

Vergaderjaar 2010–2011

**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. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN VERSLAG**

Ontvangen 26 mei 2011

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heeft de regering kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het voorstel van wet houdende 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.

Verheugd is de regering over de door leden van de fracties van het CDA, de VVD en de PVV uitgesproken steun voor de strekking van het wetsvoorstel, te weten het waarborgen van de rechtstreekse betaling van vergoedingen aan politieke ambtsdragers.

Ook de leden van andere fracties die een inbreng hebben ingeleverd hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel. De leden van de SP-fractie geven aan met teleurstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel.

In deze nota gaat de regering in op de vragen en opmerkingen in het verslag, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is gevolgd. Waar vragen van de leden van de verschillende fracties betrekking hebben op hetzelfde onderwerp zijn deze evenwel in de beantwoording samen genomen. Gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt u een nota van wijziging op het wetsvoorstel aangeboden.

De leden van de SP-fractie missen een overtuigende motivering voor het wetsvoorstel, en verwijzen daarbij naar het advies van de Raad van State. Zij vragen waarom in voorbereiding op het wetsvoorstel geen overleg is gepleegd met de SP maar is gekozen voor een wettelijk dwangmiddel.

Het wetsvoorstel beoogt tegen te gaan dat overheden gehouden zijn de geldelijke vergoedingen van politieke ambtsdragers aan de politieke partij

te betalen, en niet aan de politieke ambtsdragers. De Raad van State stelde de vraag in hoeverre het mogelijk is om het beoogde doel te bereiken zonder wettelijke regeling, bijvoorbeeld via de weg van goed overleg. In artikel 83 van boek 3 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat vorderingsrechten overdraagbaar zijn, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet. Teneinde te voorkomen dat de geldelijke vergoedingen van politieke ambtsdragers kunnen worden gecedeerd is dan ook een wettelijke voorziening vereist die dit onmogelijk maakt. Daarin voorziet het onderhavige wetsvoorstel. Het principe dat overheden de bezoldigingen in persoon uitbetalen en niet aan derden, moet eenduidig geregeld worden. Dit dient niet de uitkomst te zijn van overleg. **Overigens geldt de voorgestelde regeling dat de bezoldigingen niet gecedeerd kunnen worden niet alleen ten aanzien van politieke partijen. Ook overdracht aan bijvoorbeeld een BV behoort niet meer tot de mogelijkheden.**

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel dat wettelijk wordt geregeld dat de geldelijke voorzieningen 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. De voorgestelde regeling laat onverlet dat politieke ambtsdragers een deel van hun vergoeding aan hun politieke partij afstaan. Zij vragen tegen welke (juridische) dilemma's de regering bij het onderhavige vraagstuk is aangelopen en voor welke afwegingen de regering heeft gestaan. Tevens vragen de leden van deze fractie of bij dit vraagstuk ook artikel 8 van de Grondwet (vrijheid van vereniging) in ogenschouw is genomen en wat in casu de relatie is met dat artikel.

Anders dan de leden van de VVD-fractie veronderstellen, is de regering bij het onderhavige vraagstuk niet tegen (juridische) dilemma's opgelopen. Er is ook geen directe relatie met artikel 8 van de Grondwet en de daarin verankerde verenigingsvrijheid. Het wetsvoorstel houdt geen beperking in van de verenigingsvrijheid, omdat het zich niet richt tot de politieke partijen, maar tot de overheden die de geldelijke voorzieningen aan politieke ambtsdragers uitbetalen. Onderhavig wetsvoorstel (32 220) betreft de uitbetaling van de geldelijke voorzieningen aan Kamerleden. Het voorstel regelt dat deze uitsluitend worden uitbetaald aan de persoon die het ambt vervult. De leden van deze fractie merken terecht op dat dit de volksvertegenwoordiger niet belet vervolgens zelf afdrachten aan de politieke partij te doen. Van een beperking van de verenigingsvrijheid is dus geen sprake.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of er een concrete aanleiding is om nu via dit wetsvoorstel te voorzien in een bepaling waarin wordt geregeld dat overheden cessies niet naleven of dat er slechts is geconstateerd dat er sprake is van een wettelijke omissie die nu wordt gecorrigeerd. Ook vragen zij naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor eventuele cessies die door de Eerste en Tweede Kamer worden gevolgd.

In het nader rapport is slechts gezegd dat, anders dan de Raad van State leek te veronderstellen, het *kabinet* op dit moment niet meewerkt aan cessieovereenkomsten, om de simpele reden dat de betaling van de schadeloosstelling van Kamerleden geschiedt door de loonadministraties van de beide Kamers van de Staten-Generaal zelf. De regering heeft begrepen dat daarbij inderdaad sprake is van betalingen direct aan de partij op basis van aktes van cessie.<sup>1</sup> De inwerkingtreding van deze wet zal voor deze loonadministraties een einde maken aan deze ongewenste situatie, omdat zij vanaf dat tijdstip wettelijk verplicht zullen zijn om aan

<sup>1</sup> Aanhangsel Handelingen I, 2007–2008, nr. 3.

de Kamerleden in persoon te betalen. Die verplichting geldt zowel voor bestaande als toekomstige situaties.

De leden van de SP-fractie stellen onder verwijzing naar het advies van de Raad van State dat de regering geen overtuigende motivering geeft voor het wetsvoorstel. Zij vragen waarom de afdrachtregeling van de SP een bedreiging is voor de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers nu deze op basis van vrijwilligheid geschiedt, door de partij niet kan worden afgedwongen en door de vertegenwoordigers eenzijdig kan worden opgezegd. Ook verwijzen zij naar een opvatting van de VNG, zoals gepubliceerd in VNG-Magazine dat het niet aan gemeenten is om te beoordelen of volksvertegenwoordigers gebruikmaken van de overeenkomst van cessie en vragen waarom de regering deze opvatting niet deelt.

In 2008 is aan de VNG, het IPO en de UvW een reactie gevraagd op het voornemen van de regering om rechtstreekse betaling van de geldelijke voorzieningen aan politieke ambtsdragers te waarborgen. De VNG gaf aan van meerdere gemeenten de vraag gekregen te hebben of zij medewerking moesten geven aan de actes van cessie en dat door de VNG voor deze gemeenten de (wettelijke) regels op een rijtje waren gezet. De VNG stelde echter verder in de reactie dat men kon instemmen met de strekking van de voorstellen die er geen misverstand over laten bestaan dat de uitbetaling aan de betrokken ambtsdrager zelf plaatsvindt en dat de overheidsinstantie buiten de relatie van een ambtsdrager en zijn politieke groepering moet blijven. Ook de UvW liet weten in te kunnen stemmen met de voorstellen en van mening te zijn dat politieke ambtsdragers zelf de vergoedingen voor hun werkzaamheden dienen te ontvangen en dat er in het geval van cessie een ongewenste betalingsrelatie bestaat tussen de overheid en een politieke partij. Het IPO kon eveneens instemmen met de voorstellen van de regering. De koepelorganisaties van zowel de gemeenten, de provincies als de waterschappen onderschreven dus de strekking van de voorstellen en achtten de betalingsrelaties tussen de overheden en de politieke partij ongewenst.

Het aan het ambt verbonden inkomen komt de politieke ambtsdrager toe. Hoe die dat inkomen besteedt is een eigen keuze. Die bestedingsvrijheid dient echter boven iedere twijfel verheven te zijn. Bij de cessieconstructies, waarbij het gehele inkomen aan de partij wordt betaald, is de ambtsdrager feitelijk voor zijn levensonderhoud afhankelijk van de politieke partij. Het is immers de politieke partij die een deel van de bezoldiging uitbetaalt en de rest behoudt. Dit alles verdraagt zich naar het oordeel van de regering niet met de onafhankelijke positie die gekozen volksvertegenwoordigers behoren te hebben, ook tegenover de politieke partij die hen op de kandidatenlijst heeft geplaatst. Bij die onafhankelijkheid past niet dat er als het ware een arbeidsrelatie ontstaat tussen politieke partij en ambtsdrager. De regering gaat ervan uit dat afdrachten dienen te geschieden op basis van daadwerkelijke vrijwilligheid. Dit impliceert dat men zelf het inkomen ontvangt en vervolgens zelf uit dat inkomen een afdracht betaalt.

De leden van de SP-fractie geven aan dat de regering een beroep doet op het grondwettelijke principe van «stemmen zonder last». Zij constateren dat dit principe in 1815 in de Grondwet is opgenomen toen het Koninkrijk der Nederlanden 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.» De leden van de SP-fractie vragen nu of de regering deze interpretatie van artikel 67, derde lid, van de Grondwet, deelt.

De door de leden van de SP-fractie beschreven interpretatie van artikel 67, derde lid, van de Grondwet inzake het principe van «stemmen zonder last» stemt overeen met hetgeen daarover in de memorie van toelichting is gezegd. Anders dan deze leden hadden begrepen, concludeert de memorie van toelichting echter niet tot de door hen genoemde strijdigheden. In de memorie is wat dit betreft slechts een schets gegeven van de principes en beginselen die zien op de onafhankelijkheid van volksvertegenwoordigers en van het belang wat daaraan moet worden gehecht. Daarbij zijn ook de grondwettelijke kaders weergegeven. In dat verband zijn zowel het principe van «stemmen zonder last» als de zuiveringseed ter sprake gekomen. De conclusie van de regering in dit onderdeel van de memorie van toelichting was dat een gekozene in de uitoefening van zijn Kamerlidmaatschap niet juridisch gebonden is aan de besluiten van de politieke partij en dat hij in het verlengde daarvan ook niet financieel van de partij afhankelijk dient te zijn.

Zowel de leden van de SP-fractie, de VVD-fractie en de SGP-fractie stellen vragen over verplichte afdrachtregelingen, zoals deze momenteel tussen volksvertegenwoordigers en partijen bestaan.

De leden van de SP-fractie menen dat de regering terecht aangeeft 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. Zij vragen waarom de afdrachtregelingen van de SP dan wel in strijd zouden zijn met het principe van stemmen zonder last en met de zuiveringseed. Ook vragen zij of de gedragscode die vertegenwoordigers van de PvdA in de toekomst moeten tekenen in strijd is met de onafhankelijkheid van politici.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de zuiveringseed zich verhoudt tot bepalingen in statuten van politieke partijen, waaruit voortvloeit dat leden van een partij die kandidaat worden gesteld voor openbare lichamen een verklaring moeten tekenen, waarin zij verklaren dat zij de geldelijke vergoedingen afdragen aan de politieke partij. Het komt hen voor dat deze bepaling in strijd is met de zuiveringseed. Ook vragen zij wat de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel betekent voor dergelijke statuten.

Ook vragen zij wat het betekent voor de geldigheid van de statuten indien, 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, een verklaring moeten tekenen, dat ze een deel van hun vergoeding aan de partij zullen afstaan.

Ook de leden van SGP-fractie vragen wat het principiële verschil is tussen de rechtstreekse betaling door de overheid aan politieke partijen en de verplichte afdrachtregelingen tussen volksvertegenwoordigers en partijen. Ze begrijpen het argument dat de overheid geen deelgenoot moet zijn in de relatie tussen partij en volksvertegenwoordiger. Onduidelijk is hen

echter in hoeverre verplichte afdrachten door volksvertegenwoordigers aan partijen wèl passen bij het Grondwettelijk verbod van last.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft niet tot doel partijafdrachten als zodanig tegen te gaan. De regering ziet dit als een aangelegenheid tussen de partij en de individuele ambtsdragers. **Wel zij opgemerkt dat – gelet op het vrije mandaat – partijafdrachten geen verplichtend karakter kunnen hebben.** Het uitgangspunt dat volksvertegenwoordigers en ambtsdragers volledig onafhankelijk moeten kunnen functioneren, brengt voorts met zich mee dat deze voor hun inkomen niet afhankelijk moeten zijn van een politieke partij. Bij de constructie met cessieovereenkomsten doet zich de situatie voor dat de ambtsdrager zijn bezoldiging niet meer van de overheid ontvangt, maar de facto van de partij. Daarom wordt voorgesteld dat een partijafdracht niet kan worden vormgegeven door middel van een cessie-overeenkomst. Het gegeven dat partijafdrachten louter een aangelegenheid tussen de partij en de individuele ambtsdragers dienen te zijn, ligt ten grondslag aan de overweging dat directe betalingsrelaties tussen de overheid en de partij voorkomen moeten worden. Daartoe strekt het onderhavige wetsvoorstel.

Het is vervolgens aan de volksvertegenwoordiger zelf om – op basis van vrijwilligheid – afdrachten aan de politieke partij te doen. Van strijd met de zuiveringseed is sprake als betalingen worden gedaan met het oogmerk gekozen te worden.<sup>1</sup> Met betalingen met dat doel zou de onafhankelijkheid – en de integriteit – van de gekozen ambtsdrager onaanvaardbaar in het geding zijn. Onder die omstandigheden is een belofte om afdrachten te betalen in strijd met de zuiveringseed, maar van partijafdrachten als zodanig kan dit niet worden gezegd. Deze beogen een financiële bijdrage te leveren aan de partij. De aard van het ambt van volksvertegenwoordiger brengt naar het oordeel van de regering met zich mee dat afdrachten niet afdwingbaar zijn. De politieke partij kan naleving niet in rechte vorderen. Ook kan een volksvertegenwoordiger die de betalingen staakt, niet de zetel in de volksvertegenwoordiging worden ontnomen. Iedere volksvertegenwoordiger heeft een eigen mandaat.

Het is primair aan iedere volksvertegenwoordiger om voor zichzelf te beoordelen hoe de afdracht en de aard van de afspraken daaromtrent zich verhouden tot het vrije mandaat en de zuiveringseed. De regering ziet geen aanleiding daar nadere regels over te stellen. Wel is er aanleiding om de directe betalingen van schadeloosstellingen aan politieke partijen tegen te gaan, zoals voorzien in dit wetsvoorstel.

### 3. Reikwijdte van de wet

De leden van de CDA-fractie vragen of hun constatering juist is dat het wetsvoorstel geen invloed heeft op de situatie waarbij 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 onkostenvergoeding te ontvangen. Wat gebeurt er wanneer het Kamerlid zelf de volledige schadeloosstelling in de partijkas stort, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe de regering aankijkt 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. Zij willen weten of bij vrijwillige afdracht, dus zonder verzoek daartoe van de partij, ook kan worden opgetreden.

---

<sup>1</sup> Zie Kamerstukken II, 1989–1990, 21 208, nr. 5.

De leden van de CDA-fractie hebben het juist begrepen dat het wetsvoorstel niet beoogt tegen te gaan dat een Kamerlid zelf besluit om de schadeloosstelling geheel of deels aan de partij af te dragen. Voorgesteld wordt te waarborgen dat de schadeloosstelling aan het Kamerlid wordt uitbetaald. Die heeft daarover vervolgens de vrije beschikking. Het is juist dat individuele beschikkingsrecht dat het wetsvoorstel beoogt te waarborgen. De bezoldigingen en geldelijke voorzieningen betreffen aan de politieke functie verbonden inkomen en onkostenvergoedingen. Het inkomen dient ter voorziening van het levensonderhoud en voor persoonlijke uitgaven. In de besteding daarvan is de ambtsdrager volledig vrij. De onkostenvergoedingen zijn bestemd voor uitgaven gedaan in de uitoefening van de functie.

Een Kamerlid kan besluiten een deel van de schadeloosstelling aan de partij te schenken. De regering ziet geen aanleiding om afdrachten aan politieke partijen als zodanig te verhinderen, mits deze in volstrekte vrijheid geschieden en op basis van vrijwilligheid worden gedaan. Het betreft hier dan een interne partijaangelegenheid.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering inzicht te geven in de wijze waarop de vrijheid van de besteding van de bezoldiging van politieke ambtsdragers is geregeld in andere Europese landen. Deze leden constateren voorts dat vrijwel alle politieke partijen afdrachtregelingen kennen voor hun politiek vertegenwoordigers. Zij vragen de regering in te gaan op de wijze waarop deze afdracht geregeld is en de mogelijke invloed hiervan op de onafhankelijkheid van de politieke ambtsdrager.

Ook de leden van SGP-fractie vragen wat het principiële verschil is tussen de rechtstreekse betaling door de overheid aan politieke partijen en de verplichte afdrachtregelingen tussen volksvertegenwoordigers en partijen. Ze begrijpen het argument dat de overheid geen deelgenoot moet zijn in de relatie tussen partij en volksvertegenwoordiger. Onduidelijk is hen echter in hoeverre verplichte afdrachten door volksvertegenwoordigers aan partijen wèl passen bij het grondwettelijke verbod van last. Ook vragen zij of meer zicht kan worden gegeven op de diverse nu geldende regelingen voor afdrachten aan partijen en in hoeverre dergelijke afdrachten verplicht worden gesteld. Zij vragen of een dergelijke verplichte afdracht niet eveneens moet 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.

De regering beschikt niet over een overzicht van regelingen over de besteding van bezoldigingen in Europese landen en is ook niet voornemens hier onderzoek naar te verrichten. Dat ook in andere Europese landen wel opgelegde afdrachtregelingen voorkomen, kan worden afgeleid uit de kritische opmerkingen daarover van de *Venice commission* zoals beschreven bij de beantwoording van de vragen bij het wetsvoorstel 32 221.

Het is de regering bekend dat er bij de meeste Nederlandse politieke partijen regelingen of afspraken zijn over bijdragen of afdrachten aan de partij of de bestuurdersvereniging. Dat is een aangelegenheid tussen de volksvertegenwoordiger of ambtsdrager en de partij. De overheid is hier niet bij betrokken. Overweging bij dit wetsvoorstel is ook dat de overheid niet betrokken dient te zijn bij dergelijke afspraken. Wel kan men de vraag stellen hoe afdwingbaar de afspraken zijn. In de rechtspraak en de literatuur bestaat overeenstemming over het feit dat afspraken over het afstaan van de zetel bij niet nakomen van bepaalde afspraken nietig zijn.

Zo is bijvoorbeeld nietig een afspraak tussen partij en kandidaat volksvertegenwoordigers dat deze de door hen te verwerven zetels weer zouden opgeven, wanneer een lid het partijlidmaatschap verliest of opgeeft.<sup>1</sup> Een dergelijke overeenkomst strijdt met het beginsel van het vrije mandaat. Ook in de enige rechterlijke uitspraak, voor zover mij bekend, over een statutaire afdrachtregeling van een politieke partij, oordeelde de rechter dat die regeling onverbindend was, omdat ze de financiële onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiger aantastte en zo diens vrije mandaat in gevaar bracht.<sup>2</sup>

De leden van de SP-fractie schetsen kort de geschiedenis van de opkomst van politieke partijen in Nederland en vragen of het onderhavige wetsvoorstel naar zijn reikwijdte past in deze historische context. Ook geven zij aan graag een overzicht te ontvangen van de verschillende afdrachtregelingen en de eventuele sancties die worden getroffen als volksvertegenwoordigers deze afspraken niet nakomen. Met de Raad van State vragen deze leden ook wat het principiële verschil is tussen de overeenkomst van cessie en andere vormen van partijafdracht.

Zoals de leden van de SP-fractie ook constateren, wil het onderhavige wetsvoorstel inderdaad niet verbieden dat politieke partijen met hun volksvertegenwoordigers afspraken maken over financiële afdrachten. Als eerder beschreven, kunnen deze afspraken echter geen verplichtend karakter hebben en ook niet worden afgedwongen. Ook is eerder beschreven wat het principiële verschil is tussen de overeenkomst van cessie en andere vormen van partijafdracht. Anders dan bij andere partijafdrachten, geschieden bij de cessieconstructies de betalingen niet meer aan de ambtsdrager, maar rechtstreeks aan de politieke partij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of alsnog kan worden 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 een verband te veronderstellen tussen een cessie en een mogelijk verlies aan politieke onafhankelijkheid. Tevens vragen zij in hoeverre sprake is van vrijwilligheid dan wel onvrijwilligheid bij de afdracht van bijdragen van gekozenen aan politieke partijen en in hoeverre is de cessie als een vorm van onvrijwilligheid is 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 rechthebbende 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 vigore 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. Zij vragen hoe deze afspraak zich tot deze wetsvoorstellen verhoudt.

Waar het de onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers betreft, is de regering van mening dat deze met zich meebrengt dat men de aan de uitoefening van de functie verbonden bezoldigingen en vergoedingen zelf ontvangt. Het aan het ambt verbonden inkomen moet vrijelijk kunnen worden besteed. Dat betekent dat men ook kan besluiten uit dat inkomen een afdracht aan de politieke partij te doen. Het wetsvoorstel stelt daar geen beperkingen aan. Het blijft een zaak tussen de partij en de politieke ambtsdrager. Het voorstel ziet er alleen op dat de ambtsdrager zelf de zeggenschap houdt over de daaruit eventueel voortvloeiende betalingen en dat de overheid geen deel wordt van deze interne partijaanleggen. Daartoe wordt bepaald dat de bezoldigingen en vergoedingen

---

<sup>1</sup> Hoge Raad 18 november 1988, AB 1989.

<sup>2</sup> Kantonrechter Groningen 31 januari 2002, NJ 2002, 238.

uitsluitend in persoon worden uitbetaald en dat de desbetreffende vorderingen niet overdraagbaar zijn.

### **3. Cessie**

De leden van de PvdA-fractie geven aan graag een toelichting van de regering te ontvangen over de fiscale gevolgen van een cessieovereenkomst met een politieke partij. Zij vragen hoe de inkomstenbelasting wordt geheven over inkomen waarvan men door middel van een cessieovereenkomst afstand heeft gedaan.

De overheden betalen, ook indien zij aan de partij overmaken, de bezoldigingen en vergoedingen netto uit. Dat betekent dat er afdracht van loonbelasting geschiedt. Ondanks het feit dat aan de partij wordt betaald, wordt de vergoeding namelijk wel aangemerkt als persoonlijk inkomen van de betrokken politieke ambtsdrager. De overheden zijn dus ook verplicht de verschuldigde loonbelasting in te houden. De afdrachtenregeling biedt de politieke ambtsdragers een mogelijkheid van giftenaftrek. Zij kunnen de afdrachten bij hun belastingaangifte binnen de fiscale kaders als gift aftrekken. Daarvoor geldt de algemene regeling voor giftenaftrek. Daarbij is bepaald dat de Belastingdienst de ontvanger van de gift moet hebben aangemerkt als «algemeen nut beogende instelling» (ANBI). Ook politieke partijen zijn als zodanig aangewezen. Overigens geldt deze mogelijke aftrekbaarheid als gift ook voor afdrachten die niet geschieden op basis van een cessie.

De leden van de VVD-fractie geven aan te hebben begrepen dat het wetsvoorstel voorkomt dat vergoedingen en aanspraken door de politieke ambtsdragers aan een derde kunnen worden overgedragen. Zij vragen of daarmee nu ook daadwerkelijk andere constructies die bewerkstelligen dat de schadeloosstelling en andere financiële voorzieningen bij de politieke partij terecht komen zijn uitgesloten. Zo vragen zij of het bijvoorbeeld mogelijk zal blijven dat de ambtsdrager een bank opdracht geeft het bedrag alsnog door te geleiden naar de penningmeester van een politieke partij, waarmee aldus het cessieverbod wordt omzeild. Zoals eerder beschreven wordt met de voorstellen geregeld dat overheden de aan het ambt verbonden geldelijke voorzieningen altijd in persoon uitbetalen. Andere vormen van partijafdrachten worden niet tegengegaan. Er wordt dus niet getreden in de bestedingsvrijheid van het aan het ambt verbonden inkomen. Net als ieder ander staat het politieke ambtsdragers vrij om bijdragen te doen aan een politieke partij. Dit wetsvoorstel brengt daar geen beperkingen in aan.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe het toezicht op het handhaven van het cessieverbod is geregeld. Zo vragen zij of de uitbetalende instanties zich steeds ervan dienen te vergewissen dat het rekeningnummer dat de gekozen opgeeft, inderdaad onder beheer van de gekozen 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.



De regering onderschrijft het belang dat deze leden hechten aan de onafhankelijkheid van politieke ambtsdragers. Politieke partijen stellen de kandidatenlijsten op en bepalen de lijstvolgorde. Maar volksvertegenwoordigers worden in persoon gekozen en dragen een eigen verantwoordelijkheid. In lijn daarmee is in dit wetsvoorstel bepaald dat de vergoedingen verbonden aan de uitoefening van de functie ook in persoon worden uitbetaald. Betaling aan derden zal dan niet meer mogelijk zijn. Dat impliceert, zoals deze leden terecht veronderstelden, dat de uitbetalende instantie zich ervan dient te vergewissen dat het rekeningnummer aan de gekozen toebehoort.

#### **4. Invoeringstraject**

De leden van de CDA-fractie vragen of een inschatting kan worden gemaakt van de duur van het invoeringstraject van het wetsvoorstel. Zij constateren dat 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, zo vragen deze leden.

De veronderstelling van de leden van de CDA-fractie dat de overheid op dit moment niet aan cessies meewerkt die uitbetaling aan derden regelen, berust op een misverstand. Eerder is in paragraaf 2 aangegeven dat waar het Kamerleden betreft, de betaling van de schadeloosstelling geschiedt door de loonadministraties van de beide Kamers van de Staten-Generaal zelf. Naar wij begrepen hebben vinden daarbij ook betalingen aan derden plaats. Ook bij de verschillende medeoverheden vinden nu op basis van cessie-overeenkomsten betalingen aan derden plaats.

Indien de voorgestelde wetswijziging in werking is getreden, moeten de geldelijke voorzieningen in persoon worden uitbetaald. Betaling aan derden is dan niet meer mogelijk. Het betreft alle betaalopdrachten ter betaling van de aan het ambt verbonden geldelijke voorzieningen. Dat betekent allereerst dat de overheden die het betreft hierover geïnformeerd moeten worden, zodat ze hun betalingssystemen hierop kunnen aanpassen. Ook dienen zij de volksvertegenwoordigers en andere politieke ambtsdragers hiervan op de hoogte te stellen. Deze zullen verzocht moeten worden om de gegevens aan te leveren van hun persoonlijke betaalrekening waaraan in het vervolg de bedragen zullen worden overgemaakt.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. P. H. Donner