

Vergaderjaar 2000–2001

27 220

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en de Waterschapswet met betrekking tot gedeputeerden, wethouders en waterschapsbestuurders

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 12 oktober 2000

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderliggend wetsvoorstel, dat de aanpassing van de structuur van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) aan de huidige praktijk beoogt. Op zich is deze aanpassing toe te juichen. Daarnaast hebben deze leden over het voorliggende wetsvoorstel nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ten eerste met wie de regering heeft overlegd, en bij wie de regering advies heeft ingewonnen over de consequenties van deze wetswijziging, naast het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlands Gemeenten (VNG).

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben reeds eerder aangegeven niet in te zien wat bij dit onderwerp de meerwaarde is van autonome verordenende bevoegdheid van provinciale besturen en gemeentebesturen en op basis daarvan enigszins afwijkende uitkeringsrechten voor politieke ambtsdragers bij decentrale overheden. Zeker nu het IPO en de VNG gezamenlijk voorstander zijn van rechtstreekse regeling in de Appa van de uitkeringen en pensioenen van gedeputeerden en wethouders, en de Unie van Waterschappen een dergelijk pleidooi heeft gevoerd met betrekking tot de rechtspositie van de waterschapsbestuurders, kunnen de leden van de VVD-fractie met de doelstelling van het wetsvoorstel instemmen. Wel hebben zij over onderdelen nog de nodige vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Van den Berg (SGP), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Dankers (CDA), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Duijkers (PvdA), Balemans (VVD) en De Swart (VVD).

Piv. leden: Rouvoet (RPF), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Van Wijmen (CDA), Ravestein (D66), Augusteijn-Esser (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Rabbae (GL), Cherribi (VVD), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Wijn (CDA), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Belinfante (PvdA), Essers (VVD) en Nicolai (VVD).

Zij menen dat dit wetsvoorstel een extra aanleiding vormt om de wijze van financiering van de uitkerings- en pensioenrechten opnieuw te bezien. Reeds in het kader van een andere Appa wijziging (TK 26 043) hebben deze leden zich vooralsnog voorstander betoond van de vorming van een fonds dan wel uitbesteding aan een pensioenfonds in plaats van de huidige begrotingsfinanciering.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de gevolgen voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers op decentraal niveau, van de beoogde dualisering in gemeenten en provincies als gevolg van de gevoerde discussie over het rapport van de commissie-Elzinga. Deze leden doelen hierbij bijvoorbeeld op het voornemen wethouders geen deel meer te laten uitmaken van de raad. De wethouder die aftreedt, heeft dan dus niet meer de keuze al dan niet raadslid te blijven. Voorts is de vraag in hoeverre de voorgestelde vervangingsregeling in dit kader moet worden bezien en doorwerkt in de rechtspositionele aanspraken.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering in te gaan op de vraag in hoeverre te overwegen valt de rechtspositie van de burgemeester meer in overeenstemming te brengen met die van politieke ambtsdragers en daartoe een voorziening in de Appa of in het Rechtspositiebesluit burgemeesters (1994) te treffen. Te denken valt hier in het bijzonder aan het treffen van een vergelijkbare mogelijkheid om na het meer dan tien jaar vervullen van het ambt, in combinatie met het bereiken van de leeftijd van vijftig jaar, een wachtgelduitkering na beëindiging van het ambt toe te kennen, tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

De leden van de CDA-fractie menen dat het wetsvoorstel tegemoet komt aan de kritiek die deze leden hadden op wetsvoorstel 26 043, te weten het gebrek aan uniformiteit en daardoor ook gebrek aan rechtszekerheid voor lokale en provinciale politieke ambtsdragers. Daarbij is in het mondeling debat ook de positie van waterschapsbestuurders aan de orde geweest. Deze leden constateren dat het nu voorliggende wetsvoorstel in hoge mate tegemoet komt aan de noodzakelijke uniformiteit. Rest overigens wel nog de vraag rondom de financiering van de pensioenen en uitkeringen. Die blijft nog altijd lopen via de begrotingen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel houdende wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers en de Waterschapswet met betrekking tot gedeputeerden, wethouders en waterschapsbestuurders.

Door de Unie van Waterschappen en het IPO wordt sterk aangedrongen op het opnemen van een bepaling dat de wetsbepalingen die (mede) betrekking hebben op provinciale en waterschapsbestuurders niet worden gewijzigd dan nadat er overleg is geweest met de Unie en het IPO. Hoe denkt de regering over een dergelijke bepaling, zo vragen de leden van de D66-fractie.

Door de VNG wordt aangedrongen op een wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers die er toe moet leiden dat een uitkering op basis van deze wet niet automatisch vervalt als de uitkeringsgerechtigde opnieuw gedeputeerde of wethouder wordt. De VNG stelt een regeling voor waarbij inkomsten in mindering worden gebracht op de uitkering. De leden van de D66-fractie menen dat dit ongewenst is. Vooral zij die een parttime-functie aanvaarden als wethouder of gedeputeerde worden ernstig benadeeld. Daar komt bij dat elders de regel is dat nieuwe inkomsten in mindering worden gebracht op de uitkering. De leden van de D66-fractie zouden graag van de regering vernemen hoe zij hierover denkt.

De leden van de GroenLinks-fractie danken de regering voor het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Zij kunnen instemmen met de gedachte van het wetsvoorstel, dat de pensioenvoorzieningen voor gede-

puteerden, wethouders en waterschapsbestuurders rechtstreeks onder de Appa worden gebracht.

Deze leden wensen deze gelegenheid aan te grijpen om de regering verder te vragen naar haar opvattingen met betrekking tot de huidige wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers zoals vervat in de Appa. Nu de «WW-uitkering» voor politieke ambtsdragers, alsmede hun pensioenvoorziening centraal worden vastgelegd in het wettelijk kader van de Appa, vinden deze leden het opportuun de gehele regeling nogmaals tegen het licht te houden. Het komt hun voor dat vooral de financiële overbrugging na aftreden – de wachtgeldregeling – onnodige, want riante, elementen bevat. Anderzijds zien zij een gebrek aan mogelijkheden voor politieke ambtsdragers met betrekking tot zwangerschapsverlof, zorgverlof en vergelijkbare regelingen die voor de meeste werknemers in Nederland steeds gebruikelijker worden.

De leden van de fractie van GroenLinks beoordelen de huidige regeling op basis van een vergelijking met wat elders maatschappelijk gebruikelijk is. De wachtgeldregeling, in het bijzonder die voor Tweede Kamerleden, doorstaat een vergelijking met de Werkloosheidswet (WW) niet. Niet alleen is het uitkeringspercentage bij aanvang hoger en is de maximale grondslag van de WW (maximumdagloon) beduidend lager dan de grondslag voor de wachtgeldregeling, ook ontbreekt een sollicitatieplicht en valt de vergelijking wat betreft de uitkeringsduur in het voordeel van de politieke ambtsdragers uit. Bovendien functioneert de wachtgeldregeling vaak als een basisinkomen en mag ongetoetst tot 100% worden bijverdiend. In aanvulling hierop komt het deze leden merkwaardig voor dat enerzijds de arbeidsparticipatie van ouderen zo nadrukkelijk door de regering bevorderd wordt, en wel zodanig dat bestaande VUT-regelingen worden teruggedrongen en afgeschaft, terwijl het anderzijds mogelijk blijft voor oud-leden van de Tweede Kamer, die de leeftijdsgrens van 50 zijn gepasseerd, aanspraak te maken op een wachtgeld tot hun 65ste jaar. Zeker nu de regering de pensioenopbouw tijdens de wachtgeldperiode mogelijk maakt, ontbeert met name dit aspect van de wachtgeldregeling voldoende maatschappelijke en politieke legitimatie. Deze leden wensen afschaffing van de huidige regeling en vragen de regering een nieuwe regeling te ontwerpen waarin onvrijwillige werkloosheid van politieke ambtsdragers wordt verzekerd tegen algemeen aanvaarde condities, waaronder een sollicitatieplicht voor oud-leden die jonger zijn dan 57,5 jaar en voor wie niets een herintreding tot de arbeidsmarkt in de weg staat.

Tevens zou, zo menen de leden van fractie van GroenLinks, overwogen moeten worden om in samenhang hiermee maatschappelijk aanvaarde verlofregelingen te openen voor kamerleden. Zij denken hierbij bijvoorbeeld aan zwangerschapsverlof, mogelijkheden tot het opbouwen van pre-/deeltijdpensioen en recht op een sabbatical leave. Op deze wijze zou de wachtgeldregeling gemoderniseerd kunnen worden.

Zij zien gaarne een uitgebreid en gemotiveerd antwoord van de regering tegemoet.

2. De aanleiding tot en de strekking van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie lezen op bladzijde 2 van de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel dat met de aanpassing van de Appa-structuur een massa regelgeving en niet zeer zinvolle goedkeuringsprocedures kunnen worden afgeschaft. Vanuit het oogpunt van de democratische controle kunnen deze leden zich echter moeilijk verenigen met de kwalificatie van het niet zeer «zinvol» zijn van goedkeuringsprocedures. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie laten democratische goedkeuringsprocedures zich niet kwalificeren als meer of minder zinvol. Deze leden lezen dat op bladzijde 2 van de memorie van toelichting een aantal argumenten voor de wijziging van de Algemene pensioenwet ambtsdragers wordt genoemd. Zo zou een einde komen aan de huidige

toestand waarin iedere keer na een wijziging van de Appa de daarvan afgeleide verordeningen moeten worden gewijzigd. Ook zou een einde komen aan het voorleggen van besluiten aan de gemeenteraad en de provinciale staten waarover zij geen inhoudelijke zeggenschap hebben. Een verder voordeel zou zijn dat het regelen van uitkeringen en pensioenen meer op afstand van de betrokkenen gebeurt. Dit zijn echter alle argumenten die niet nieuw zijn en in ieder geval vanaf de inwerking-treding van de wet bekend waren aan de wetgever. Met welke nieuwe argumenten kan de wetgever deze wetswijziging onderbouwen?

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de gevolgen zijn van voorliggende wijziging voor de waterschapsbestuurders die «overheids-werknemer» zijn in de zin van de Wet privatisering ABP?

Door de aanpassing van artikel 44 van de Waterschapswet wordt de gewenste wijziging van regeling systeem eveneens bereikt. De regering stelt in de memorie van toelichting dat vraagpunten vermeden worden die zouden rijzen bij rechtstreekse regeling van de Algemeen pensioenwet politieke ambtsdragers. De leden van de PvdA-fractie vragen aan welke vraagpunten gedacht moet worden.

3. Overgangsrecht

Van de mogelijkheid die geboden wordt om te af wijken van de regelingen in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers wordt in de praktijk nauwelijks gebruik gemaakt. Dit wetsvoorstel kan echter consequenties hebben voor deze groep. Ten aanzien van deze groep is bepaald dat het uitgangspunt gehanteerd wordt dat het oude recht blijft gelden. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het merkwaardig is dat het aan de betrokken overheid overgelaten wordt om vrijwillig tot aanpassing aan het nieuwe recht over te gaan. Is het mogelijk dat dit wetsvoorstel nadelig kan zijn voor genoemde groep als de lokale overheid daartoe beslist?

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen met betrekking tot het overgangsrecht. In het kader hiervan wordt ervan uitgegaan dat overal verordeningen bestaan. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat dat ook zo is, ook in de kleinere gemeenten. Maar er wordt impliciet ook van uitgegaan dat deze verordeningen overal hetzelfde zijn. Naar de mening van de CDA-fractie wordt deze vooronderstelling niet onderbouwd. Bestaan er verschillen, en zo ja, in hoeverre nopen die ertoe dat er alsnog voorzien wordt in een overgangsregeling?

Het tweede punt betreft de waardeoverdracht en waardeovername. In tegenstelling tot wetsvoorstel 26 043 wordt deze nu niet facultatief maar verplicht. Waarom wordt er dan niet tegelijkertijd voor gezorgd dat er voorzien wordt in een fonds waarin deze aanspraken kunnen worden ondergebracht en beheerd?

Het derde punt betreft de invoeringsproblematiek. Kan een overzicht worden gegeven van de te verwachten invoeringsproblematiek van dit wetsvoorstel bij gemeenten en provincies? Deze vraag betreft zowel de procedurele als de financiële kant.

II. ARTIKELN

Artikel I

De Appa bevat geen regeling van aanspraken van een vervanger van een gedeputeerde of een wethouder. In de modelverordening van de IPO wordt wel voorzien in een uitkeringsrecht voor een vervanger. In overleg met het IPO en de VNG is besloten in de Appa eveneens een beperkt uitkeringsrecht op te nemen voor de vervanger. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot het voornemen van de regering

met voorstellen te komen waarin het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor politieke ambtsdragers – waaronder ook Kamerleden worden geregend – wordt geregeld.

Deze leden vragen de regering naar een nadere definitie van waarnemen respectievelijk vervangen van politici.

Artikel V

Politieke ambtsdragers betalen een premie voor het arbeidsongeschiktheidrisico ingevolge de Appa en de Wet arbeidsongeschiktheid zelfstandigen (Waz). De leden van de PvdA-fractie vragen of zowel de Appa-premie als de Waz-premie het volkomen identieke risico tegen arbeidsongeschiktheid dekken.

Per 4 februari 2000 worden personen die op grond van de Appa onder een voorziening bij arbeidsongeschiktheid vallen, uitgezonderd van de verzekering ingevolge de Waz. In welke regeling zal de regering voorzien ter terugbetaling van de eventueel dubbel betaalde premies, zo vragen de leden van de PvdA-fractie.

In het wetsvoorstel wordt er in de toelichting op artikel V melding van gemaakt dat personen die op grond van de Appa een voorziening voor langdurige arbeidsongeschiktheid hebben inmiddels zijn dan wel worden uitgezonderd van de verzekering ingevolge de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz).

De leden van de VVD-fractie constateren dat door de beperkte terugwerkende kracht de problematiek van de onbedoeld dubbele «verzekering» tegen arbeidsongeschiktheid slechts zeer ten dele wordt opgelost. Deze leden vragen de regering duidelijk uiteen te zetten of een verdere terugwerkende kracht een bijdrage zou kunnen leveren aan het oplossen van de onbedoelde Waz aanslagen. Zij verzoeken, mede gelet op de stroom van brieven van decentrale bestuurders en de pleidooien van VNG en IPO voor terugwerkende kracht tot 1 januari 1998, met klem gelijktijdig met dit wetsvoorstel, of anderszins zo spoedig mogelijk de Waz te wijzigen in die zin dat de voor Appa gerechtigden per 4 februari 2000, respectievelijk 25 maart 2000, gecreëerde dan wel beoogde uitzondering alsnog zal gaan gelden vanaf de invoering van de Waz per 1 januari 1998. Aangezien het hier een rechtspositionele wijziging ten gunste van de belanghebbende betreft, bestaat daartegen naar het oordeel van de leden van VVD-fractie geen enkel bezwaar. Voor zover de regering van oordeel zou zijn dat dergelijke terugwerkende kracht niet aanvaardbaar zou zijn, dringen deze leden met kracht aan op het langs andere weg bieden van volledige financiële compensatie aan de politieke ambtsdragers, zoals ook het IPO en de VNG hebben bepleit.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat dit terugwerkt tot 25 maart 2000. Dit is ook al aan de orde geweest in het debat over de wijziging van de Appa met betrekking tot kamerleden en bewindsliden. Zoals ook toen al door de D66-fractie naar voren is gebracht, is het goed dat deze problematiek in ieder geval voor 2000 is ondervangen. Dit neemt niet weg dat de leden van de D66-fractie menen dat ook voor de jaren 1998 en 1999 een oplossing moet worden gevonden. Graag zouden zij hierop een reactie krijgen van de regering.

Het onder de Appa brengen van de pensioenvoorzieningen voor gedeputeerden, wethouders en waterschapsbestuurders heeft consequenties voor de werkingssfeer van de WAZ. De leden van de GroenLinks-fractie vragen of hierbij terugwerkende kracht geldt of niet, en zo ja, tot wanneer? Zij vragen of en in welke mate materiële verschillen kunnen optreden met

de wijziging, ten opzichte van de huidige regeling. Indien dat het geval is, kan de regering een concreet en omvattend beeld van de verschillen aangeven?

De voorzitter van de commissie,
De Cloe

De griffier voor dit verslag,
Brandsema