

Vergaderjaar 2014–2015

34 112

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met een verkorting van de duur van de voortgezette uitkering (Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juni 2015

1. Inhoud van het voorstel

De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, D66, de Christen Unie, de SGP en 50-plus voor de belangstelling waarmee zij kennis hebben genomen van het voorstel. De regering waardeert de steun van deze fracties, mede tegen de achtergrond dat dit voorstel zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer een tweederde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen behoeft vanwege de hierin opgenomen geldelijke voorzieningen van de leden van de Tweede Kamer en die van de voorzitter van de Eerste Kamer.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met de versoeringen die de laatste jaren zijn doorgevoerd en ook met de thans voorgestelde verkorting van de uitkeringsduur. Een uitkeringsduur van maximaal tien jaar is volgens deze leden niet meer van deze tijd, gelet op de versoering van allerlei voorzieningen en het feit dat van iedereen verwacht wordt dat hij langer doorwerkt. De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel wat hen betreft het sluitstuk is in een reeks van vele voorgaande wijzigingen van de Appa-regeling die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. Deze leden gaan ervan uit dat de regering dat ook zo ziet.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich vinden in de voorgestelde verkorting van de duur van de voortgezette uitkering van 10 naar 5 jaar. Naar de mening van deze leden wordt daarmee de duur van deze uitkering terecht meer in lijn gebracht met de uitkeringsduur zoals die voor werknemers geldt, zonder dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de bijzondere arbeidsmarktpositie die politieke ambtsdragers innemen. Het is deze leden opgevallen dat de opmerking dat de grens van de versoering is bereikt in de tweede memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel niet meer terugkomt. De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering dit nu niet meer van mening is en dat een eventuele verdere versoering niet op voorhand is uitgesloten.

In antwoord op deze vragen van de leden van de fractie van de PvdA en in reactie op de opmerking van de leden van de fractie van de VVD wil ik

graag wijzen op de context van de eerdere uitspraak: het was de laatste jaren praktijk dat met enige regelmaat versoberingen in de uitkeringsrechten van politieke ambtsdragers werden doorgevoerd (in 2010, 2012, 2013 en nu in het voorliggende voorstel). Na deze wijzigingen was en ben ik van mening dat een pas op de plaats aangewezen is.

Tegen deze achtergrond van opeenvolgende ad hoc versoberingen is door bestuurlijke koepels en beroepsgroepen van politieke ambtsdragers gevraagd naar een samenhangend beleid en een integrale visie op alle aspecten van het politieke ambt en een daarbij passende rechtspositie. In de voorliggende memorie is ook nadrukkelijk naar deze integrale visie verwezen. Het is dan logisch – nu de discussie over deze integrale visie nog moet starten – bij voorbaat niet een bepaalde stelling op onderdelen te betrekken, maar het debat aan te gaan op basis van een integrale benadering.

Ook de leden van de fractie van het CDA achten een uitkeringsduur van tien jaar niet langer passend in een tijd waarin allerlei voorzieningen worden versoberd en waarin van iedereen wordt verwacht dat hij langer doorwerkt. Een versobering is echter geen doel op zichzelf.

De leden van de D66-fractie beschouwen de uitkeringsduur voor voormalige politieke ambtsdragers als een delicaat samenspel tussen enerzijds het bieden van bescherming aan die ambtsdragers tegen de onzekerheden en het gebrek aan ontslagbescherming die samengaan met hun ambt en anderzijds een soberheid die de overheid, zeker in financieel lastigere tijden, moet betrachten met het toekennen van uitkeringen aan zichzelf.

De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat er zorgvuldig moet worden omgegaan met bestaande rechten en verwachtingen.

De leden van de fracties van de SP, de Christen Unie en 50-plus benadrukken nog een aantal andere aspecten zoals de verhouding van de regelingen voor politieke ambt tot de algemeen geldende regels voor werknemers en de geheel andere aard van het politieke ambt ten opzichte van een gebruikelijke dienstbetrekking. Alle fracties stellen aanvullende vragen, waarvan een van de belangrijkste is hoe het staat met de toegezegde integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Op de integrale visie wordt nader ingegaan in paragraaf 3.

De leden van de fracties van de SP en D66 vragen of dit voorstel exact dezelfde inhoud heeft voor wat betreft de verkorting van de duur van de voortgezette uitkering en het onderdeel passende arbeid als het eerder ingediende wetsvoorstel 33 946.

In antwoord hierop kan ik bevestigen dat er inderdaad geen verschillen zijn tussen beide wetsvoorstellen als het gaat om het onderdeel dat betrekking heeft op de verkorting van de uitkeringsduur van de voortgezette uitkering Appa en het onderdeel passende arbeid.

De leden van de D66-fractie vragen zich af op basis waarvan de regering tot de conclusie kwam dat de discussie met de Tweede Kamer over het onderdeel dat nu opnieuw wordt voorgelegd, meer tijd vergde dan verwacht.

De urgentie betrof een ander onderdeel van het wetsvoorstel. Het eerder ingediende wetsvoorstel diende in werking te treden op uiterlijk 1 januari 2015, zoals ik reeds in de brief van 26 mei 2014 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2013/14, 33 946, nr. 4) had benadrukt, vanwege de in dat wetsvoorstel verplichte aftopping van het pensioengevend salaris op € 100.000 met ingang van 1 januari 2015. Deze aftopping, op grond van het kort daarvoor aangenomen wetsvoorstel Verlaging maximumopbouw-

en premiepercentages en maximering pensioengevend inkomen, geldt onverkort ook voor politieke ambtsdragers, zodat ook de wijziging in de Appa uiterlijk op 1 januari 2015 van kracht zou moeten worden. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik nogmaals gewezen op een voortvarende afwikkeling van het voorstel, dit met het oog op de noodzakelijke inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2015 (Kamerstukken II 2013/14, 33 946, nr. 6, blz. 2). Dit om een fiscaal bovenmatige pensioenopbouw na deze datum voor Appa-gerechtigden met een pensioengevend salaris boven de € 100.000 te voorkomen.

Genoemde leden vragen welke planning de regering oorspronkelijk in gedachten had, of de regering in dit kader hecht aan zorgvuldige wetgeving en of de regering hier voldoende rekening mee heeft gehouden in zijn planning.

De regering hecht aan zorgvuldige wetgeving en heeft hier ook rekening mee gehouden. Ik onderstreep dat ik geen reden had om aan te nemen dat de inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2015 niet goed mogelijk zou zijn. De oorspronkelijke verwachting dat het voorstel spoedig de instemming van de Staten-Generaal zou verkrijgen, was gebaseerd op de beperkte omvang van het voorstel, de tijdige indiening ruim voor het zomerreces en het feit dat met de indiening van dit voorstel uitvoering werd gegeven aan een toezegging die door de Tweede Kamer was gevraagd.

De leden van de D66-fractie vragen voorts waarom de regering achtte dat de behandeling niet snel heeft plaatsgevonden.

Voordat de uiterste deadline voor het herfstreces in oktober zou verstrijken om het wetsvoorstel nog tijdig door de Eerste Kamer te kunnen laten behandelen, was het wetsvoorstel om mij onbekende redenen, nog niet geagendeerd voor plenaire behandeling in de Tweede Kamer. Als het wetsvoorstel na het herfstreces zou worden behandeld, kon de Eerste Kamer – vanwege de noodzaak van een zorgvuldig wetgevingsproces – de benodigde inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2015 niet garanderen. Ik kon daarop niet anders concluderen dan dat de discussie over de verkorting van de voortgezette uitkering kennelijk meer tijd in beslag nam. Ik heb toen alle onderdelen waar mogelijk discussie over zou kunnen bestaan op het laatst mogelijke moment bij nota van wijziging uit het voorstel geschrapt, zodat de resterende urgente onderdelen tijdig door de Tweede Kamer zouden kunnen worden afgewikkeld. Dat is ook gelukt. Op de laatste vergaderdag voor het herfstreces heeft de Tweede Kamer op 16 oktober 2014 het aangepaste wetsvoorstel met algemene stemmen aanvaard (Handelingen II 2014/15, nr. 15, item 16). Geenszins was het de bedoeling om het onderhavige wetsvoorstel te vertragen, hetgeen ook moge blijken uit het voortvarend opnieuw indienen van hetzelfde voorstel.

Genoemde leden vragen waarom de regering naar de Tweede Kamer suggereert dat het schrappen van het onderdeel verkorting van de duur van de voortgezette uitkering het besluit van de Tweede Kamer was, terwijl dit besluit onverwacht kwam voor de leden van deze Kamer. In een brief aan de Tweede Kamer heb ik na de ingediende nota van wijziging de gang van zaken nogmaals uiteengezet (Kamerstukken II 2014/15, 33 946, nr. 8). De regering heeft daarbij niet gesuggereerd dat het schrappen van het onderdeel van de duur van de voortgezette uitkering een besluit van de Tweede Kamer was. Uiteraard stelt de Tweede Kamer zijn eigen vergaderagenda vast. Ik constateerde daarop dat het risico aanzienlijk was dat de aftopping van het pensioengevend salaris niet tijdig in werking zou kunnen treden. Ten einde te voorkomen dat in ieder geval de pensioenen boven de € 100.000 fiscaal bovenmatig zouden worden, heb ik ervoor gekozen door middel van een nota van wijziging de niet

urgente onderdelen uit het wetsvoorstel te schrappen met daarbij de toezegging de geschrapte onderdelen in een separaat wetsvoorstel opnieuw te zullen aanbieden.

Genoemde leden van de fractie van D66 vragen of deze beslissing niet eigenlijk te maken had met de door de regering toegezegde integrale visie op het politieke ambt en de daarbij behorende rechtspositie. De toegezegde visie was, zoals uit het bovenstaande mag blijken, niet de reden van het uitstel. De reden van het uitstel was de noodzaak van tijdige inwerkingtreding van de aftopping van het pensioengevend salaris voor politieke ambtsdragers.

Voorts vragen deze leden of de regering kan toelichten wanneer en aan wie deze visie was toegezegd.

Op de genoemde visie is door alle organisaties aangedrongen die eerder bij de consultatie van het wetsvoorstel waren betrokken: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW), de Wethoudersvereniging, het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) en Raadslid.nu. In een overleg op 4 juni 2014 met genoemde organisaties heb ik afgesproken in samenspraak met deze organisaties een integrale visie op te zullen stellen. In de memorie van toelichting bij het eerdere wetsvoorstel heb ik de Kamer geïnformeerd over het overleg op 4 juni 2014 met betrokken organisaties over dit voornemen. In het verslag is gevraagd naar de uitkomsten van dat overleg. In de nota naar aanleiding van het verslag heb ik u gemeld dat de regering een integrale visie opstelt. In de memorie bij het voorliggende wetsvoorstel heb ik toegezegd een integrale visie op de aard en ontwikkeling van de (rechts-)positie van de politieke ambtsdrager in het voorjaar van 2015 ook aan de Tweede Kamer te doen toekomen.

De leden van de SP-fractie achten de beantwoording van de eerdere vraag bij eerdere indiening van deze wet (TK 33 946) over het aantal politieke ambtsdragers dat op dit moment een voortgezette uitkering ontvangt niet bevredigend, omdat de regering de vraag enkel had beantwoord waar het gaat om leden van de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer, bewindspersonen en de Nationale ombudsman. Aangezien voorliggende wet ook de voortgezette uitkering van andere politieke ambtsdragers behelst, vragen genoemde leden de regering deze gegevens ook bij de provincies, gemeenten en waterschappen te inventariseren.

Het inventariseren van dergelijke gegevens bij alle afzonderlijke provincies, gemeenten en waterschappen is een tijdrovende activiteit. De vraag is ook of dit een volledig beeld oplevert. Bovendien hebben de bestuurorganen dergelijke gegevens niet altijd zelf beschikbaar omdat de uitvoering van de Appa in de regel is uitbesteed aan een uitvoeringsorganisatie. De regering heeft deze uitvoeringsorganisaties echter bereid gevonden de door de leden van de SP gevraagde gegevens beschikbaar te stellen. Op 1 april 2015 geven de uitvoeringsorganisaties aan de volgende aantallen voortgezette uitkeringen namens betrokken bestuursorganen te verstrekken:

Bestuurslaag	Appa-gerechtigden in het ambt	Aantal voortgezette uitkeringen
Rijk	245	41
Provincies	71	15
Gemeenten	1.891	210
Waterschappen	129	21
Totaal	2.336	287

Dit betreft alle op peildatum lopende voortgezette uitkeringen. Dat betreft uitkeringsrechten die voor 27 februari 2010 konden ingaan op een leeftijd van 50 jaar of later, na 27 februari 2010 op de leeftijd van 55 jaar of later en na 1 januari 2014 op zijn vroegst tien jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd of later als betrokkene uit de periode van twaalf jaar voor het aftreden een diensttijd van tien jaar in een Appa-functie heeft vervuld.

De leden van de SGP-fractie vinden dat er zorgvuldig moet worden omgegaan met bestaande rechten en verwachtingen en missen een duidelijke toelichting waarom dit wetsvoorstel noodzakelijk en gewenst is en vragen of de regering hier een nadere duiding van kan geven. Deze leden vragen waarom een uitkering van tien jaar niet en van vijf jaar wel passend en proportioneel is. Zij vragen waarom er niet voor een andere termijn is gekozen.

Er is niet voor een andere termijn in het wetsvoorstel gekozen omdat de regering op 19 juni 2013 in antwoord op het uitdrukkelijke verzoek van de Tweede Kamer heeft toegezegd de duur van de voortgezette uitkering terug te brengen van maximaal tien naar maximaal vijf jaar. Er was derhalve geen ruimte een afwijkende uitkeringsduur voor te stellen. Een uitkeringsduur van maximaal tien jaar acht ook de regering niet meer van deze tijd, gelet op de versoering van allerlei voorzieningen en het feit dat van iedereen wordt verwacht dat hij of zij langer doorwerkt. Een uitkering die op zijn vroegst ingaat op vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd betekent per saldo een extra uitkeringsduur van één jaar en tien maanden ten opzichte van de reguliere uitkering. Het betreft de facto zo een korte overbrugging tot het pensioen; de sollicitatieplicht geldt onverkort. Dat acht de regering passend en toereikend.

Voorts vragen deze leden of het de bedoeling is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de normen die gelden voor werkenden.

Op grond van de integrale visie hanteert de regering als stelregel dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers inderdaad dat zo veel als mogelijk moet aansluiten bij de rechtspositie van werknemers. Een toegesneden rechtspositie is aangewezen daar waar deze uit de aard van de politieke functie afwijkend moet worden vormgegeven. In de lijn met werknemers daar waar het kan, een toegesneden rechtspositie daar waar het moet.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of meer in het algemeen aangegeven kan worden wat de overeenkomsten en verschillen in zekerheden en onzekerheden zijn tussen een functie binnen en buiten het politieke bestuur, wat betreft aanstelling, ontslagbescherming en uitkering kan de regering melden dat in de integrale visie uitgebreid wordt ingegaan op deze verschillen en overeenkomsten tussen werknemers en politieke ambtsdragers. Ook de consequenties van deze overeenkomsten en verschillen worden in de visie nader uitgewerkt.

2. Integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers

De leden van de fractie van de VVD, de fractie van D66 en de fractie van de ChristenUnie vragen waarom met het indienen van het onderhavige wetsvoorstel niet is gewacht totdat die integrale visie is uitgebracht. De leden van D66 vragen bovendien of het de intentie van de regering was om de discussie over de bepalingen die nu voorliggen te verbinden met de toegezegde integrale visie.

Met de indiening van dit wetsvoorstel heeft de regering uitvoering gegeven aan een toezegging die door de Tweede Kamer uitdrukkelijk was gevraagd (Handelingen II 2012/13, item 7, pag. 97-7-94). Bovendien heeft de regering gemeld bij de nota van wijziging bij het eerdere wetsvoorstel dat het stellige voornemen van de regering was om een voorstel tot

verkorting van de voortgezette uitkering op de kortst mogelijke termijn opnieuw bij de Tweede Kamer in te dienen. In de memorie bij het voorliggende wetsvoorstel heb ik inderdaad gemeld dat het dan mogelijk zal zijn de discussie over dit voorstel te verbinden met de discussie over de door mij toegezegde integrale visie op het politieke ambt en de daarbij behorende rechtspositie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het feit dat de regering op dit moment minder stellig lijkt in de mening over de grenzen aan de versobering van de voorzieningen te maken heeft met het feit dat de regering in het voorjaar van 2015 met een integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers komt. Voorts vragen deze leden of uit deze visie kan blijken dat verdere versoberingen, bijvoorbeeld afgeleid van gelijkaardige voorzieningen voor werknemers, eventueel wel tot de mogelijkheden behoren.

De door de leden van de PvdA-fractie veronderstelde relatie tussen de mate van stelligheid over de grenzen aan de versobering van voorzieningen enerzijds en de aankondiging van een integrale visie anderzijds acht de regering in zoverre aanwezig dat de visie een breder kader voor debat biedt.

De visie geeft een antwoord op de vraag op welke onderdelen van de rechtspositie voor politieke ambtsdragers de arbeidsvoorwaarden van werknemers zonder meer kunnen worden gevolgd. De bijzondere positie van politieke ambtsdragers rechtvaardigt echter op specifieke punten ten opzichte van werknemers eigenstandige aanspraken. Het is een politieke afweging hoe die eigenstandige arbeidsvoorwaarden dan daadwerkelijk moeten worden vormgegeven, maar vanwege de aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van politieke ambt is het van belang die voorzieningen zorgvuldig af te wegen.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of een onderdeel van die visie ook de voorzieningen bij arbeidsongeschiktheid na ziekte zullen zijn, bevestigt de regering dat in de integrale visie ook aandacht wordt besteed aan de regelingen voor arbeidsongeschiktheid voor politieke ambtsdragers. Het is de intentie van de regering deze regeling zoveel als mogelijk in lijn te brengen met de regeling voor werknemers. Dat zal echter niet één op één kunnen gebeuren. Bij politieke ambtsdragers kan bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met de verplichting loon door te betalen bij ziekte gedurende twee jaar alvorens tot ontslag kan worden overgegaan. Dergelijke voor werknemers geldende zekerheden ontbreken bij een bestuurlijke functie.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat versobering van de rechtspositie van politieke ambtsdragers geen doel op zichzelf is. Deze leden delen het uitgangspunt van de regering, dat het voor een goed openbaar bestuur van belang is dat het politieke ambt aantrekkelijk blijft en dat daar regelingen bij horen die recht doen aan politieke risico's van het ambt, het ontbreken van ontslagbescherming en de toegankelijkheid van dat ambt. Deze leden hechten daarom aan een integrale visie op het politieke ambt en de daarbij behorende rechtspositie. De leden van de CDA-fractie maar ook de leden de fractie van de SGP en de fractie van 50Plus vragen wanneer de visie volgens planning gereed zal kunnen zijn. Ook de leden van de D66-fractie wachten de toegezegde visie af en vragen wanneer precies de visie (tijdens of na de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel) in het voorjaar van 2015 naar de Tweede Kamer zal worden verzonden en vragen in hoeverre rekening is gehouden met de mogelijkheid van uitstel van behandeling van het voorliggende wetsvoorstel totdat de visie is toegestuurd.

De integrale visie wordt vrijwel gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer gezonden. Het is vervolgens aan de

Tweede Kamer om te bepalen of en op welke wijze de behandeling van het wetsvoorstel en de integrale visie op elkaar wordt betrokken.

De leden van de D66-fractie vragen of het de verwachting van de regering is dat het voorliggende wetsvoorstel in beide Kamers afgehandeld zal zijn voor 1 juli 2015 omdat in het wetsvoorstel deze datum als mogelijk ingangsdatum van een onderdeel van het voorliggende wetsvoorstel, namelijk de wijziging in artikel I, onderdeel B (artikel 7a, derde lid), is opgenomen.

De regering heeft met genoemde specifieke inwerkingtredingsdatum geen verwachting uitgesproken over de behandeling en inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De gekozen datum van 1 juli 2015 heeft een andere reden. De wijziging in artikel I, onderdeel B (artikel 7a, derde lid,) zou inderdaad in beginsel in werking treden met ingang van 1 juli 2015, omdat per diezelfde datum eveneens artikel 24 van de Werkeloosheidswet in verband met het begrip passende arbeid in werking treedt. Indien de wijziging van de Appa echter niet op of voor 1 juli 2015 in werking is getreden, is bepaald dat dit artikel in werking treedt op een later moment dan 1 juli 2015 tegelijk met de overige artikelen van dit wetsvoorstel.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen er bovendien op dat het er op lijkt dat bestuurders minder lang een zelfde functie bekleden en dat nieuwe wetgeving hier rekening mee dient te houden. Zij noemen als voorbeeld de vijf kabinetten die in de afgelopen tien jaar geregeerd hebben. Het doet voor hen de vraag rijzen hoeveel van de bestuurders zouden voldoen aan de vereisten van dit wetsvoorstel. Deze leden vragen of er gegevens bekend zijn over de doorlooptijd van bestuurders in de afgelopen jaren en of deze gegevens betrokken zijn bij de keuze om als vereiste te stellen dat men tien van de twaalf jaar een bepaalde functie heeft bekleed.

De doorlooptijd van politieke functies wordt inderdaad allengs korter. Onderzoeksgegevens die dit beeld bevestigen worden in de integrale visie gepresenteerd. Veel politieke ambtsdragers treden al af binnen of na één ambtstermijn.

Er moet echter onderscheid worden gemaakt tussen de doorlooptijd in een politiek ambt en de duur van de politieke carrière. In het geval een politieke ambtsdrager zonder wezenlijke onderbreking terugkeert in een zelfde of andere Appa-functie is het mogelijk na het laatste aftreden al zijn eerdere Appa-diensttijd bij elkaar op te tellen. In dat opzicht houdt de huidige wetgeving al rekening met de korter wordende ambtsduur van politieke ambten. De diensttijden van de door de leden van de ChristenUnie genoemde functiewisselingen (van gedeputeerde, naar burgemeester of Minister) mogen dus bij elkaar worden opgeteld tenminste als er tussen de functies geen wezenlijke onderbreking geldt. Alle eerdere diensttijd kan dus ook worden betrokken in het diensttijdvereiste (tien jaar diensttijd in de twaalf jaar voor het aftreden) voor de voortgezette uitkering. Dit zogeheten loopbaanprincipe is in 2010 in de Appa opgenomen om de overstap naar een andere Appa-functie te vergemakkelijken.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of dit voorstel niet opnieuw het karakter van een ad-hoc-beslissing draagt. Op dit moment ligt er geen integrale visie over de bezoldiging en uitkering voor (gewezen) politieke ambtsdragers. Genoemde leden vragen of het niet logisch is om eerst met een visie te komen, voordat er een verdergaande versobering wordt voorgesteld. Dan kan er meer integraal naar worden gekeken.

In de toelichting wordt terecht aandacht besteed aan de leidende principes bij deze thematiek: «de onafhankelijke positie van politieke ambtsdragers, de beschikbaarheid van potentiële ambtsdragers, de

toegankelijkheid voor alle geledingen van de samenleving tot politieke ambten en de vertrouwensregel. Dergelijke principes over de gewenste werking van onze democratische rechtsstaat krijgen uiteindelijk een vertaling in de rechtspositionele aanspraken». De leden van de SGP-fractie vragen om een visie op de verhouding tussen dit wetsvoorstel en deze criteria voor de verschillende groepen op wie dit voorstel betrekking heeft: volksvertegenwoordigers en de verschillende besturende ambten. Ook vragen deze leden wat op deze onderdelen de concrete verwachtingen zijn en of elk van deze criteria nog voldoende in aanmerking wordt genomen.

Het voorliggende wetsvoorstel had oorspronkelijke inderdaad een ad hoc karakter. Nu de integrale visie als toetssteen beschikbaar is, kan het wijzigingsvoorstel worden aangehouden tegen de in de visie uitgewerkte staatrechtelijke principes en uitgangspunten. De visie biedt de Tweede Kamer de mogelijkheid om af te wegen in hoeverre de voorgestelde aanpassing van de voortgezette uitkering de genoemde principes raakt.

3. Passende arbeid

De leden van de VVD-fractie stemmen in met het voorstel om in de Appa een dynamische verwijzing op te nemen naar het begrip «passende arbeid» in artikel 24 van de Werkloosheidswet.

4. Consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde overgangsrecht verschilt van de regelingen uit 2010, 2012 en 2013. De aanpassing in 2012 betrof de wijziging van de maximale reguliere uitkeringsduur (van maximaal vier jaar naar maximaal drie jaar en twee maanden). De aanpassing van 2013 had betrekking op het accommoderen van de tijdens de duur van de voortgezette uitkering verschuivende pensioengerechtigde leeftijd. Om te bewerkstelligen dat de duur van de verlengde uitkering tien jaar bleef, is de ingangsdatum van de verlengde uitkering bepaald op negen jaar en zeven maanden voorafgaand aan de AOW-leeftijd die op dat moment voor over vijf jaar is vastgesteld. De marge van (tien jaar min negen jaar en zeven maanden) vijf maanden is bedoeld om tijdens de uitkeringsperiode de als gevolg van de stijgende levensverwachting nog verder verschuivende AOW-leeftijd te compenseren. Deze wijzigingen in 2012 en 2013 zijn niet vergelijkbaar met de voorgestelde wijziging in voorliggend wetsvoorstel. Er zijn dan ook aanzienlijke verschillen met het overgangsrecht die sterk samenhangen met de inhoud van deze eerdere wijzigingen. Beide wijzigingen golden ook voor de op moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers. Het overgangsrecht had uitsluitend betrekking op al eerder ingegane uitkeringsrechten.

In 2010 is een vergelijkbare wijziging in de aanvangsleeftijd van de voortgezette uitkering doorgevoerd (aanvangsleeftijd verhoogd van 50 jaar naar 55 jaar) met een vergelijkbaar overgangsrecht. Deze aanpassing gold niet voor ambtsdragers met al ingegane uitkeringen, voor op het moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers en voor gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen die op moment van herbenoeming 50 jaar oud waren en die na de eerstvolgende verkiezing werden herbenoemd in hetzelfde ambt bij hetzelfde bestuursorgaan en bij het aftreden aan het diensttijdvereiste voldoen.

Dit overgangsrecht uit 2010 is aangescherpt overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel omdat nu op het moment van herbenoeming voldaan moet worden aan zowel het diensttijd- als het leeftijdsvereiste. Wel geldt het overgangsrecht voor alle Appa-gerechtigden en niet alleen voor de dagelijks bestuurders van de decentrale bestuursorganen.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre het overgangsrecht van toepassing is op commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschapsbesturen.

Het overgangsrecht is op dezelfde wijze als voor de overige Appa-gerechtigden ook op deze functionarissen van toepassing met dien verstande dat de commissaris, burgemeester of voorzitter moet worden herbenoemd in hetzelfde ambt in respectievelijk dezelfde provincie, gemeente of hetzelfde waterschap (artikel I, onderdeel H van het wetsvoorstel).

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het voorgestelde overgangsrecht beoogt te voorkomen dat een ambtsdrager die in de gelegenheid wordt gesteld om door te gaan in hetzelfde ambt bij hetzelfde bestuursorgaan, toch aftreedt om zijn verworven uitkeringsrechten tot aan de pensioengerechtigde leeftijd veilig te stellen. De leden van de VVD-fractie vragen of het ziet op de situatie van aftreden als gevolg van de verkiezingen of op de situatie dat een politiek ambtsdrager tussentijds aftreedt als gevolg van een crisis in het bestuur van zijn bestuursorgaan.

Deze passage ziet vooral op aftreden als gevolg van verkiezingen bij dagelijks bestuurders en bij voorzitters bij herbenoemingen. Dagelijks bestuurders treden af na de verkiezingen en kunnen gelijk worden herbenoemd door het volksvertegenwoordigend orgaan. Ook voorzitters kunnen door de volksvertegenwoordiging worden voorgedragen voor herbenoeming.

Het voorgestelde overgangsrecht kan ook zien op de situatie dat een politiek ambtsdrager tussentijds aftreedt als gevolg van een crisis in het bestuur van zijn bestuursorgaan. Maar het ligt dan veel minder in de rede dat een individuele bestuurder die vanwege een bestuurlijke crisis aftreedt, door het vertegenwoordigend orgaan dan gelijk opnieuw voor benoeming wordt voorgedragen. Een voorzitter die wegens een bestuurlijke crisis aftreedt, zal waarschijnlijk evenmin door de volksvertegenwoordiging worden voorgedragen voor herbenoeming.

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het juist zien dat politieke ambtsdragers die op het moment van aftreden om de overstap te maken naar een ander Appa-ambt en op het moment van aftreden voor die overstap voldoen aan de voorwaarden voor een uitkeringsduur volgens de oude regels, die rechten door de overstap niet verliezen.

Als de betrokken ambtsdrager valt onder het overgangsrecht en op het moment van aftreden voldoet aan de entreevoorwaarden van de oude vervallen regeling, wordt inderdaad op moment van aftreden een uitkering toegekend op basis van de oude regels. Betrokkene heeft dan een uitkeringsrecht tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. De inkomsten uit het nieuwe ambt worden dan verrekend met de uitkering.

In het kader van het overgangsrecht vragen de leden van de VVD-fractie of een politiek ambtsdrager, die na een crisis in het dagelijks bestuur van zijn bestuursorgaan aansluitend wordt herbenoemd, onder het overgangsrecht valt als bedoeld in artikel 163ca, achtste lid, als hij voldoet aan de voorwaarden met betrekking tot leeftijd en diensttijd. Genoemde leden vragen of dat ook het geval als de formatie van een nieuw college langer duurt dan één maand na de datum van zijn aftreden. Voorts vragen deze leden of het juist is dat deze ambtsdragers in het nieuwe ambt opnieuw Appa-uitkeringsrechten opbouwen maar dan volgens de nieuwe regels en hoe die twee uitkeringen zich dan tot elkaar verhouden.

Als criteria voor het overgangsrecht gelden dat betrokkene in hetzelfde ambt bij hetzelfde bestuursorgaan wordt herbenoemd en op moment van aftreden aan de entreevoorwaarden voor een voortgezette uitkering moet voldoen. De vertrekreden (verkiezingen of een bestuurlijke crisis) speelt daarbij geen rol. Als het moment van herbenoeming enige tijd vergt, is het van belang te bezien of er sprake is van een wezenlijke onderbreking. Er is sprake van een wezenlijke onderbreking als de onderbreking(en) in totaal meer dan 1/6 deel van de totale diensttijd beslaat. Indien betrokken ambtsdrager onder het overgangsrecht valt, wordt gedurende de nieuwe ambtsperiode niet onder het nieuwe recht opnieuw een tweede uitkeringsrecht opgebouwd. Als gevolg van het overgangsrecht is het nieuwe recht immers nog niet van toepassing. Er ontstaat dus geen tweede uitkeringsrecht.

De leden van de SP-fractie vragen de kansen op de arbeidsmarkt van politieke ambtsdragers in de leeftijd van 61 jaar af te zetten tegen de kansen op de arbeidsmarkt van andere werkloze Nederlanders die deze leeftijd hebben bereikt. Zij vragen de regering een cijfermatige vergelijking te maken, waaruit blijkt hoe lang het duurt voordat beide groepen nieuw werk vinden cq welk percentage mensen uit beide groepen überhaupt aangenomen wordt bij een werkgever. Ook het lid van de fractie van 50plus vraagt naar de arbeidsmarktpositie van politieke ambtsdragers.

De regering heeft geen cijfers beschikbaar over de arbeidsmarktpositie van politieke ambtsdragers in de leeftijd van 61 jaar ten opzichte van werknemers. In de integrale visie wordt geconstateerd dat politieke ambtsdragers na aftreden regelmatig problemen hebben bij het vinden van een nieuwe werkkring. Een politiek ambt zoals het wethouderschap wordt door werkgevers – zo blijkt uit onderzoek – niet beschouwd als een stap in de carrière maar eerder als een onderbreking van de loopbaan. Het is geen vanzelfsprekende aanbeveling bij sollicitaties. Een kwetsbare arbeidsmarktpositie kan ook het gevolg zijn van tijdens de ambtsperiode opgelopen reputatieschade. Door de sociale media kan een affaire een politieke ambtsdrager nog jarenlang blijven achtervolgen. Ook de meeste Kamerleden die in 2010 of 2012 afzwaaiden, vinden dat ze, zo blijkt uit een enquête van Nieuwsuur, bij het zoeken naar een nieuwe baan niet per se voordeel, maar wel vaak nadeel ondervinden van hun ervaring in de politiek.

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor het feit dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB) constateren, dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers de laatste jaren vaak onderwerp van debat is geweest. Deze organisaties stellen: «Uitkomst daarbij was vaak eenzijdige versoering van de arbeidsvoorwaarden, ondanks de breed gedeelde bezwaren tijdens de consultatieperiodes. Dit is iets wat bij werknemers niet mogelijk is en ook tot brede verontwaardiging leidt.» Genoemde leden vragen hoe de regering deze kritiek beoordeelt.

De arbeidsvoorwaarden die specifiek betrekking hebben op decentrale politieke ambtsdragers worden besproken in een overleg van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de vertegenwoordigers van de decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels (het zogenoemde overleg rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers, ORDPA). Uitkomsten van dit overleg en gemaakte afspraken moeten worden verwerkt in rechtspositiebesluiten die zien op de arbeidsvoorwaarden tijdens de ambtsvervulling.

De wijzigingen in de uitkerings- en pensioenaanspraken worden door middel van wetswijzigingen van de Appa in de regel ook direct van

toepassing op de decentrale politieke ambtsdragers. Beide Kamers kunnen de bezwaren van de decentrale politieke ambtsdragers zoals geuit in de consultatieronde of andere interventies betrekken in de parlementaire behandeling van wijzigingsvoorstellen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers.

De betrokken organisaties hebben er bij de Kamer op aangedrongen het voorliggende wetsvoorstel niet te behandelen, voordat de regering een integrale visie op het politieke ambt en de daarbij behorende rechtspositie aan de Kamer heeft gezonden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering bereid is de integrale visie aan de Kamer aan te bieden tegelijk met de nota naar aanleiding van dit verslag, zodat de parlementaire behandeling in samenhang kan plaatsvinden. De integrale visie wordt vrijwel gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer aangeboden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op de stelling en de stevige termen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, het Nederlands Genootschap van Burge-meesters. Zij vragen ook een reactie op de stevige termen van de genoemde instanties als zij stellen dat het «verder afkalven van de rechtspositie» gestopt moet worden. Voor een reactie verwijst het kabinet naar de inhoud van de integrale visie die in nauwe samenspraak met genoemde organisaties is ontwikkeld.

5. Financiële gevolgen

In antwoord op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie om een stand van zaken te geven met betrekking tot de fondsfinanciering Appa kan ik melden dat het kabinet in de integrale visie stelt dat er geen reden meer is om de pensioenvoorziening en de financiering daarvan voor politieke ambtsdragers in de toekomst afwijkend van werknemers te regelen. Beide elementen kunnen op dezelfde wijze vorm worden gegeven als de pensioenregelingen voor werknemers.

Het vraagstuk van fondsfinanciering van de Appa kent twee stappen, te weten de rechtspositionele gelijktrekking van de pensioenaanspraken en de financiering van de eventuele waardeoverdracht van opgebouwde aanspraken. Zoals bekend volgt de Appa indien mogelijk de pensioenaanspraken van de overheidswerknemers die zijn aangesloten bij het ABP. In de afgelopen jaren is de Appa-regeling ook steeds meer naar het ABP-reglement gemodelleerd. Met de aanpassing van de pensioenen van overheidswerknemers aan het nieuwe Witteveenakkoord is pas onlangs volledig duidelijk geworden op welke wijze de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers verder kunnen worden genormaliseerd aan de aanspraken van overheidswerknemers. Aan de hand van deze aanspraken wordt momenteel gewerkt aan het wetsvoorstel tot gelijktrekking. Ik verwacht dit wetsvoorstel in de loop van dit najaar aan de Tweede Kamer te kunnen aanbieden. Daarna zal ik in het kabinet een voorstel voor de waardeoverdracht bespreken. Uiteraard zal ik de Kamer over de strekking van dit voorstel zo spoedig mogelijk informeren.

6. Overgangsrecht

De leden van de SGP-fractie vragen of er voor zittende politieke ambtsdragers die een ander ambt krijgen op geen enkele wijze een verslechtering van hun positie en (opgebouwde) rechten optreedt.

De essentie van het overgangsrecht is dat zittende politieke ambtsdragers niet in hun functie voortijdig moeten aftreden (bijvoorbeeld een wethouder na de eerstvolgende raadsverkiezingen) om al verworven uitkeringsrechten tot aan de pensioengerechtigde leeftijd veilig te stellen. Voorkomen moet worden dat zij voor hun uitkeringsrechten beter af zijn als zij voortijdig aftreden omdat betrokkene bij herbenoeming zijn oude rechten verspeelt. Een dergelijke negatieve prikkel bij de afweging om de herbenoeming te accepteren is ongewenst. Dat zou tot gevolg kunnen hebben dat ervaren bestuurders min of meer noodgedwongen aftreden terwijl zij eigenlijk in aanmerking kwamen voor herbenoeming. Vandaar dat in het overgangsrecht is opgenomen dat herbenoeming in hetzelfde ambt geen wijzigingen optreden na de eerstvolgende verkiezing of benoeming, zolang het om hetzelfde bestuursorgaan gaat. Deze redenering gaat niet op in geval van een overstap naar een ander ambt.

Deze leden vragen of benoeming in een andere gemeente wél tot verval van rechten leidt en of het nog verschil maakt of het gaat om een aansluitende benoeming of een benoeming na bijvoorbeeld een jaar, waarbij in de tussentijd dus wel sprake was van een uitkering.

Zittende ambtsdragers die een ander ambt of een ambt bij een ander bestuursorgaan zoals een andere gemeente aanvaarden, vallen niet onder het genoemde overgangsrecht maar onder de nieuwe bepalingen. Dat kan (beperkte) gevolgen hebben voor hun aanspraken.

Bij het aanvaarden van een andere politieke functie of dezelfde functie bij een ander bestuursorgaan dient een ambtsdrager immers ook andere overwegingen in de beschouwing te betrekken zoals een andere taakinhoud met bijbehorend bezoldigingsniveau, een andere portefeuille en verdere carrièreperspectieven. Betrokken ambtsdrager moet in een dergelijke situatie zelf de afweging maken of hij alle voor- en nadelen van zijn huidige functie wil verruilen voor die van een nieuwe functie. Dat is een andere en ook veel bredere afweging dan uitsluitend het uitkeringsrecht.

Gezien deze beweegredenen vervalt bij een benoeming in een andere gemeente in het voorliggende voorstel dus het overgangsrecht. Daarbij maakt het geen verschil of het een aansluitende benoeming betreft of een benoeming na bijvoorbeeld een jaar waarbij in de tussentijd sprake was van een uitkering.

De gevolgen zijn echter beperkt. Als betrokkene op zijn aftreeddatum voldeed aan de vereisten van een voortgezette uitkering, behoudt hij deze aanspraken bij benoeming in een andere gemeente, maar dan niet op grond van zijn nieuwe functie maar wel op basis van zijn oude functie in de oorspronkelijke gemeente. Betrokkene verspeelt dus niet zijn oude rechten bij benoeming bij een ander bestuursorgaan, terwijl dit wel het geval zou zijn bij herbenoeming in dezelfde gemeente in dezelfde functie. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat een wethouder wordt benoemd als burgemeester in een andere gemeente. Als op het moment van aftreden deze wethouder valt onder het overgangsrecht en voldoet aan de entreevereisten van de voortgezette uitkering, dan wordt deze uitkering toegekend op basis van zijn wethoudersambt tot aan zijn pensioengerechtigde leeftijd. De hoogte van deze voortgezette uitkering wordt dan afgeleid van zijn wethouderswedde. De burgemeestersbezoldiging wordt in mindering gebracht op deze Appa-uitkering. Mocht deze burgemeester na twee jaar aftreden, dan wordt zijn uitkering bij aftreden of ontslag als burgemeester gebaseerd op de duur van twee jaar in mindering gebracht op zijn uitkering als wethouder. Na twee jaar vervalt deze uitkering op grond van het burgemeestersambt. Zijn voortgezette

uitkering op grond van zijn wethoudersambt wordt dan voor de resterende periode weer ten volle uitbetaald tot aan zijn pensioengerechtigde leeftijd.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk