrekking van de non-activiteitsregeling in de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement – welke thans 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 kunnen vallen. Daar geldt 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. Het nieuwe zesde lid brengt tot uitdrukking dat de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement het karakter van *lex specialis* behoudt ten opzichte van artikel 125c van de

Ambtenarenwet en de Militaire Ambtenarenwet. Eerstgenoemde wet bevat immers een specifieke regeling vanwege de zuiverheid van staatkundige verhoudingen. Dit betekent dat voor een ambtenaar die wordt verkozen tot lid van de Tweede Kamer of het Europees Parlement, het bepaalde in de Wet Incompatibiliteiten van toepassing is en niet artikel 125c van de Ambtenarenwet c.a.

Zoals in het algemeen deel uiteengezet achten ondergetekenden het immers wenselijk om in deze aan te sluiten bij de situatie in de particuliere sector. Hoewel dat in algemene zin geldt (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) menen wij dat het mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het oorspronkelijk verdergaande voorstel, beter is om ons vooralsnog te beperken tot een regeling voor leden van de Staten-Generaal en het Europees Parlement. Daar komt bij dat de feitelijke situatie van dagelijks bestuurders als wethouders en gedeputeerden niet op één lijn te stellen is met die van de leden van de Staten-Generaal en het Europees Parlement.

In aansluiting bij de situatie in de particuliere sector zijn in het voorgestelde zesde lid van artikel 3 van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement twee alternatieve mogelijkheden vermeld ten aanzien van de rechtspositionele gevolgen van het lidmaatschap van de Tweede Kamer en het Europees Parlement: 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 bij voorbeeld 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.

Artikel II

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. Het eerste lid ziet op diegenen die zonder onderbreking lid blijven van de Tweede Kamer of het Europees Parlement. Het tweede lid ziet op kamerleden die tijdens een kabinetsformatie in de wachtkamer verblijven.

Artikel III

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. 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