

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 23 mei 2012 en het nader rapport d.d. 8 juni 2012, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 mei 2012, no.12.001127, 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 voorstel van wet houdende wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met het beperken van de maximumduur van de uitkering, met memorie van toelichting.

In het Stabiliteitsprogramma – het op 26 april 2012 gesloten akkoord tussen het kabinet en vijf fracties in de Tweede Kamer, dat diende als basis voor de rapportage aan de Europese Commissie en de Raad over de stand van zaken met betrekking tot de overheidsfinanciën – staat opgenomen: «De maximumduur van de wachtgeldregeling voor politici wordt per 1 september 2012 gelijkgesteld aan de maximum WW-duur.» Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze afspraak. Het voorziet erin dat in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA) het wachtgeld van een minister, staatssecretaris, lid van de Tweede Kamer, voorzitter van de Eerste Kamer, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder, bestuurder van een waterschappen, Rijksvertegenwoordiger of Nationale ombudsman – nu nog gesteld op vier jaar – wordt gemaximeerd op drie jaar en twee maanden, het maximum volgens de Werkloosheidswet (WW).¹ De maatregel is niet van toepassing op uitkeringen die zijn toegekend ter zake van een ontslag of aftreden vóór 1 mei 2012.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de aard van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, de invoering van de voorgestelde maatregel en de consultatie van vertegenwoordigers van

¹ Artikel 42, tweede lid, onderdeel b, van de Werkloosheidswet.

belanghebbenden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 mei 2012, nr. 12.001127, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 mei 2012, nr. W04.12.0162/I, bied ik U hierbij aan.

1. Rechtspositie politieke ambtsdragers

De Afdeling constateert dat de regering zich in het voorstel heeft beperkt tot één onderdeel van de APPA, namelijk de maximale duur van de wachtgeldperiode. Daarbij blijft bovendien de wachtgeldperiode voor hen die de leeftijd hebben bereikt van 55 jaar buiten beschouwing.¹ Oogmerk is gelijktrekking op het punt van de maximale duur van de wachtgeldperiode met de WW.

De Afdeling merkt het volgende op.

De APPA bevat een regeling van een aantal aspecten van de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Deze regeling is getroffen met het oog op de bijzondere aard van politieke ambten en de omstandigheden waaronder zij (moeten) worden vervuld,² in vergelijking met «gewone» functies op de arbeidsmarkt. Die aard is mede gelegen in het belang van onafhankelijkheid van waaruit politieke ambtsdragers hun ambt moeten kunnen vervullen.³ Een adequate regeling van de rechtspositie van de dragers van politieke ambten ontleent mede haar betekenis aan het algemene belang dat steeds weer voldoende daartoe gekwalificeerde personen bereid kunnen worden gevonden om zich beschikbaar te stellen voor dergelijke ambten.

Gelet hierop, mist de Afdeling in de toelichting aandacht voor de vraag of en in hoeverre het verantwoord is om de wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers zo veel mogelijk gelijk te trekken met die voor werknemers, ingevolge de WW. Als voldoende reden kan worden gevonden voor een dergelijke gelijktrekking, mist de Afdeling voorts aandacht voor de plaats van de thans voorgestelde maatregel binnen het bredere verband van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, alsmede voor het onderscheid tussen de verschillende categorieën politieke ambtsdragers.

De Afdeling adviseert de toelichting in verband met het voorgaande aan te vullen.

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

¹ Artikelen 7, derde lid, 52, derde lid, en 132, tweede lid, APPA.

² Zoals de ongewisheid die inherent is aan de vervulling van politieke ambten. Deze ambten kennen, naar hun aard, bij voorbeeld niet de althans voor werknemers gebruikelijke regels voor de bescherming bij ontslag.

³ Bij de hoogte en duur van de wachtgeldregeling heeft steeds vooropgestaan dat voorkomen moet worden dat betrokkenen gedurende hun ambtstermijn beïnvloed zouden worden door zorg over het vinden van een nieuwe betrekking na afloop van de ambtstermijn. Hoe korter de termijn, des te groter dat risico. Een tweede oogmerk was om te voorkomen dat betrokkenen nog voor het eind van hun ambtstermijn al zouden gaan zoeken naar nieuwe betrekkingen vanwege de beperktheid van de wachtgeldperiode. Nog weer een andere overweging was om de onmiskerbare drempels die er zijn voor personen op wie een beroep wordt gedaan om een politiek ambt te aanvaarden, te compenseren door een ruime wachtgeldregeling, mochten zij onverhoeds weer «op straat komen te staan».

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 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. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangevuld.

2. Invoering

2.1. Eerbiedigende werking

Volgens de toelichting is ervoor gekozen om de zittende politieke ambtsdragers ook al te brengen onder de voorgestelde beperking van de uitkeringsduur. Dit is gebeurd met het oog op de bedoeling van het Stabiliteitsprogramma dat ook zij een bijdrage moeten leveren aan de aanvullende maatregelen uit dit programma. Aldus is niet gekozen voor eerbiedigende werking.

De Afdeling merkt in dit verband op dat het voorstel strekt tot aantasting van een onderdeel van de rechtspositieregeling waaronder de zittende politieke ambtsdragers hun ambt hebben aanvaard, en waaraan zij verwachtingen hebben mogen ontleen. Een dergelijke maatregel vereist daarom een toereikende motivering, die onder meer ingaat op mogelijke implicaties van de bedoelde aantasting uit een oogpunt van artikel 1, eerste Protocol, bij het EVRM.¹

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

2.2. Terugwerkende kracht

Zoals al opgemerkt, heeft de regering ervoor gekozen om ook de zittende politieke ambtsdragers te brengen onder de voorgestelde beperking van de uitkeringsduur. Dit zal echter niet gebeuren met onmiddellijke werking (na plaatsing van de wet in het Staatsblad), maar met terugwerkende kracht, tot 1 mei 2012. Eerbiedigende werking geldt uitsluitend voor al eerder ingegane uitkeringen, voor zover deze zijn ingegaan vóór de datum dat het Stabiliteitsprogramma bekend werd. Het stabiliteitsprogramma is

¹ Een en ander geldt a fortiori voor de voorgestelde terugwerkende kracht, waarop hierna, onder 2.2., zal worden ingegaan.

op 27 april 2012 door de minister van Financiën aan de Tweede Kamer aangeboden. Hiervan uitgaande, wordt in het wetsvoorstel 1 mei 2012 aangehouden als peildatum, zo meldt de toelichting.¹ Aldus heeft het wetsvoorstel terugwerkende kracht² tot en met 1 mei 2012, met als aangrijpingspunt het tijdstip waarop het ontslag of aftreden ingaat.

Een uitgangspunt voor de regelgeving is dat aan belastende regelingen³ geen formele of materiële terugwerkende kracht wordt gegeven, tenzij bijzondere omstandigheden een afwijking van dit uitgangspunt rechtvaardigen. Zulke bijzondere omstandigheden kunnen worden gevormd door aanmerkelijke aankondigingseffecten, of doordat de maatregel bedoeld is om een omvangrijk oneigenlijk gebruik of misbruik van een wettelijke voorziening te voorkomen of te beëindigen.⁴ Voorwaarde daarbij is dat de beoogde terugwerkende kracht voldoende kenbaar is geweest.

Aan gewezen politieke ambtsdragers wordt wachtgeld toegekend voor een duur gelijk aan de tijd waarin de belanghebbende het ambt heeft vervuld, maar ten minste voor twee jaar en ten hoogste voor vier jaar (heeft hij het ambt korter dan drie maanden vervuld, dan duurt de uitkering zes maanden). Dit betekent dat de belanghebbende die ná 1 mei maar vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel aftreedt, en die bijvoorbeeld vier jaar het ambt heeft vervuld, thans nog gedurende vier jaar recht heeft op uitkering. Na inwerkingtreding van het voorstel wordt dat recht echter met terugwerkende kracht beperkt tot drie jaar en twee maanden. Het wetsvoorstel zal in die situatie neerkomen op een aantasting achteraf van toegekende rechten. Dit roept de vraag op naar de aanvaardbaarheid van deze terugwerkende kracht, gelet op het hiervoor genoemde uitgangspunt, alsmede bezien vanuit het eerder genoemde artikel 1, eerste Protocol, EVRM. Dit alles stelt eisen aan de motivering in de toelichting.

De toelichting bevat geen motivering voor de voorgestelde terugwerkende kracht, anders dan de relatie die wordt gelegd met de totstandkoming van het Stabiliteitsprogramma. Volgens de toelichting is gekozen voor terugwerkende kracht tot en met 1 mei, omdat de korting op de wachtgelden op dat moment was aangekondigd.

Gelet op de criteria voor het maken van een uitzondering op de hoofdregel dat geen terugwerkende kracht wordt verleend, heeft de Afdeling ten aanzien van de kenbaarheidseis niet kunnen vaststellen dat al bij de aankondiging van de nu voorgestelde maatregel de datum van 1 mei 2012 is genoemd. Wat daar verder ook van zij, uit de toelichting blijkt niet dat moet worden gevreesd voor aanmerkelijke aankondigingseffecten.⁵ Evenmin wordt in de toelichting aangevoerd dat ervoor moet worden gevreesd dat, in de periode tot de plaatsing van de voorgestelde wijziging in het Staatsblad, van de bestaande regeling op omvangrijke schaal misbruik of oneigenlijk gebruik zal worden gemaakt. Vooralsnog is de Afdeling er dan ook niet van overtuigd dat voldoende rechtvaardiging kan worden gevonden voor de voorgestelde terugwerkende kracht.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande te heroverwegen.

2.1 en 2.2.

De Afdeling advisering vraagt aandacht voor de verwachtingen die de zittende politieke ambtsdragers hebben kunnen ontlenen aan de rechtspositieregeling waaronder zij hun ambt hebben aanvaard. Het Lenteakkoord vergt veel van de gehele samenleving. Dat politieke ambtsdragers hierin het goede voorbeeld geven en een eigen bijdrage leveren,

¹ Toelichting, onder «Overgangsrecht». Het stabiliteitsprogramma is opgenomen in Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 910, dat gedateerd is op 26 april 2012. De passage over de wachtgeldten staat op blz. 9.

² Een term die in de toelichting overigens niet wordt gebruikt.

³ Waaronder ook maatregelen zijn te begrijpen die een inbreuk maken op bestaande rechten en aanspraken,

⁴ Advies van de Raad van State van 17 mei 1995 inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de omzetbelasting 1968, de Wet op belastingen van rechtsverkeer en enkele andere belastingwetten in verband met de bestrijding van constructies met betrekking tot onroerende zaken, Kamerstukken II 1994–1995, 24 172, A, punt 1–2. Dit advies is onderschreven door de Staatssecretaris van Financiën in zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 juni 1997, Kamerstukken II 1996/97, 25 212, nr. 2. Zoals mede blijkt uit de toelichting op aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving, is deze beleidslijn ontwikkeld voor belastende fiscale maatregelen, maar kan zij ook buiten het terrein van de fiscale wetgeving worden toegepast.

⁵ Bij voorstellen in de fiscale sfeer gaat het dan in de regel om de vrees voor financieel nadeel voor de schatkist als gevolg van de aankondiging. Een dergelijk financieel effect lijkt in deze zaak hoe dan ook niet aan de orde.

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 ontleenen aan de rechtspositieregeling waaronder zij hun ambt hebben aanvaard. Met nadruk zij er bovendien op gewezen dat de versoering 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.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering afgezien van het toekennen van terugwerkende kracht aan de voorgestelde versoering van de uitkeringsduur. Voor uitkeringen die zijn ingegaan vóór de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geldt eerbiedigende werking. Nu geen sprake is van aantasting van uitkeringen die zijn ingegaan voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, komt artikel 1, eerste Protocol, bij het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens naar het oordeel van het kabinet niet in beeld.

2.3 Tjdpad van besluitvorming

Voor het geval de regering zou blijven bij haar standpunt dat moet worden afgezien van het toekennen van eerbiedigende werking, merkt de Afdeling ten overvloede nog het volgende op. Ziet de Afdeling het goed, dan streeft de regering met de in het Stabiliteitsprogramma genoemde datum van 1 september 2012 er naar om het voorstel in werking te laten treden nog vóór de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer, op 12 september 2012. De Afdeling meent dat het nog mogelijk moet zijn om dit streven te effectueren als het wetsvoorstel met spoed bij de Tweede Kamer aanhangig wordt gemaakt, en als de beide kamers der Staten-Generaal bereid worden gevonden tot een spoedige behandeling. In zoverre zou in dat geval kunnen worden volstaan met onmiddellijke werking, en lijkt er geen dringende noodzaak te bestaan voor terugwerkende kracht als zodanig, laat staan tot 1 mei 2012.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

2.3.

Het streven is er op gericht het wetsvoorstel met ingang van 1 september 2012 in werking te laten treden. Om dit streven te accentueren, is in artikel II bepaald dat het wetsvoorstel met ingang van die datum in werking treedt. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangevuld.

3. Consultatie

Blijkens de toelichting zijn de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en het georganiseerd overleg van burgemeesters niet over de voorgestelde maatregel geconsulteerd. In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat dit niet mogelijk was, gelet op het tijdschema in het Stabiliteitsprogramma, en dat de betrokken organisaties per brief zijn geïnformeerd.¹

¹ Toelichting, onder «Consultatie».

Temeer nu het hier gaat om een maatregel in de rechtspositionele sfeer, acht de Afdeling deze enkele verwijzing ontoereikend als rechtvaardiging voor het geheel achterwege laten van overleg. Zij adviseert de genoemde organisaties op zo kort mogelijke termijn alsnog te consulteren over de voorgestelde maatregel, en de uitkomst tijdig in te brengen in de behandeling van het voorstel door de Tweede Kamer.

3.

Over de voorstellen heeft inmiddels 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. De memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J. P. H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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