

Jaarrapportage

2023

Adviescollege rechtspositie
politieke ambtsdragers

Jaarrapportage 2023

Auteur
Mr. A.J. Lorié-Beugeling

Februari 2024

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Leden en taken van het adviescollege in 2023	7
Werkzaamheden in 2023	9
Financiële verantwoording	15





Voorwoord

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de tweede jaarrapportage van het Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers. Na de start van het college in 2022 zijn in 2023 twee adviezen uitgebracht: over de verlof- en vervangingsregelingen voor volksvertegenwoordigers en bestuurders en over het door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in consultatie gebrachte wetsvoorstel Wet gewezen bewindspersonen. Voorts heeft het adviescollege een aanvang gemaakt met de studie naar de beloningen en overige financiële arbeidsvoorwaarden voor politieke ambtsdragers en met het nader beschouwen van de onderliggende principes van de rechtspositie van de politieke ambtsdragers. De voorliggende vraag in dat kader is langs welke fundamentele lijnen de rechtspositie van politieke ambtsdragers verder vorm kan krijgen. Daarbij speelt onder andere de vraag of, en zo ja tot in welke mate, de arbeidswetgeving voor werknemers naar analogie toepasbaar is op politieke ambtsdragers.

Mede naar aanleiding van het advies over de verlof- en vervangingsregelingen merkt het college tot zijn tevredenheid dat verschillende (verenigingen van) politieke ambtsdragers het college weten te vinden voor het uitwisselen van informatie en standpunten. Het college vindt het belangrijk om op de hoogte te zijn en te blijven van de ervaringen met de rechtspositie in de praktijk en fungeert daarbij graag als klankbord. Een nauwe betrokkenheid van de diverse belanghebbende organisaties zal ook centraal staan bij het op te stellen advies over de financiële arbeidsvoorwaarden.

Ik wens u veel leesplezier.

Prof. Dr. A.H.G. Rinnooy Kan
Voorzitter





Leden en taken van het adviescollege in 2023

Leden en taken van het adviescollege in 2023

De Wet adviescollege rechtspositie politieke ambtsdrager voorziet in de instelling van een onafhankelijk en permanent adviescollege. Het adviescollege adviseert -gevraagd én ongevraagd- over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Op 28 april 2022 is het adviescollege van start gegaan.

Het adviescollege bestaat uit de volgende leden:

De heer prof. dr. A.H.G. Rinnooy Kan (tevens voorzitter);
Mevrouw ir. I. de Bondt (tevens vicevoorzitter);
Mevrouw prof. dr. M.S. Houwerzijl;
De heer mr. G.T.M. Groten;
De heer dr. J.P. Vollaard;
De heer mr. dr. J.P.H. Zwemmer.

De taak van het adviescollege is te adviseren over alle financiële aspecten van de rechtspositie en de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers, zoals het pensioen, de uitkering na aftreden of ontslag, salarissen en onkostenvergoedingen van:

- \ de leden van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal;
- \ de ministers en staatssecretarissen;
- \ de leden van de Raad van State;
- \ de leden van de Algemene Rekenkamer;
- \ de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen;
- \ de leden van provinciale staten;
- \ de commissarissen van de Koning en de gedeputeerden;
- \ de leden van gemeenteraden;
- \ de burgemeesters en wethouders;
- \ de leden van het algemeen bestuur van waterschappen;
- \ de voorzitters en leden van het dagelijks bestuur van waterschappen;
- \ de leden van de eilandsraden;
- \ de gezaghebbers en de eilandgedeputeerden;
- \ de Rijksvertegenwoordiger van de eilanden van Caribisch Nederland.

Het adviescollege brengt advies uit aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en kan daarnaast direct de Eerste en Tweede Kamer adviseren. Naast de gevraagde adviezen kan het adviescollege ook op eigen initiatief adviseren.



Werkzaamheden in 2023

Werkzaamheden in 2023

\ Advies verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders.

Op 15 juli 2022 heeft het college de adviesaanvraag verlof- en vervangingsregeling volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders ontvangen van de minister van BZK. De minister heeft het college verzocht te onderzoeken of flexibilisering van de vervangingsregeling noodzakelijk en uitvoerbaar is en of er argumenten zijn voor de uitbreiding van de verlofvormen. Ook staat de vraag open of het antwoord op beide vragen - vanwege de verschillen tussen volksvertegenwoordigers en algemeen bestuurders - voor hen tot een andere uitkomst zouden kunnen leiden.

In de bijeenkomsten met (de)centrale bestuurders en volksvertegenwoordigers in november 2022 zijn de vragen naar modernisering en uitbreiding van de verlofvormen onderdeel geweest van de gesprekken. Het college heeft bij de advisering gebruik gemaakt van de uitkomsten van deze debatten. Het advies is in maart 2023 afgerond en gepubliceerd op de internetsite van het college.

Het college ziet goede redenen om bij inrichting van de verlof- en vervangingsregelingen voor politieke ambtsdragers de wetgeving voor werknemers als vertrekpunt te kiezen. Zo vormt de Wet arbeid en zorg (Wazo) voor werknemers de weerslag van de maatschappelijke opvattingen over arbeid en de combinatie met zorgtaken. Ook politieke ambtsdragers ervaren deze 'leefdruk' en het adviescollege is van oordeel dat dit voor hen evenmin zou moeten leiden tot een onaanvaardbare werkdruk of een anderszins overgeorganiseerd bestaan. Daar komt bij dat de in de Wazo geregelde verlofvormen qua aard en omvang niet tot een problematische toename van de afwezigheid van volksvertegenwoordigers zouden hoeven te leiden.

Ten aanzien van de vormgeving en invulling zullen de regels en de praktijk van verlof en vervanging voor de politieke ambtsdrager echter niet anders dan kunnen afwijken van die van de werknemer, alleen al doordat de politieke ambtsdrager zijn aan- en afwezigheid op het werk geheel naar eigen inzicht mag vaststellen en er geen sprake is van een gezagsverhouding als in een werkgever-werknemer relatie.

Als uit de aard van de rechtspositie van de politieke ambtsdrager het doel van combineren van werk en zorgtaken ook op een andere manier kan worden bereikt dan door middel van formeel verlof en vervanging, dan vindt het college het voor de hand liggen om die praktische kant te laten meewegen. Het college heeft per verlofvorm uit de Wazo beoordeeld of het wenselijk is de regeling uit de Wazo naar analogie te volgen voor politieke ambtsdragers of te kiezen voor een andere benadering.

\ Advies Wetsvoorstel regels gewezen bewindspersonen

Op 23 december 2022 is het wetsvoorstel voor de Wet regels gewezen bewindspersonen in consultatie gegaan. In het wetsvoorstel is in een taak voorzien voor het adviescollege om (gewezen) bewindspersonen te adviseren over de aanvaardbaarheid van bepaalde vervolgfuncties in een periode van twee jaar na het vertrek.

Op 9 februari 2023 heeft het college van het ministerie van BZK het verzoek tot consultatie ontvangen. Het college heeft in maart 2023 zijn advies aan het ministerie toegestuurd.

Ten algemene kan het college het conceptwetsvoorstel op hoofdlijnen onderschrijven. De eigen verantwoordelijkheid van politieke ambtsdragers en bewindspersonen is een belangrijk uitgangspunt voor het college. Het college ziet zijn in dit wetsontwerp voorgestelde nieuwe taak als ondersteunend aan dit uitgangspunt, vertrekkend vanuit de veronderstelling dat politieke ambtsdragers te goeder trouw handelen en zich te allen tijde bewust zijn van de maatschappelijke verantwoordelijkheid die zij dragen. Een verantwoordelijkheid waaraan zij ook zichtbaar uiting horen te geven bij aanvaarding van het ambt en in hun vervolgloopbaan. Een eventuele nieuwe taak voor het college zou moeten zijn om enerzijds de betrokken bewindspersoon daarbij te ondersteunen door behulpzaam te zijn bij het maken van mogelijk lastige afwegingen en anderzijds met zijn adviezen in positieve zin bij te dragen aan de publieke beeldvorming over (voormalige) bewindspersonen.

\ Fundamentele reflectie

Het college heeft behoefte te reflecteren op de fundamentele uitgangspunten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De eerste aanzet is daartoe gegeven met de bijeenkomsten in november 2022 waarin met de vertegenwoordigers van de verschillende groepen politieke ambtsdragers ideeën daarover zijn uitgewisseld. De uitkomsten daarvan betreft het college in zijn visie op de rechtspositie van de politieke ambtsdragers.

Verkenning: vergelijking van de uitgangspunten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers met zelfstandigen en werknemers

In de integrale visie van het ministerie van BZK uit 2015¹ op de rechtspositie van politieke ambtsdragers is het uitgangspunt dat "De vormgeving van de rechtspositie moet bewerkstelligen dat volksvertegenwoordigers en bestuurders goed kunnen functioneren in

¹ Rapport Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie;

<https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/rapporten/2015/6/4/rapport-bijzondere-ambten-een-toegesneden-rechtspositie>.

het bestuurlijk bestel. De rechtspositie moet ook passen binnen de geldende maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen die aan politieke ambtsdragers worden gesteld. Daarom zijn de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in principe zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat arbeidsvoorwaarden soms een bijzondere vorm (moeten) hebben.”

Het aansluiten bij de rechtspositie van de werknemer met een arbeidsovereenkomst voor (on)bepaalde tijd is gelet op de ‘maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen die aan politieke ambtsdrager worden gesteld’ anno nu geen vanzelfsprekendheid: bijna de helft van de werkenden in Nederland is werkzaam op basis van een flexibel arbeidscontract of als zzp-er.²

Sinds de visie uit 2015 hebben zich bovendien de nodige ontwikkelingen voorgedaan in wetgeving en jurisprudentie, de rechtspositie van de zelfstandig opdrachtnemer (zzp-er) en de verdere invulling en uitleg van het werken ‘in dienst van’ een andere partij. Zo is in oktober het conceptwetsvoorstel ‘Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden’ in consultatie gegeven en heeft de Hoge Raad op 24 maart 2023 een arrest gewezen over de vraag wanneer de rechtsverhouding van een werkende aangemerkt moet worden als een arbeidsovereenkomst.³

Met deze ontwikkelingen in het achterhoofd verkent het college de vraag of de rechtspositie van de politieke ambtsdrager anno 2023 nog steeds dient aan te sluiten bij de rechtspositie en de arbeidswetgeving zoals die voor de werknemer gelden of dat er redenen zijn om hiervoor een ander uitgangspunt te kiezen. De verkenning zal in 2024 worden afgerond.

Onderzoek naar buitenlandse adviescolleges

In 2023 heeft het college de Universiteit Leiden opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar met het adviescollege vergelijkbare instellingen in andere Westerse democratieën. Doel daarvan is te leren van de rol die deze instellingen hebben bij het bepalen van de arbeidsvoorwaarden van volksvertegenwoordigers en bestuurders, onder meer ten aanzien van de hoogte, de samenstelling en de onderlinge verhoudingen ten aanzien van de financiële arbeidsvoorwaarden. Daarnaast is het college geïnteresseerd in de rol en de positie die deze instellingen in het politiek-bestuurlijke en het publieke debat

² <https://flexbarometer.nl/verhouding-vast-flex-zelfstandig>. Onder de categorieën in dit diagram vallen de volgende contractvarianten: (i) ‘Vast’: onbepaalde tijd en vast aantal uur per week, (ii) ‘Flexibel’: tijdelijk uitzicht op vast, tijdelijk ≥ 1 jaar, tijdelijk < 1 jaar, oproep/-invalkracht, uitzendkracht, vast geen vaste uren, tijdelijk geen vaste uren, (iii) ‘Zzp’: Zelfstandig zonder personeel en (iv) ‘Zmp/meewerkend’: zelfstandige met personeel of meewerkend gezinslid. Overigens telt het totaal van de percentages niet op tot 100% als gevolg van afronding naar hele percentages.

³ HR 24 maart 2023, ECLI:NL:HR:2023:443.

hebben ten aanzien van politiek gevoelige onderwerpen als de (hoogte van) de vergoedingen. De uitkomsten van het onderzoek worden begin 2024 besproken.

Studie naar een beloningsstructuur voor politieke ambtsdragers

De beloningen en beloningsverhoudingen van politieke ambtsdragers hebben zich door de jaren heen tamelijk willekeurig ontwikkeld waarbij veronderstelde achterstanden in beloningen ad hoc werden gerepareerd en zij zo weer nieuwe achterstanden veroorzaakten. Sinds 1983 geldt het ministersalaris als (hoogste) norminkomen voor de beloning van politieke ambtsdragers.

De commissie Dijkstal heeft in 2005 in haar advies 'Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers' een zekere rangorde aangebracht in de beloningen van de politieke ambtsdragers. Het ministersalaris is daarin de basis van het 'loongebouw' voor politieke ambtsdragers. De onderlinge verhouding tussen de politieke ambtsdragers leidde de commissie Dijkstal af uit een feitelijke analyse van hun salarisontwikkeling sinds 1970.

Uit de gesprekken die het college in 2022 voerde met politieke ambtsdragers kwam de behoefte naar voren om op enigerlei wijze een werkwijze te ontwikkelen om de financiële aanspraken voor de politieke ambtsdragers onderling en ten opzichte van vergelijkbare functies elders in de samenleving te rangordenen en te waarderen. Taakzwaarte en veranderingen in de taakzwaarte worden door politieke ambtsdragers vaak genoemd als belangrijk criterium in dit verband.

In de studie naar een beloningsstructuur is het college in gesprek gegaan met de op dit punt deskundige ambtenaren van het ministerie van BZK over de historie en achtergronden voor de uitgangspunten van een functie- en loongebouw voor politieke ambtsdragers. Het college beziet of het ontwikkelen van een loongebouw op basis van een soort van functiewaardering mogelijk zou zijn of aan welke alternatieven zou kunnen worden gedacht, zodat die een vergelijkbare rationele basis geven voor de toereikendheid van de financiële vergoedingen. Het college zal in 2024 hierover een advies uitbrengen.

Overige werkzaamheden

In januari 2023 heeft het college kennisgemaakt met de Raad voor het Openbaar Bestuur en is er onder meer gesproken over het principe van het lekenbestuur en de door politieke ambtsdragers ervaren werkdruk.

Op 22 juni 2023 heeft een afvaardiging van het college deelgenomen aan de heidag van de adviescommissie Rechtspositie Politieke Ambtsdragers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Een afvaardiging van het college heeft op 17 november 2023 gesproken met de presidia van de gemeenteraden van de vier grote steden. Het gesprek vond plaats naar aanleiding

van de brief van de vier grote gemeenten over de structureel hogere tijdsbesteding (dan de veronderstelde 16-22 uur per week) en de beloning die daarmee geen gelijke tred meer zou houden.



Financiële verantwoording

Financiële verantwoording

Voor het jaar 2023 is het college een subsidie toegekend door het ministerie van BZK ter grootte van maximaal € 39.930,- voor het uitvoeren van een onderzoek naar soortgelijke instellingen als het college in andere Westerse democratieën.

De secretariële ondersteuning van het adviescollege wordt geleverd door het CAOP te Den Haag en wordt bekostigd vanuit een subsidieregeling die het CAOP onderhoudt met het ministerie van BZK. De subsidieregeling omvat de inzet van twee juridisch adviseurs (de secretaris en adjunct-secretaris), beide voor 12 uur per week, en een administratief medewerker voor drie uur per week. Verder worden de kosten van beveiliging/AVG en de kosten van communicatie, het beheer van de website, de vacatiegelden en reiskosten van de commissieleden, alsook de vergaderkosten uit de subsidieregeling bekostigd.

Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 13, 2514 EA Den Haag

Bel of mail voor info:
+31 70 3 765 746
info@adviescollege-rpa.nl

www.adviescollege-rpa.nl