

Vergaderjaar 2011–2012

32 220

Wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 28 maart 2012

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers. Tevens heb ik kennis genomen van het nader verslag inzake de wijziging van de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen, de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement, de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers, dat naar het hiervoor vermelde verslag verwijst (Kamerstuk 32 221, nr. 8). In deze nota ga ik in op de vragen en opmerkingen in het nader verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre er een indirect verband bestaat tussen de onderhavige wetsvoorstellen en de verenigingsvrijheid zoals verankerd in artikel 8 van de Grondwet. De wetsvoorstellen houden geen beperking in van de verenigingsvrijheid, omdat zij zich niet richten tot de politieke partijen, maar tot de overheden die de geldelijke voorzieningen aan politieke ambtsdragers uitbetalen. Met deze wetsvoorstellen zijn bepaalde vorderingen niet langer overdraagbaar aan derden. Omdat het niet de partij is die een vordering op de overheid heeft tot betaling van vergoedingen, maar de politieke ambtsdrager, is geen sprake van een inperking van de vrijheid van de politieke partij. De vrijheid van politieke partijen en ambtsdragers om afspraken te maken over afdracht van de schadeloosstelling aan de partij blijft bestaan. Het is alleen uitgesloten dat middels een akte van cessie een derde betrokken wordt in deze verhouding en verplicht wordt om de vergoedingen aan een ander over te maken dan bedoeld op grond van de desbetreffende wettelijke regelingen.

2. Onafhankelijkheid van ambtsdragers; de aanleiding en noodzaak tot het treffen van een wettelijke voorziening

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de zuiveringseed die volksvertegenwoordigers moeten afleggen, zich verhoudt tot bepalingen in statuten van politieke partijen, waaruit voortvloeit dat leden van een partij die kandidaat worden gesteld voor openbare lichamen, voorafgaande aan die kandidaatstelling een verklaring moeten tekenen, waarin zij verklaren dat zij de geldelijke vergoedingen afdragen aan de politieke partij. Zij kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat een plaats op de kandidatenlijst van een politieke partij met dergelijke statuten alleen verkregen kan worden door zo'n verklaring te tekenen. Naar de mening van deze leden is er in die situatie sprake van strijd met de zuiveringseed. Zij vroegen zich af in hoeverre deze statuten rechtsgeldig zijn en in hoeverre de wetsvoorstellen het gesignaleerde probleem oplossen.

In de literatuur wordt inderdaad aangenomen dat de naleving van zogenoemde afdrachtregelingen, of die nu statutair zijn geregeld of anderszins, niet bij de rechter kan worden afgedwongen.¹ De enkele hierover bekende rechterlijke uitspraak wijst in dezelfde richting.² De rechter baseerde zijn beslissing overigens niet op de zuiveringseed, maar op het staatsrechtelijke beginsel van het vrije mandaat. Een statutaire afdrachtverplichting, waarop de politieke partij in deze zaak een beroep had gedaan, tast volgens de rechter de financiële onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger aan en brengt daardoor langs indirecte weg diens vrije mandaat in gevaar. Derhalve achtte de rechter de statutaire bepaling in strijd met de openbare orde en onverbindend.

Het waarborgen van de (financiële) onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers is tevens de basis voor de wetsvoorstellen, niet de zuiveringseed. Geregeld wordt dat financiële aanspraken niet op grond van cessie aan derden worden uitbetaald. Dit om de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers te waarborgen en te voorkomen dat er als het ware een arbeidsrelatie ontstaat tussen volksvertegenwoordiger en partij. De wetsvoorstellen zien niet op partijafdrachten als zodanig en ook niet op beloften of afspraken die bij de kandidaatstelling worden gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen welke gebeurtenissen voor de regering aanleiding waren voor deze wetsvoorstellen? Welke praktische problemen worden met deze wetten opgelost?

De praktijk leert dat er directe betalingsrelaties bestaan tussen de overheid en de politieke partij in situaties waarin politieke ambtsdragers rechtstreeks geldelijke vergoedingen zouden moeten ontvangen van de overheid. Het bestaan van de hiervoor genoemde betalingsrelaties, naar aanleiding van cessieovereenkomsten tussen politieke partij en ambtsdrager, betekent dat de overheid deelgenoot wordt in de verhouding tussen politieke ambtsdrager en de politieke partij. De regering is van mening dat de overheid niet gehouden mag zijn de bezoldiging voor de politieke ambtsdrager direct te betalen aan een derde, zoals een politieke partij. Daarnaast hebben de bedoelde situaties tot gevolg dat de ambtsdrager zijn bezoldiging niet meer van de overheid ontvangt, maar van de politieke partij. De regering acht het gezien het belang van een onafhankelijke positie van politieke ambtsdragers niet wenselijk dat de betaling van bezoldigingen en vergoedingen niet rechtstreeks aan de politieke ambtsdragers zelf geschiedt.

Beseft de regering, zo vragen de leden van de SP-fractie, dat de afdrachtregeling van de SP vrijwillig is en op elk moment door de ambtsdrager kan worden beëindigd? De regering stelt dat politieke ambtsdragers voor hun levensonderhoud niet afhankelijk moeten zijn van een politieke partij. Beseft de regering dat – juist andersom – bij elke afdrachtregeling van elke partij de politieke partij financieel afhankelijk wordt van de ambtsdrager?

¹ In deze zin al D. J. Elzinga, *De politieke partij en het constitutionele recht*, Nijmegen 1982, p. 210, en de daar aangehaalde literatuur.

² Kantonrechter Groningen, 31 januari 2002, NJ 2002, 238.

De regering stelt dat de bestedingsvrijheid van de politieke ambtsdrager «boven iedere twijfel verheven» moet zijn. Beseft de regering dat zij met deze wetsvoorstellen regelt dat vergoedingen niet meer naar een bepaald rekeningnummer kunnen worden overgemaakt en dat zij daarmee de vrijheid van ambtsdragers beperkt?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven wordt in de literatuur en de jurisprudentie aangenomen dat afspraken over afdrachten geen bindende kracht hebben. Gezien de onverbindendheid van afspraken over afdrachten, zal ook de cessie vermoedelijk te allen tijde eenzijdig door de volksvertegenwoordiger kunnen worden beëindigd. Zolang er echter geen expliciete rechterlijke uitspraak over cessie van vergoedingen van politieke ambtsdragers is, kan hierover onduidelijkheid blijven bestaan, niet in de laatste plaats bij de administraties van de volksvertegenwoordigingen aan wie gevraagd wordt daaraan mee te werken of juist de medewerking daaraan te beëindigen.

Er is echter geen belemmering voor de ambtsdrager om de afdracht (al dan niet gedeeltelijk) rechtstreeks over te maken aan een rekeningnummer van de partij. Dat is immers een aangelegenheid tussen de partij en de individuele ambtsdrager.

De leden van de SP-fractie vragen waarom politieke ambtsdragers die lid zijn van de SP niet mogen kiezen voor een overeenkomst van cessie, als onderdeel van een vrijwillige afdrachtregeling.

Op zichzelf is de keuze van de politieke ambtsdrager om zijn vordering op de overheid te cederen aan zijn politieke partij óók een keuze die op basis van vrijwilligheid kan worden genomen. Anders dan bij andere afspraken tot afdracht tussen ambtsdrager en politieke partij doet zich echter met cessie de situatie voor dat de ambtsdrager zijn bezoldiging niet meer van de overheid ontvangt, maar van de partij. De politieke ambtsdrager wordt daarmee voor zijn inkomen financieel afhankelijk van de partij en er ontstaat als het ware een arbeidsrelatie. Ik acht het principieel onjuist dat een zodanige afspraak kan worden gemaakt, dat de inkomsten die vanuit de overheid rechtstreeks aan de (onafhankelijke) ambtsdragers worden betaald, inkomsten die ook expliciet bedoeld zijn voor politieke ambtsdragers, direct aan de politieke partij zouden toekomen. In wezen vindt dan subsidiëring plaats van de partij en daar is andere regelgeving voor bedoeld. De overheid zou dan meewerken aan het bewerkstelligen van een afhankelijkheidsrelatie tussen ambtsdrager en partij, terwijl het principiële uitgangspunt is dat een ambtsdrager onafhankelijk moet kunnen functioneren, ook tegenover de politieke partij die hem op de kandidatenlijst heeft geplaatst. Het is in elk geval niet een situatie waar de overheid in betrokken moet kunnen worden of zich genoodzaakt moet kunnen zien om daaraan mee te werken. Dit geldt overigens ook voor andere derden dan politieke partijen: de bezoldiging door de overheid is bedoeld voor de ambtsdragers. Willen zij die zelf aan andere partijen afdragen, dan is dat hun goed recht.

De leden van de fractie van de SP zijn ook teleurgesteld dat de regering heeft gekozen voor wettelijke dwangmiddelen. Zij vragen waarom de regering deze wettelijke maatregelen proportioneel acht en waarom dit soort wettelijke maatregelen voor een praktisch probleem van uitvoering passen binnen de democratische verhoudingen in ons land. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat binnen de huidige wetten en regels overheden gewoon moeten meewerken aan de cessieovereenkomst die leden van de SP met overheden hebben gesloten?

Zoals ik hiervoor heb aangegeven deel ik niet de mening van deze leden dat het hier om een praktisch probleem van uitvoering gaat. Op dit moment bestaat in de praktijk geen duidelijkheid over de vraag of overheden moeten meewerken aan cessie. Dit heeft, zoals hiervoor is aangegeven, te maken met onduidelijkheid over de juridische gevolgen

van de cessieovereenkomst. De wetsvoorstellen zijn onder meer bedoeld om aan deze onduidelijkheid een eind te maken. Op dit moment geldt op grond van artikel 83 van boek 3 van het BW dat vorderingen overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet. Een wettelijke voorziening schept duidelijkheid dat overdracht van vorderingen van politieke ambtsdragers op grond van de desbetreffende wetten niet langer mogelijk is. Hiermee wordt uniformiteit bewerkstelligd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering inzichtelijk te maken dat de bestedingsvrijheid van de politieke ambtsdrager buiten elke twijfel verheven is, wanneer er een betalingsregeling tussen partij en ambtsdrager is waarbij er geen sprake is van een cessieovereenkomst. Deze leden vragen of er een de facto arbeidsrelatie kan ontstaan tussen ambtsdrager en partij in het geval dat een partijbrede overeenkomst bestaat over een (aanzienlijke) betalingsregeling.

Zij vragen de regering voorts inzichtelijk te maken op welk moment een betalingsovereenkomst tussen een partij en haar ambtsdragers, waarvan bijvoorbeeld het gehele bedrag wordt overgemaakt, ongewenst wordt. Kan de regering toelichten waarom het overmaken van soms aanzienlijke bedragen wel als vrijwillig aangemerkt dient te worden maar, los van het bedrag, cessieovereenkomsten niet?

Partijafdrachten als zodanig blijven nog steeds mogelijk. Ik zie dit als een aangelegenheid tussen de partij en de individuele ambtsdrager. Daarbij kan een ambtsdrager ervoor kiezen om het gehele bedrag over te maken. Wel zij opgemerkt dat ik er vanuit ga dat afdrachten geschieden op basis van daadwerkelijke vrijwilligheid en dat zij geen verplichtend karakter hebben, zoals dit in literatuur en jurisprudentie overigens ook wordt aangenomen. Er kan dan geen de facto arbeidsrelatie of afhankelijkheidsrelatie ontstaan. Voor cessieovereenkomsten ligt dit echter veel onduidelijker en gecompliceerder, met name omdat daarbij ook derden betrokken worden. De wetsvoorstellen bevatten een wettelijke voorziening die duidelijkheid schept dat overdracht van vorderingen van politieke ambtsdragers op grond van de desbetreffende wetten niet langer mogelijk is.

3. Cessie

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld dat de afdrachtregeling de politieke ambtsdragers een mogelijkheid van giftenaftrek biedt. Zij kunnen de afdrachten bij hun belastingaangifte binnen de fiscale kaders als gift aftrekken. Daarvoor geldt dan de algemene regeling voor giftenaftrek. In dat kader vragen de leden van de VVD-fractie aandacht voor de brief van de staatssecretaris van Financiën d.d. 10 juni 2011 inzake de vrijwilligersvergoeding die als gift is teruggestort (Kamerstuk 31 066, nr. 105). Uit die brief blijkt dat, wil er sprake zijn van een giftenaftrek, een vrijwilliger de vergoeding daadwerkelijk ontvangen moet hebben en vrij moet zijn om te bepalen of hij deze vergoeding zelf houdt dan wel schenkt aan de organisatie waar hij het vrijwilligerswerk voor verricht. Als dat het geval is, dan mag een teruggestorte vergoeding als gift worden aangemerkt en van de belasting worden afgetrokken, één en ander als aan de andere voorwaarden wordt voldaan.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot de cessieovereenkomst en de afdrachtregeling. In die situatie ontvangt de politieke ambtsdrager namelijk niet zelf een nettobedrag, maar ontvangt de politieke partij dat nettobedrag. De volksvertegenwoordiger kan dan dus niet zelf beschikken over dat bedrag en niet zelf bepalen of hij het bedrag wil houden dan wel een deel daarvan aan de partij wil afstaan. Is in die situatie de mogelijkheid van giftenaftrek, met alle fiscale voordelen van dien, wel terecht? In hoeverre is hier sprake van een verschil in behandeling tussen vrijwilligers in een organisatie en politieke ambts-

dragers? Zou het niet rechtvaardiger zijn om één lijn in dezen te trekken? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In de brief van 10 juni 2011 gaat de staatssecretaris van Financiën in op de vraag hoe de Belastingdienst omgaat met zogenoemde vrijwilligersverklaringen. In een vrijwilligersverklaring wordt door een algemeen nut beogende instelling (ANBI) verklaard dat een vrijwilliger geen vrijwilligersvergoeding heeft ontvangen en daarom een bedrag als gift zou kunnen aftrekken. Die enkele verklaring wordt echter onvoldoende geacht om voor giftenaftrek in aanmerking te komen, omdat daarmee niet vaststaat dat er daadwerkelijk een vergoeding beschikbaar is waarvan het ook de bedoeling is dat die aan de vrijwilliger zou worden betaald. De enige manier om dat te kunnen controleren is te eisen dat de vergoeding daadwerkelijk aan de vrijwilliger is betaald. Vervolgens moet hij ook daadwerkelijk bereid zijn geweest om de vergoeding terug te storten. Pas dan kan die vergoeding als gift worden afgetrokken. Een «vrijwilligersverklaring» op zichzelf kan niet tot giftenaftrek leiden als de vrijwilliger eigenlijk geen recht op de vergoeding heeft. Er kan immers geen sprake zijn van het daadwerkelijk en uit vrijgevigheid afzien van een vergoeding als men in feite geen recht op deze vergoeding heeft.

In de situatie van cessie van aanspraken op financiële vergoedingen van politieke ambtsdragers doet zich deze laatste vraag niet voor. Het staat niet ter discussie dat in die situatie sprake is van inkomsten waar de ambtsdrager op grond van de desbetreffende wetten daadwerkelijk recht op heeft. Bovendien ontvangt men de vergoeding van een derde (de overheid), niet van de politieke partij zelf.

De schadeloosstelling en vergoedingen kunnen door middel van een akte van cessie rechtstreeks aan de politieke partij worden betaald. Dit is een verschil met de vrijwillige afdrachtenregelingen, in welke gevallen het inkomen of de vergoeding aan de politieke ambtsdrager wordt betaald. Dit laat onverlet dat ook in de situatie van cessie sprake is van het afstaan van geld zonder dat daar een prestatie tegenover wordt gesteld, met andere woorden een gift is of schenking. Het zou onrechtvaardig zijn als ambtsdragers alleen vanwege het feit dat de vergoeding door de akte van cessie rechtstreeks wordt overgemaakt, geen aanspraak zou kunnen maken op de giftenaftrek. Het blijft namelijk een schenking aan de politieke partij.

De leden van de CDA-fractie vragen nader, wat de fiscale effecten zijn van een cessieovereenkomst, met betrekking tot de schadeloosstelling, maar ook met betrekking tot onkostenvergoedingen en eventuele andere financiële vergoedingen. Heeft een cessieovereenkomst gevolgen voor controle en verantwoording, zowel door de betrokken volksvertegenwoordiger als door de betrokken politieke partij?

Een akte van cessie heeft geen andere fiscale effecten dan andere afdrachtregelingen. Wat bepalend is voor de fiscale gevolgen is of de politieke ambtsdrager gekozen heeft voor fictief werknemerschap of niet. Indien gekozen is voor fictief werknemerschap betalen de overheden de bezoldigingen en vergoedingen netto uit, ook indien zij die rechtstreeks via een akte van cessie aan de partij overdragen. Er vindt op dat moment dus afdracht van loonbelasting plaats. Voor de betrokken politieke ambtsdrager geldt dat hij bij de aangifte inkomstenbelasting de afdracht als gift mag aftrekken. Dit is het geval als de politieke partij door de Belastingdienst is aangewezen als algemeen nut beogende instelling. Indien geen sprake is van fictief werknemerschap dient de politieke ambtsdrager zich aan het eind van het jaar te verantwoorden over zijn inkomsten.

De politieke partij zelf, over het algemeen een vereniging, is niet belastingplichtig. Dit geldt voor alle inkomsten die zij ontvangt, dus zowel voor

inkomsten die rechtstreeks via een akte van cessie aan haar worden betaald als voor inkomsten die zij van de politieke ambtsdrager krijgt overgemaakt. Indien het wetsvoorstel houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen)¹ in werking treedt, dienen politieke partijen die in het parlement vertegenwoordigd zijn zich jaarlijks te verantwoorden middels een financieel verslag en een overzicht van de ontvangen bijdragen van € 4500 of meer. Tot die bijdragen behoren ook de afdrachten. Daarbij bestaat geen verschil tussen afdrachten die via cessie zijn ontvangen en afdrachten die door de politieke ambtsdrager zelf zijn overgemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 752, nr. 2.