

Vergaderjaar 2000–2001

27 220

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 17 november 2000

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Het verheugt de regering dat de in het verslag aan het woord zijnde fracties instemmen met de bedoeling van het wetsvoorstel. Het voorstel strekt ertoe de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) direct van toepassing te laten worden op gedeputeerden en wethouders, dus zonder de tussenstap van verordeningen die de provincies en de gemeenten op basis van de Appa kunnen treffen. Daartoe ontnemt het voorstel het facultatieve karakter aan de bepalingen in de Appa met betrekking tot gedeputeerden en wethouders.

Op de vragen en opmerkingen van die fracties reageert de regering als volgt.

Naast overleg met het IPO en de VNG, is er ook overleg geweest met de Unie van Waterschappen. Er is, afgezien van het advies van de Raad van State, geen overleg gevoerd met, dan wel advies gevraagd van andere instellingen dan de genoemde. Dit in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van de VVD zien in het wetsvoorstel een extra aanleiding om de financiering van de uitkerings- en pensioenrechten opnieuw te bezien. Ook de leden van de CDA-fractie stippen dit punt aan. Bij de behandeling van wetsvoorstel 26 043 heb ik toegezegd hierover een notitie uit te brengen. Die zal overigens beperkt zijn tot de financiering van de pensioenen. Voor de uitkeringen is fondsvorming niet of maar beperkt relevant. Ik verwacht de notitie nog dit jaar aan de Kamer toe te kunnen zenden.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de VVD-fractie merkt de regering op nog geen standpunt te hebben inzake de vraag of aan dualisering in gemeenten en provincies gevolgen moeten worden verbonden voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers op decentraal niveau, inbegrepen de voorgestelde vervangingsregeling.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de rechtspositie van burgemeesters merkt de regering op dat die positie enige

jaren geleden enigermate in overeenstemming is gebracht met die van politieke ambtsdragers. Dat is gedaan met een voorziening in het Rechtspositiebesluit burgemeesters voor het geval van ontslag wegens een verstoorde verhouding met de gemeenteraad. De gewezen burgemeester heeft dan recht op wachtgeld, ook als hij zelf om het ontslag heeft gevraagd. De regering ziet thans geen reden – zeker niet in het onderhavige wetsvoorstel – om te overwegen op dit punt verdere stappen te zetten. Wat betreft de mogelijkheid waaraan de genoemde leden in het bijzonder dachten, de tot 65 jaar durende Appa-uitkering voor degene die bij aftreden 50 jaar of ouder is en daarvoor, bij voorbeeld, tenminste 10 jaar wethouder is geweest, merkt de regering op dat het Rijkswachtgeldbesluit 1959, dat van overeenkomstige toepassing is op gewezen burgemeesters, mogelijkheden bevat die daarmee overeenkomen.

Op de opmerking van de leden van de CDA-fractie inzake de financiering van de pensioenen en de uitkeringen is eerder in deze nota gereageerd.

Een bepaling in de wet inzake overleg met zekere organisaties, als bedoeld door de leden van de D66-fractie, lijkt de regering overbodig. Zulk overleg is al gevestigde praktijk. In de memorie van toelichting, paragraaf 2, wordt de bereidheid ertoe ook bevestigd.

Voor de rechtspositionele kwestie rond het gaan vervullen van de functie van gedeputeerde of wethouder in deeltijd, waar de genoemde leden op wezen, wordt verwezen naar de nota van wijziging.

De leden van de fractie van GroenLinks zien gaarne een uitgebreid en gemotiveerd antwoord tegemoet op hun vragen over de opvattingen van de regering met betrekking tot de huidige wachtgeldregeling voor politieke ambtsdragers zoals vervat in de Appa. Met als aanleiding de indiening van dit wetsvoorstel, vinden de genoemde leden het opportuun de gehele regeling nogmaals tegen het licht te houden. De regering wijst erop dat op een enkel punt van zeer beperkte betekenis na, het voorstel geen betrekking heeft op de inhoud van de regeling. Niettemin merkt de regering het volgende op.

De door de leden van de GroenLinks-fractie getrokken vergelijking met de Werkloosheidswet is op zich ter zake doende. Maar er moet ook worden gedacht aan de zogenoemde bovenwettelijke voorzieningen die voor werknemers van werkgeverszijde zijn getroffen bij werkloosheid. Zo ook bij voorbeeld voor werknemers van de «sector Rijk», zodra voor hen de Werkloosheidswet zal gelden. Inderdaad ontbreken in de Appa, in afwijking van regelingen voor werknemers, elementen als «onvrijwilligheid» en «sollicitatieplicht». In algemene zin valt hierover op te merken dat de uitkeringsregeling van de Appa weliswaar in sterke mate is afgeleid van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid voor werknemers, maar dat het vervullen van een politieke functie specifieke kenmerken heeft waaraan de regeling in de Appa van de financiële overbrugging na aftreden moet beantwoorden. Meer in het bijzonder zal daardoor een «vrijwillig» vertrek uit zo'n functie veelal moeilijk, naar analogie met een werknemer die verwijtbaar werkloos is geworden, als verwijtbaar aangemerkt kunnen worden, omdat daarbij politieke motieven een (belangrijke) rol kunnen spelen. Daarover te oordelen, met als mogelijke consequentie het ontzeggen aan de belanghebbende van zijn financiële aanspraken, is een hachelijke zaak, nog daargelaten wie daarover zal moeten oordelen. Een «sollicitatieplicht» is niet uitdrukkelijk geregeld, maar dit betekent allerminst dat een gewezen politieke ambtsdrager niet gehouden zou zijn al het nodige te doen om zo spoedig mogelijk weer aan het werk te komen. De regeling van de Appa-uitkering tot het 65e jaar, door de leden van de fractie van GroenLinks in kritische zin te berde gebracht, is zeker een goede voorziening. Maar die is niet, zoals de genoemde leden lijken te doen, op één lijn te stellen met een Vut-regeling. Wat in het vorenstaande

door de regering is opgemerkt over de sollicitatieplicht, geldt natuurlijk ook voor degenen die onder de hier bedoelde voorziening vallen. De regering ziet dan ook geen strijdigheid met het beleid om de arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen. Integendeel, dat beleid zal ook zijn vruchten kunnen afwerpen voor oudere gewezen politieke ambtsdragers. De inschatting van de regering is, dat geen draagvlak aanwezig is voor afschaffing van de huidige regeling en invoering van een nieuwe regeling met een inhoud als door de leden van de fractie van GroenLinks aangegeven. Dat neemt niet weg dat aanpassing van de huidige regeling geboden zal kunnen zijn als ontwikkelingen, vooral bij de regelingen waarvan zij is afgeleid, daartoe aanleiding geven. Het idee van de genoemde leden, te overwegen om verlofregelingen voor kamerleden in te voeren in samenhang met naar het inzicht van die leden gewijzigde Appa-voorzieningen, acht de regering, nog afgezien van haar inschatting op dat punt, zozeer het bestek van dit wetsvoorstel te buiten te gaan dat zij er de voorkeur aan geeft daar in dat bestek niet uitgebreid te gemotiveerd op in te gaan. Zij volstaat met eraan te herinneren dat, zoals aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 19 september 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 411, nr. 1, blz. 25–26), het kabinet met voorstellen komt om het zwangerschaps- en bevallingsverlof voor politieke ambtsdragers te regelen.

2. De aanleiding tot en de strekking van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie zeggen zich vanuit het oogpunt van democratische controle moeilijk te kunnen verenigen met de kwalificatie van het niet zeer zinvol zijn van goedkeuringsprocedures. In de memorie van toelichting, paragraaf 2, worden de huidige goedkeuringsprocedures voor wijzigingen van op de Appa gebaseerde provinciale- en gemeentelijke verordeningen aangemerkt als «grosso modo niet zeer zinvol». Deze aanduiding vloeit voort uit de beschrijving van de situatie rond wijzigingen van die verordeningen, die praktisch neerkomt op een «overschrijven» van wijzigingen van de Appa. Met de gebruikte aanduiding is geenszins beoogd af te doen aan de betekenis in het algemeen van goedkeuringsprocedures.

De genoemde leden wijzen erop dat in de memorie van toelichting genoemde argumenten voor de voorgestelde wijziging van de Appa niet nieuw zijn en in ieder geval vanaf de inwerkingtreding van de wet bekend waren aan de wetgever. Met welke nieuwe argumenten kan de wetgever deze wetswijziging onderbouwen, zo vragen zij.

Men zou inderdaad kunnen zeggen dat de wetgever destijds al voldoende argumenten had kunnen vinden om de wet anders in te richten dan is gedaan. Nieuw is dat inmiddels duidelijk(er) is geworden dat, zoals vermeld in de memorie van toelichting, de gemeenten en de provincies weliswaar vrij zijn om al dan niet een uitkerings- en pensioenverordening vast te stellen, maar dat in de praktijk elke provincie en gemeente zo'n verordening heeft en dat daarbij van de beperkte mogelijkheid tot inhoudelijke afwijking slechts bescheiden gebruik is gemaakt. Nieuw is ook dat nu van de kant van de genoemde overheden is aangegeven dat zij geen prijs meer stellen op autonomie op het punt van de onderhavige materie.

De voorgestelde wijziging van de Waterschapswet heeft geen gevolgen voor waterschapsbestuurders die «overheidswerknemer» zijn in de zin van de Wet privatisering ABP. De wijziging betreft alleen bestuurders die dat niet zijn. Materiële gevolgen zijn er overigens ook niet voor hen. Het gaat om de wijze van regelen van een onderdeel van hun financiële rechtspositie.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie wordt opgemerkt dat een vraagpunt bij rechtstreekse regeling in de Appa is, zoals vermeld in de memorie van toelichting, of waterschapsbestuurders in gelijke zin als gedeputeerden en wethouders «politieke ambtsdragers» zijn. Ook zou men zich kunnen afvragen of regeling in de Appa spoort met het gegeven dat de overige rechtspositie bij en krachtens de Waterschapswet wordt geregeld, dus op het terrein van Verkeer en Waterstaat.

3. Overgangsrecht

Ter beantwoording van de vraag hierover van de leden van de PvdA-fractie, merkt de regering op dat een beslissing van de lokale overheid om tot aanpassing aan het nieuwe recht over te gaan ten aanzien van een belanghebbende voor wie volgens het wetsvoorstel het huidige recht blijft gelden, voor die belanghebbende niet nadelig kan zijn. De Appa biedt nu de mogelijkheid af te wijken van zijn normen voor de hoogte en de duur van de uitkering bij aftreden: een provincie of een gemeente kan kiezen voor een lager uitkeringspercentage of een kortere duur van de uitkering. Aanpassing aan de normen van de Appa kan dus niet ongunstig zijn voor degenen die recht op uitkering hebben op grond van een verordening van een provincie of gemeente. Het wetsvoorstel laat het aan de betrokken overheid over om vrijwillig tot aanpassing over te gaan. De leden van de fractie van de PvdA zeggen dit merkwaardig te vinden.

De gedachtegang hierachter is als volgt. De wetgever heeft destijds aan de provincies en de gemeenten de vrijheid gegeven om bij verordening te kiezen voor een lager uitkeringspercentage of een kortere duur van de uitkering. Omdat het wetsvoorstel in hoofdzaak een systeemtechnische wijziging is, is niet voor de hand liggend dat zo'n wijziging nu automatisch tot hogere lasten zou leiden voor de overheden, die volstrekt legitiem een keuze als voormeld hebben kunnen maken. Dat zou op gespannen voet staan met het ook voor hen geldende beginsel van de rechtszekerheid. Gewezen gedeputeerden en wethouders behouden in ieder geval hun rechtmatige aanspraken zoals die in het verleden bij hun aftreden zijn gevestigd.

Evenals de regering gaan de leden van de CDA-fractie ervan uit dat overal verordeningen op basis van de Appa bestaan. Die leden menen dat de regering er impliciet vanuit gaat dat de verordeningen overal hetzelfde zijn.

Zij vinden dat niet onderbouwd, vragen of er verschillen zijn en of die nopen tot een overgangsregeling.

De regering is er echter vanuit gegaan dat er met betrekking tot de uitkeringen verschillen kunnen zijn. In verband daarmee is in het wetsvoorstel een overgangsvoorziening getroffen (artikel IV, eerste lid). Met betrekking tot de pensioenen geeft de Appa geen ruimte voor afwijking. Daarom is uitsluitend een overgangsvoorziening getroffen inhoudende dat een pensioen, toegekend op grond van een verordening, bij de inwerkingtreding van deze Appa-wijziging wordt beschouwd als een Appa-pensioen (artikel IV, tweede lid).

De wetgever kan er niet vanuit gaan dat er met de Appa strijdige verordeningen bestaan. Mocht een verordening in strijd met de Appa een hogere pensioenaanspraak bieden, dan zou die aanspraak, ondanks strijd met de wet, op basis van het rechtszekerheidsbeginsel in stand kunnen blijven. Het wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Zou een verordening lagere aanspraken bieden, dan brengt het wetsvoorstel op zich ook daar geen verandering in. Er was ook dan immers al strijd met de wet. Wel zou de beoogde Appa-wijziging voor de betrokkenen aanleiding kunnen zijn om tot herstelactie over te gaan.

Het tweede vraagpunt van de leden van de CDA-fractie betreft de waarde-overdracht en de waarde-overname.

De uitvoering van de Appa, inclusief de genoemde voorzieningen, ten aanzien van de gedeputeerden en de wethouders blijft een zaak van de provincies en de gemeenten. Voor de uitvoering van die voorzieningen is fondsvorming niet noodzakelijk.

Het onderwerp van het derde vraagpunt van de genoemde leden is de invoeringsproblematiek. De regering gaat ervan uit dat zij daarbij doelen op de invoering van waarde-overdracht en waarde-overname, aangezien er overigens geen invoeringsproblematiek is te verwachten. Het gaat om eventueel benodigde extra menskracht voor de uitvoering van de onderhavige voorzieningen, de regelingsinhoudelijke kennis die daarvoor nodig is en de naar schatting benodigde geldmiddelen. De regering herinnert eraan dat, met het oog op deze invoeringsproblemen, is voorzien in inwerkingtreding als wet van het wetsvoorstel, op dit onderdeel, op een bij koninklijk besluit vast te stellen tijdstip.

II ARTIKELEN

Artikel I

De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe de in het wetsvoorstel opgenomen regeling voor de vervanger zich verhoudt tot het voornemen van de regering met voorstellen te komen waarin het zwangerschaps- en bevallingsverlof wordt geregeld. Een en ander moet geheel los van elkaar worden gezien. De bedoelde regeling knoopt aan bij de bestaande voorzieningen in de Provinciewet en de Gemeentewet (artikelen 51). In het eerste lid van die artikelen is sprake van «vervangen» (worden), in het tweede lid van (belast worden met de) «waarneming». Een nadere definitie van waarnemen respectievelijk vervangen van politici, waar de voormelde leden de regering om vragen, is moeilijk te geven. Hier ziet «waarnemen» op het ambt, «vervangen» op de persoon die het ambt vervult of vervulde. Vanuit het gezichtspunt van algemeen spraakgebruik zou men kunnen zeggen dat met «vervangen» een meer definitieve toestand wordt aangeduid dan met «waarnemen».

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie vragen of zowel de Appa-premie als de Waz-premie het volkomen identieke risico tegen arbeidsongeschiktheid dekken. Allereerst moet hierop worden geantwoord dat er geen Appa-premie ter zake bestaat. Vóór 1 januari 1998 bestond er wel een inhouding op het inkomen van een politieke ambtsdrager ter zake van arbeidsongeschiktheid. Deze inhouding kwam overeen met de inhouding van een zogenoemde pseudo-Wao-premie op het salaris van een overheids-werknemer. Sinds de genoemde datum bestaat die inhouding niet meer. Van een terugbetaling van dubbel betaalde premies kan dus geen sprake zijn. Verder moet worden opgemerkt dat de Waz dekking geeft op minimum-niveau, de Appa op het niveau van een percentage van het inkomen van een politieke ambtsdrager als zodanig.

Een verdere terugwerkende kracht van de uitsluiting van politieke ambtsdragers van de Waz-verzekering acht de regering geen begaanbare weg. Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie bestaat daartegen geen enkel bezwaar, omdat het hier een rechtspositionele wijziging ten gunste van belanghebbenden betreft. Kennelijk hebben deze leden hierbij het oog op de premies. Politieke ambtsdragers zijn echter in de jaren 1998 en 1999 verzekerd geweest en hebben hieraan aanspraken kunnen ontleen. De regering ziet voorts geen aanleiding voor compensatie voor betaalde

Waz-premies. De voornoemde leden dringen hierop aan en ook de leden van de fractie van D66 brengen in ruimere zin de Waz-kwestie ter sprake. Rondom de zogenoemde Pemba-operatie, waarin ook de Waz tot stand is gekomen, is een groot aantal aanvullende maatregelen getroffen. Toch zijn er voor groepen burgers negatieve inkomenseffecten opgetreden. De regering heeft destijds steeds aangegeven dat inkomensneutraliteit niet kon worden gegarandeerd. Een verdere compensatie wordt niet gegeven. Het zou dan ook een verkeerd signaal aan de samenleving zijn als nu wel voor de groep politieke ambtsdragers een nadere compensatiemaatregel zou worden getroffen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of terugwerkende kracht geldt voor de gevolgen van het wetsvoorstel voor de Waz-verzekering van gedeputeerden en anderen. Dat is het geval, en wel tot en met 25 maart 2000. De vragen van de genoemde leden inzake materiële verschillen hebben naar de regering aanneemt betrekking op de Waz-verzekering. Door de beëindiging van die verzekering is geen premie meer verschuldigd. Verder zal er geen samenloop meer zijn van een Waz-uitkering met een «gewone» Appa-uitkering dan wel een wegens arbeidsongeschiktheid voortgezette Appa-uitkering. In de huidige situatie is zo'n samenloop wel mogelijk. De Waz-uitkering wordt dan met de Appa-uitkering verrekend, aldus dat de Appa-uitkering wordt verlaagd met het bedrag waarmee de som van beide uitkeringen uitgaat boven – bij voorbeeld – het vroegere wethouderssalaris. Schematisch: het salaris is 100, de Appa-uitkering 70, de Waz-uitkering 40; $70 + 40 = 110$; de Appa-uitkering wordt verminderd tot 60.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries