

Vergaderjaar 2009–2010

**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. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 21 januari 2010

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding	1
2. Onafhankelijkheid van ambtsdragers; de aanleiding en noodzaak tot het treffen van een wettelijke voorziening	2
3. Artikel 63 Grondwet	4
4. Reikwijdte van de wet	4
5. Cessie	6
6. Invoeringstraject	7

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Staaij (SGP), Van Beek (VVD), Halsema (GL), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), De Krom (VVD), ondervoorzitter, Leerdam (PvdA), voorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Algra (CDA), Irrgang (SP), Brinkman (PVV), Kalma (PvdA), Pechtold (D66), Thieme (PvdD), Leijten (SP), Schinkels-hoek (CDA), Van der Burg (VVD), Van Raak (SP), Heijnen (PvdA), Anker (CU), Bilder (CDA) en Laaper-ter Steege (PvdA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Teeven (VVD), Azough (GL), Joldersma (CDA), Smilde (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Aptroot (VVD), Wolbert (PvdA), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Van Gerven (SP), De Roon (PVV), Heerts (PvdA), Van der Ham (D66), Ouwehand (PvdD), De Wit (SP), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), Van Bommel (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Cramer (CU), Van Haersma Buma (CDA) en Timmer (PvdA).

### **1. Inleiding**

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige voorstel. Wel hebben deze leden nog de volgende vragen en opmerkingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State en het Nader Rapport.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel 32 220, waarmee directe betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers gewaarborgd wordt.

De leden van de SP-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van deze wetsvoorstellen. De opmerkingen die zij hier maken willen zij m.m. ook betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel onder nummer TK 32 221. Zij delen de kritiek van de Raad van State dat een overtuigende motivering voor dit wetsvoorstel, dat louter betrekking heeft op de SP, ontbreekt. Deze leden delen ook de verwondering van de Raad van State dat de regering er niet voor heeft gekozen om, in de woorden van de Raad

van State, in «goed overleg» te treden met de partij. Deze leden constateren dat de regering in de voorbereiding op een wettelijke regeling voor openbaarmaking van sponsorgelden geregeld en intensief contact heeft met de politieke partijen. Waarom heeft de regering in voorbereiding op deze wetswijziging geen overleg gepleegd met de SP? Net als de Raad van State vragen deze leden waarom de regering heeft gekozen voor een wettelijk dwangmiddel. Past deze omgang tussen regering en oppositiepartij eigenlijk wel binnen de democratische verhoudingen in Nederland?

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake 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. Zij steunen het voorstel van de regering dat wettelijk wordt geregeld dat schadeloosstellingen, vergoedingen en wachtgeldten voor leden van de Staten-Generaal niet overdraagbaar zijn en uitsluitend «in persoon» worden uitbetaald. Deze leden hechten namelijk zeer aan een onafhankelijke positie van de leden van Tweede en Eerste Kamer. Naar hun mening is het gebruik maken van de akte van cessie in strijd met de zuiveringseed. De voorgestelde regeling laat onverlet dat politieke ambtsdragers een deel van hun vergoeding aan hun politieke partij afstaan.

Zij vragen zich af tegen welke (juridische) dilemma's de regering bij het onderhavige vraagstuk is aangelopen en voor welke afwegingen de regering heeft gestaan. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering. Tevens vragen de leden van de VVD-fractie zich af of de regering bij dit vraagstuk ook artikel 8 van de Grondwet (vrijheid van vereniging) in ogenschouw heeft genomen? Wat is in casu de relatie met dat artikel?

De leden van de PVV-fractie steunen het directe doel van dit wetsvoorstel, namelijk het voorkomen van directe betalingsrelaties tussen de overheid en de politieke partij, door wettelijke maatregelen die zich tegen overdrachten verzetten. Met de cessieovereenkomsten die nu mogelijk zijn ontvangt de politieke ambtsdrager het geld niet van de overheid, maar van zijn of haar politieke partij. Cessieovereenkomsten waarbij bezoldigingen en vergoedingen worden overgedragen aan de partij en daarna deze partij de politieke ambtsdragers een lager inkomen verschaft, zijn volgens de leden van de PVV-fractie ongewenst.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de onderhavige wetsvoorstellen, die strekken tot beëindigen van de overdraagbaarheid van vergoedingen in verband met het bedragen van politieke ambten aan derden. Feitelijk betreft een en ander dus een cessieverbod. Deze leden hebben naar aanleiding van de beide wetsvoorstellen een aantal vragen. De opmerkingen die zij hier maken willen zij m.m. tevens betrekken bij de behandeling van het wetsvoorstel onder nummer TK 32 221.

Met belangstelling hebben de leden van de SGP-fractie kennis genomen van het wetsvoorstel inzake de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers. Zij delen de opvatting van de regering dat onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers een Grondwettelijke plicht is.

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

De leden van de CDA-fractie lezen in het Nader Rapport dat de regering stelt dat de overheid op dit moment niet meewerkt aan cessieovereenkomsten waarbij schadeloosstellingen voor politieke ambtsdragers aan

derden worden uitbetaald. De betaling van schadeloosstellingen van Kamerleden geschiedt namelijk door de Staten-Generaal zelf. Is er een concrete aanleiding om nu via dit wetsvoorstel te voorzien in een bepaling waarin wordt geregeld dat overheden cessies niet naleven? Of is er slechts geconstateerd dat er sprake is van een wettelijke omissie die nu wordt gecorrigeerd? Kent de regering cessieovereenkomsten die door de Eerste en Tweede Kamer zelf op dit moment worden nageleefd? Welke gevolgen heeft deze wettelijke bepaling voor eventuele cessies die door de Eerste en Tweede Kamer worden gevolgd? Deze leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Voorts vragen zij wat de meerwaarde van deze regeling zal zijn indien dit wetsvoorstel op deze laatst genoemde constructie geen invloed heeft. Immers het wetsvoorstel wil voorkomen dat de politieke ambtsdrager van zijn inkomen afhankelijk is van de politieke partij en er daarmee een soort arbeidsrelatie met de politieke partij ontstaat. Echter in geval de Eerste dan wel Tweede Kamer via een cessieovereenkomst de schadeloosstelling wel conform artikel 83 Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek uitkeert aan een derde (in casu de politieke partij) in plaats van in persoon (de politieke ambtsdrager), ontstaat een zelfde soort ongewenste situatie waar dit wetsvoorstel geen invloed op heeft.

De onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers is voor de leden van de PvdA-fractie van zeer groot belang. Zij gaan daarom graag de discussie aan over maatregelen die deze onafhankelijkheid zouden kunnen borgen.

De leden van de SP-fractie delen de opvatting van de Raad van State dat de regering geen «overtuigende motivering» geeft voor dit wetsvoorstel. De regering wil met dit wetsvoorstel de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers waarborgen. De afdrachtregeling van de SP is een vrijwillige afspraak tussen de leden en de vertegenwoordigers van de partij. Deze regeling kan door de partij niet worden afgedwongen. Vertegenwoordigers hebben de mogelijkheid de overeenkomst eenzijdig op te zeggen. Dat geldt ook voor de overeenkomst van cessie. Waarom zou deze afdrachtregeling dan toch een bedreiging zijn voor de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers? Waarom deelt de regering niet de opvatting van de VNG, zoals gepubliceerd in VNG-Magazine van 9 juni 2006, dat het niet aan gemeenten is om te beoordelen of volksvertegenwoordigers gebruik maken van de overeenkomst van cessie?

De regering doet een beroep op het grondwettelijke principe van «stemmen zonder last». De leden van de SP-fractie constateren dat dit principe in 1815 in de Grondwet is opgenomen, toen het Koninkrijk der Nederland een eenheidsstaat werd. In de Republiek kregen vertegenwoordigers in de Staten-Generaal een opdacht of «last» mee van de Staten van hun provincie. Als zij een compromis wilden sluiten, moesten zij terug voor «ruggespraak». Na 1815 moesten leden van de Staten-Generaal het hele land vertegenwoordigen en dus stemmen zonder «last en ruggespraak».

In de memorie van toelichting bij een voorstel tot wijziging van de Grondwet uit 1976 lichtte minister-president Den Uyl het principe van het «stemmen zonder last» als volgt toe: «Daarmede wordt vastgelegd dat elk bindend mandaat van een lid van de Staten-Generaal nietig is. Op zulk een mandaat kan derhalve nimmer een beroep worden gedaan. Zo zal bijvoorbeeld niet de ongeldigheid van een stemming kunnen worden ingeroepen op de grond, dat een lid van de Kamer anders stemde dan in zijn fractie was overeengekomen.» Deelt de regering deze interpretatie van artikel 67, lid 3 van de Grondwet?

De regering geeft terecht aan dat vertegenwoordigers met hun leden afspraken maken, bijvoorbeeld over het verkiezingsprogramma. En dat deze afspraken, die de uitkomst zijn van de partijdemocratie, geen bedreiging zijn van het principe van stemmen zonder last. Afspraken over de

afdracht van vergoedingen aan de partij zijn volgens de regering evenmin in strijd met het principe van stemmen zonder last. Kan de regering uitleggen waarom de afdrachtregelingen van de SP dan wel in strijd zou zijn met het principe van «stemmen zonder last»?

De regering beroept zich tevens op de zogenoemde zuiveringseed die volksvertegenwoordigers afleggen, en waarin zij zweren of beloven dat zij «rechtstreeks nog middellijk enige gift of gunst hebben gegeven of beloofd». Kan de regering aangeven waarom de vrijwillige afdrachtregeling van de SP in strijd is met deze zuiveringseed?

De aan het woord zijnde leden vragen de regering voorts of de gedragscode die vertegenwoordigers van de PvdA in de toekomst moeten tekenen in strijd is met de onafhankelijkheid van politici.

Zoals in de inleiding reeds uiteengezet, hechten de leden van de VVD-fractie zeer aan de onafhankelijke positie van volksvertegenwoordigers en dus aan de zuiveringseed. Hoe verhoudt die zuiveringseed zich 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 (vereniging)? Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat deze bepaling in strijd met de zuiveringseed is. Hoe ziet de regering dat? Wat betekent overigens de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel voor dergelijke statuten? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie willen de regering graag nog de volgende casus voorleggen. Stel dat, ondanks het cessieverbod, er toch in de statuten van een politieke partij staat, dat, leden van een partij, alvorens ze zich als volksvertegenwoordiger mogen kandideren, eerst een verklaring moeten tekenen, dat ze een bepaald deel van hun vergoeding aan de partij zullen afstaan. Wat betekent dat voor de geldigheid van de statuten? Hoe wordt daar mee omgegaan?

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State vragen de leden van de SGP-fractie of de regering nader toe kan lichten wat het principiële verschil is tussen de rechtstreekse betaling door de overheid aan politieke partijen en de verplichte afdrachtregelingen tussen volksvertegenwoordigers en partijen. Weliswaar begrijpen zij het argument van de regering dat de overheid geen deelgenoot moet zijn in de relatie tussen partij en volksvertegenwoordiger. Onduidelijk is echter in hoeverre de regering van mening is dat verplichte afdrachten door volksvertegenwoordigers aan partijen wél passen bij het Grondwettelijk verbod van last.

### **3. Artikel 63 Grondwet**

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel om dit wetsvoorstel (anders dan wetsvoorstel 32 221) met gekwalificeerde meerderheid, dat wil zeggen met twee derde van de stemmen in beide Kamers, aan te nemen.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen de zienswijze van de Raad van State dat op basis van artikel 63 Grondwet een goedkeuring met tweederde meerderheid nodig is.

### **4. Reikwijdte van de wet**

De leden van de CDA-fractie merken op dat zich een andere minder gewenste situatie voordoet indien het Eerste of Tweede Kamerlid een afspraak heeft met zijn politieke partij om de gehele schadeloosstelling zelf af te dragen aan de partij en vervolgens van de partij een onkosten-

vergoeding te ontvangen. Op deze situatie heeft het wetsvoorstel naar de interpretatie van de leden van de CDA-fractie geen invloed. Is deze constatering juist? Wat gebeurt er wanneer het Kamerlid zelf de volledige schadeloosstelling in de partijkas stort, zo vragen deze leden.

De regering geeft aan dat het wetsvoorstel niet beoogt partijafdrachten als zodanig tegen te gaan. Hoe kijkt de regering aan tegen de situatie waarin politieke ambtsdragers een afspraak maken met hun politieke partij om een dermate hoge afdracht te doen, waardoor de afdracht hoger is dan de resterende onkostenvergoeding? Dit zou immers een sluiproute kunnen zijn wanneer andere mogelijkheden zoals hierboven beschreven in de toekomst op een bepaald moment niet meer mogelijk zijn. Kan bij vrijwillige afdracht, dus zonder verzoek daartoe van de partij, ook worden opgetreden? Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op deze punten.

Het valt de leden van de PvdA-fractie op dat het nieuwe Statuut van de Leden van het Europees Parlement alle overeenkomsten over de besteding van de bezoldiging nietig verklaart. Kan de regering inzicht geven in de wijze waarop de vrijheid van de besteding van de bezoldiging van politieke ambtsdragers in andere Europese landen geregeld is? Deze leden constateren voorts dat vrijwel alle politieke partijen afdrachtregelingen kennen voor hun politiek vertegenwoordigers. Zij zien dat als logisch uitvloeisel van de rol die deze vertegenwoordigers in de partij hebben en de ondersteuning die de kiesvereniging aan hen biedt in de uitoefening van hun werkzaamheden. De leden van de PvdA-fractie willen de regering vragen wel in te gaan op de wijze waarop deze afdracht geregeld is en de mogelijke invloed hiervan op de onafhankelijkheid van de politiek ambtsdrager.

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de vraag of dit wetsvoorstel naar zijn reikwijdte past in de historische context. In de Grondwet van 1848 werd, naast de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer, voor het eerst de vrijheid van vereniging vastgelegd. Vanaf die tijd hebben kiezers en gekozenen zich geleidelijk georganiseerd in politieke partijen: antirevolutionairen in 1879 in de ARP, socialisten in 1882 in de SDB, liberalen in 1885 in een Liberale Unie. Politieke partijen kregen in toenemende mate een rol in het rekruteren, opleiden en ondersteunen van volksvertegenwoordigers. Binnen partijen maakten deze vertegenwoordigers afspraken met hun leden, over de beginselen van de partij, het verkiezingsprogramma en de lijst van kandidaten bij verkiezingen.

Ook werden met de partijleden afspraken gemaakt over de financiering van de partij. Tot ver in de twintigste eeuw was subsidiering van politieke partijen een punt van discussie. Politieke partijen, die de overheid moeten controleren, zouden financieel niet te veel afhankelijk moeten zijn van diezelfde overheid. Pas begin jaren zeventig werd een voorzichtig begin gemaakt met de subsidiëring van politieke partijen, door financiële ondersteuning aan wetenschappelijke bureaus en jongerenverenigingen.

Binnen de socialistische beweging is vanaf de verkiezing van Domela Nieuwenhuis in 1888 gekozen voor een vorm van afdracht. Politici dragen een deel van hun vergoedingen af aan de politieke partij, om een onafhankelijke financiering van die partij mogelijk te maken. De leden van de fractie van de SP constateren dat, op een enkele uitzondering na, bijna alle politieke partijen die nu zitting hebben in de Tweede Kamer een eigen afdrachtregeling hebben. Graag ontvangen zij een overzicht van deze verschillende afdrachtregelingen en de eventuele sancties die worden getroffen als volksvertegenwoordigers deze afspraken niet nakomen. Met dit wetsvoorstel wil de regering leden van politieke partijen niet verbieden om met hun vertegenwoordigers een afdrachtregeling te treffen. Evenmin wil zij een einde maken aan de mogelijkheid van «cessie», zoals vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, een administratieve

afwikkeling die mensen de mogelijkheid biedt vergoedingen naar een bepaalde rekening te laten overmaken. De regering wil alleen politici van de SP de mogelijkheid ontnemen om bij de uitvoering van hun afdracht gebruik te maken van de overeenkomst van cessie. Met de Raad van State vragen deze leden wat het principiële verschil is tussen de overeenkomst van cessie en andere vormen van partijafdracht.

Het is de leden van de ChristenUnie-fractie opgevallen dat de noodzaak van deze wetsvoorstellen wordt beargumenteerd met als belangrijkste reden het waarborgen van de politieke onafhankelijkheid van gekozen leden. Er is evenwel niet ingegaan op het verzoek van in het bijzonder de Raad van State, om nader aan te geven hoe het precies gesteld is met de regelingen van politieke afdrachten onder de onderscheiden politieke partijen en in het bijzonder in hoeverre er aanleiding is om daadwerkelijk een verband te veronderstellen tussen een cessie en een mogelijk verlies aan politieke onafhankelijkheid. Zij verzoeken de minister hier alsnog nader op in te gaan. In hoeverre is sprake van vrijwilligheid dan wel onvrijwilligheid bij de afdracht van bijdragen van gekozenen aan politieke partijen? In hoeverre is de cessie als een vorm van onvrijwilligheid te beschouwen, nu het in beginsel mogelijk moet worden geacht dat het gaat om een overdracht die te beëindigen is op een moment dat de recht-hebbende van de vergoeding daartoe besluit.

Deze leden vragen voorts hoe de situatie moet worden gezien indien partijen zodanige afspraken maken met gekozenen, dat, onder de vigeur van het cessieverbod, betalingen van vergoedingen weliswaar direct aan betrokkenen geschiedt, maar dat gekozenen met partijen overeenkomen de vergoedingen vervolgens in hun geheel door te storten naar de partij. Hoe verhoudt zich deze afspraak tot deze wetsvoorstellen?

De leden van de SGP-fractie vragen of meer zicht kan worden gegeven op de diverse nu geldende regelingen voor afdrachten aan partijen. In hoeverre zijn die afdrachten verplicht? Moet een dergelijke verplichte afdracht niet eveneens worden gezien als moeilijk te verenigen met de zuiveringseed, zeker als er bijvoorbeeld voor de kandidaatstelling een individuele verklaring getekend moet worden dat de volksvertegenwoordiger een bepaald deel van zijn vergoedingen aan de partij zal afdragen?

## **5. Cessie**

De leden van de PvdA-fractie ontvangen graag een toelichting van de regering over de fiscale gevolgen van een cessieovereenkomst met een politieke partij. Hoe wordt de inkomstenbelasting geheven over inkomen waarvan men door middel van een cessieovereenkomst afstand heeft gedaan?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het wetsvoorstel voorkomt dat vergoedingen en aanspraken door de politieke ambtsdragers aan een derde kunnen worden overgedragen. Maar zijn andere constructies die bewerkstelligen dat de schadeloosstelling en andere financiële voorzieningen bij de politieke partij terecht komen daarmee nu ook daadwerkelijk uitgesloten? Blijft het bijvoorbeeld mogelijk dat de ambtsdrager een bank opdracht geeft het bedrag alsnog door te geleiden naar de penningmeester van een politieke partij, en daarmee dus het cessieverbod omzeilend? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het toezicht op het handhaven van het cessieverbod is geregeld. Zal de uitbetalende instantie zich steeds ervan dienen te vergewissen, dat het rekeningnummer dat de gekozene opgeeft, inderdaad onder beheer van de gekozene staat?

Deze leden maken deze vragen en opmerkingen tegen de achtergrond van hun opvatting dat het waarborgen van de politieke onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers van het grootste belang is. De democratie wordt immers niet (alleen) gedragen door een verscheidenheid aan politieke partijen, hoe ook georganiseerd, maar ook door een verscheidenheid aan opvattingen en vrije meningsvorming binnen partijen als zodanig. Het is belangrijk om zodanige waarborgen te scheppen dat hieraan geen afbreuk wordt gedaan; dat is immers ook de overweging achter het beginsel dat mensen in persoon worden gekozen, ook als zij op een lijst staan en zij zelf, in persoon, niet voldoende stemmen hebben vergaard voor een zetel.

## **6. Invoeringstraject**

De leden van de CDA-fractie vragen, of de regering een inschatting kan maken van de duur van het invoeringstraject van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de uitvoerende instanties tijd nodig hebben om hun administraties aan te passen, omdat de betalingsopdrachten moeten worden gewijzigd. Maar om welke betalingsopdrachten gaat het in dat geval, als immers is geconcludeerd dat de overheid op dit moment niet aan cessies meewerkt die uitbetaling aan derden regelen in plaats van aan politieke ambtsdragers zelf?

De voorzitter van de commissie,  
Leerdam

Adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx