

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 30 juni 2014

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

1. Aanleiding	1
2. Grens versoering bereikt	3
3. Passende arbeid	5
4. Consultatie	5
5. Overgangsrecht	6

1. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de verkorting van de duur van de voortgezette uitkering van politieke ambtsdragers. Graag willen zij de regering nog een aantal vragen stellen en enkele opmerkingen maken.

Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij het eens zijn met de regering die stelt dat het van belang is 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 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij kunnen zich vinden in de voorgestelde verdere versoering van de Appa, met name daar waar het om het verkorten van de duur van de voortgezette uitkering van 10 naar 5 jaar

gaat. Naar de mening van deze leden wordt daarmee de duur van deze uitkering terecht meer in lijn gebracht met de uitkeringsduur zoals die voor werknemer geldt, zonder dat daarbij voorbij wordt gegaan aan de bijzondere arbeidsmarktpositie die politieke ambtsdragers innemen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding hiervan nog enkele vragen en opmerkingen.

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. Zij wijzen erop dat 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. Zij 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.

Genoemde leden vragen de regering hoeveel politieke ambtsdragers op dit moment tot aan hun pensioen een voortgezette uitkering ontvangen. Voorts vragen zij 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.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering ook andere termijnen dan vijf jaar heeft overwogen. Daarbij kan gedacht worden aan een termijn twee, drie of vier jaar. Zij vragen waarom de regering niet voor een kortere termijn heeft gekozen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot verkorting van de duur van de voortgezette uitkering in de Appa. Deze leden onderschrijven de stelling, dat deze uitkeringsduur niet langer passend is in een tijd waarin allerlei voorzieningen worden versoberd en waarin van iedereen wordt verwacht dat hij langer doorwerkt.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij 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. Hoewel de toelichting bij het wetsvoorstel al meerdere aspecten van die afweging uitlicht, hebben de aan het woord zijnde leden enige nadere vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de voortgezette uitkering voor politieke ambtsdragers wil verkorten. Zij 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. Zij hebben in dit licht enkele vragen over het wetsvoorstel.

2. Grens versobering bereikt

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij het een goede zaak vinden dat er een Appa-uitkering is voor politieke ambtsdragers, die rekening houdt met de bijzonderheden van het politieke ambt. Zie ook hun opmerkingen hierboven. Er moet naar hun mening sprake zijn van een sobere en doelmatige uitkering. Deze leden zijn het eens met de versoberingen die de laatste jaren zijn doorgevoerd. Zij zijn het ook eens met de thans voorgestelde verkorting van de duur van de voortgezette uitkering. Zij hebben daar vorig jaar bij een ander wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers zelf voor gepleit. Anderzijds zijn zij van mening dat de grens van de versoberingen nu is bereikt. Dit wetsvoorstel is wat hen betreft dan ook het sluitstuk in een reeks van vele voorgaande wijzigingen van de Appa-regeling die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat de regering dat ook zo ziet.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering van mening is dat met de voorgaande en de nu voorliggende versobering van de Appa de grens van de versobering bereikt is. In de memorie van toelichting wordt daarom ingegaan op het onderscheid tussen politieke ambtsdrager en «gewone» werkgevers. De aan het woord zijnde leden onderschrijven die verschillen. Inderdaad hebben politieke ambtsdragers geen of nauwelijks ontslagbescherming, geen ontslagvergoeding, geen opzegtermijn, gaat het om tijdelijke functies en gelden er politieke risico's die ieder moment werkloosheid kunnen leiden. De leden van de PvdA-fractie onderschrijven ook dat dit met zich mee kan brengen dat de regels omtrent uitkeringen voor politieke ambtsdragers afwijken van die van «gewone» werknemers. Het argument dat de regering daarvoor hanteert is dat als de regels ten aanzien van uitkeringen nog verder op die van «gewone» werknemers zouden gaan lijken, dat daarmee het risico bestaat dat er geen gekwalificeerde mensen meer bereid gevonden zullen worden om een politiek ambt te gaan aanvaarden. Bij dat laatste hebben de leden van de PvdA-fractie een aantal kanttekeningen. Zo brengt een politiek ambt niet alleen nadelen en risico's ten aanzien van ontslag of uitkering met zich mee. In tegenstelling tot een werknemer kan een politiek ambtsdrager zelf ontslag nemen zonder daarmee het recht op een uitkering te verspelen. De leden van de PvdA-fractie vinden dit weliswaar wenselijk – het krampachtig vasthouden aan een politiek ambt is immers ongewenst – maar zien dit toch ook als een voordeel dat een politiek ambtsdrager heeft ten opzichte van een werknemer. Daarbij komt dat voor velen die een politiek ambt bekleden dat een inkomen met zich meebrengt dat hoger ligt 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 vast aanstellingen lang niet meer vanzelfsprekend zijn of ingeval van reorganisaties bij ondernemingen juist ook onzeker kunnen zijn. Dit alles brengt naar de mening van de leden van de PvdA-fractie met zich mee dat, hoewel die ontegenzeggelijk bestaat, de bijzondere positie van politieke ambtsdragers zoals die in de memorie van toelichting wordt geschetst, wel enige nuancering verdient. Kan de regering hier nader op ingaan?

In het verlengde hiervan zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat ook na de nu voorliggende versobering van de Appa, daarmee niet gezegd kan worden dat per se voor nu en altijd de grens van die versobering is bereikt. De constatering dat al te sobere voorzieningen voor politieke ambtsdragers er toe kunnen leiden dat er geen gekwalificeerde mensen meer voor deze ambten kunnen worden gevonden is naar de mening van de aan het woord zijnde leden geen reden om de voorzie-

ningen van politieke ambtsdragers na de voorliggende versobering in beton te gieten. Zo zouden deze leden er op willen wijzen dat op het moment dat de voorzieningen voor werknemers worden versoberd, daarmee de kloof naar de voorzieningen voor politieke ambtsdragers wordt vergroot. Daarmee worden de voorzieningen voor politieke ambtsdragers relatief aantrekkelijker en neemt het risico dat bij verdere versobering van de voorzieningen voor politieke ambtsdragers er onvoldoende gekwalificeerde politieke ambtsdragers te vinden zouden zijn ook kleiner. Kan de regering hier nader op ingaan? Zijn er overigens onderzoeken bekend waaruit blijkt 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? Zo ja, welke onderzoeken zijn dat en wat waren de conclusies daaruit? Is het bekend welke inkomens politieke ambtsdragers hadden voor dat zij een politiek ambt aanvaardden? Zo ja, wat is er bekend?

De regering constateert, zo stellen de leden van de SP-fractie vast, dat met dit wetsvoorstel de grens is bereikt ten aanzien van de voorzieningen voor politieke ambtsdragers. Zij is van mening dat het openbaar bestuur niet kan functioneren zonder de beschikbaarheid van gekwalificeerde mensen die bereid zijn om politieke functies te vervullen. De leden van de SP-fractie delen de mening dat iedereen toegang moet hebben tot politieke functies. Zij constateren echter 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. De leden van de SP-fractie vragen of de regering dit erkent. Voorts vragen zij 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. Zij vragen de regering of zij erkent dat dit vervreemding van de politiek in de hand werkt en de geloofwaardigheid van politici ondermijnt. Het argument dat de voortgezette uitkering gerechtvaardigd is omdat oudere politieke ambtsdragers een beperkte kans op de arbeidsmarkt hebben roept bij de leden van de SP-fractie vragen op. Zij vragen de regering de kansen op de arbeidsmarkt van (ex-) 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.

De leden van de CDA-fractie zijn overigens 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.

De leden van de D66-fractie vragen zich af welke onderbouwing de vijfjaarstermijn heeft. Een kortere termijn zou goed gekwalificeerde mensen volgens de toelichting mogelijk weerhouden politiek ambtsdrager te worden, terwijl een langere termijn niet meer past binnen de veranderende maatschappelijke opvatting. De aan het woord zijnde leden zien voor deze stellingen echter geen empirische onderbouwing anders dan een toezegging aan de Tweede Kamer bij een eerdere behandeling van de wet Appa. Kan de regering nader toelichten waarop de termijn van vijf jaar gebaseerd is? Daarbij verzoeken deze leden 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 leden van de D66-fractie constateren dat de toelichting slechts summier ingaat op de rechtvaardiging van de voortgezette uitkering na het bereiken van een bepaalde leeftijd en dienstperiode ter overbrugging van de periode tot de pensioenuitkering aanvangt. Deze behelst een verwijzing naar de kansen die oudere politieke ambtsdragers op de arbeidsmarkt hebben. De regering vindt de voortgezette uitkering daarom geen onredelijke voorziening. Kan de regering nader toelichten waarom de «risicofactoren van het politieke ambt» die de Appa-regeling rechtvaardigen ook toepasbaar zijn op de voortgezette uitkering? Heeft een oudere politieke ambtsdrager over het algemeen immers niet juist meer kansen op de arbeidsmarkt dan de gemiddelde oudere vanwege zijn of haar grote maatschappelijke netwerk?

Deze wetswijziging volgt, zo stellen de leden van de SGP-fractie vast, in betrekkelijk korte tijd op een eerdere versoering van de voorwaarden voor uitkeringen voor politieke ambtsdragers. De regering geeft aan dat met deze verlaging wel de ondergrens is bereikt. De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre hard te maken is dat dit de ondergrens is om het politieke ambt aantrekkelijk te houden? Is er onderzoek gedaan of een termijn van 7 of 8 jaar niet beter aansluit bij de het aantrekkelijk houden van het politieke ambt?

In het wetsvoorstel wordt geen onderscheid gemaakt naar politieke functies die gewoonlijk een voltijds- of een deeltijdsfunctie zijn. De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre juist bij functies die gewoonlijk voltijds worden vervuld, het risico niet groter is dan bij deeltijdsfuncties. Kunnen de verschillen in risico's tussen de functies nader worden toegelicht en kan tevens beantwoord worden in hoeverre de regeling daar voldoende op is toegesneden?

3. Passende arbeid

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om in de Appa een dynamische verwijzing op te nemen naar het begrip «passende arbeid» in artikel 24 van de Werkloosheidswet, waarbij de in dit artikel vastgestelde termijn van zes maanden ingaat na de periode van drie maanden waarin de sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers nog niet is ingegaan. De leden van de VVD-fractie stemmen in met deze aanpassing inzake «passende arbeid».

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in de WW een werkloze werknemer binnenkort wordt geacht om na zes maanden uitkeringsduur «arbeid op alle niveaus als passend» te aanvaarden. Voor oud politiek ambtsdragers gaat – na eerst drie maanden zonder sollicitatieplicht – dezelfde periode gelden. Is het begrip «passende arbeid» voor politieke ambtsdragers geheel gelijk aan dat begrip uit de WW? Zo nee, waarin wijkt dit dan af?

Nu ook de regeling voor passende arbeid wordt versoerd vragen de leden van de SGP-fractie zich af of er inzicht gegeven kan worden in het aandeel van de politieke ambtsdragers dat na de periode van 9 maanden nog steeds geen passende arbeid heeft gevonden.

4. Consultatie

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel is ingediend op 23 mei 2014, terwijl in de memorie van toelichting wordt gesteld dat er op 4 juni 2014 overleg is gevoerd met de bestuurlijke koepels en de beroepsgroepen. Heeft de regering, behoudens de gebruikelijke consultatie voor het wetsvoorstel, overleg gevoerd met de koepelorganisaties en de beroepsgroepen? Wat waren de feitelijke

uitkomsten van dat overleg? Hoe wordt de inbreng van de bestuurlijke koepels en beroepsgroepen beoordeeld? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat sommige koepelorganisaties van bestuurders om een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers vroegen. De aan het woord zijnde leden kennen de rapporten van de Commissie Dijkstal over dit onderwerp. Die zijn inmiddels 10 jaar oud. Acht de regering, mede tegen de veranderende omstandigheden op de arbeidsmarkt, de visie die uit deze rapporten spreekt nog actueel? Zo ja, waarom? Zo nee, acht de regering een herziening of actualisering nodig?

De leden van de PvdA-fractie lezen ook dat de Minister van BZK in een bestuurlijk overleg op 4 juni 2014 met de bestuurlijke koepels en beroepsverenigingen heeft laten weten niet van plan te zijn de duur of de hoogte van de reguliere Appa te verlagen. Was een dergelijke uitspraak nodig om de koepels en beroepsverenigingen, in tegenstelling tot hun eerdere mening, er van te overtuigen dat de verkorting van de voortgezette uitkering wel redelijk en proportioneel was? Heeft de regering daar beloften gedaan ten aanzien van het verder afzien van versoeringen van de Appa?

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat de regering niet is ingegaan op het verzoek van de bestuurlijke koepels en beroepsverenigingen, – het NGB uitgezonderd – om de referte-eis van 10 jaar naar 8 jaar te verlagen. Dat zou naar de mening van de aan het woord zijnde leden een onterechte verruiming zijn geweest die niet past bij de ook door die leden gewenste versoering van de voortgezette uitkering. Om dezelfde redenen steunen deze leden de regering ook in haar afwijzing van het verzoek om het overgangsrecht zo ruim te maken dat de facto alleen een geheel nieuwe generatie van politieke ambtsdragers te maken zou krijgen met de verkorting van de voortgezette uitkering.

Uit de consultatieronde blijkt dat er een voorstel is om de referte-eis terug te brengen van tien naar acht jaar. De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering deze verlaging niet gewenst vindt, omdat dan het aantal ambtsdragers dat voor de regeling in aanmerking komt, toeneemt. Kan de regering inzicht geven in het extra beroep dat op deze regeling gedaan zal worden als de referte-eis van tien naar acht jaar verlaagd wordt?

5. Overgangsrecht

Als gevolg van onder andere de samenvoeging van gemeenten leggen burgemeesters voortijdig het ambt van burgemeester neer in de gemeente waar zij waren benoemd. Deze personen worden vervolgens vaak aangesteld als «waarnemend» burgemeester. In hoeverre vallen «waarnemend» burgemeesters onder het overgangsrecht? Zij gaan immers door met het burgemeestersambt, weliswaar niet in dezelfde gemeente, maar in een andere gemeente. Formeel is er dan van een herbenoeming geen sprake, want een herbenoeming impliceert dat het ambt in dezelfde gemeente wordt voortgezet. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader in te gaan op de positie van de waarnemend burgemeester, een en ander in relatie tot het overgangsrecht inzake de voortgezette uitkering. Deze leden merken hierbij op dat de bijzonderheid van het ambt van waarnemend burgemeester, waarbij vaak sprake is van korte periodes op verschillende posten, het haast onmogelijk maakt om aan de voorwaarden te voldoen. Voorziet het overgangsrecht, zoals in het wetsvoorstel voorgesteld, erin dat ook de waarnemend burgemeesters daar onder vallen? Is overwogen om het overgangsrecht zo vorm te geven dat ook waarnemend burgemeesters hieronder vallen? Zo neen, waarom

niet? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen om hun begrip over het voorgestelde overgangsrecht te vergroten. In hoeverre komt het nu voorgestelde overgangsrecht overeen met eerdere versoberingen van de Appa en dan vooral ten aanzien van de eerdere verkortingen van de voortgezette uitkering. Deze leden duiden op de overgangsregeling 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?

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 versobering niet hadden kunnen voorzien. Zij wijzen erop dat de discussie over het versoberen 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 versobering van de regeling.

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.

Het is, naar de mening van de leden van de SGP-fractie, een goede zaak dat er sprake is van overgangsrecht. Gewekte verwachtingen over de duur van de uitkering moeten een rol spelen bij de beoordeling of politieke ambtsdragers nog langer recht houden op een voortgezette uitkering. De leden van de SGP-fractie begrijpen dat er gekozen is voor een regeling per functie. Graag vernemen zij hoe het wachtgeld precies geregeld is in bijvoorbeeld een situatie waarbij 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?

Ook vernemen deze leden graag in hoeverre de overgangsregeling voor de wachtgeldregeling in principe onbeperkt is, zolang iemand nog steeds zijn politieke ambt behoudt? Of is het de bedoeling van de regering om het overgangsrecht alleen gedurende één periode te laten gelden?

De voorzitter van de commissie,
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx