

Kenmerk	W04.18.0192/I
Datum advies	10 september 2018
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels inzake de rechtspositie van staten- en commissieleden, gedeputeerden, commissarissen van de Koning, raads- en commissieleden, wethouders, burgemeesters en de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en de voorzitters van de waterschappen (Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers).

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2018, no.2018001276, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels inzake de rechtspositie van staten- en commissieleden, gedeputeerden, commissarissen van de Koning, raads- en commissieleden, wethouders, burgemeesters en de leden van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur en de voorzitters van de waterschappen (Rechtspositiebesluit decentrale politieke ambtsdragers), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit is de derde en laatste tranche waarbij zeven afzonderlijke rechtspositiebesluiten worden geharmoniseerd en gebundeld tot een nieuw besluit.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht op onderdelen aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen.

1. Verhouding met organieke wetten

Een bijzonder aspect van de harmonisering en modernisering in de verschillende tranches is dat zoveel mogelijk verplicht wordt vastgesteld wat de voorwaarden zijn voor toekenning van de vergoedingen, tegemoetkomingen of rechtspositionele voorzieningen aan de individuele politieke ambtsdragers. De regering wil hiermee voorkomen dat deze voorwaarden onderwerp worden van onderhandelingen of politieke discussie. Daarom is er nog in slechts vier situaties ruimte voor de decentrale overheden om regels te stellen over de eigen rechtspositie. (*zie noot 1*) Volgens de toelichting hebben deze situaties met elkaar gemeen dat het steeds gaat "om de vraag of een bepaalde groep statenleden, raadsleden of leden van het algemeen bestuur aanspraak zou moeten kunnen maken op een bepaalde vergoeding; de politieke discussie gaat uitdrukkelijk niet over een declaratie van een individu." (*zie noot 2*)

De Afdeling merkt op dat deze benadering, waarmee beoogd wordt dat de afweging zich beperkt tot het nut en noodzaak van die specifieke voorziening in de lokale context, weliswaar het risico verkleint dat personen onderwerp worden van het politieke discours, maar dit risico niet wegneemt. Daardoor blijft de kans bestaan dat er een ongewenste discussie ontstaat, bijvoorbeeld wanneer de verhoudingen kleinschaliger zijn. Gelet op het belang om te voorzien in een adequate invulling van de rechtspositie van decentrale politieke ambtsdragers, adviseert de Afdeling in de toelichting voor elk van de vier genoemde gevallen nader te motiveren waarom is gekozen voor handhaving van de verordenende bevoegdheid

en zonodig het besluit aan te passen.

2. Nummering van het besluit

Een aantal van de artikelen van het ontwerpbesluit heeft de aanduiding "(leeg)". Dit heeft ermee te maken dat elke bestuurslaag zijn eigen hoofdstuk heeft. Daarbij is ervoor gezorgd dat de afdelingen en artikelen in de verschillende hoofdstukken met elkaar corresponderen. De artikelnummering bestaat uit drie cijfers, in de volgorde hoofdstuk, afdeling, artikel. Volgens de toelichting is daarmee direct duidelijk in welk hoofdstuk en in welke afdeling het artikel staat, en op welke beroepsgroep het van toepassing is. *(zie noot 3)* Omdat sommige onderwerpen niet voor elke bestuurslaag van belang zijn, is het desbetreffende artikel(nummer) alleen ingevuld in het hoofdstuk met betrekking tot de bestuurslaag waarvoor dat relevant is. De corresponderende artikelen in de andere hoofdstukken zijn dan leeg.

a. Hoewel de nummering van het besluit uit het oogpunt van vergelijkbaarheid aantrekkelijk is, omdat een artikel dat van toepassing is op bestuurslaag Y, door de wijze van nummering tevens de positie van het artikel voor de bestuurslagen X en Z aanduidt, geldt dit niet voor de gebruiker ervan, die alleen hoeft te weten welk hoofdstuk en welke afdeling op hem van toepassing zijn. Dat, om een voorbeeld te noemen, de reiskostenvergoeding, ongeacht het toepasselijke hoofdstuk, steeds te vinden is in afdeling 1, paragraaf 2, artikel 7 (d.w.z. in de artikelen 2:1.7, 3:1.7 en 4:1.7) is uitsluitend van belang voor iemand die tegelijk statenlid, raadslid en lid van het algemeen bestuur van het waterschap is. Die combinatie zal zich niet snel voordoen. Afgezien daarvan leidt deze wijze van nummering ertoe dat een aantal artikelen is voorzien van de aanduiding "(leeg)", omdat het onderwerp voor de betreffende bestuurslaag van geen belang is. Mede gelet op hetgeen gebruikelijk is adviseert de Afdeling daarom te voorzien in een doorlopende nummering en geen artikelnummers op te nemen zonder tekst of met de aanduiding "(leeg)". *(zie noot 4)*

b. De artikelsgewijze toelichting is vanuit dezelfde gedachte opgezet als de nummering van het besluit, waardoor men de toelichting niet vindt waar men haar zou verwachten. Dit betekent bijvoorbeeld dat artikel 4:0.5 wordt toegelicht voor artikel 2:1.1, omdat de toelichting zich richt op het specifieke onderwerp (het laatste getal in een artikelnummer), in plaats van op de volgorde van het besluit (hoofdstuk, afdeling, artikel). Dit is niet bevorderlijk voor de overzichtelijkheid van de nota van toelichting. Gelet hierop adviseert de Afdeling bij de artikelsgewijze toelichting de in het besluit gehanteerde volgorde van de artikelen aan te houden. Ook dan blijft het mogelijk vergelijkbare artikelen gecombineerd te bespreken.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W04.18.0192/I

- Aan artikel 2:1.5, 3:1.5 en 4:1.5 toevoegen dat voor zover het fractievoorzitterschap in de loop van de maand begint of eindigt, de toelage voor die maand naar rato van de duur wordt toegekend.
- In de nummering van afdeling en artikel de dubbele punt vervangen door een punt (zie de toelichting bij aanwijzing 3.54 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

- Artikel 5:1, eerste lid, als volgt formuleren: Artikel 9, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden, zoals dat luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 2 van dit besluit, blijft van toepassing ten aanzien van de statenleden ten behoeve waarvan gedeputeerde staten één of meer collectieve verzekeringen hebben afgesloten.
- Artikel 5:1, derde lid, als volgt formuleren: Artikel 10, eerste lid, van het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden, zoals dat luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 3 van dit besluit, blijft van toepassing ten aanzien van de raadsleden ten behoeve waarvan het college van burgemeester en wethouders één of meer collectieve verzekeringen heeft afgesloten.
- Artikel 5:1, vierde lid, als volgt formuleren: Artikel 14a van het Rechtspositiebesluit burgemeesters, zoals dat luidde op de dag voor de datum van inwerkingtreding van hoofdstuk 3 van dit besluit, blijft van toepassing ten aanzien van de burgemeester aan wie voor die datum een toelage is toegekend als bedoeld in artikel 14a.
- Elke eerste afdeling van een hoofdstuk beginnen met 1 (in plaats van met 0).
- Aanwijzing 2.28 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.

Nader rapport (reactie op het advies) van 16 oktober 2018

1. Verhouding met organieke wetten

Het gaat hierbij ten eerste om de beslissing een toelage toe te kennen als wordt besloten een bijzondere commissie in te stellen (artikelen 2.1.4, 3.1.4 en 4.1.4). In tegenstelling tot bijvoorbeeld de vertrouwenscommissie, is de instelling van een bijzondere commissie niet verplicht. Wanneer sprake is van een verplichte commissie, is politieke discussie over de vergoeding van de leden niet wenselijk. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de rechtspositie van fractievoorzitters: alle volksvertegenwoordigingen hebben fractievoorzitters. Zij hebben meer taken en verantwoordelijkheden dan hun fractieleden. Het is ongewenst dat de beloning voor dat meerwerk steeds voorwerp van onderhandeling is. Daarom is er alle reden om de toelage voor betrokkenen verplicht, op centraal niveau, vast te stellen.

Voor wat betreft de toelage voor leden van bijzondere commissies ligt dit anders. Het voorkomen van bijzondere commissies verschilt per gemeente, provincie of waterschap en ook is er een variëteit in de aard van dit soort commissies. Niet alleen is het gezien deze variëteit niet doenlijk om centraal een bepaald bedrag verplicht vast te stellen, maar ook is op dit punt de politieke discussie juist gewenst. Het gaat om de vraag over nut en noodzaak van een dergelijke commissie in de lokale context en, daarvan afgeleid, over de vraag welke vergoeding gerechtvaardigd wordt geacht voor de extra werkzaamheden die van de leden van die commissie worden verwacht. Omdat doel, taken en verantwoordelijkheden van de beoogde bijzondere commissie op lokaal niveau worden bepaald, ligt het in de rede dat de volksvertegenwoordiging bij verordening bepaalt wat de hoogte is van de vergoeding voor de verwachte werkzaamheden. De hoogte is wel gemaximeerd, namelijk op €120 per maand.

Ook met betrekking tot de toelage voor leden van een onderzoekscommissie is (in de artikelen 2.1.3, 3.1.3 en 4.1.3) geregeld dat de hoogte van de toelage bij verordening wordt bepaald, zij het dat ook in die bepalingen een maximumvergoeding is opgenomen. Ook hier geldt dat het benodigde werk inhoudelijk en qua belasting te veel kan variëren om hiervoor een vast bedrag in het besluit op te nemen en er in zoverre dus ruimte moet zijn voor lokale verschillen.

Een andere verordeningsbevoegdheid is in het besluit opgenomen met betrekking tot de

vergoeding van loopbaanoriëntatie en mobiliteit bevorderende activiteiten van raadsleden. Deze bevoegdheid geldt alleen voor raadsleden van 100.000-plus gemeenten. Er is voor gekozen om deze aanspraak niet verplichtend op te leggen, omdat gebleken is dat niet alle volksvertegenwoordigers in dezelfde mate behoefte hebben aan deze maatregel. Daarom moet de politieke afweging over de wenselijkheid om gebruik te maken van deze voorziening en over de daaraan verbonden financiële consequenties voor het desbetreffende overheidsorgaan op lokaal niveau plaatsvinden.

Ook ten aanzien van de voorzieningen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden voor volksvertegenwoordigers van provincies, gemeenten en waterschappen geldt dat een verordnungsbevoegdheid aangewezen is. De desbetreffende bepalingen zijn een gemoderniseerde versie van de reeds bestaande grondslagen voor een voorziening die binnen provincies en gemeenten al sinds jaar en dag een verordnungsbevoegdheid betreft. Het gebruik ervan is door de jaren heen beperkt geweest. Hieruit blijkt dat de behoefte aan een voorziening ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden per overheidsorgaan verschilt.

De nota van toelichting is met betrekking tot deze onderwerpen aangepast.

In voetnoot 2 van het advies wijst de Afdeling ten slotte op de verordnungsbevoegdheid om de kosten voor woon-werkverkeer (aan raadsleden) te vergoeden. In dit verband wordt opgemerkt dat dit in paragraaf 6 van de nota van toelichting ten onrechte als verordnungsbevoegdheid werd genoemd. Niet de vergoeding van kosten voor woon-werkverkeer, maar de vergoeding van de reiskosten voor dienstreizen buiten de gemeente is een onderwerp dat bij gemeentelijke verordening moet worden geregeld. Dit vloeit echter niet voort uit het onderhavige besluit, maar uit artikel 97 van de Gemeentewet. De nota van toelichting is op dit punt verbeterd en aangevuld.

2. Nummering van het besluit

Dit advies is niet overgenomen. Het onderhavige besluit is, zoals vermeld in paragraaf 1 van de nota van toelichting, het sluitstuk van een meerjarig traject, waarbij beoogd is de rechtspositie van de decentrale politieke ambtsdragers in de verschillende bestuurslagen zo veel mogelijk te harmoniseren. Ook bij toekomstige wijzigingen zal een zo veel mogelijk geharmoniseerde rechtspositie een belangrijk uitgangspunt blijven. Onderlinge vergelijkbaarheid is daarbij essentieel, ook al is deze niet per se van belang voor individuele gebruikers van het besluit. Daarom is gezocht naar een opzet en wijze van nummering die dit vergemakkelijkt. Uit de consultatie kwam naar voren dat de verschillende koepels en beroepsgroepen zeer tevreden zijn met de gekozen opzet van het besluit en de gelede nummering van de artikelen. Het opnemen van "lege" artikelen in een regeling is, zoals de Afdeling terecht opmerkt, niet gebruikelijk. Wanneer hiervan in het onderhavige besluit echter zou worden afgezien, zou dit te veel afbreuk doen aan de onderlinge vergelijkbaarheid. Hierbij neemt het kabinet mede in overweging dat het aantal "lege" artikelen maar beperkt is (in hoofdstuk 2 vijf, in hoofdstuk 3 één en in hoofdstuk 4 vier) en dat dit voor de individuele gebruikers naar verwachting niet tot noemenswaardige verwarring zal leiden. Paragraaf 3 van de nota van toelichting is aangevuld met een nadere onderbouwing van de gekozen opzet en nummering.

b. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de opzet van de artikelsgewijze toelichting aangepast.

2. Redactionele opmerkingen

De redactionele opmerkingen zijn overgenomen.

3. Overige aanpassingen

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het ontwerpbesluit en de nota van toelichting op een aantal punten aan te passen of te verbeteren. Deze wijzigingen zijn technisch van aard en betreffen de volgende onderwerpen.

- De bedragen die daarvoor in aanmerking komen, zijn aangepast in verband met de op 13 juli 2018 tot stand gekomen Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk (2018-2020).

(artikelen 2.1.10, 2.2.1, 3.1.10, 3.2.1, 4.1.10 en 4.2.1).

Paragraaf 2 van de nota van toelichting is aangevuld.

- Overgangsrecht is opgenomen met betrekking tot bedragen die jaarlijks worden geïndexeerd op basis van het door het Centraal Bureau voor de Statistiek vastgestelde indexcijfer CAO-lonen overheid, inclusief bijzondere beloningen, of aan de hand van de consumentenprijsindex. (artikelen 2.1.1, 2.1.6, 2.2.6, 2.4.1, 3.1.1, 3.1.6, 3.2.6, 3.4.1, 4.1.1, 4.1.6 4.2.6 en 4.4.1). Tegelijk is in een nieuw derde lid van artikel 5.3 uitdrukkelijk bepaald dat de nieuwe indexatiebepalingen pas van kracht worden per 1 januari 2020. De nota van toelichting is op dit punt aangevuld.

- Artikel 2.2.7, vierde lid, is meer in overeenstemming gebracht met het vierde lid van artikel 3.2.7.

- In de artikelen 2.3.1, 3.2.1 en 4.3.1 is in het tweede lid "ten laste van de provincie", onderscheidenlijk "ten laste van de gemeente" en "ten laste van het waterschap" geschrapt, omdat vorm en financiering van het treffen van preventieve voorzieningen ten behoeve van een veilige woon- en werkplek nog niet zijn uitgekristalliseerd.

- De redactie van artikel 3.2.11, tweede lid, is in overeenstemming gebracht met de huidige praktijk op basis van het Sociaal Beleidskader burgemeesters (circulaire van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 23 juli 2015, Stct. 21136). . De nota van toelichting is aangevuld.

- De toelichting op de artikelen 3.1.2 tot en met 3.1.4 is aangevuld met de opmerking dat een wetsvoorstel wordt voorbereid, dat de mogelijkheid voor de gemeenteraad afschaft om regels te stellen over de rekenkamerfunctie. op grond van artikel 3.1.2 is dan vanzelfsprekend niet meer aan de orde.

Ten slotte zijn ondergeschikte technische verbeteringen en redactionele wijzigingen in het besluit en de nota van toelichting aangebracht.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Dit betreft de beslissing om een bijzondere commissie in te stellen, om loopbaanoriëntatie en mobiliteit bevorderende activiteiten te vergoeden (in 100.000-plus gemeenten), om de kosten voor woon-werkverkeer te vergoeden en om een tegemoetkoming te verstrekken voor voorzieningen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden.

(2) Paragraaf 6, Consultatie.

(3) Zo is de vergoeding bij een dienstongeval in elk hoofdstuk te vinden in de afdeling die van toepassing is op zowel de volksvertegenwoordigers als de voorzitter en de dagelijks bestuurders, en wel in artikel 3.6 (dat wil zeggen in de artikelen 2:3.6, 3:3.6 en 4:3.6).

(4) Zie ook aanwijzing 3.54 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 728 kB\)](#)