

Vergaderjaar 2013–2014

33 946

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer in verband met een verkorting van de duur van de voortgezette uitkering en in verband met enkele wijzigingen van technische aard (Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 september 2014

1. Aanleiding

De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA, D66 en de SGP voor hun reacties en vragen naar aanleiding van het voorstel Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa. De regering constateert dat de leden van genoemde fracties met belangstelling kennis van het wetsvoorstel hebben genomen.

De leden van de VVD-fractie merken hierbij op dat zij het eens zijn met de opvatting van de regering dat het politieke ambt aantrekkelijk moet blijven met het oog op een goed openbaar bestuur. Bij een aantrekkelijk ambt horen regelingen die recht doen aan de politieke risico's van het ambt, het ontbreken van ontslagbescherming en de toegankelijkheid van het ambt. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de voorgestelde verdere versoering van de Appa, omdat de duur van deze uitkering naar de mening van deze leden daarmee meer in lijn wordt gebracht met de uitkeringsduur zoals die voor werknemers geldt, zonder dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de bijzondere arbeidsmarktpositie die politieke ambtsdragers innemen.

De leden van de CDA-fractie benadrukken dat de duur van de voortgezette uitkering niet langer passend is in een tijd waarin allerlei voorzieningen worden versoerd en waarin van iedereen wordt verwacht dat hij langer doorwerkt.

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 vinden het belangrijk dat in de regels wordt verdisconteerd dat het bij politieke en bestuurlijke functies gaat om functies die plotseling beëindigd kunnen worden. Dat rechtvaardigt naar hun opvatting een wat andere benadering dan bij uitkeringen voor werknemers.

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 verschillende fracties hebben nog een aantal aanvullende vragen. De regering hoopt met de beantwoording daarvan en de nadere toelichting mogelijke onduidelijkheden weg te nemen, zodat niets meer in de weg staat aan een voortvarende afwikkeling van het voorstel, dit met het oog op de noodzakelijke inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2015.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom zij er niet voor heeft gekozen om de voortgezette uitkering in het geheel af te schaffen omdat andere Nederlanders niet voor een dergelijke uitkering in aanmerking komen. Iedereen die niet in een politiek ambt actief is (geweest) moet doorwerken totdat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. De vraag die daarbij opdoemt is waarom het gerechtvaardigd is dat politieke ambtsdragers op deze wijze bevoorrecht worden. Deze leden constateren dat het gegeven dat een politiek ambt onzeker is geen doorslaggevend argument is in een tijd waarin vele Nederlanders geen baan hebben ofwel in grote onzekerheid verkeren of zij hun baan in de toekomst kunnen behouden. Bovendien is de arbeidsmarkt in hoge mate geflexibiliseerd waardoor baan zekerheid door toedoen van deze en voorgaande regeringen niet meer de werkelijkheid is. Het verbaast de leden van de SP-fractie dan ook dat de regering het argument van baan zekerheid bezigt om te beargumenteren dat zij de voortgezette uitkering in stand houdt. Zij vragen de regering nader in te gaan op deze tegenstelling.

De regering heeft het argument van baan zekerheid in de memorie van toelichting niet gehanteerd om de voortgezette uitkering ongewijzigd in stand te houden. De regering stelt juist voor de duur van de voortgezette uitkering te halveren. Door de voorgestelde verkorting van de duur van de voortgezette uitkering wordt ook de vereiste ingangleeftijd van de uitkering met vijf jaar verhoogd. Dat betekent dat naast de duur tegelijkertijd de instroom van het aantal begunstigden van deze regeling substantieel wordt verminderd. De regering houdt de huidige regeling dus niet zonder meer in stand maar voert een significante versobering door. De regering herkent de tegenstelling niet die de leden van de SP-fractie opwerpen. De bijzondere positie van politieke ambtsdragers is niet aangehaald om de voortgezette uitkering in stand te houden, maar als argument om verdere versoberingen na de onderhavige in de uitkeringsduur tegen te gaan.

In de toelichting van het wetsvoorstel is benadrukt dat politieke ambtsdragers een eigenstandige en bijzondere positie hebben als gevolg van de vertrouwensregel. De vertrouwensregel is een noodzakelijke voorwaarde voor ons democratisch bestel. Politieke ambtsdragers nemen verantwoordelijkheid voor het eigen bestuurlijk handelen, soms ook voor het handelen van een ambtsvoorganger. Dat betekent dat zij, als zij onvoldoende vertrouwen ondervinden, zelf kunnen beslissen om ontslag te nemen of dat zij daartoe door de politieke omstandigheden gedwongen worden. Daardoor kan aan een politieke functie op elk moment onaangekondigd en zeer abrupt een einde komen. Tegen een ontslagbesluit staat geen beroep open bij de bestuursrechter. Om te voorkomen dat de burgerlijke rechter zich competent zou kunnen verklaren is bijvoorbeeld in de artikelen 50 van de Gemeentewet en de Provinciewet geregeld dat de gronden van ontslag van een wethouder of een gedeputeerde niet door de rechter mogen worden beoordeeld. Met andere woorden of het

vertrouwen terecht of onterecht is opgezegd door raad of staten, of de politieke ambtsdrager op goede gronden ontslag heeft genomen of niet, kan de rechter niet toetsen. In feite moet de kiezer dit uiteindelijk beoordelen bij de eerstvolgende verkiezingen.

Voor Ministers, Staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen bestaan geen beroepsmogelijkheden om het ontslag naderhand aan te vechten. Voor commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn de beroepsmogelijkheden beperkt. Deze aan het vervullen van een politiek ambt verbonden politieke onzekerheid vereist passende en toereikende rechtspositionele voorzieningen. Die zijn van wezenlijk belang voor ons bestuurlijk bestel. Een goede vangnetvoorziening bij politiek ontslag zorgt ervoor dat een politieke ambtsdrager op elk moment een zuivere politieke afweging kan maken of er nog voldoende vertrouwen in hem is om de functie te kunnen blijven vervullen.

Onmiskkenbaar is het ontslagrisico van werknemers toegenomen door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de economische crisis. Maar het ontslagrisico van een werknemer en dat van een politieke ambtsdrager zijn twee onvergelykbare grootheden. De structurele politieke onzekerheid afzetten tegen conjuncturele bedrijfseconomische onzekerheid van een werknemer is dan ook niet goed mogelijk. Een ontslag van een werknemer is vooraf en achteraf met waarborgen omkleed: bij het ontslag van een werknemer geldt een opzegtermijn. Vooraf moet er door UWV of kantonrechter toestemming worden verleend voor collectief of individueel ontslag. Bij collectief ontslag wordt er in veel gevallen een sociaal plan afgesproken. Er kan een ontslagvergoeding worden vastgesteld. Juist vanwege dat politieke karakter van het ontslag van een politieke ambtsdrager geldt er geen ontslagtoets door UWV of kantonrechter, opzegtermijn, ontslagbescherming of de mogelijkheid om in onderling overleg een ontslagvergoeding af te spreken.

De leden van de SP vragen voorts hoeveel politieke ambtsdragers op dit moment tot aan hun pensioen een voortgezette uitkering ontvangen en hoeveel van deze ambtsdragers geen recht op deze voortgezette uitkering zouden hebben in het geval de voorgestelde maximale duur van vijf jaar op dit moment zou gelden.

Provincies, gemeenten en waterschappen zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de uitkeringsregeling van de Appa voor ambtsdragers van het eigen bestuursorgaan. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft om deze reden alleen gegevens van bewindspersonen, leden Tweede Kamer, voorzitter Eerste Kamer en Nationale ombudsman beschikbaar. Uit deze populatie hebben momenteel 39 personen recht op een voortgezette uitkering. Voor deze 39 personen golden verschillende ingangsheeftijden van de voortgezette uitkering. Vóór 2010 was deze ingangsheeftijd 50 jaar, in de periode 2010–2013 was de ingangsheeftijd 55 jaar en vanaf 2013 is de ingangsheeftijd negen jaar en zeven maanden vóór de pensioengerechtigde leeftijd die voor over vijf jaar is vastgesteld. Als in lijn met het wetsvoorstel de ingangsheeftijd zou zijn gesteld op vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd zouden slechts vier van de huidige 39 personen recht hebben op een voortgezette uitkering. Op de ingangsheeftijd van hun voortgezette uitkering hadden deze vier op dat moment de leeftijd van 60 jaar of een hogere leeftijd bereikt. Hoogstwaarschijnlijk vermindert de verkorting van de uitkeringsduur en de daarmee verhoogde ingangsheeftijd van vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd het aantal uitkeringsgerechtigden van een voortgezette uitkering aanzienlijk.

2. Grens versobering bereikt

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.

Het antwoord op de vraag of de regering dat ook zo ziet, is bevestigend. In 2010 is tegelijk met de invoering van de sollicitatieplicht de reguliere uitkeringsduur teruggebracht van maximaal zes naar maximaal vier jaar. De ingangleeftijd voor de voortgezette uitkering is bij deze gelegenheid verhoogd van 50 naar 55 jaar bij een pensioenleeftijd van 65 jaar. In 2012 is de reguliere uitkeringsduur verder verkort naar maximaal drie jaar en twee maanden. In 2013 is de ingangleeftijd van de voortgezette uitkering op tien jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd gebracht. Met dit voorstel wordt die verder verlaagd tot vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd. Al deze wijzigingen overziend, is de grens van de aanpassingen voor de regering bereikt. Niettemin zal het ook in de verdere toekomst noodzakelijk blijven het bijzondere uitkeringsregime van politieke ambtsdragers periodiek te iken aan wat maatschappelijk gezien gangbaar is.

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de verschillen tussen politieke ambtsdragers en «gewone» werknemers: Inderdaad hebben de politieke ambtsdragers geen of nauwelijks ontslagbescherming, geen ontslagvergoeding, geen opzegtermijn. Zij begrijpen dat dit met zich mee kan brengen dat uitkeringen daarom afwijken van gewone werknemers. Daarbij willen zij echter wel de volgende kanttekeningen plaatsen: tegenover de nadelen van een politiek ambt staan ook voordelen. Zo heeft een politiek ambtsdrager het voordeel om zelf ontslag te kunnen nemen, zonder daarmee het recht op een uitkering te verspelen. Dit vinden deze leden wenselijk maar ze zien het wel als een voordeel. Daarbij komt dat velen die een politiek ambt bekleden een hoger inkomen ontvangen dan wanneer iemand zich op basis van opleiding en ervaring op de gewone arbeidsmarkt een inkomen zou hebben moeten vergaren. Bovendien zijn ook in de huidige gewone arbeidsmarkt de risico's op werkloosheid niet bepaald gering te noemen, te meer als men denkt aan de flexibele of tijdelijke contracten, het feit dat vaste aanstellingen lang niet meer vanzelfsprekend zijn of ingeval van reorganisaties bij ondernemingen juist ook onzeker kunnen zijn. De bijzondere positie van de politieke ambtsdrager verdient wel enige nuancering, aldus deze leden.

Politieke ambtsdragers krijgen ambtshalve een uitkering. Politieke ambtsdragers krijgen inderdaad een uitkering ook als zij zelf ontslag nemen. Dit kan worden gekenschetst als een voordeel maar de regering ziet dit eerder als een met het politiek ambt samenhangend element. Een ambtsdrager moet op elk moment vrijelijk zelf kunnen afwegen of er nog voldoende vertrouwen in hem of haar is van de volksvertegenwoordiging, de fractie of de partij en of er nog mogelijkheden zijn om de functie goed te blijven uitoefenen. De beoordeling van een politiek ontslag dient, zoals hierboven al is betoogd, bij de politiek te liggen en niet ergens anders. Het is onwenselijk dat een rechter of een andere buitenstaander een politiek oordeel vellen. Voor een goede werking van onze democratie mag het al dan niet krijgen van een uitkering in de afweging van de ambtsdrager geen rol spelen.

Het kan zijn dat een ambtsdrager aangeeft zelf ontslag te zullen nemen. Maar ook is het mogelijk dat betrokkene «de eer aan zichzelf houdt», en weliswaar ogenschijnlijk zelf ontslag neemt, maar dit in feite doet omdat achter de schermen is gebleken dat hij of zij geen steun meer heeft van de volksvertegenwoordiging, zijn partij of zijn fractie. Voor een buitenstaander zijn de beweegredenen waarom een ambtsdrager aftreedt niet

altijd goed te beoordelen. In die zin blijft de rol van een politiek ambtsdrager een bijzondere.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de constatering dat op het moment dat de voorzieningen voor werknemers worden versoerd, daarmee de kloof naar de voorzieningen voor politieke ambtsdragers wordt vergroot. Daarmee worden de voorzieningen voor politieke ambtsdragers relatief aantrekkelijker en neemt het risico af dat bij verdere versoering van de voorzieningen voor politieke ambtsdragers er onvoldoende gekwalificeerde politieke ambtsdragers te vinden zouden zijn.

Versoeringen zijn ingegeven om uitkeringen waar mogelijk beter in de pas te laten lopen met uitkeringen voor werknemers. De regering is van mening dat na de verschillende achtereenvolgende versoeringen nu een grens bereikt is en dat nog verder gaande versoeringen niet langer recht doen aan de eigen aard van politieke ambten. Welke mogelijke positieve effecten de versoering van voorzieningen voor werknemers hebben op het door de regering geschetste risico dat bij verdere versoering van de voorzieningen voor politiek ambtsdragers er onvoldoende gekwalificeerde ambtsdragers te vinden zouden zijn, kan de regering niet zonder meer inschatten. Het zijn immers niet uitsluitend de rechtspositionele aspecten die van invloed zijn op de keuze om zich tijdelijk beschikbaar voor een politiek ambt. In het samenstel van beweegredenen om zich beschikbaar te stellen, mag de rechtspositie geen doorslaggevend element zijn, maar zou het wel kunnen worden bij een nog verdergaande versoering.

De leden van de PvdA-fractie informeren naar de conclusies van onderzoeken waaruit zou blijken dat mensen bij het al dan niet ambiëren van een politiek ambt zich – mede – laten leiden door de voorzieningen die er voor politieke ambtsdragers zijn.

Dergelijke onderzoeken zijn niet verricht. Uitzondering op deze regel is het onderzoek naar de rekrutering van raadsleden uit 2006, herhaald in 2010. Naast het tijdsbeslag werd de onvoldoende geachte beloning door politieke partijen als oorzaak gezien voor de problemen bij de rekrutering van raadsleden. Een dergelijke onderzoeksvraag is complex en lastig te operationaliseren. Men moet immers nagaan waarom burgers al dan niet een politieke ambt ambiëren, en aan dergelijke overwegingen kunnen vele verschillende beweegredenen ten grondslag liggen. Wel zijn er uiteenlopende signalen dat de aantrekkelijkheid van een politiek bestuurlijk ambt afneemt.

Genoemde leden vragen welke inkomens politieke ambtsdragers hadden voor dat zij een politiek ambt aanvaardden.

Over de eerdere inkomens van politieke ambtsdragers bestaan geen landelijke gegevens. Wel is het opleidingsniveau van verschillende categorieën ambtsdragers onderzocht. Politieke ambtsdragers zijn in meerderheid hoogopgeleid en hebben in meerderheid een HBO of academische achtergrond (Staat van het Bestuur, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, oktober 2012). Overigens is in het kader van dit wetsvoorstel het bezoldigingsniveau minder relevant. Het wetsvoorstel richt zich immers niet op de bezoldiging van politieke ambtsdragers maar op de uitkeringsduur voor een beperkte groep ambtsdragers na afloop van het ambt.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering erkent dat de voorzieningen die bestaan ook na aanvaarding van voorliggend wetsvoorstel ruimschoots rianter zijn dan die welke aan het overgrote deel van de Nederlandse bevolking toekomen.

Dit gezichtspunt wordt door de regering niet onderschreven. Bestuurders dragen de politieke verantwoordelijkheid binnen het openbaar bestuur. Het arbeidsvoorwaardenpakket van bestuurders zou dan ook moeten worden vergeleken met een vergelijkbare populatie, bijvoorbeeld bestuurders of managers in de marktsector. In vergelijking met de aanspraken van topfunctionarissen -zeker in de marktsector – is de huidige rechtspositie van politieke ambtsdragers over het geheel genomen sober te noemen.

Voorts vragen deze leden of de regering de mening deelt dat de voorzieningen die voor politici bestaan niet teveel in (voor zichzelf) positieve zin moeten afwijken van voorzieningen die voor andere Nederlanders getroffen zijn en vragen de regering of zij erkent dat dit vervreemding van de politiek in de hand werkt en de geloofwaardigheid van politici ondermijnt.

Het arbeidsvoorwaardenpakket moet bewerkstelligen dat kandidaten uit alle geledingen van de maatschappij zich tijdelijk beschikbaar te stellen voor politiek-bestuurlijke functies. Een te hoog voorzieningenniveau trekt mogelijk kandidaten met ongewenste financiële bijbedoelingen, een te laag voorzieningenniveau schrikt mogelijk kandidaten af door een te grote inkomensval. De regering acht het van belang een goede balans te vinden tussen deze twee uitersten.

In antwoord op de vraag van leden van de SP-fractie om de kansen op de arbeidsmarkt van (ex-) politieke ambtsdragers af te zetten tegen de kansen van andere werkloze Nederlanders die deze leeftijd hebben bereikt, merkt de regering op dat de voorgestelde maximale duur van de voortgezette uitkering van vijf jaar in zijn effect beperkt is tot een voorziening voor oudere politieke ambtsdragers die op deze wijze een korte periode van maximaal één jaar en tien maanden (vijf jaar min de drie jaar en twee maanden van de reguliere uitkering bij ontslag of aftreden) tot hun pensioen overbruggen. Afgezet tegen hun kansen op de arbeidsmarkt, die blijkend uit onderzoek niet erg groot zijn, is het kabinet van mening dat de voortgezette uitkering geen onredelijke voorziening is. Ook voor deze categorie Appa-gerechtigden geldt overigens de sollicitatieplicht onverkort.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om een nadere onderbouwing van de vijfjaarstermijn. Ook de leden van de SP-fractie vragen waarom niet voor een kortere uitkeringsduur is gekozen zoals een termijn van twee, drie of vier jaar. De leden van de SGP-fractie vragen of er onderzoek is gedaan of een termijn van 7 of 8 jaar niet beter aansluit bij de het aantrekkelijk houden van het politieke ambt.

De regering heeft geen kortere termijnen dan vijf jaar overwogen. De reguliere maximale duur van een Appa-uitkering bedraagt sinds 18 september 2012 drie jaar en twee maanden. Een voortgezette uitkering van twee of drie jaar zou dan korter zijn dan de reguliere uitkeringsduur. Indien wordt voldaan aan de entreevoorwaarden, ontstaat er in plaats van recht op een reguliere uitkeringsduur van drie jaar en twee maanden een aanspraak op een voortgezette uitkering van maximaal vijf jaar. Dat betekent maximaal één jaar en tien maanden extra uitkeringsduur ten opzichte van de reguliere uitkeringsduur. Dat acht de regering proportioneel voor een ambtsdrager die tien jaar of meer een politiek ambt heeft

vervuld en een leeftijd heeft bereikt die vijf jaar ligt voor de pensioenge-rechtigde leeftijd.

De regering heeft niet onderzocht of een termijn van 7 of 8 jaar beter aansluit bij de aantrekkelijkheid van het ambt. De regering heeft op 19 juni 2013 in antwoord op het verzoek van de Tweede Kamer toegezegd de duur van de voortgezette uitkering terug te brengen van maximaal tien naar maximaal vijf jaar (Handelingen II, 2012/13, item 7, pag. 97-7-94). Er was derhalve geen ruimte een afwijkende hogere uitkeringsduur voor te stellen.

De leden van D66 verzoeken mede in te gaan op beschikbare onderzoeken en cijfers over problemen met het vinden van geschikte kandidaten voor politieke functies, wat de redenen zijn om zo'n functie af te wijzen en de vraag of arbeidsvoorwaarden daarbij een doorslaggevende rol spelen of niet.

De rekrutering van politieke ambtsdragers is een belangrijke taak van de politieke partijen. In het eerder aangehaalde onderzoek naar de rekrutering van raadsleden zijn politieke partijen bevraagd naar problemen bij de rekrutering van raadsleden. Uit dat onderzoek bleek dat de hoogte van de beloning van raadsleden niet instroombevorderend werkt. Er is geen ander onderzoek bekend dat inzicht biedt in instroombevorderende en -beperkende factoren bij de rekrutering van politieke ambtsdragers en de arbeidsvoorwaarden in het bijzonder.

De leden van de D66-fractie vragen om een nader toelichting waarom de «risicofactoren van het politieke ambt» die de Appa-regeling rechtvaardigen ook toepasbaar zijn op de voortgezette uitkering.

De regering heeft in zijn algemeenheid betoogd dat de risicofactoren van een politiek ambt een legitimatie zijn voor een eigenstandige uitkeringsregeling. De risicofactoren gelden zeker ook voor de oudere politieke ambtsdrager. Politieke ambtsdragers – zo blijkt uit uiteenlopende onderzoeken – hebben het niet gemakkelijk op de arbeidsmarkt (De vallende wethouder, juni 2011, De vallende burgemeester, januari 2006, enquête Nieuwsuur onder oud-Kamerleden, januari 2013). Het grote maatschappelijke en bestuurlijke netwerk verdampt al snel na afloop van een bestuurlijke functie omdat de contacten die met een bestuurder of volksvertegenwoordiger worden onderhouden vooral van belang zijn tijdens zijn ambtsvervulling. De veronderstelling van de leden van de D66-fractie dat de kansen op de arbeidsmarkt van een politieke ambtsdrager groter zijn dan de gemiddelde oudere vanwege zijn of haar grote maatschappelijke netwerk, vindt geen steun in de signalen die regering ontvangt van gewezen bestuurders. Uit genoemde onderzoeken blijkt bovendien dat de opgedane ervaring als volksvertegenwoordiger of bestuurder bij het zoeken naar een nieuwe baan zeker niet altijd als een voordeel wordt beschouwd. Een deel van de werkzoekende gewezen politieke ambtsdragers vindt het zelfs een uitgesproken nadeel. Uit onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van gewezen wethouders onder werkgevers blijkt koudwatervrees te bestaan om politieke ambtsdragers in dienst te nemen. Als mogelijke oorzaak wordt het imago van het politieke ambt genoemd en de negatieve beeldvorming over de kwalificaties van politieke ambtsdragers. De voortgezette uitkering, met dien verstande dat deze aangepaste uitkeringsregeling ten opzichte van de reguliere uitkeringsduur slechts een beperkt aanvullend uitkeringsrecht geeft van één jaar en tien maanden, acht de regering dan ook gepast. Ook gedurende de looptijd van de voortgezette uitkering dient de gewezen politieke ambtsdrager zich overigens beschikbaar te houden voor passende arbeid. De sollicitatieplicht geldt onverkort.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre hard te maken is dat de voorgestelde duur van de voortgezette uitkering de ondergrens is om het politieke ambt aantrekkelijk te houden.

De regering meent dat een afgewogen pakket aan arbeidsvoorwaarden in zijn totaliteit kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het politiek ambt. De voortgezette uitkering maakt daarvan deel uit.

De leden van de SGP-fractie vragen of de verschillen in risico's tussen voltijds- en deeltijdsfuncties nader kunnen worden toegelicht. Tevens vragen deze leden in hoeverre de regeling daar voldoende op is toegesneden.

De uitkeringsregeling in de Appa is in beginsel van toepassing op voltijdsfuncties. Statenleden, raadsleden en leden Eerste Kamer zijn nevenfuncties en vallen om deze reden niet onder het uitkeringsrecht van de Appa.

Een gedeputeerde, respectievelijk een wethouder dan wel een dagelijks bestuurlid van een waterschap kunnen de functie in deeltijd vervullen. Ook het voorzitterschap van de Eerste Kamer is een functie met een 50% tijdsbestedingsnorm van een lid van de Tweede Kamer. In dat geval wordt de uitkeringshoogte aangepast aan de tijdsbestedingsnorm gedurende de ambtsvervulling. Er is geen reden om te veronderstellen dat het risico-profiel bij een dergelijke deeltijd ambtsvervulling afwijkt van die van een voltijds ambtsvervulling.

3. Passende arbeid

De leden van de PvdA-fractie vragen of het begrip «passende arbeid» voor politieke ambtsdragers geheel gelijk is aan dat begrip uit de WW.

In de Appa wordt met het onderhavige wetsvoorstel een directe verwijzing opgenomen naar het begrip «passende arbeid» zoals dat in artikel 24 van de Werkloosheidswet is gedefinieerd. Door deze aanpassing geldt het begrip «passende arbeid» in de Werkloosheidswet onverkort ook voor Appa-gerechtigden met dien verstande dat de in dit artikel vastgestelde termijn van zes maanden ingaat na de periode van drie maanden waarin de sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers nog niet geldt.

De leden van de SGP-fractie vragen naar het aandeel van de politieke ambtsdragers dat na de periode van negen maanden nog geen passende arbeid heeft gevonden.

De regering heeft geen gegevens over alle uitkeringsgerechtigde ambtsdragers. De uitvoering van de Appa is de verantwoordelijkheid van het betrokken bestuursorgaan. Onderstaande gegevens hebben betrekking op uitkeringen die ten laste komen van het Rijk: leden van de Tweede Kamer, voorzitter Eerste Kamer, bewindspersonen, Nationale ombudsman en waarnemend burgemeesters/herindelingsburgemeesters. Het ministerie houdt echter niet bij hoeveel Appa-uitkeringen er zijn bij provincies, gemeenten en waterschappen. Wel is de sollicitatieplicht geëvalueerd voor Appa-uitkeringsgerechtigden die ten laste van het Rijk komen. Een vergelijkbare evaluatie over het jaar 2013 ten aanzien van deze categorie is in voorbereiding. Nog dit jaar zal de Tweede Kamer bovendien worden geïnformeerd over de uitkomsten van een bredere evaluatie die ook de decentrale politieke ambtsdragers betreft. In 2012 was de gemiddelde duur van de uitkering tot plaatsing in een functie, waarvan mag worden verwacht dat betrokkene niet meer terugvalt op de toegekende Appa-uitkering, voor Kamerleden circa vijf maanden; voor waarnemend burgemeesters en de herindelingsburge-

meesters circa achtenhalve maand. Voor bewindspersonen zijn er over 2012 geen cijfers, aangezien op afgetreden bewindspersonen nog niet de sollicitatieplicht van toepassing was.

In 2013 was de gemiddelde duur van de uitkering tot plaatsing in een functie voor Kamerleden circa zevenenhalve maand; voor waarnemend burgemeesters en de herindelingsburgemeesters twaalfenhalve maand en voor bewindspersonen circa zeven maanden. Hierbij zij opgemerkt dat er niet al te harde conclusies getrokken kunnen worden op basis van deze cijfers, omdat het hier nog een kleine populatie en slechts een korte periode betreft.

4. Consultatie

De vraag van de leden van de VVD-fractie of er, behoudens de gebruikelijke consultatie voor het wetsvoorstel, overleg is gevoerd met de koepelorganisaties en de beroepsgroepen wordt bevestigend beantwoord. In de consultatie van het wetsvoorstel hebben bestuurlijke koepels en beroepsgroepen in hun schriftelijke reactie met nadruk verzocht om een bestuurlijk overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit overleg heeft op 4 juni 2014 plaatsgevonden. Deze leden vragen ook naar de feitelijke uitkomsten van dat overleg en vragen de regering deze uitkomsten te beoordelen.

De koepels en beroepsorganisaties hebben er gezamenlijk aandacht voor gevraagd dat het laatste decennium de rechtspositie van politieke ambtsdragers steeds verder wordt versoerd. Zij wezen erop dat er de laatste jaren vele versoeringen hebben plaatsgevonden. Gesteld werd dat het onderhavige voorstel opnieuw een ad-hocverslechtering is in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Aangedrongen is op een samenhangend beleid en een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers en de vertaling die een dergelijke visie zou moeten krijgen in de rechtspositie.

De regering acht een samenhangende rechtspositie voor politieke ambtsdragers van groot belang voor de kwaliteit van het openbaar bestuur. Zij moet er voor zorgen voldoende gekwalificeerde burgers beschikbaar te vinden voor politieke ambten. De rechtspositie mag daarin niet bovenmatig zijn, maar politieke ambtsdragers moeten wel correct worden beloond.

Het is goed vast te stellen dat het politieke ambt zijn geheel eigen dynamiek kent en specifieke algemene kenmerken heeft die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of de overheid. Op deze bijzondere aspecten van het politieke ambt is een deel van de voor politieke ambtsdragers geldende rechtspositiebepalingen terug te voeren, met name die betreffende de (voortgezette) uitkering na aftreden of ontslag. Het is daarom van belang in een integrale visie deze kenmerken in kaart te brengen, zodat op basis daarvan kan worden beoordeeld of de rechtspositie tegemoet komt aan het hierboven gestelde doel, het ten dienste staan aan de kwaliteit van het openbaar bestuur. De regering herkent zich dan ook in de inbreng van de bestuurlijke koepels en beroepsgroepen. Daarom heeft de regering een integrale visie toegezegd op de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat sommige koepelorganisaties van bestuurders om een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers vroegen. Tegen deze achtergronden vragen deze leden de regering, mede tegen de veranderde omstandigheden op de arbeidsmarkt, of de visie die uit de adviezen van de commissie-Dijkstal spreekt

nog steeds actueel is. Indien dit niet het geval is, is de vraag of herziening of actualisering nodig is.

De adviezen van de commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (de commissie-Dijkstal) over de rechtspositie van politieke ambtsdragers hadden betrekking op de bezoldiging van de politieke en ambtelijke topstructuur («Over dienen en verdienen»), het loongebouw van politieke ambtsdragers («Advies beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers») en het pensioen («Advies modernisering en fondsvorming politieke pensioenen»). De adviezen hadden betrekking op wezenlijke onderdelen van de rechtspositie (zoals een samenhangend loongebouw voor alle politiek ambtsdragers) maar een integrale overkoepelende visie was niet opgenomen in de taakopdracht van de commissie. De vraag of de adviezen over deelonderwerpen nog altijd actueel zijn, zal worden gezien in de integrale visie. Het richtinggevend uitgangspunt voor een dergelijke visie zal zijn dat de vormgeving van de rechtspositie een bijdrage levert aan het functioneren van de democratische rechtstaat door bestuurders en volksvertegenwoordigers in staat te stellen hun opgedragen verantwoordelijkheden te vervullen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een bestuurlijk overleg op 4 juni 2014 met de bestuurlijke koepels en beroepsverenigingen heeft uitgesproken niet van plan te zijn de duur of de hoogte van de reguliere Appa-uitkering te verlagen om de koepels en beroepsverenigingen er van te overtuigen dat de verkorting van de voortgezette uitkering wel redelijk en proportioneel was. Ook vragen deze leden of de regering andere beloften heeft gedaan ten aanzien van het verder afzien van versoberingen van de Appa.

De regering heeft in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangekondigd dat zij niet van plan is de verdere beperking van de uitkeringsduur tot twee jaar in de Werkloosheidswet te laten doorwerken in de uitkeringsduur van de Appa. In het overleg is naar deze passage verwezen. Deze beperking van de uitkeringsduur in de Werkloosheidswet moet bovendien worden gezien in relatie tot de ruimte om in een CAO aanvullende afspraken te maken over een langere uitkeringsduur.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in het extra beroep dat op voortgezette uitkering zal worden gedaan als de referte-eis van tien naar acht jaar wordt verlaagd.

Het is waarschijnlijk dat het beroep op de regeling bij het verlagen van de referte-eis van tien naar acht jaar (na twee zittingstermijnen van Tweede Kamer, gemeenteraden en provinciale staten) zou toenemen, maar niet op voorhand vast te stellen met hoeveel.

5. Overgangsrecht

De leden van de VVD-fractie vragen naar de positie van een waarnemend burgemeester in het overgangsrecht van de voortgezette uitkering.

Voor de waarnemend burgemeester geldt geen overgangsrecht. Met ingang van 27 februari 2010 is de (waarnemend) burgemeester onder het uitkeringsrecht van de Appa gebracht. Voor een waarnemend burgemeesters die op grond van 78, eerste lid, van de Gemeentewet door de commissaris van de Koning is benoemd («externe waarnemer»), is in artikel 137a van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers een eigenstandig uitkeringsrecht gecreëerd. Bepaald is dat de uitkeringsduur steeds gelijk is aan de duur van de waarneming. Het loopbaanprincipe

geldt niet voor waarnemend burgemeesters. Dat betekent dat eerdere diensttijd als waarnemend burgemeester in een andere gemeente of uit een andere Appa-functie niet meetelt voor het vaststellen van de uitkeringsduur. Dat betekent dat een waarnemend burgemeester op grond van de waarneming niet in aanmerking kan komen voor een voortgezette uitkering omdat hij in geen geval aan de referentie-eisen kan voldoen. Was de waarnemend burgemeester voorafgaand aan de waarneming kroonbenoemde burgemeester en voldeed hij bij aftreden aan de referentie-eisen, dan heeft hij op grond daarvan wel recht op een voortgezette uitkering. Zijn inkomsten als waarnemend burgemeester worden dan verrekend met deze voortgezette uitkering.

De leden van de PvdA-fractie vragen in hoeverre het nu voorgestelde overgangsrecht overeen komt met eerdere versoeringen van de Appa en dan vooral ten aanzien van de eerdere verkortingen van de voortgezette uitkering. Deze leden duiden op de overgangsregelingen zoals die gemaakt zijn toen de uitkeringsgerechtigde leeftijd van 50 naar 55 werd verhoogd en toen ten gevolge van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd de gerechtigde leeftijd voor de voortgezette uitkering ook werd verschoven. Waren die overgangsregelingen ruimer, beperkter of gelijk aan de nu voorgestelde overgangsregeling? En indien er afwijkingen zijn, welke zijn dat dan?

Het overgangsrecht is identiek aan het overgangsrecht bij de verhoging van de ingangleeftijd van de voortgezette uitkering van 50 naar 55 jaar met ingang van 27 februari 2010 voor leden Tweede Kamer, gedeputeerden en wethouders. Bewindspersonen kenden voor 2010 geen voortgezette uitkering waardoor voor deze categorie op dat moment geen overgangsrecht noodzakelijk was. In het wetgevingsoverleg is op verzoek van de leden van de PvdA- en de VVD-fractie het overgangsrecht bij nota van wijziging aangepast om te voorkomen dat lokale politieke ambtsdragers die op dat moment voldeden aan het leeftijdsvereiste van 50 jaar, na de verkiezingen zouden aftreden om oorspronkelijke uitkeringsrechten veilig te stellen (Kamerstukken II, 30 693, nr. 16, pagina 7 en 29). Bij herbenoeming zouden deze ambtsdragers onder de nieuwe versoerde uitkeringsregeling komen te vallen. Een dergelijke negatieve vertrekprikkel moest worden voorkomen. Ditzelfde overgangsrecht is als uitgangspunt gehanteerd voor het overgangsrecht bij verkorting van de voortgezette uitkering van tien naar vijf jaar. De voorwaarden op het moment van aftreden om te kunnen voldoen aan het overgangsrecht zijn in het onderhavige wetsvoorstel wel aangescherpt. Bij herbenoeming in dezelfde functie bij hetzelfde bestuursorgaan vallen betrokken ambtsdragers alleen onder het overgangsrecht als ze op dat moment niet alleen aan het leeftijdsvereiste voldoen maar ook gelijktijdig aan het diensttijdvereiste.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom deze van mening is dat politieke ambtsdragers die op dit moment in functie zijn een versoering niet hadden kunnen voorzien. Zij wijzen erop dat de discussie over het versoeren van regelingen voor politici al enige tijd intensief wordt gevoerd. Zij vragen de regering of betreffende politici gezien dat gegeven niet al rekening hebben kunnen houden met versoering van de regeling.

Stelregel voor de regering bij de vormgeving van het overgangsrecht is dat wordt tegemoetgekomen aan de verwachtingen die de zittende politieke ambtsdragers hebben kunnen ontleen aan de rechtspositieregeling zoals die gold op het moment dat zij hun ambt aanvaardden. Onder die condities hebben zij immers het ambt aanvaard. Alleen bij bijzondere zwaarwegende redenen vindt de regering het gerechtvaardigd

om van genoemd uitgangspunt af te wijken. Het argument dat betrokken ambtsdragers een eventuele versobering hadden kunnen voorzien in verband met de intensieve discussie die hierover zou zijn gevoerd, is niet een dergelijke zwaarwegende reden en leidt voor de regering niet ook tot de gevolgtrekking dat betrokken ambtsdragers er bij voorbaat ook rekening mee hadden kunnen houden.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie te beargumenteren waarom de regering de kans groot acht dat ambtsdragers niet voor herbenoeming zullen kiezen wanneer de regeling zoals die nu geldt na herbenoeming middels dit wetsvoorstel wordt versoberd.

Voor op het moment van inwerkingtreding van de versobering van de uitkeringsduur zittende ambtsdragers, geldt bij het eerstvolgende aftreden nog de oorspronkelijke uitkeringsduur van tien jaar. Onder die condities hebben deze ambtsdragers in het verleden het ambt aanvaard. Als betrokken ambtsdragers bij herbenoeming dan gaan vallen onder het nieuwe recht, is de kans aanwezig dat betrokken ambtsdragers die bij aftreden voldoen aan de gestelde vereisten, eieren voor hun geld kiezen in verband met het perspectief op een uitkering tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. In dat geval zullen ze mogelijk opteren voor aftreden. Daardoor zou veel kennis en bestuurservaring voortijdig uit het openbaar bestuur verdwijnen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de uitkering is geregeld in de situatie dat iemand na verkiezingen niet opnieuw wethouder wordt, maar een periode raadslid is, waarna hij vervolgens weer wethouder wordt. Geldt in dat geval nog de regeling op basis van zijn eerdere wachtgeldregeling toen hij voor de eerste keer wethouder was?

Als betrokken wethouder op het moment van aftreden na inwerkingtreding van de wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa voldoet aan de vereisten voor een voortgezette uitkering, ontvangt de gewezen wethouder op grond van het overgangsrecht de oorspronkelijke uitkeringsduur van maximaal tien jaar. Voldoet betrokken wethouder niet aan de referte-eisen, dan heeft betrokkene recht op een uitkeringsduur van maximaal drie jaar en twee maanden. Zijn raadsvergoeding en vervolgens wethouderswedde worden verrekend met de uitkering. Bij opnieuw aanvaarden van het ambt van wethouder valt betrokkene onder de nieuwe voorwaarden voor het verkrijgen van een voortgezette uitkering. Na afloop van het tweede wethouderschap kan worden bezien aan de hand van het loopbaanprincipe of betrokken wethouder bij aftreden voldoet aan de nieuwe aangescherpte vereisten voor een voortgezette uitkering: entreeleeftijd van vijf jaar voor de hem geldende pensioengerechtigde leeftijd en een ambtstermijn van tien jaar in de periode van twaalf jaar voor het aftreden. Voldoet hij niet aan deze voorwaarden, dan geldt een uitkeringsduur van maximaal drie jaar en twee maanden.

Deze leden vragen in hoeverre de overgangsregeling voor de uitkeringsregeling alleen gedurende één ambtsperiode geldt of zolang iemand nog steeds zijn politieke ambt behoudt.

De verkorting van de duur voor voortgezette uitkering geldt niet voor een belanghebbende die op de datum van inwerkingtreding van de Wet verkorting duur voortgezette uitkering al een voortgezette uitkering ontvangt. Een belanghebbende die op de datum van inwerkingtreding van de Wet verkorting duur voortgezette uitkering Appa een Appa-functie vervult, behoudt ook zijn rechten op de duur van de voortgezette uitkering bij zijn aftreden. Als belanghebbende dan in dezelfde functie bij hetzelfde

bestuursorgaan wordt herbenoemd onmiddellijk na de eerstvolgende verkiezingen na die inwerkingtredingsdatum, heeft hij bij zijn aftreden recht op de oorspronkelijke uitkeringsduur als hij de datum van zijn herbenoeming: a. negen jaar en zeven maanden of minder verwijderd is van de pensioengerechtigde leeftijd die is vastgesteld voor het kalenderjaar vijf jaren na aftreden, en b. in het tijdvak van twaalf jaren ten minste tien jaren ambtsdrager is geweest. Als belanghebbende op het moment van herbenoeming onmiddellijk na de eerstvolgende verkiezingen na de inwerkingtredingsdatum aan deze voorwaarden voldoet, behoudt hij zijn aanspraak zolang hij hetzelfde ambt bij hetzelfde bestuursorgaan blijft vervullen

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