

Vergaderjaar 1990–1991

21 852

Een nieuwe regeling voor de schadeloosstelling en onkostenvergoedingen van leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 30 oktober 1990

De vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken¹, belast met het voorbereidend onderzoek, brengt van haar bevindingen als volgt verslag uit.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling genoegzaam voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie hadden met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zeiden te verwachten dat de in het Nader Rapport vermelde notitie nog een afzonderlijke behandeling zal ondergaan.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij stelden vast, dat het wetsvoorstel in overeenstemming is met de door de commissie-Dees gedane voorstellen.

Deze leden vestigden de aandacht op de stelling in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel niet betekent dat voor kamerleden een bijzonder fiscaal regime zal gelden en dat op de onkostenvergoedingen, zoals de kamerleden die op grond van dit voorstel ontvangen, de gewone belastingregels van toepassing zullen zijn. Zij waren het hiermee eens. Zij concludeerden overigens dat hiermee wordt vastgelegd dat dat uitgangspunt ook zal gelden bij de nog door het kabinet vast te stellen notitie inzake de gevolgen van «Oort» voor politieke ambtsdragers.

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Koning (VVD), Mateman (CDA), Niessen (PvdA), V. A. M. van der Burg (CDA) (voorzitter), Van Nieuwenhoven (PvdA), Wiebenga (VVD) (ondervoorzitter), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Willems (Groen Links), De Cloe (PvdA), Kohnstamm (D66), J. T. van den Berg (SGP), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Koetje (CDA), Van Otterloo (PvdA), Jurgens (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Schoots (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Hillen (CDA), Leers (CDA).

Plv. leden: Achttienribbe-Buijs (PvdA), Voorhoeve (VVD), Tegelaar-Boonacker (CDA), M. M. van der Burg (PvdA), Eversdijk (CDA), Castricum (PvdA), Korthals (VVD), Krajenbrink (CDA), Korthals Altes (VVD), Lankhorst (Groen Links), Apostolou (PvdA), Ybema (D66), Schutte (GPV), Koffeman (CDA), Frissen (CDA), M. Zijlstra (PvdA), De Visser (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Leerling (RPF), De Hoop Scheffer (CDA), G. de Jong (CDA), Hermes (CDA).

De leden van de V.V.D.-fractie zeiden in het algemeen met instemming te hebben kennis genomen van de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel. In beginsel stemden zij in met de hoogte van de ongekorte schadeloosstelling op het niveau van het maximum van schaal 14 van het BBRA 1984.

Zij meenden dat de zogenoemde Commissie-Götzen dat peil ook had voorgesteld, maar dat mede als gevolg van amendering – de niet-indexering gedurende het eerste jaar van de toen vastgestelde f 40 000 – een afwijking daarvan is ontstaan. Het regeringsvoorstel houdt derhalve niet alleen een terugkeer in naar de oorspronkelijke voorstellen, maar ook, dat er vanuit wordt gegaan, dat sedert 1968–1969 geen taakverzwaring is opgetreden. De vraag kan rijzen of dat een juist uitgangspunt is.

De leden van de V.V.D.-fractie waren benieuwd hoe de fiscale positie van de onkostenvergoedingen voor leden van de Staten-Generaal is. Deze leden waren van mening, dat van de zijde van de regering een heldere uiteenzetting nodig is.

De Staten-Generaal kunnen en mogen zich niet in strijd met de belastingwetgeving fiscaal bevoordelen dan wel bevoordeeld worden. Aan de andere kant zijn de Staten-Generaal de controleur van de regering en daardoor ook van de belastingdienst. Daarom dienen geschillen tussen de individuele leden en de belastingdienst zoveel als maar enigszins mogelijk is, te worden vermeden.

Daartoe kan een duidelijke en openbare aanwijzing van de zijde van de verantwoordelijke bewindspersoon van Financiën, welke met de Staten-Generaal is besproken, behulpzaam zijn. Deze regeling moet in overeenstemming met de fiscale wetgeving zijn en geen aanleiding geven tot de hiervoor omschreven geschillen.

Met belangstelling hadden de leden van de D66-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. In dit wetsvoorstel zijn voorstellen uit het rapport van de commissie-Dees verwerkt. Een brede kamermeerderheid heeft daar in het debat van 29 maart jl. naar aanleiding van het rapport van de commissie-Dees ook op aangedrongen. De D66-fractie heeft reeds bij die gelegenheid te kennen gegeven het voorstel van de commissie-Dees in grote lijnen te onderschrijven. Een voorbehoud werd door de D66-fractie gemaakt ten aanzien van de reiskostenvergoeding zoals die werd berekend voor de reiskosten buiten het normale woon-werkverkeer. De door de commissie-Dees voorgestelde vergoeding voor reiskosten buiten het normale woon-werkverkeer is in het onderhavige wetsvoorstel overgenomen. De voorgestelde vergoeding van f 8800 leek de leden van de D66-fractie aan de hoge kant. Zeker wanneer kamerleden gebruik kunnen maken van een hun ter beschikking gestelde OV-jaarkaart. Kortheids halve verwezen deze leden hier naar hetgeen zij hierover hadden opgemerkt tijdens het debat van 29 maart jl.

Hoewel de leden van de D66-fractie er voorstander van zijn om kamerleden de mogelijkheid te bieden hun reiskostenvergoeding voor woon-werkverkeer in de vorm van een gratis OV-jaarkaart te ontvangen (wat deze leden betreft had dit ook de enige mogelijkheid mogen zijn) vroegen zij of deze vergoeding belastingvrij dient te zijn. Deze leden vroegen in het bijzonder of op deze wijze kamerleden gelijkelijk worden behandeld als andere belastingplichtigen.

Uitgaande van de verstrekking van een OV-jaarkaart aan alle leden van de Tweede Kamer zullen de totale kosten van de onkostenvergoeding voor reiskosten f 776 440 lager uitvallen dan bij de huidige regeling. Kan ook worden medegedeeld met welk bedrag de totale kosten zullen verminderen, indien aan slechts 75% of 50% van de kamerleden een

OV-jaarkaart zal worden verstrekt, zo vroegen de leden van de D66-fractie.

De voorstellen met betrekking tot de vergoeding voor overige beroepskosten, riep bij de leden van de D66-fractie nog een aantal vragen op. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de kamerleden een vergoeding van f 11 500 per jaar te geven voor beroepskosten. Dit bedrag is gebaseerd op de bevindingen van de Werkgroep Emolumenten van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal uit 1984 en is verlaagd in verband met de Oort-wetgeving. Het was de leden van de D66-fractie opgevallen dat de werkgroep van 1984 uitkwam op een bedrag van f 9 000,- en dat in het thans voorliggende wetsvoorstel wordt uitgegaan van een bedrag van f 11 500,-. Gezien de eerder genoemde verlaging is dit opmerkelijk. Per saldo resteert een verhoging van f 2 500,-, hetgeen neerkomt op een verhoging met 27%. De leden van de D66-fractie misten in de stukken nog een adequate toelichting op deze verhoging. Zonder deze toelichting is het niet duidelijk waarom deelname aan studiebijeenkomsten en congressen en gebruik van technologische hulpmiddelen tot een verhoging van de vergoeding met f 2 500,- moet leiden. Deze leden achtten een adequate toelichting hier te meer van belang aangezien het hier om een belastingvrije onkostenvergoeding gaat.

De staatssecretaris van Financiën heeft aan de Kamer een notitie toegezegd inzake de fiscale behandeling van kostenvergoedingen en toelagen van politieke ambtsdragers onder de Oort-wetgeving. Voor zover de leden van de fractie van D66 konden overzien is deze, voor de beoordeling van dit wetsvoorstel niet onbelangrijke, notitie tot op heden niet aan de Kamer aangeboden. Deze leden verzochten de staatssecretaris deze notitie alsnog, en in ieder geval vóór de plenaire behandeling, aan de Kamer te doen toekomen.

Ook de koppeling van de schadeloosstelling aan het hoogste regelnnummer van schaal 14 van het BBRA riep nog een vraag op bij de leden van de D66-fractie. Welke gevolgen kan een meer decentraal arbeidsvoorwaardenoverleg hebben voor de vaststelling van de hoogte van de schadeloosstelling van kamerleden, nu daarbij ook differentiatie in de primaire arbeidsvoorwaarden niet uitgesloten wordt geacht?

Met betrekking tot de terugwerkende kracht van de voorstellen wordt op blz. 8 van de memorie van toelichting opgemerkt dat het totaal van de onkostenvergoeding, die een kamerlid onder de nieuwe regeling ontvangt, niet lager zal zijn dan het huidige totaal bedrag. De leden van de D66-fractie vroegen of het hier om netto dan wel om bruto bedragen gaat.

De leden van de fractie van Groen Links herhaalden hier nog eens hun fundamentele bezwaren tegen het merendeel van de voorgestelde wijzigingen in de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer (en daarmee ook van het Europese Parlement). Alleen de voorgestelde vervanging van de onkostenvergoeding voor woon-werkverkeer door een OV-jaarkaart juichten deze leden toe. Gelet op het principiële karakter van enkele onderdelen van dit wetsvoorstel en op het feit dat veel vragen die al bestonden bij de behandeling door de Kamer van de voorstellen van de commissie-Dees toen zijn doorverwezen naar de wetsbehandeling, vooral waar het de «Oort-effecten» betrof, wilden de hier aan het woord zijnde leden nog op een veelheid aan vragen een antwoord krijgen.

De leden van de fractie van Groen Links stelden vast dat de onderhavige wetswijziging zal leiden tot een drietal substantiële aanpassingen van de schadeloosstelling en de onkostenvergoedingen van kamerleden, namelijk de hoogte van de schadeloosstelling wordt gewijzigd, een aanvulling vindt plaats door invoering van de Interimregeling Ziektekosten voor kamerleden en de samenstelling en hoogte van de onkosten-

vergoedingen worden gewijzigd. Kan de regering nader mededelen wat de samenhang tussen deze drie elementen is? Het kwam deze leden voor dat de eerste twee elementen geen enkele relatie hebben met de Oort-wetgeving, doch slechts tot een aanzienlijke verhoging van de schadeloosstelling leiden. Graag zagen zij van de regering een overzicht tegemoet van de ontwikkeling van de (primaire) schadeloosstelling voor kamerleden gedurende de laatste 10 jaar, daarbij vergeleken de inkomens van ambtenaren in eenzelfde BBRA-schaal. Kan diezelfde vergelijking ook worden gegeven voor de ontwikkeling van het minimumloon, respectievelijk modaal, zodat duidelijk wordt in welke mate de salarisontwikkeling van kamerleden voor- dan wel achterloopt bij die van andere beroepsgroepen? Verder vroegen de leden van de Groen Links-fractie of de gewijzigde Oort-tarieven per 1 januari 1990 niet al een behoorlijke stijging van het netto-inkomen van kamerleden garandeert ten opzichte van dat uit 1989 en voorgaande jaren. Waarom wordt die verbetering niet door de regering in de beschouwingen betrokken?

De regering merkt in de memorie van toelichting op dat op de onkostenvergoedingen van kamerleden de gewone belastingregels van toepassing zijn. Naar aanleiding van een opmerking van de Raad van State wordt opgemerkt dat «nog deze maand» een notitie over de fiscale behandeling van politieke ambtsdragers zal worden uitgebracht. Ondanks dat deze toezegging al dateert van 4 oktober 1989 (Handelingen TK blz. 5-87 en 88) en regelmatig is herhaald, is deze notitie nog niet verschenen. Wat is de oorzaak van die vertraging? Lijkt het de regering niet wenselijk om dit wetsvoorstel eerst te behandelen nadat genoemde notitie is verschenen, zodat voorkomen kan worden dat er rechtsongelijkheid optreedt met andere politieke ambtsdragers?

Een andere belangrijke vraag betrof het gevoerde overleg met de Belastingdienst, respectievelijk de minister van Financiën over de nu voorgestelde regelingen. Met nadruk vroegen de leden van de Groen Links-fractie de regering om mede te delen welk overleg terzake is gevoerd en op welke wijze is getoetst of de voorgestelde onkostenvergoedingsbedragen passen binnen de Oort-wetgeving. Zeker nu hieromtrent in de pers de nodige twijfels zijn geuit, onder meer door Prof. Zwemmer in het Weekblad voor Fiscaal Recht, maar ook omdat daarover tijdens de plenaire behandeling van de voorstellen van de commissie-Dees geen duidelijk antwoord op gegeven kon worden van de zijde van die commissie («deskundigen en bevoegde autoriteiten waren geraadpleegd»), dient alsnog volstreekte helderheid op dit punt te komen. Vooral dient deze fiscale toets te worden toegepast op de afzonderlijke elementen van de onkostenvergoeding, de woon/werkvergoeding en de dienstreizenvergoeding. Zonder deze informatie kan geen adequate behandeling van dit wetsvoorstel door de beide Kamers der Staten-Generaal plaatsvinden, zo merkten de leden van de Groen Links-fractie op. Anders zal niet ten onrechte de schijn van beoordeling blijven hangen.

2. Kosten

In de brief van de commissie-Dees van 21 februari 1990, (Kamerstuk 18 677; Emolumenten van de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) werden de meerkosten van de aanbevelingen geraamd op f 1 750 000 inclusief een bedrag van f 250 000 ten behoeve van vervoersfaciliteiten Tweede Kamer en fracties. Overigens exclusief de kosten van doorwerking naar het Europees Parlement.

Het was de leden van de fractie van de P.v.d.A. opgevallen, dat de kosten, verbonden aan het wetsvoorstel in totaal f 2,69 mln. per jaar bedragen, inclusief ongeveer f 265 000 ten behoeve van de leden van het Europees Parlement.

Deze leden verzochten een nadere toelichting op de nu voorgestelde raming van de kosten. Ten einde een helder inzicht in de financiële gevolgen van dit voorstel te krijgen, verzochten zij een overzicht te verstrekken van de ontwikkeling van de schadeloosstelling sinds januari 1989 buiten dit wetsvoorstel en daarnaast het effect daarop van dit voorstel. Tevens stelden zij op prijs te vernemen welke mutaties BBRA schaal 14 in dezelfde periode heeft ondergaan. Eveneens zouden deze leden willen vernemen waaruit de meerkosten bestaan ten bedrage van f 1 603 314 verbonden aan de bestaande vergoeding voor «overige kosten». Het ware daarbij gewenst de kosten van de OV-kaart, c.q. het forfaitaire bedrag voor woon-werkverkeer pro memorie op te nemen.

Zagen zij het juist, zo vroegen zij ten slotte, dat de toepassing van een glijdende schaal van de verblijfkostenregeling meer kosten met zich meebrengt?

De commissie-Dees heeft destijds bij de presentatie van haar voorstellen een overzicht gepresenteerd van de gevolgen ervan voor kamerleden, gegroepeerd naar afstand woon/werkadres. Wil de regering een dergelijk overzicht ook nu verstrekken? Graag zagen deze leden zo'n overzicht voor de jaren 1989, 1990 en 1991 tegemoet, aangezien niet alle wijzigingen terugwerken tot 1 januari 1990. Kan nader inzicht worden gegeven in de specificatie van de verschillende totaalposten met daarbij, voorzover mogelijk, de gegevens zoals die nu gelden? Met welk bedrag voor een Openbaar Vervoerjarkaart is door de regering rekening gehouden?

3. Artikelen

Artikel 1

Dit artikel gaf de leden van de Groen Links-fractie aanleiding om te vragen wat de gevolgen van het Oort-regime zijn voor de onkostenvergoedingen van (gewezen) bewindslieden. Gaat de regering hierop in bij de toegezegde notitie over politieke ambtsdragers? In welke mate zijn analoge regelingen getroffen als nu worden voorgesteld voor kamerleden?

Artikel 2

De leden van de Groen Links-fractie konden zich niet verenigen met de ongemotiveerde verhoging van de schadeloosstelling naar het maximum van schaal 14. Welke motivering kan de regering daarvoor geven, anders dan dat een meerderheid van de Tweede Kamer zich daarvoor heeft uitgesproken? Geldt voor ambtenaren, die voorheen in een lager maximum van schaal 14 zaten, ook een dergelijke abrupte salarisverhoging of is dan doorgaans een meer geleidelijke aanpassing aan de orde tot het nieuwe maximum is bereikt? Pleit de gekozen «koppelingsvariant» voor de schadeloosstelling niet voor eenzelfde handelwijze voor kamerleden, zo wilden deze leden vernemen.

Artikel 3

De verwijzing in een wet naar een algemene maatregel van bestuur (BBRA 1984) zeiden de leden van de V.V.D.-fractie wetstechnisch onjuist te achten. Deze leden gaven de regering in overweging aansluiting te zoeken bij de letteraanduidingen in de Wet op de rechterlijke organisatie. Zij deelden overigens de opvatting van de regering dat de Grondwet hier delegatie op zich toestaat; daartegen richt hun bezwaar zich dan ook niet.

Artikel 6

Nu voorgesteld wordt om kamerleden een premievergoeding te verstrekken voor een ziektekostenverzekering, doet zich wel de vraag voor waarom de IZR niet verplicht wordt gesteld. Is dit voor ambtenaren ook facultatief, zo wilden de leden van de fractie van Groen Links weten. In welke mate wordt bij de berekening rekening gehouden met de individuele levenssituatie van het betrokken kamerlid, of is sprake van een uniforme vergoeding? Zo nee, kan dan voor de meest voorkomende casusposities een aanduiding worden gegeven van de individueel te ontvangen premievergoeding en eventuele verstrekkingen?

Artikel 7

De leden van de Groen Links-fractie konden weinig waardering opbrengen voor het facultatieve karakter van de OV-jaarkaart. Waarom is niet, net als voor andere collectiviteiten als studenten en militairen, voor een verplichte OV-kaart gekozen? Daarmee zou ook de voorbeeldwerking van deze maatregel zijn gediend en kunnen bovendien de kosten ervan aanzienlijk worden gedrukt. Is overigens met de Nederlandse Spoorwegen al overleg gevoerd over deze voorziening en de kosten ervan? Wat wordt gedaan in geval leden reeds over een OV-jaarkaart beschikken? Zal dan worden volstaan met een vergoeding voor hetzelfde bedrag of wordt de kaart in natura verstrekt, zoals de commissie-Dees meldde?

Wanneer een kamerlid die dicht bij Den Haag woont, kiest voor een OV-jaarkaart, dient daarvan dan niet een deel te worden belast zoals ook bij anderen het geval zou zijn? En indien gekozen wordt voor het afgetopte forfaitaire bedrag dat de werkelijke kosten te boven gaat?

Wat betreft de vergoeding voor reiskosten buiten het woon-werkverkeer waren de hier aan het woord zijnde leden niet overtuigd van de noodzaak om het aantal te vergoeden kilometers te verhogen van 17 000 tot 20 000. Ook het vervallen van de nauwelijks toegepaste declaratiemogelijkheid naar Brussel (gemiddeld werd daarvan slechts vier keer per jaar door een kamerlid gebruik gemaakt) rechtvaardigt die verhoging niet. Met het oog op het verstrekken van een OV-jaarkaart herhaalden deze leden hun suggestie om het aantal te vergoeden reiskilometers in te perken tot maximaal 15 000. Hoe kijkt overigens de fiscus aan tegen deze cumulatie van reiskostenvergoedingen, zo vroegen de leden van de Groen Links-fractie.

Artikel 8

In de memorie van toelichting wordt voor de onderbouwing van de verblijfkostenregeling verwezen naar het rapport van de commissie-Dees. Daarmee gaat de regering voorbij aan enkele vragen die ook op dat punt waren gerezen. In het bijzonder wilden de leden van de Groen Links-fractie een toelichting op de zogenoemde kleine dagvergoeding van f 62,-. Waarop is dat bedrag gebaseerd? En wat is de ratio van de hoogte van dit bedrag voor degenen die op zeer korte afstand van het kamergebouw wonen?

Kan in dit verband de van toepassing zijnde regeling voor ambtenaren die op het Binnenhof werken, worden uiteengezet zodat een redelijke vergelijking mogelijk wordt?

Artikel 9

De door de commissie-Dees en de regering voorgestelde verhoging (een gedeeltelijke verlaging) van de vergoeding voor beroepskosten tot in

totaal f 11 500,- is door de regering niet nader gespecificeerd. Wil de regering dit alsnog doen? Wil zij daarbij ook ingaan op de mogelijke belastbaarheid van de onderscheiden elementen? De leden van de Groen Links-fractie meenden te weten dat bij voorbeeld voor de aftrek van de kosten van een personal computer een drempelbedrag is ingevoerd per 1 januari jl. Ook voor congressen e.d. is toch slechts een beperkte belastingvrije vergoeding toegestaan, aldus deze leden. Is met deze gewone belastingregels voldoende rekening gehouden? Alleen aan de hand van een nauwkeurige specificatie kunnen mogelijke conflicten met de belastingdienst op dit punt worden vermeden. Is de regering het met die zienswijze eens?

Artikel 21

Graag zouden deze leden nader van de regering vernemen wat de materiële betekenis is van de passage dat, wat de onkostenvergoedingen betreft «een eventuele belastende terugwerkende kracht gerechtvaardigd kan worden geacht». Moet hieruit ook worden gelezen dat dat voor de verhoging van de schadeloosstelling niet het geval is? Heeft het opnemen van de zin dat kamerleden in 1990 geacht worden niet met openbaar vervoer te reizen ook fiscale (voordelige) consequenties? Gelden dergelijke gevolgen ook voor ambtenaren? Met belangstelling zagen deze leden een vergelijking met deze categorie tegemoet, waar het deze regeling van terugwerkende kracht betreft.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Van der Windt