

Vergaderjaar 2011–2012

33 298

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met het beperken van de maximumduur van de uitkering (Wet aanpassing uitkeringsduur Appa)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Inleiding

In het Lente-akkoord is afgesproken dat per 1 september 2012 de maximumduur voor de wachtgeldregeling voor politici gelijk wordt gesteld aan de maximumduur van de uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW).¹ Het wetsvoorstel past in een ontwikkeling die in 2010 heeft geleid tot verdere normalisering van de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers (Stb. 2010, 72).

Dat laat onverlet dat de democratie gebaat is met gekwalificeerde mensen die bereid zijn om functies te vervullen in het openbaar bestuur en in de volksvertegenwoordigende organen. Het is van belang dat het vervullen van politieke functies voldoende aantrekkelijk blijft. Het rechtspositiebeleid dient nog steeds daarop te zijn gericht. De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden mogen niet leiden tot een te eenzijdige personele samenstelling van het openbaar bestuur. Alle geledingen van de samenleving moeten zich in beginsel kunnen representeren.

Politieke functies onderscheiden zich in een aantal opzichten wezenlijk van reguliere functies in de samenleving. Een kenmerkend aspect van politieke functies is dat deze een bepaalde onzekerheid met zich meebrengen, ook wel aangeduid als het politieke risico. Een politiek ambtsdrager functioneert op basis van de vertrouwensregel. Een herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid. Aan een politieke functie kan abrupt en onverwacht een einde komen. Er is in dat geval geen opzegtermijn, ontslagbescherming of de mogelijkheid van een ontslagvergoeding. Voor ministers, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden waterschappen bestaan geen beroepsmogelijkheden om het ontslag aan te vechten. Voor commissarissen van de Koningin en burgemeesters zijn die beroepsmogelijkheden beperkt. De rechtspositionele onzekerheden vereisen specifieke voorzieningen. De uitkeringsvoorziening op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) heeft daarom kenmerken die verband houden met

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 280, nr. 1, p. 33.

de onzekerheid van het politieke ambt. Het kabinet hecht gelet op bovenstaande aan dit eigen uitkeringsregime voor politieke ambtsdragers. Dat neemt niet weg dat het uitkeringsregime periodiek moet worden geijkt aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is. Volledige handhaving van het huidige regime, of een minder ver gaande versobering van de uitkeringsduur zou een verkeerd signaal naar de samenleving betekenen. Het voorstel om de maximumduur van de uitkering te verkorten van vier jaar naar drie jaar en twee maanden tast het eigenstandige karakter van de uitkeringsvoorziening van politieke ambtsdragers niet wezenlijk aan en komt tegemoet aan de wens om ook politieke ambtsdragers een bijdrage te laten leveren aan de maatregelen uit het Lente-akkoord.

Doelgroep

In de Appa is de uitkering bij ontslag of aftreden geregeld. De verkorting van de uitkeringsduur naar drie jaar en twee maanden gaat gelden voor alle politieke ambtsdragers die onder de werking van de Appa vallen. Het betreft leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal¹, ministers en staatssecretarissen, de Nationale ombudsman², commissarissen van de Koning, leden van gedeputeerde staten, burgemeesters, wethouders, leden van het dagelijks bestuur van deelgemeenten, voorzitters en dagelijks bestuursleden van een waterschap en de Rijksvertegenwoordiger. De maximum uitkeringsduur voor deze ambtsdragers is sinds 2010 gesteld op vier jaar. Daarbij geldt op dit moment een uitzondering: diegenen op wie nog het overgangsrecht op grond van deze eerdere verkorting van de uitkeringsduur van toepassing is, kennen nog een maximumduur van de uitkering van zes jaar.

Overgangsrecht

De versobering van de uitkeringsduur gaat gelden voor zittende en nieuwe ambtsdragers. Eerbiedigende werking geldt uitsluitend voor al eerder ingegane uitkeringen voor zover deze zijn ingegaan vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Die is in artikel II bepaald op 1 september 2012. Het kabinet realiseert zich dat de planning om de behandeling van het wetsvoorstel voor die datum af te ronden ambitieus is. Hiermee wordt echter aangesloten bij de afspraken die zijn gemaakt in het Lente-akkoord.

Versnelde verhoging AOW-leeftijd

In het Lente-akkoord is bepaald dat de pensioenleeftijd versneld omhoog gaat. Een eerste stap wordt al in 2013 gezet door de AOW-leeftijd in dat jaar met één maand te verhogen. In de jaren daarna zal de AOW-leeftijd – in stappen – verder worden verhoogd. Dit leidt ertoe dat uiterlijk in 2019 de pensioengerechtigde leeftijd van 66 wordt bereikt, en uiterlijk in 2024 een leeftijd van 67. Daarnaast wijzigen met ingang van 1 januari 2014 de fiscale kaders voor de opbouw van aanvullende pensioenen zoals de pensioenregeling in de Appa.

In de Appa is de ingangsdatum van het aanvullend pensioen nu gefixeerd op 65 jaar. Het wijzigen van deze leeftijd in een flexibele pensioengerechtigde leeftijd vereist een complexere aanpassing van de Appa dan het onderhavige voorstel beoogt. Vanwege die complexiteit zal deze aanpassing in een separaat wetsvoorstel worden geregeld.

¹ In artikel 15, derde lid, van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer is bepaald dat de voorzitter van de Eerste Kamer voor de overeenkomstige toepassing van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers wordt gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer.

² In artikel 6 van de Wet Nationale ombudsman is bepaald dat de bepalingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers van overeenkomstige toepassing zijn op de ombudsman, met dien verstande dat deze wordt gelijkgesteld met een lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Gekwalificeerde meerderheid

Dit wetsvoorstel ziet onder meer op geldelijke voorzieningen voor leden en gewezen leden van de Tweede en de Eerste Kamer der Staten-Generaal als bedoeld in artikel 63 van de Grondwet. Artikel 63 van de Grondwet bepaalt dat dergelijke geldelijke voorzieningen bij wet worden geregeld en dat deze wet alleen kan worden aangenomen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.

Consultatie

Over de voorstellen heeft overleg plaatsgevonden met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de Kring van commissarissen van de Koningin en de burgemeestersbonden. Deze organisaties hebben begrip voor de wens om ook politieke ambtsdragers een bijdrage te laten leveren aan de maatregelen uit het Lente-akkoord. Wel hebben zij er moeite mee dat zij niet op de gebruikelijke wijze zijn geconsulteerd over de voorstellen. Inhoudelijk hebben zij bezwaren tegen de aanvankelijk voorziene materiële terugwerkende kracht en met het feit dat de maximale uitkeringsduur zo kort na de eerdere wijziging daarvan in 2010 opnieuw wordt verkort, zonder dat bekend is welke effecten de eerdere wijziging heeft gehad. De organisaties staan een gefaseerde inwerkingtreding voor en pleiten er in dit kader voor een overgangsrechtelijke voorziening te treffen voor ambtsdragers die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in functie zijn. Het overgangsrecht zou naar hun oordeel moeten worden vormgegeven conform het overgangsrecht dat bij de eerdere verkorting van de uitkeringsduur is opgenomen. Dat betekent dat als peildatum de eerstvolgende verkiezing of benoemingstermijn na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt gekozen.

Meer in algemene zin vragen de organisaties aandacht voor de gevolgen van versobering van de rechtspositie van politieke ambtsdragers voor de aantrekkelijkheid van het ambt en de kwaliteit van het openbaar bestuur en roepen zij op bij toekomstige wijzigingen de rechtspositionele voorzieningen in onderling verband te bezien.

Aan de bezwaren van de organisaties is deels tegemoet gekomen. De terugwerkende kracht is komen te vervallen. Ambtsdragers aan wie voor de datum van inwerkingtreding een uitkering is toegekend, houden recht op de thans geldende uitkeringsduur. Er is echter niet voorzien in een eerbiedigende werking voor ambtsdragers die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog in functie zijn. Het Lente-akkoord vergt veel van de gehele samenleving. Dat politieke ambtsdragers hierin het goede voorbeeld geven en een eigen bijdrage leveren, is wezenlijk voor het maatschappelijk draagvlak van de ingrijpende maatregelen die zijn aangekondigd in het Lente-akkoord. Het kabinet is van oordeel dat dit aspect zwaarder dient te wegen dan de verwachtingen die de politieke ambtsdragers hebben kunnen ontlenen aan de rechtspositieregeling waaronder zij hun ambt hebben aanvaard. Met nadruk zij er bovendien op gewezen dat de versobering van de uitkeringsduur geen gevolgen heeft voor de hoogte van de uitkering, maar slechts voor de duur. De wijziging heeft dan ook geen directe financiële gevolgen voor de ambtsdrager. Die gevolgen treden slechts in indien de ambtsdrager na het verstrijken van de nieuwe uitkeringsduur nog geen nieuwe inkomsten verwerft. Dit geldt slechts voor een deel van de ambtsdragers. Het is bovendien aannemelijk dat de recent geïntroduceerde sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers zal bijdragen aan een vermindering van het aantal ambtsdragers waarvoor dit geldt.

Financiële gevolgen

De beperking van de uitkeringsduur van vier jaar naar drie jaar en twee maanden leidt tot een besparing op de uitkeringslasten. Maximaal kan een besparing van 20% worden bereikt door de beperking van de uitkeringsduur met 20%. Dit effect wordt overigens pas bereikt in het vierde jaar na de invoeringsdatum van de verkorting van de uitkeringsduur.

Daarbij moet worden aangetekend dat in de praktijk de besparingen lager zullen zijn dan 20% van de huidige uitkeringslasten. Niet alle Appa-gerechtigden behalen nu de maximale uitkeringsduur van vier jaar. Dat hangt in de eerste plaats samen met de duur van de ambtstermijn. In de tweede plaats wordt de uitkering voor de einddatum beëindigd als er nieuwe inkomsten worden verworven.

Afwijken van vaste verandermomenten

Ten aanzien van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is op grond van aanwijzing 174, vierde lid, onder b, van de Aanwijzingen voor de regelgeving afgeweken van de vaste verandermomenten van 1 januari of 1 juli, opdat deze maatregel van het Lente-akkoord zo spoedig als mogelijk in werking kan treden.

II. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

In dit onderdeel worden de bepalingen aangepast die de duur van de uitkering na ontslag of aftreden van een politieke ambtsdrager regelen.

De maximale uitkeringsduur is nu (met als uitzondering bepaalde gevallen waarin een ambtsdrager 55 jaar of ouder is) vastgesteld op vier jaren. In de aanvullende maatregelen die zijn opgenomen in het Lente-akkoord is vastgelegd dat de maximumduur van de wachtgeldregeling voor politici gelijk wordt gesteld aan de maximum WW-duur. De maximale duur van een uitkering op grond van de Werkloosheidswet bedraagt drie jaren en twee maanden (artikel 42 Werkloosheidswet). Dit onderdeel bewerkstelligt dat de voor politieke ambtsdragers geldende maximale uitkeringsduur van vier jaar, wordt teruggebracht tot drie jaren en twee maanden.

Artikel I, onderdelen B, C en D

Deze onderdelen regelen het overgangsrecht ten aanzien van de in onderdeel A beschreven wijziging. Het overgangsrecht is toegelicht in het algemeen deel van de memorie van toelichting.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. E. Spies