

Datum: 10 november 2023

Onderwerp
Werkprogramma 2024 Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers

Werkprogramma 2024

\ Inleiding

In juni 2022 is het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers met de werkzaamheden gestart. Het adviescollege heeft in zijn werkplan 2022-2023 onder andere aangegeven zich een mening te willen vormen over de fundamentele uitgangspunten van de rechtspositie van de politieke ambtsdragers.

In 2023 heeft het adviescollege een aantal adviezen gepubliceerd (over de beloning voor Statenleden en AB-leden van waterschappen, over de verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers en over de uitvoering van de voorgenomen Wet regels gewezen bewindspersonen).

Uit bijeenkomsten in november 2022 met een aantal stakeholders zijn onderwerpen naar voren gekomen waarover het adviescollege zich in 2024 verder wil buigen.

Op dit moment zijn er geen lopende adviesaanvragen. Evenmin is thans bekend of er in 2024 sprake zal zijn van adviesaanvragen vanuit het kabinet of de Tweede Kamer.

\ Fundamentele uitgangspunten die aan de rechtspositie van politieke ambtsdragers ten grondslag liggen

1. Beloningsverhoudingen. In 2004 heeft de commissie Dijkstal haar rapport "*Over dienen en verdienen*"¹ uitgebracht met een beschouwing en een advies over de beloning van de (top-)

¹ <https://www.topinkomens.nl/binaries/topinkomens/documenten/rapporten/2004/04/13/rapport-commissie-dijkstal-over-dienen-en-verdienen/040413-rapportciedijkstal.pdf>.

functies in de publieke sector. De aanbevelingen uit dit advies zijn destijds niet integraal overgenomen. Inmiddels zijn er bijna twintig jaar verstreken en komt uit onder andere de door het Adviescollege gehouden gesprekken met de stakeholders de behoefte naar voren om het beloningsstelsel, de uitgangspunten en de onderlinge beloningsverhoudingen in samenhang tegen het licht te houden.

Behoeftte aan een stabiele beloningsstructuur. Uit gesprekken met de stakeholders blijkt dat een samenhangend stelsel voor beloningen en vergoedingen voor politieke ambtsdragers als wenselijk wordt gezien, waarbij de onderlinge verhoudingen zo rationeel mogelijk verklaard kunnen worden. Op dit moment is het bezoldigingsgebouw meer het resultaat van incrementeel beleid en tussentijdse reparaties. Over de criteria waarop de onderlinge verhoudingen zouden moeten berusten, is breed gediscussieerd. Taakzwaarte komt hierin steeds terug, maar ook het inzicht dat de individuele taakzwaarte voor (vooral) volksvertegenwoordigers in hoge mate een eigen keuze is en niet normatief kan worden vastgesteld. Het gaat ook niet om "(ambtelijke) functies", maar om politieke ambten, waarop niet zonder meer uitgangspunten van een reguliere functiewaardering kunnen worden toegepast. Zo bestaat de behoefte om het afbreukrisico van het politieke ambt als gevolg van het moeten werken in een glazen huis, de toenemende intimidatie van het bestuur en het politiek cynisme tot uitdrukking te laten komen in de rechtspositie. Voorts bestaat de wens om in de secundaire arbeidsvoorwaarden harmonisatie aan te brengen.

In 2023 is het adviescollege gestart met een verkenning naar de uitgangspunten van zo'n samenhangend stelsel voor beloningen en vergoedingen. In 2024 zal het adviescollege een studie daarnaar uitvoeren. Het gaat niet alleen om het inhoudelijk resultaat; het college zal tevens ingaan op het proces voor het onderhoud en het actueel houden van de beloningsstructuur en de onderlinge verhoudingen tussen de diverse ambten.

2. Verkenning buitenland. Het adviescollege wil onderzoeken hoe de adviescolleges in diverse (Westerse) landen zijn ingericht, wat hun bevoegdheden zijn en op welke wijze zij adviseren of beslissen over de beloningsvraagstukken die de politieke ambtsdragers betreffen. Het college is geïnteresseerd om te vernemen op welke manier de instellingen rekening houden met het politiek-bestuurlijke en publieke debat over vergoedingen. Hoe nemen ze daaraan deel? Zoeken ze bijvoorbeeld ook actief naar inbreng van burgers en maatschappelijke organisaties? Door middel van aanvullende interviews met een beperkt aantal goed vergelijkbare instellingen zal het college zelf nagaan hoe de onderlinge beloningsverhoudingen van politieke ambtsdragers worden bepaald: is er bijvoorbeeld voor de verschillende bestuursniveaus sprake van een onderling samenhangend concept voor de bezoldiging en vergoedingen? Zijn deze vastgelegd in een onderling samenhangende bezoldigingsstructuur en is er bijvoorbeeld sprake van een vaste verhoudingsmaat tussen de vergoedingen van de verschillende functionarissen, zoals we dat in Nederland kennen voor gemeenteraadsleden (hogere vergoeding bij meer inwoners) en in sommige landen tussen

een bewindspersoon en een parlementslid (minister x keer vergoeding parlementslid). In 2023 heeft het adviescollege een onderzoeksvraag uitgezet onder een aantal onderzoekers om dit verder uit te zoeken en in kaart te brengen. Inmiddels heeft het adviescollege een onderzoeker geselecteerd om het onderzoek uit te voeren. De resultaten van het onderzoek worden eind 2023 verwacht, waarna het adviescollege deze in 2024 zal bespreken en analyseren.

3. Grondslag rechtspositie. De rechtspositie van politieke ambtsdragers volgt zoveel mogelijk de rechtspositie van werknemers. Op een aantal punten is dat niet mogelijk, vanwege de bijzondere aard van het politieke ambt. Over het algemeen bestaat er consensus over dat dit uitgangspunt ook wenselijk is². Het ondersteunt tevens de “overstap” van werknemer naar een politiek ambt (en vice versa); een te zeer afwijkende rechtspositie lijkt dan niet wenselijk. Hoewel de rechtspositie van werknemers op een aantal punten gevolgd wordt, zal voor politieke ambtsdragers steeds opnieuw bekeken moeten worden of de rechtspositie van de werknemer wel de adequate norm is. De rechtspositie van politieke ambtsdragers is ‘*sui generis*’ en de rechtspositie van bijvoorbeeld de zzp-er lijkt, anders dan die van de werknemer, ten algemene geen goede maatstaf daarvoor. De rechtspositie van de werknemer-flexwerker is dat eerder, maar het ontslagstelsel bijvoorbeeld blijft eigenstandig. Welke referenties (de werknemer met een vast of een flexibel contract, of toch op onderdelen de zzp’er?) zijn in vergelijking bruikbaar als referentiekader? De voortgangsbrief *werken met en als zelfstandige(n)* van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2022³ geeft mede aanleiding voor het adviescollege om na te gaan of de rechtspositie van de werknemer nog altijd het meest geëigende uitgangspunt is voor de rechtspositie van de politieke ambtsdragers.

Het adviescollege verwacht een verkenning naar dit onderwerp in 2024 af te ronden.

\\ “Appa-pensioenen” en het nieuwe pensioenstelsel

Op basis van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) worden de pensioenen van politieke ambtsdrager betaald uit de lopende begrotingen van het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Dit stelsel is alleen al nadelig doordat er voor politieke ambtsdragers, in formele zin althans, zo’n 400 pensioenuitvoerders zijn⁴.

De Wet toekomst pensioenen, die op 1 juli 2023 in werking is getreden, is aanleiding de Appa-regelingen voor de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen anders te regelen en bij

² Zie “Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie”, integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers (Min BZK 2015).

³ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-f98f32872a47dfb3ee3do73cf1273827fdffeode/pdf>.

⁴ In de praktijk zijn er een handvol uitvoerders voor de Appa regelingen, maar de desbetreffende overheidsorganisatie blijft eindverantwoordelijk

implementatie van het nieuwe pensioenstelsel (per ultimo 2027) volledig bij een pensioenfonds onder te brengen. Het kabinet zal hiertoe te zijner tijd een wetsvoorstel bij de Staten-Generaal indienen om alle eerder opgebouwde Appa-pensioenen met kapitaaldekking in te brengen in het nieuwe pensioenstelsel. Het adviescollege zal dit onderwerp in 2024 met belangstelling volgen en waar nodig adviseren.

\ **Aantrekkelijkheid van het politieke ambt vertaald naar de rechtspositie**

Het politieke ambt kent een aantal kenmerkende aspecten. Eén daarvan is dat de vervulling van het ambt onaangekondigd en abrupt kan eindigen. De afgelopen jaren is het politieke afbreukrisico zeker niet afgenomen. Soms moeten politieke ambtsdragers na één termijn alweer vertrekken en kan er loopbaanschade zijn. Terecht gebruik van wachtgeldregelingen wordt in de publieke opinie vaak bekritiseerd. Deze onzekerheden schrikken potentieel geschikte kandidaten voor een politiek ambt soms af. Zij geven opgebouwde rechten of verworven inkomens liever niet op voor een onzekere toekomst in de politiek. Dit kan gevolgen hebben voor de continuïteit en een diverse samenstelling onder politieke ambtsdragers. Omdat de lokale en landelijke democratie en de politiek gebaat zijn bij een diverse en inclusieve samenstelling, is het belangrijk het politieke ambt aantrekkelijk en bereikbaar te houden zodat geschikte burgers bereid zijn en blijven zich beschikbaar te stellen voor het politieke ambt.

Wat draagt daaraan (structureel) bij?

Onder het oude ambtenarenrecht kon de overheidswerkgever een ambtenaar met een functie in een publiekrechtelijk college tijdelijk ontheffen van de waarneming van zijn ambt (zie artikel 125c Ambtenarenwet –oud-). Dit gold zowel voor politieke functies waarbij sprake was van benoeming, als voor functies waarbij sprake was van verkiezing. Anders dan de oude Ambtenarenwet, voorziet het sinds 2017 ook op ambtenaren toepasselijk BW niet in een ontheffing van de werkzaamheden⁵. Op grond van artikel 7:643 BW kan de werknemer enkel tijdelijk verlof worden verleend voor het als lid bijwonen van vergaderingen van volksvertegenwoordigingen. Dit geldt ook voor gedeputeerden, wethouders en leden van het dagelijks bestuur van een waterschap *mits* die functie niet als een volledige functie wordt bezoldigd. Een voltijd bestuurder kan in het BW geen politiek verlof krijgen, maar zal, als dat al wordt aangeboden, onbetaald verlof moeten opnemen bij diens werkgever.

⁵ Het onderwerp van de eerste twee leden van artikel 125c, betreffende de deelname in publiekrechtelijke colleges tijdens werktijd, is tevens geregeld in artikel 7:643 BW. De wetgever zag geen aanleiding voor ambtenaren vanaf 2017 nog langer een afwijkende voorziening te treffen zoals in de oude rechtspositie. Voor zover echter de oude regeling op grond van artikel 125c Ambtenarenwet gunstiger was dan die van artikel 7:643 BW, bleef voor degenen die bij inwerkingtreding van de nieuwe rechtspositie voor ambtenaren al van artikel 125c gebruik maakten, dat artikel nog onderdeel uitmaken van de arbeidsovereenkomst. Dit geldt dus niet voor ambtenaren die na inwerkingtreding van de nieuwe wet lid werden van een in artikel 125c bedoeld publiekrechtelijk college (zie: [Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 550, nr. 3](#))

Is een algemene verlofregeling voor het vervullen van politieke ambten -een soort burgerschapsverlof voor de publieke zaak-, een haalbare en te verwezenlijken optie? Hoe ziet een dergelijk verlofstelsel er dan uit? En wat betekent dat voor rechtspositionele aanspraken zoals de 'wachtgeldregeling' (Appa ontslaguitkeringsregeling)?

Het Adviescollege zal in 2024 de voorbereidingen treffen dit onderwerp nader te onderzoeken, waarna vervolgens zal worden gezien of in 2025 een advies kan worden voorbereid.

Wetsvoorstel Wet regels gewezen bewindspersonen

De ministerraad heeft ingestemd met het wetsvoorstel Wet regels gewezen bewindspersonen. Het wetsvoorstel bevat regels over de adviesverplichting voor oud-bewindspersonen die binnen twee jaar na hun ambtsperiode aan de slag willen gaan in het bedrijfsleven, het lobbyverbod en het draaideurverbod.⁶

In de zogenoemde afkoelperiode van twee jaar is de voormalig bewindspersoon gehouden advies te vragen als hij of zij een nieuwe, betaalde functie als bestuurder of lobbyist wil aanvaarden. Het advies is verplicht als de oud-bewindspersoon een baan wil aanvaarden in de private sector, bij een zorgverzekeraar of bij een uitvoerder van de Wet langdurige zorg (Wlz) en de functie een beleidsterrein raakt waarmee de oud-bewindspersoon zich intensief heeft beziggehouden.

Het is denkbaar dat het wetsvoorstel daarbij een taak ziet weggelegd voor het adviescollege: het adviescollege zal in dat geval de adviestaak kunnen uitvoeren en in beginsel binnen een aantal weken een advies uitbrengen (geen bezwaar, aanvaardbaar onder voorwaarden of onaanvaardbaar). Als de (voormalig) bewindspersoon de functie accepteert wordt het advies op de website van het adviescollege gepubliceerd. Het wetsvoorstel is inmiddels voor advies aan de Raad van State gestuurd.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/07/14/wetsvoorstel-vervolg-loopbaan-van-oud-bewindspersonen-naar-raad-van-state>