

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. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt / uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

I ALGEMEEN

1. Aanleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de duur van de voortgezette uitkering die gedurende maximaal tien jaar voorafgaande aan de pensioengerechtigde leeftijd aan een gewezen politieke ambtsdrager kan worden verstrekt, terug te brengen tot een maximale duur van vijf jaar. Een politieke ambtsdrager komt nu op grond van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) voor een voortgezette uitkering van maximaal tien jaar in aanmerking als hij gedurende een periode van twaalf jaar die direct aan zijn ontslag of aftreden voorafgaat ten minste tien jaar een politiek ambt als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Appa heeft bekleed. Daarnaast moet hij ten minste een leeftijd hebben bereikt die is gelegen negen jaar en zeven maanden voor de pensioengerechtigde leeftijd die is vastgesteld voor over vijf jaar. Voldoet hij aan deze voorwaarden, dan komt hij in aanmerking voor een uitkering tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. Als gevolg van de verschuivende pensioengerechtigde leeftijd is de duur van de uitkering dan maximaal tien jaar. In dit wetsvoorstel wordt de duur van de voortgezette uitkering beperkt tot maximaal vijf jaar. Daardoor komt ook de ingangslleeftijd voor de voortgezette uitkering op maximaal vijf jaar vóór de pensioengerechtigde leeftijd te liggen. Nu in de Algemene Ouderdomswet de pensioengerechtigde leeftijd geleidelijk wordt verhoogd, zal ook de vroegst mogelijke ingangslleeftijd geleidelijk worden verhoogd.

Het kabinet heeft bij de mondelinge behandeling van het voorstel van de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa in de Tweede Kamer (Handelingen II 2012/13, nr. 97, item 7, blz. 88–96) toegezegd deze verkorting van de voortgezette uitkering voor te zullen bereiden, nadat de leden van de fracties van de PvdA en de VVD hadden aangekondigd een daartoe strekkende motie te zullen indienen. De leden van beide fracties achtten

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

een uitkeringsduur van maximaal tien jaar niet meer van deze tijd. Zij stelden 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.

Het kabinet onderschrijft deze overwegingen en vindt het voorstel redelijk en proportioneel tegen de achtergrond van een geleidelijk hoger wordende pensioendatum. Tegelijkertijd wil het kabinet echter ook een grens trekken: voor een goed openbaar bestuur is het van belang dat het politieke ambt aantrekkelijk blijft en daar horen regelingen bij die recht doen aan politieke risico's van het ambt, het ontbreken van ontslagbescherming en de toegankelijkheid van dat ambt. Ik ga hier in paragraaf 4 op in.

Overigens bevat dit voorstel nog enkele technische wijzigingen. Daarop wordt in paragraaf 5 ingegaan.

2. Gekwalificeerde meerderheid

Omdat zowel de wijzigingen van de Appa, als die van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, betrekking hebben op geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden, is voor de aanvaarding van het voorstel vereist dat het met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen wordt aangenomen (artikel 63 van de Grondwet).

3. De inhoud van het voorstel

Onderhavige wijziging van de uitkering bij ontslag of aftreden is er één in een reeks van beperkingen van de duur van de Appa-uitkeringen. Met ingang van 27 februari 2010 is voor Ministers, Staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders en leden van het dagelijks bestuur van de waterschappen en met ingang van 24 maart 2010 voor leden van de Tweede Kamer de uitkering verkort van maximaal zes jaar naar vier jaar en is de ingangsleeftijd van de voortgezette uitkering verhoogd van 50 jaar naar 55 jaar. Met ingang van 27 september 2012 is de maximale uitkeringsduur verkort van vier jaar naar drie jaar en twee maanden, waarmee deze gelijk getrokken werd met de toen geldende maximale duur van de WW-uitkering. Met ingang van 27 juli 2013 is de ingangsleeftijd van de voortgezette uitkering bepaald op negen jaar en zeven maanden voor de pensioengerechtigde leeftijd, als bedoeld in artikel 7a van de Algemene ouderdomswet (AOW), die voor over vijf jaar is vastgesteld. Dit met het oog op de geleidelijk opschuivende pensioengerechtigde leeftijd (ongeveer één maand per jaar). Materieel bleef de duur van de voortgezette uitkering op tien jaar staan.

Het kabinet stelt nu voor om de voortgezette uitkering naar vijf jaar terug te brengen. De pensioengerechtigde leeftijd wordt geleidelijk verhoogd naar 67 jaar in 2023.² Daarna zal de pensioengerechtigde leeftijd worden aangepast aan de stijgende levensverwachting. De vroegst mogelijke ingangsleeftijd van een voortgezette uitkering wordt gerelateerd aan deze -opgeschuivende- pensioengerechtigde leeftijd die zal gelden over vijf jaar. De uitkeringsduur is daarmee in alle gevallen maximaal vijf jaar. In de onderstaande tabel wordt verduidelijkt hoe per jaar de vereiste minimumleeftijd om recht te krijgen op de voortgezette uitkering door de onderhavige wijziging wordt verhoogd. In de eerste twee kolommen worden de vereiste ingangsleeftijden (oud en nieuw) per jaar met elkaar vergeleken. In de derde kolom is de opschuivende pensioengerechtigde leeftijd opgenomen op basis waarvan de in de eerste twee kolommen opgenomen jaarlijkse minimum-entreeleeftijd moet worden berekend.

² In het Regeerakkoord VVD-PvdA van 29 oktober 2012 is neergelegd dat de pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar niet in 2023 maar al in 2021 wordt bereikt.

Jaar	Huidige vereiste minimumleeftijd voortgezette uitkering (A – 9 jaar en 7 maanden)	Voorgestelde vereiste minimumleeftijd verkorte voortgezette uitkering (A – 5 jaar)	Pensioengerechtigde leeftijd die is vastgesteld voor over vijf jaar (=A)
2015	56 jaar en 8 maanden	61 jaar + 3 maanden	(2020) 66 + 3 maanden
2016	56 jaar en 11 maanden	61 jaar + 6 maanden	(2021) 66 + 6 maanden
2017	57 jaar en twee maanden	61 jaar + 9 maanden	(2022) 66+ 9 maanden
2018	57 jaar en vijf maanden	62 jaar	(2023) 67
2019 e.v.	Nog niet bekend	Nog niet bekend	(2024) Gekoppeld aan levensverwachting

4. Grens versoering bereikt

Het kabinet meent dat na de onderhavige wijziging waarbij de duur van de voortgezette uitkering wordt teruggebracht tot maximaal vijf jaar, de grens is bereikt ten aanzien van de voorzieningen voor politieke ambtsdragers. Het openbaar bestuur kan niet functioneren zonder de beschikbaarheid van gekwalificeerde mensen die bereid zijn om politieke functies te vervullen in het bestuur en in de volksvertegenwoordigende organen. Het is van belang dat het vervullen van politieke functies met voldoende waarborgen wordt omgeven om elders verworven opgebouwde perspectieven en zekerheden (zoals een vaste aanstelling, ontslagbescherming en uitkeringsrechten) opzij te kunnen zetten. Het rechtspositiebeleid dient erop gericht te zijn dat iedereen toegang heeft tot politieke functies. Die toegang moet niet afhankelijk zijn van de mate waarin men zelf in staat is om het afbreukrisico op te vangen. Daarom is een goed vangnet bij aftreden voor politieke ambtsdragers van belang.

Politieke ambtsdragers onderscheiden zich in een aantal opzichten wezenlijk van «gewone» werknemers. Een kenmerkend aspect van politieke functies is dat deze tijdelijk zijn en een bepaalde onzekerheid met zich meebrengen, ook wel aangeduid als het politieke risico. Een herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid. Aan een politieke functie kan abrupt en ongewild een einde komen. Er is in dat geval geen opzegtermijn, ontslagbescherming of de mogelijkheid van een ontslagvergoeding. Voor Ministers, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen bestaan geen beroepsmogelijkheden om het ontslag aan te vechten. Voor commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn de beroepsmogelijkheden in feite beperkt.

De aan het vervullen van een politiek ambt verbonden onzekerheden vereisen passende en toereikende rechtspositionele voorzieningen. De uitkeringsvoorzieningen op grond van de Appa voorzien daarin. Het kabinet acht een eigen uitkeringsregime dus essentieel om politieke functies voldoende aantrekkelijk te houden. De voorgestelde maximale duur van de voortgezette uitkering van vijf jaar is in zijn effect beperkt 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 uitkering bij ontslag of aftreden) tot hun pensioen overbruggen. Afgezet tegen hun kansen op de arbeidsmarkt, is het kabinet van mening dat tegen deze achtergrond de voortgezette uitkering geen onredelijke voorziening is.

5. Overige wijzigingen

Passende arbeid

In de Werkloosheidswet (WW) is de verplichting opgenomen om de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen door het aanvaarden van passende arbeid. Na maximaal één jaar WW-uitkeringsduur wordt arbeid op alle niveaus als passend aangemerkt, ongeacht het niveau van de arbeid van waaruit de betrokkene werkloos is geworden. Deze termijn is opgenomen in de Richtlijn passende arbeid. In de Werk en zekerheid

wordt de termijn waarna alle arbeid op alle niveaus als passend wordt aangemerkt, verkort van één jaar naar zes maanden uitkeringsduur. De sollicitatieplicht in de Appa en het Besluit sollicitatieplicht politieke ambtsdragers is neergelegd in een aantal bepalingen in lijn met de sollicitatieplicht in de Werkloosheidswet. Er is een verschil: omdat voor politieke ambtsdragers geen opzegtermijn geldt, gaat de sollicitatieplicht pas gelden na drie maanden uitkeringsduur. Voor Appa-gerechtigden geldt nu nog dat alle reguliere arbeid na één jaar Appa-uitkering als passende arbeid wordt aangemerkt (dus negen maanden na aanvang van de sollicitatieplicht).

Nu de termijn waarop alle arbeid op alle niveaus als passend wordt aangemerkt met ingang van 1 juli 2015 van één jaar naar zes maanden wordt teruggebracht, ligt het voor de hand ook de Appa op dit punt aan te passen. Daarbij dient wel rekening te worden gehouden met de periode van drie maanden na het aftreden, waarin de sollicitatieplicht nog niet geldt. De termijn van zes maanden waarna arbeid op alle niveaus als passend wordt aangemerkt, gaat dan lopen na afloop van deze drie maanden. Het voorstel is 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 wijziging van artikel 7a, derde lid, treedt in werking met ingang van 1 juli 2015.

Maximering pensioengevend inkomen

Per 1 januari 2015 wordt – op grond van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen – het fiscale kader voor pensioen van werknemers gewijzigd. Concreet wordt per die datum in de Wet op de loonbelasting 1964 het pensioengevend inkomen gemaximeerd op € 100.000 (bedrag 2015) en wordt het maximumopbouwpercentage per dienstjaar voor pensioenen op basis van het middelloon verlaagd naar 1,875% en voor pensioenen op basis van het eindloon naar 1,657%. Deze laatste wijziging werkt automatisch door in de Appa, omdat er in artikel 13c van de Appa een dynamische verwijzing is opgenomen naar het voorgeschreven opbouwpercentage bij overheidswerknemers (dat op haar beurt wordt vastgesteld binnen de marges van de Wet op de loonbelasting 1964).

Voor de doorwerking van de eerste wijziging, de maximering van het pensioengevend loon, dient een voorziening te worden getroffen in de Appa. Dit gebeurt in Artikel I, onderdelen C en D.

Aantreden op of na de pensioengerechtigde leeftijd

Een voorziening wordt getroffen voor de situatie dat een politieke ambtsdrager op of na de pensioenrichtleeftijd voor het eerst aantreedt. In dat geval vindt er geen actuariële herrekening van de pensioenaanspraak plaats.

In het pensioenreglement van het ABP is bepaald dat een overheidswerker die aantreedt na de pensioengerechtigde leeftijd geen deelnemer aan de regeling kan zijn. Er vindt dan geen pensioenopbouw plaats.

In de Appa kan bij aantreden op of na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd nog wel pensioenopbouw plaatsvinden. Pensioenopbouw is niet mogelijk als de betrokkene voor dezelfde functie al een Appa-pensioenuitkering ontvangt. In het geval van aantreden in dezelfde functie bij hetzelfde bestuursorgaan blijft de pensioenuitkering doorlopen en vindt er geen pensioenopbouw meer plaats (artikel 13, zesde lid).

Als voor het eerst een politiek ambt wordt aanvaard op een leeftijd die is gelegen boven de pensioenrichtleeftijd, moet volgens de Appa de

aanspraak actuarieel worden herrekenend naar de pensioenrichtleeftijd. Betrokkene was op de pensioenrichtleeftijd echter nog geen Appa-gerechtigde, dat wil zeggen hij had tot die tijd nog geen politieke ambten vervuld. Het is in dat geval niet logisch dat de pensioenaanspraak in dergelijke (overigens uitzonderlijke) gevallen alsnog actuarieel wordt verhoogd. De verplichting tot herrekening komt in deze gevallen te vervallen. Dit is geregeld in Artikel I, onderdeel D.

Inhoudingen gemaximeerd op € 100.000

In de artikelen 106 en 160 van de Appa wordt verwezen naar artikel 13d van de Appa. Dit artikel wordt nu gewijzigd: ook voor de Appagerechtigde gaat een maximaal pensioengevend loon van € 100.000 gelden. Dit bedrag is bepaald in artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964, dat hiertoe per 1 januari 2015 gewijzigd wordt. In artikel 13d wordt nu ook verwezen naar dat maximaal pensioengevend loon: dat is de in het dienstjaar als Minister genoten wedde, waaronder begrepen vakantie-uitkering, eindejaarsuitkering en eenmalige uitkering, voor zover dit het in artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 genoemde bedrag niet te boven gaat. Dat betekent dat bij de inhoudingen voor het ouderdoms- en het nabestaandenpensioen, genoemd in de artikelen 106 en 160 van de Appa, nu rekening gehouden wordt met de grens van het maximale pensioengevend loon (€ 100.000 (2015)). Dit is geregeld in Artikel I, onderdeel H.

Wijziging Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer

Artikel 4 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer wordt gewijzigd, omdat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in de praktijk geen rol meer speelt in de verrekening van eventuele neveninkomsten. Op grond van het tweede, vijfde en zesde lid, deelt de Belastingdienst Haaglanden in het kader van de verrekening van eventuele neveninkomsten van leden van de Tweede Kamer namelijk het bedrag van de voorlopige aftrek op de schadeloosstelling, het bedrag van de definitieve aftrek en het uitblijven van een opgave of verklaring mede aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Per 1 januari 2005 is echter de salarisadministratie van de leden van de Tweede Kamer op verzoek van de Tweede Kamer overgedragen aan de griffie van de Tweede Kamer. In de praktijk worden genoemde mededelingen sinds die tijd gedaan aan de griffier van de Tweede Kamer. De overwegingen voor deze overdracht waren administratief van aard. De wijziging brengt de wet in overeenstemming met de praktijk.

6. Inwerkingtredingsdatum

Het kabinet streeft naar de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel per 1 januari 2015. Dit omdat de wijzigingen in de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met de opbouwpercentages en maximering pensioengevend inkomen eveneens per diezelfde datum gaat gelden. Dit inwerkingtredingstijdstip sluit aan bij de vaste verandermomenten voor wetgeving. Artikel I, onderdeel D, treedt in werking op 1 januari 2016. Dit houdt verband met de toevoeging van een lid aan artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 per die datum, waardoor per die datum de verwijzing in de Appa naar dit artikel wordt aangepast. Dit is nader toegelicht in paragraaf 5, *Maximering pensioengevend inkomen*. De wijziging in artikel I, onderdeel B (artikel 7a, derde lid,) treedt in werking met ingang van 1 juli 2015, omdat per diezelfde datum eveneens artikel 24 van de Werkloosheidswet in verband met het begrip passende arbeid in werking treedt.

7. Consultatie³

Consultatie koepels en beroepsgroepen

Dit wetsvoorstel is ter consultatie aangeboden aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Tevens is het voorstel voorgelegd aan alle afzonderlijke beroepsgroepen van decentrale politieke ambtsdragers. Alle bestuurlijke koepels alsmede de Wethoudersvereniging en het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NGB), mede namens de vakbonden van burgemeesters, hebben schriftelijk gereageerd. In de optiek van het IPO, de VNG en UvW mist het wetsvoorstel een gedegen inhoudelijke motivering, waarom verkorting van de duur voor de voortgezette uitkering geboden is. Deze koepels zijn van mening dat niet wordt verhelderd waarom het voorstel redelijk en proportioneel zou zijn. Ook de Wethoudersvereniging mist een achterliggende visie. De memorie van toelichting is als gevolg van deze reacties op dit punt aangepast. Alle organisaties verzoeken om een bestuurlijk overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Gesteld wordt dat het voorstel opnieuw een ad-hocverslechtering is in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Het NGB dringt daarom aan op een samenhangend beleid. De Wethoudersvereniging en het NGB dringen ook aan op een integrale visie op de kwetsbare rol en positie van wethouders en andere politici en voegen hieraan toe dat de effecten op korte en lange termijn van de voorgaande verschillende versoeringen niet zijn geëvalueerd.

Het verzoek om een bestuurlijk gesprek over een integrale visie op de rechtspositie heb ik gehonoreerd. Op 4 juni 2014 heb ik hierover overleg gevoerd met de bestuurlijke koepels en de beroepsgroepen. Daarin is ook de door het NGB gewenste versterking van de reputatie en het imago van politieke ambtsdragers aan de orde gekomen.

Betrokken organisaties zijn van oordeel dat met het wetsvoorstel de grens is bereikt. Tegen deze achtergrond vragen de bestuurlijke koepels om een bevestiging dat de versoering van de Werkloosheidswet (zoals de verdere beperking van de uitkeringsduur tot twee jaar) niet zal doorwerken in de uitkeringsduur van de Appa. Nu het kabinet van mening is dat de ondergrens is bereikt en gelet op alle voorgaande versoeringen van de uitkeringsduur is in dit wetsvoorstel geen voorstel opgenomen om de duur van de reguliere uitkering of de hoogte van de uitkering aan te passen. In dit verband verwijs ik naar de bovenstaande analyse van de wezenlijke verschillen tussen een politiek ambt en de situatie van een werknemer. De versoering van de uitkeringsduur in de Werkloosheidswet tot twee jaar moet bovendien worden gezien in relatie tot de ruimte om in CAO-afspraken de oorspronkelijke duur van drie jaar en twee maanden te herstellen. Deze mogelijkheid ontbreekt voor politieke ambtsdragers.

In alle reacties wordt gevraagd om in het voorgestelde overgangsrecht voor actieve bestuurders het in 2010 ingevoerde loopbaanprincipe mee te nemen. De Wethoudersvereniging stelt dat het voorstel op gespannen voet staat met het loopbaanprincipe. In alle reacties wordt voorgesteld het overgangsrecht zo vorm te geven dat het overgangsrecht van toepassing is op alle zittende politieke ambtsdragers zolang zij bij het laatste aftreden voldoen aan de huidige regels voor de voortgezette uitkering.

Dit voorstel neem ik niet over omdat het de werking van het overgangsrecht verruimt tot alle op het moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers die bij het laatste aftreden voldoen aan de entree-eisen. Grosso modo zou een dergelijke verruiming betekenen dat het

³ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

wetsvoorstel alleen voor nieuwe gevallen gaat gelden. Het NGB verwacht dat de voorgestelde vormgeving van het overgangsrecht de instroom van ervaren politieke ambtsdragers in het burgemeestersambt beperkt en de doorstroming binnen het burgemeestersambt blokkeert. Ik acht dit niet waarschijnlijk omdat het overgangsrecht juist erop gericht is ervaren bestuurders te behouden. In het geval van de overgang van een ervaren wethouder naar het burgemeestersambt verliest betrokkene als gewezen wethouder bij het voldoen aan de entree-eisen overigens zijn recht op de voortgezette uitkeringsduur van maximaal tien jaar niet.

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. Dat element speelt niet bij aanvaarding van een ander politiek ambt.

Betrokkene kan in een dergelijk geval zelf afwegen of hij het nieuwe ambt aanvaardt met de daarbij behorende rechtspositie, dan wel dat hij zijn huidige ambt voortzet met daaraan gekoppeld het in wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht. Bovendien heeft betrokkene bij het aftreden om een ander ambt te aanvaarden indien die op dat moment voldoet aan de entree-eisen voor een voortgezette uitkering, in elk geval op grond van zijn vroegere functie en het daaraan verbonden voorgestelde overgangsrecht toch al aanspraak op een uitkeringsduur die doorloopt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

Het NGB stelt dat het overgangsrecht is toegesneden op dagelijks bestuurders en volksvertegenwoordigers. De uitkeringsduur blijft ongewijzigd voor degene die voldoet aan de entree-eisen bij herbenoeming in het ambt na de eerstvolgende verkiezingen. Dat speelt inderdaad niet bij burgemeesters. Om deze reden was er echter in het wetsvoorstel al een nieuw artikel 163cb voorgesteld waarin wordt bepaald dat het overgangsrecht van overeenkomstige toepassing op commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen, indien zij worden herbenoemd in hetzelfde ambt in dezelfde provincie, gemeente of hetzelfde waterschap.

Tot slot wordt in alle reacties (met uitzondering van het NGB) voorgesteld de referte-eis van tien dienstjaren voor de nieuwe voortgezette uitkeringsduur terug te brengen tot acht jaar. Dit wordt gemotiveerd met de overweging dat de referte-eis dan aansluit op twee ambtsperioden, zodat oneigenlijke prikkels om het ambt met het oog op een betere uitkering na acht jaar nog een beperkte tijd voort te zetten worden vermeden.

Dit vind ik geen doorslaggevend motief voor een dergelijke wijziging. Ik acht het niet waarschijnlijk dat politieke ambtsdragers om die reden het ambt voortzetten en dan halverwege de ambtstermijn vrijwillig voortijdig aftreden om gebruik te maken van het dan verkregen recht op een voortgezette uitkering. Door een dergelijke versoepeling van de entree-eis komen meer gewezen ambtsdragers in aanmerking voor een voortgezette uitkering. Om deze reden laat ik de oorspronkelijke entree-eis intact.

Internetconsultatie

In de periode van 23 december 2013 tot en met 23 januari 2014 is het wetsvoorstel voor consultatie op internet beschikbaar gesteld. Er hebben acht personen gereageerd. In zeven reacties werd ingestemd met het voorstel. Eén reactie was negatief. In drie reacties werd een nog verdere versoepeling van de uitkeringsduur voorgesteld tot twee jaar of zelfs één jaar. Ik verwijs voor de motivatie naar paragraaf 3 waarin is betoogd dat de grens van versoepeling van de uitkeringsduur is bereikt.

In één reactie werd benadrukt dat een verdere verkorting van de uitkeringsduur het animo voor politieke functies kan aantasten. Die constatering onderschrijf ik.

In één reactie werd gesteld dat het verstrekken van een uitkering aan een politieke ambtsdrager afhankelijk moet worden gemaakt van inzet, aanwezigheid en de feitelijke bijdrage van een politieke ambtsdrager. Ik ben het niet eens met deze opvatting. Een uitkering is een inkomensvoorziening en geen middel om met terugwerkende kracht een oordeel uit te spreken over het functioneren van een politieke ambtsdrager. Bovendien is het de vraag wie een dergelijk oordeel over het niet, geheel of gedeeltelijk toekennen van een uitkering zou kunnen vellen.

8. Financiële gevolgen

De verkorting van de voortgezette uitkering halveert de uitkeringsduur. De kosten van de voortgezette uitkering worden dus in beginsel ook gehalveerd. Daarbij moet worden aangetekend dat in de praktijk de besparingen lager zullen zijn dan 50% van de huidige uitkeringslasten van de voortgezette uitkering. Niet alle Appa-gerechtigden die aan de entreevoorwaarden voldoen, benutten nu de maximale uitkeringsduur van tien jaar. Dat hangt in de eerste plaats samen met het ingangsmoment van de uitkeringsperiode. Bovendien geldt een sollicitatieplicht. Bij de berekening van de besparingen dient dus ook rekening te worden gehouden met de anticumulatieregeling in de Appa van nieuw verworven inkomsten.

Door het ontbreken van een centrale registratie van uitkeringsaanspraken is de totale omvang van de hiervoor genoemde besparingen en meerkosten moeilijk aan te geven.

9. Lasten voor burgers, bedrijven en non-profitinstellingen.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de lasten van burgers, bedrijven en non-profitinstellingen.

10. Overgangsrecht

De verkorting van de voortgezette uitkering gaat gelden voor ambtsdragers die aantreden na de inwerkingtreding van onderhavige wet. De aanspraken van al lopende uitkeringsrechten worden niet aangetast. Aan gewezen politieke ambtsdragers zijn uitkeringsrechten al toegekend op het moment dat zij aan de (toen geldende) voorwaarden voldeden. Indien de pensioengerechtigde leeftijd intussen is opgeschoven, wordt hun voortgezette uitkering met eenzelfde periode verlengd.

Ook de uitkeringsaanspraken van ambtsdragers die op het moment van inwerkingtreding van deze wet in functie zijn, worden niet versoberd. Als deze op het moment van aftreden of ontslag voldoen aan de entree-eisen van de voortgezette uitkering, behouden zij de oude uitkeringsduur van maximaal tien jaar. Daarmee 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.

Voor degenen die voldoen aan de entree-eisen bij herbenoeming in hetzelfde ambt bij hetzelfde bestuursorgaan na de eerstvolgende verkiezingen wordt de uitkeringsduur van tien jaar eveneens gehandhaafd. Dit om te voorkomen dat er voor betrokken ambtsdragers een negatieve vertrekprikkels ontstaat. Bij aftreden zouden zij immers de oude rechten behouden, bij herbenoeming zouden zij onder het nieuwe versoberde regime komen te vallen. Vandaar dat voor deze beperkte groep de oude rechten ook bij herbenoeming in dezelfde functie bij hetzelfde bestuursorgaan blijven gelden. Na inwerkingtreding van de wet en bij aanvaarding van dezelfde functie bij een ander bestuursorgaan of een nieuwe functie als politieke ambtsdrager geldt de maximale uitke-

ringsduur van vijf jaar als wordt voldaan aan de entree-eisen. Dit is in overeenstemming met het overgangsrecht bij eerdere wijzigingen van de Appa.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, G en J

(artikelen 7, derde lid, 52, derde lid, en 132, tweede lid)

In deze artikelleden wordt bepaald dat de uitkering wordt voortgezet tot de pensioengerechtigde leeftijd als de betrokkene op de datum van ontslag of aftreden vijf jaar of minder van de pensioengerechtigde leeftijd verwijderd is, op voorwaarde dat hij in de daaraan voorafgaande periode van twaalf jaar dat direct aan zijn ontslag voorafgaat ten minste tien jaar politieke ambtsdrager is geweest. De pensioengerechtigde leeftijd voor de jaren 2013 tot en met 2023 is vastgelegd in artikel 7a, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet. De pensioengerechtigde leeftijd voor de jaren daarna wordt op grond van de geraamde ontwikkeling van de levensverwachting bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld steeds vijf jaren van te voren, voor de eerste maal uiterlijk op 1 januari 2019 voor het jaar 2024. De ingangsheeftijd van de voortgezette uitkering is gekoppeld aan de pensioengerechtigde leeftijd. Deze wijziging is nader toegelicht in de paragrafen 1, 2 en 3.

Onderdeel B

(artikel 7a, derde lid)

Deze wijziging in verband met het begrip passende arbeid is toegelicht in paragraaf 5 van de algemene toelichting: *Passende arbeid*.

Onderdelen C en D

(artikel 13d)

In de Appa wordt de verlaging van de maximum pensioenopbouw overgenomen die als gevolg van de Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen per 1 januari 2015 wordt opgenomen in de Wet op de loonbelasting 1964. De maximumopbouwpercentages voor pensioenen worden daarbij verlaagd en het pensioengevend inkomen wordt gemaximeerd op € 100.000 (2015). Door dit bedrag te verminderen met de geldende franchise wordt de maximaal in aanmerking te nemen pensioengrondslag verkregen. Voor de verlaging van de maximumopbouwpercentages voor pensioenen is het uitgangspunt dat na 40 jaar pensioenopbouw maximaal een pensioen kan worden bereikt van 75% van het gemiddelde loon (uitgaande van een pensioen dat ingaat bij het bereiken van de pensioenrichtleeftijd). Deze uitgangspunten gelden voor de jaarlijkse pensioenopbouw vanaf 2015. In het onderhavige wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat deze wijzigingen in de pensioensfeer ook doorwerken in de Appa. De wijziging van het maximum opbouwpercentage werkt via artikel 13c, eerste lid, automatisch door in de Appa. In dat artikellid wordt bepaald dat het opbouwpercentage dat voor enig dienstjaar wordt gehanteerd, het percentage is dat voor dat dienstjaar voor de opbouw van het ouderdomspensioen van overheidswerknemers wordt gehanteerd. In onderdeel C is de verwijzing naar artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964 opgenomen die per 1 januari 2015 gaat gelden. In onderdeel D wordt de verwijzing naar dit artikel gewijzigd in de verwijzing naar het eerste lid van dit artikel, van de Wet op de loonbelasting 1964, die per 1 januari 2016 gaat gelden.

Onderdeel E

(artikel 13e)

Op deze wijziging wordt ingegaan in paragraaf 5 van de algemene toelichting: *Aantreden op of na de pensioengerechtigde leeftijd.*

Onderdelen F, H, K en L

(artikelen 36a, 84c, 163ca en 163cb)

In de nieuwe artikelleden wordt bepaald dat gewezen politieke ambtsdragers die reeds een voortgezette uitkering hebben op het moment van de inwerkingtreding van deze wet, hun uitkering behouden. Voorts wordt geregeld dat zittende politieke ambtsdragers bij de inwerkingtreding van onderhavige wet onder het overgangsrecht vallen. Daarbij komen tevens de politieke ambtsdragers die onmiddellijk aansluitend op hun huidige functie bij hetzelfde bestuursorgaan worden herbenoemd. Wel dienen ze uiteraard op dat moment aan de entree-eisen te voldoen. Op de reden daarvoor is ingegaan in paragraaf 6.

In de artikelen 84c en 163ca wordt tevens de verwijzing naar het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa vervangen door de datum waarop de inwerkingtreding daadwerkelijk heeft plaatsgevonden.

In artikel 163ca wordt in onderdeel 1 een omissie hersteld: in de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa is verzuimd de leeftijd van 50 jaar op te nemen in het oude overgangsrecht.

Tot slot wordt in artikel 163cb een aantal leden uit artikel 163ca van overeenkomstige toepassing verklaard voor de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de voorzitters van het dagelijks bestuur van waterschappen, mits zij worden herbenoemd in hetzelfde ambt in dezelfde provincie, gemeente of hetzelfde waterschap.

Onderdeel I

(artikelen 106 en 160)

Deze wijziging wordt nader toegelicht in paragraaf 5 van de algemene toelichting: *Inhoudingen gemaximeerd op € 100.000*

Artikel II

Voor de toelichting op de wijziging van artikel 4 van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer wordt verwezen naar paragraaf 5 van de algemene toelichting: *Wijziging Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer.*

Artikel IV

Voor de toelichting op de inwerkingtredingbepaling wordt verwezen naar paragraaf 6 van de algemene toelichting.

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