

Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties
t.a.v. Directeur Democratie en Burgerschap
De heer dr. R. Bagchus
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Den Haag, 20 december 2019

Betreft: Consultatie over wetsvoorstel aanpassing Appa en enkele andere wetten 2020

Geachte heer Bagchus,

Allereerst dank ik u voor uw brief met kenmerk: 2019-0000565899, waarin u ons de gelegenheid biedt te reageren op het voorstel de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) en enkele andere wetten te wijzigen. U stelt voor de pensioenregeling en een aantal onderdelen met betrekking tot de uitkeringen bij wet te wijzigen.

Ten geleide

De Wethoudersvereniging wil vooropstellen dat wijzigingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers altijd met gespannen verwachtingen worden ontvangen. Dit doordat er de laatste jaren nogal wat neerwaartse bijstellingen hebben plaatsgevonden en de publieke opinie vaak niet al te begripvol is als het aankomt op de rechten van politieke ambtsdragers. De algemene conclusie van de evaluatie van de zogenaamde Dijkstalwetgeving was dat er wat betreft de in de Appa opgenomen sollicitatieplicht en de re-integratiebepalingen geen ingrijpende wijzigingen noodzakelijk zijn. De huidige rechtspositie is op deze terreinen passend en evenwichtig. Voor verdere versoering is gesteld dat daartoe geen aanleiding is.

Als wij in deze brief schrijven over bestuurders dan bedoelen wij gedeputeerden en wethouders, in overige gevallen benoemen wij de beroepsgroep specifiek. Als wij in de brief refereren aan percentages, dan is dit gebaseerd op een uitvraag die wij recent onder bestuurders hebben gehouden. De resultaten hiervan treft u in de bijlage.

Met deze historie en context hebben wij als beroepsvereniging nog enige bedenkingen en aandachtspunten tan aanzien van de wijzigingen.

1. Afschaffing Anw-compensatie

De coulanceregeling ten aanzien van de Anw-compensatie komt ten einde (1 januari 2026), waardoor politieke ambtsdragers die dat wensen zichzelf aanvullend moeten verzekeren. U geeft aan dat betrokkenen zullen tijdig op de hoogte worden gebracht, zodat zij voldoende tijd hebben om zich hierop voor te bereiden. Wij willen u aanvullend verzoeken om de bestuurders die dit aangaat actief te informeren over eventuele nabestaandenverzekeringen die hiervoor in aanmerking komen of daarop een collectief aanbod te maken.

2. Stopzetten sollicitatieplicht 1 jaar voor pensioen

De voorgestelde wetwijziging heeft mede als doel de Appa sollicitatieplicht in lijn te brengen met hetgeen op grond van de Werkloosheidswet (WW) geldt. Het vervallen van de sollicitatieplicht één jaar voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, zien wij als een relevante en nuttige wijziging en kunnen wij derhalve steunen.

3. Vervallen uitkering bij vertrek naar buitenland

U stelt voor in de Appa te regelen dat de uitkering vervalt bij vertrek van de uitkeringsgerechtigde naar het buitenland buiten de Europese Unie (EU). Wij verzoeken een uitzondering op deze regeling voor verhuizing naar de overzeese gebiedsdelen van ons Koninkrijk.

4. Sollicitatieplicht en re-integratievoorzieningen

Dat u de regeling ten aanzien van de sollicitatieplicht na drie maanden handhaaft, stelt ons tevreden. Deze periode na het vaak onverhoedse ontslag en het ontbreken van een opzegtermijn wordt door afgetreden wethouders als een zeer waardevol ervaren en helpt zaken op orde te krijgen alvorens de re-integratie opgestart kan worden. De mogelijkheid om gelijk na aftreden gebruik te kunnen maken van de re-integratievoorzieningen is tevens een waardevolle toevoeging, maar hierbij hebben wij wel enige kanttekeningen:

- a. Ook voor afgetreden bestuurders die aangeven geen behoefte te hebben aan een recuperatie, kan het in veel gevallen verstandig zijn enige afstand te nemen van hetgeen hen is overkomen. De neiging om gelijk door te gaan is groot. Op een later moment kan dan blijken dat een korte adempauze beter was geweest. Wij zien hierin ook een belangrijke rol voor het re-integratiebureau weggelegd.
- b. Daar zit gelijk een tweede moeilijkheid. De drie maanden recuperatie biedt de afgetreden bestuurder de gelegenheid een gedegen keuze te maken voor het re-integratiebureau dat het beste toegerust is om hem of haar te ondersteunen bij de re-integratie.
- c. Bij voorkeur heeft de bestuurder voor aftreden vanuit de mogelijkheid een pre-Appa traject te starten al een keuze gemaakt, maar de praktijk leert dat dit nog niet vaak het geval is.

5. Stopzetten Appa-uitkering

De sollicitatieplicht op grond van de Appa geldt zolang er recht is op een uitkering, ook als vanwege nieuwe inkomsten maar een deel van de uitkering resteert. U stelt in de Memorie van Toelichting dat sommige uitkeringsgerechtigden, meestal vanwege een fulltime nieuwe functie, willen afzien van een Appa-uitkering, zodat zij geen sollicitatieplicht hebben. Dit komt niet overeen met onze waarneming.

Veel gemeenten hebben een outplacementverordening vastgesteld, waarin vaak is bepaald dat indien door de politieke ambtsdrager 70% van de wedde vanuit een nieuwe betrekking wordt verdiend, de sollicitatieplicht komt te vervallen. Hier wordt in de praktijk coulant mee omgegaan. Deze uitvoeringspraktijk mag wat de Wethoudersvereniging betreft een formele basis krijgen. Waarbij wij graag geregeld zien dat dit niet alleen geldt voor politieke vervolgbetrekkingen, maar ook niet-politieke passende arbeid waaruit inkomen wordt genereerd.

In algemene zin kunnen wij ten aanzien van het voorgestelde stopzetten van de Appa-uitkering zeggen dat 35% van de wethouders denkt dat zij hierdoor onder druk gezet zullen worden om hun recht op een Appa-uitkering (tijdelijk) te stoppen. 42% denkt dat hun Appa-uitkering hierdoor lokaal onderdeel van debat zal worden en er een appèl op hen gedaan zal worden (deels) af te zien van hun uitkering. Slechts 15% vindt het een goede wijziging.

U stelt dat op grond van de huidige bepalingen alleen kan worden afgezien van het volledig recht op een uitkering, dus vanaf het begin en voor de volledige duur. Ook hier is recentelijk onduidelijkheid ontstaan in de uitvoeringspraktijk die kennelijk wordt gehanteerd door uitvoeringsorganisaties. In de wetwijziging stelt u voor in de wet op te nemen dat "de belanghebbende kan verzoeken af te zien van de uitbetaling van de gehele uitkering of, na verrekening ingevolge artikel 9, van het restant van de uitkering."

De Wethoudersvereniging stelt voor de volgende voorwaarde in de wet op te nemen: “de belanghebbende kan verzoeken af te zien van de uitbetaling van de uitkering of, na verrekening ingevolge artikel 9, van het restant van de uitkering, indien door passende arbeid structureel in 70% van laatstgenoten bezoldiging is voorzien.”

Hierdoor wordt voorkomen dat bestuurders nodeloos en onder oneigenlijke druk worden geplaatst af te zien van hun rechten. Uiteraard blijft wat de Wethoudersvereniging betreft hiernaast het recht van een volledige aanvullende uitkering overeind.

5.a Knelpunten bij voorstel tot wetswijziging:

Ter toelichting ziet de Wethoudersvereniging drie situaties waarin een bestuurder een uitkering ontvangt:

1. Bij vrijwillig ontslag
2. Bij gedwongen ontslag
3. Bij een aanstelling tegen een lagere deeltijdsfactor of in een gemeente met minder inwoners.

Met uw voorstel om het voor betrokkenen mogelijk te maken gedeeltelijk (in hoogte of in tijd) af te zien van de uitbetaling van de uitkering zonder daarmee het recht op uitkering te verliezen, voorzien wij voor de drie typen uitkeringsituaties enkele knelpunten:

Ad. 1. Vrijwillig ontslag

Wij voorzien dat de mogelijkheid de uitkering stop te zetten zal leiden tot een politieke en maatschappelijk druk waarin de (vermeend) vrijwillig afgetreden bestuurder wordt gedwongen af te zien van zijn of haar uitkeringsrecht. Dit lijkt ons een zeer kwalijk effect. Uit een recent gehouden enquête onder wethouders blijkt dat ruim driekwart van de wethouders inschat dat deze druk op hen zal worden uitgeoefend en dat de uitkering onderdeel zal worden van lokale discussie.

Dit zal op termijn mogelijk leiden tot het effect dat bestuurders minder snel geneigd zullen zijn hun portefeuille in te leveren terwijl dit politiek-bestuurlijk op dat moment misschien noodzakelijk is. Politieke ambtsdragers moeten de vrijheid hebben de eer aan zichzelf te houden en politieke verantwoordelijkheid te nemen door af te treden wanneer dit noodzakelijk wordt geacht. Als op voorhand duidelijk is dat er discussie zal ontstaan over het al dan niet aanspraak maken van de uitkeringsvoorziening, zal dit een kwalijk effect hebben op ons openbaar bestuur. Ongeveer driekwart van de wethouders geeft aan dat zij hun werk onafhankelijker kunnen uitoefenen dankzij het bestaan van de Appa-regeling. Ruim één op de drie wethouders geeft aan dat zij zonder Appa-regeling geen wethouder zouden zijn geworden. Het wordt derhalve als een noodzakelijke randvoorwaarde gezien om het ambt naar behoren uit te kunnen oefenen.

Ad. 2. Gedwongen ontslag

Er zijn verschillende redenen waarop een bestuurder gedwongen kan worden af te treden. Politieke verschillen van opvatting, vertrouwensbreuk, bestuurscrises, etc. zorgen ervoor dat de steun voor een bestuurder of college door raden kan worden opgezegd. Dit is de wijze waarop onze democratie is ingericht. Niet zelden gaat dit gepaard met onvrede en emotie. Vanuit deze onvrede en emotie verwacht de Wethoudersvereniging (gesteund door het onderzoek onder wethouders), dat ook op deze groep politieke ambtsdragers druk zal worden uitgeoefend om af te zien van hun recht.

Gelet op het politieke en maatschappelijke discours dat heerst rond de Appa-uitkering van de laatste jaren, is het voor de beroepsgroep steeds minder eenvoudig gebleken hun rechten te handhaven. Nu met voorliggend wetsvoorstel de mogelijkheid wordt geboden van de rechten af te zien, verwachten wij dat ook voor toekomstige generaties een drempel ontstaat om het politieke ambt nog te aanvaarden. Deze zorg wordt, getuige de uitkomsten van ons onderzoek, door vele wethouders gedeeld.

Ad. 3. Lagere deeltijdsfactor of minder inwoners.

In voorkomende gevallen treedt de uitkering in werking als de bestuurder tegen een lagere deeltijdsfactor dan de periode ervoor of in een gemeente met minder inwoners wordt aangesteld. De politieke ambtsdrager wordt in. Dit geval gecompenseerd vanuit de Appa-uitkering voor de lagere wedde bij de nieuwe aanstelling.

De praktijk leert dat een lagere deeltijdsfactor in de meeste gevallen een gevolg is van een politieke nederlaag na verkiezingen. Een andere partij is groter geworden en eist een grotere aanstelling op. De kleinere partij moet het stellen met een lagere aanstelling. Ook stelt het gemeenten in staat meer wethouders aan te stellen (tegen een maximum van 25% van het aantal raadszetels). Dit laatste is een gerechtvaardigde afweging. De eerste reden beschouwen wij als een oneigenlijke. Temeer omdat dit vaak ook tot discussie leidt over de rechten die in werking treden bij deze lagere aanstelling.

Om die reden stelt de Wethoudersvereniging voor om te verkennen of de deeltijdsfactor voor wethouders geschrapt kan worden. Het wethouderschap is een volwaardig en ondeelbaar ambt en daar hoort een volwaardige waardering bij. Bij onze uitvraag gaf bijna twee derde van de wethouders aan dat het wethouderschap niet in deeltijd uit te oefenen is. Deeltijd raadslid of deeltijd burgemeester kan immers ook niet. Door de deeltijdfactor te schrappen, zal geen aanvullende uitkering in werking treden. Dit gebeurt nog wel bij de aanstelling als wethouder of burgemeester in een gemeente met minder inwoners. Bij het afschaffen van de deeltijdfactor dient rekening gehouden te worden met de verrekening van neveninkomsten, hetgeen anders geregeld is voor wethouders met een deeltijdfactor. Graag treden wij hierover met u in gesprek.

De toegenomen taken en verantwoordelijkheden vergen steeds meer van wethouders. De bezoldiging moet hiermee in lijn komen te liggen. Dit naar analogie met recente besluitvorming voor raadsleden in kleinere gemeenten. Dit is noodzakelijk om het ambt aantrekkelijk te houden, om kwaliteit te blijven aantrekken, om mensen te motiveren elke dag opnieuw, voor het oog van alle inwoners zich in te zetten voor ons openbaar bestuur. Om die reden roepen wij u via dit schrijven wederom op om spoedig te komen met de onafhankelijke adviescommissie voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

5.b Bijkomstige effecten

Tot slot voorzien wij met betrekking tot het stopzetten van de (aanvullende) uitkering en ander nadelig bijeffect. Indien de uitkering wordt stopgezet, verwachten wij dat het budget voor planmatige begeleiding (vaak maximaal 20% van de laatstgenoten jaarbezoldiging) desondanks aan het re-integratiebureau wordt uitgekeerd, waarbij het voor ons niet duidelijk is of hiervoor feitelijke begeleiding zal plaatsvinden. Naar onze opvatting komt dit niet tegemoet aan het belang van de politieke ambtsdrager en zal hiervoor een regeling moeten worden getroffen. Desgewenst wordt de politieke ambtsdrager zelf in gelegenheid gesteld te beschikken over het re-integratiebudget.

6. Selectie re-integratiebureau

Omdat het in 2010 in de Appa opgenomen onderscheid tussen vrijwillige en verplichte outplacement (en de daarbij horende verschillen in de wijze van bekostiging) in de praktijk niet of nauwelijks een functie blijkt te hebben, stelt u voor de huidige bepalingen te vervangen.

Voorgesteld wordt in de Appa op te nemen dat een gewezen ambtsdrager in elk geval recht heeft op ondersteuning door een re-integratiebureau en dat betrokkene daarbij een keuze heeft uit tenminste drie bureaus.

De Wethoudersvereniging ondersteunt de gedachte dat een ruimer aanbod aan bureaus tegemoetkomt aan het belang van de politieke ambtsdrager. Zij worden op deze wijze immers ruimer in staat gesteld een passend begeleidingstraject te kiezen op hun persoonlijke voorkeur. Wel vraagt de Wethoudersvereniging u in dit kader graag aandacht voor een aantal zaken.

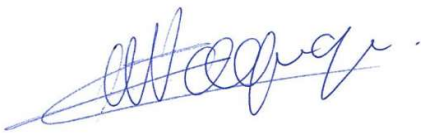
1. Deze wijziging vergt een administratief aanbestedingsproces dat op deze landelijke schaal niet voor elk re-integratiebureau (met beperkte omvang) te realiseren is. Kwaliteit van de begeleiding van het bureau gaat wat de Wethoudersvereniging betreft boven de mate waarin het bureau in staat is een aanbestedingstraject te doorlopen.
2. De keuze van de politieke ambtsdrager is gebaat bij een zo vrij mogelijke markt. De minimalisering van 3 bureaus is een stap in de goede richting, maar nog altijd te beperkt als het gaat om het maken van een persoonlijke afweging. Immers de afweging is op deze manier al voor een deel voor de politieke ambtsdrager gemaakt.
3. De Wethoudersvereniging constateert dat het stimuleren van een vrije keuze zorgt voor een betere en succesvollere re-integratie. Wij bepleiten de vrije keuze van bureaus recht te doen door de markt breed toegankelijke te maken en niet te beperken tot een voorselectie van drie partijen. Het ministerie van BZK dient hiertoe het belang hiervan te delen met gemeenten en provincies.
4. Naast de vrije keuze, constateren wij dat het goed zou zijn wanneer de voormalig bestuurders enerzijds meer inspraak zouden hebben in de besteding van hun re-integratiebudget en er anderzijds meer transparantie zou zijn over de werkwijze van de verschillende bureaus en hoe dit binnen de gestelde kaders past.
5. Wanneer de bureaukeuze minder goed uitpakt, constateert de Wethoudersvereniging dat het tussentijds wisselen inclusief het meeverhuizen van het budget voor re-integratie vaak onmogelijk blijkt. Wij bepleiten het vereenvoudigen van een overstap naar een ander re-integratiebureau, inclusief bijbehorend budget.

Tot slot

Voor alle wijzigingen die voor de bestuurders als negatief of een vermindering van de huidige rechten gezien kunnen worden, verzoeken wij u zoals te doen gebruikelijk te voorzien in een overgangsregeling voor die bestuurders die onder de oude regels aangetreden zijn en onder de oude regels hun keuze voor het ambt gemaakt hebben.

Wij merken tot slot op dat het takenpakket van gemeenten – en daarmee de wethouders – in de laatste jaren fors is toegenomen. Met deze toegenomen verantwoordelijkheid zijn de verwachtingen én het afbreukrisico toegenomen. De rechtspositie die wethouders hebben is desondanks de laatste jaren behoorlijk ingeperkt. Er is geen ontslagbescherming, geen ruimte om te onderhandelen over een arbeidsovereenkomst, salaris of uren. Ook de uitkering die wordt verstrekt nadat een wethouder is afgetreden is fors versoberd en staat keer op keer ter discussie. De ophef die hierover steeds ontstaat wakkert een roep tot verdere versobering aan. Dit verhoogt de drempel voor velen om de stap naar een dergelijk politiek bestuurlijk ambt te maken. Dat baart ons ernstige zorgen. Ons openbaar bestuur is een van de beste ter wereld, dat mag ons iets waard zijn.

Met vriendelijke groet,



Elly van Wageningen
Voorzitter Wethoudersvereniging

Bijlage: Resultaten flitsenquête onder wethouders

Bijlage: Resultaten flitsenquête onder wethouders

De Wethoudersvereniging heeft van 9 tot 19 december een enquête uitgezet onder wethouders. Dit leverde een respons van 348 reacties op. Dit is ongeveer een kwart van alle wethouders. Gelet op deze grote respons zijn wij van mening voldoende representativiteit te kunnen bieden op de standpunten die wij innemen op enkele onderdelen van ter consultatie gelegde wetswijziging.

Onderstaand enkele voor de consultatie relevante statistieken die de Wethoudersvereniging graag meegeeft ter overweging voor de verdere afwikkeling van de wetswijziging.

1. Toen u ja zei tegen wethouder worden speelde het voor u een rol dat de Appa-uitkering bestaat?

- Ja 53%
- Neutraal 11%
- Nee 36%

2. Zou u wethouder geworden zijn als de Appa-uitkering niet bestond?

- Ja 44%
- Nee 35%
- Weet niet 20%

3. Zorgt het recht op de Appa-uitkering ervoor dat u uw werk onafhankelijker uit kunt oefenen (bijvoorbeeld omdat u bij een conflict de vrijheid voelt te stoppen)?

- Ja 72%
- Neutraal 7%
- Nee 20%

4. Wordt u op lokaal niveau op straat, op het gemeentehuis of in uw privé omgeving aangesproken op dit onderwerp nu er zoveel media-aandacht voor is?

- Ja 43%
- Nee 57%

5. Wat is uw mening over de Appa-uitkering in zijn huidige vorm

- Ik vind de uitkering te ruimhartig 6%
- Ik vind dat de uitkering zoals hij nu is voldoende is 59%
- Ik vind dat er de laatste jaren te veel versoberd is 31%
- Geen mening 4%

6. Hoe ervaart u de media-aandacht rondom dit onderwerp?

- Ik heb het gevoel me te moeten verdedigen 22%
- Ik heb het gevoel dat het aanzien van het ambt aangetast wordt 52%
- Ik begrijp de ophef over het onderwerp 25%
- Het doet me weinig 16%
- anders, namelijk 7%

7. Er ligt nu een wetswijziging ter consultatie voor die het mogelijk zou maken om tijdelijk de Appa-uitkering stop te zetten of deels stop te zetten. Het ministerie stelt hierbij dat bestuurders in een nieuwe functie dan ook geen sollicitatieplicht meer hebben, wanneer ze de aanvullende uitkering stoppen. Wat is hierover uw mening?

- Ik denk dat het hierdoor lokaal onderdeel van debat zal worden en ik als wethouder onder druk gezet zal worden om mijn recht op Appa (tijdelijk) te stoppen 77%
- Ik denk dat dit geen effect zal hebben 6%
- Ik vind dit een goede wijziging 15%
- Ik denk dat dit een oplossing biedt voor de problematiek van een nog resterend uitkeringsrecht 9%
- Geen mening 10%
- anders, namelijk 10%

8. Wethouders kunnen ook een Appa-uitkering ontvangen als zij in een andere deeltijdfactor worden aangesteld (minder uren dan in de voorgaande periode). Rekening houdend met de verrekening van neveninkomsten en het maximale aantal wethouders, zou de afschaffen van de deeltijdsfactor een mogelijkheid kunnen zijn om eventuele politieke motieven achter deze aanpassing van de deeltijdsfactor te ondervangen. Wat is hierover uw mening?

- Het wethouderschap is (net als het burgemeesterschap) een ambt dat een vaste vergoeding zou moeten hebben 59%
- Het wethouderschap is prima in deeltijd uit te oefenen, dan is een deeltijd vergoeding ook reëel 22%
- Politieke discussie over de aanstellingsduur van wethouders is geoorloofd 14%
- Politieke discussie over de aanstellingsduur van wethouders is ongeoorloofd 8%
- Geen mening 9%
- anders, namelijk 7%

Voorts heeft de Wethoudersvereniging de mogelijkheid geboden om enige open reacties mee te geven. Hieronder treft u in een bloemlezing enige opmerkingen van de respondenten aan.

Diverse wethouders spreken de zorg uit dat het uitkleden van de regeling samen met het keer op keer in een negatief daglicht stellen van regeling en bestuurder, ertoe zal leiden dat niemand het ambt nog zal willen vervullen. Het gevoel dat de terugkerende discussies het aanzien van het ambt aantasten leeft bij vele wethouders. Zo krijg je niet meer de beste bestuurder op de juiste plek, maar mensen die niets meer te verliezen hebben of die al helemaal klaar zijn met een carrière.

De discussies die nu telkens spelen, lijken iedere keer opnieuw ook politiek tot gevolg te hebben dat de regeling ter discussie staat. Het gevolg is niet dat er eerlijker verteld wordt over de inhoud van de regeling en de achtergrond. Als niemand de regeling uitlegt, toelicht of verdedigt, zal iedere discussie tot onbegrip en versobering blijven leiden. Daarnaast vallen zowel burgemeesters, wethouders, gedeputeerden en heemraden onder dezelfde regeling. Een regeling waarover in de Tweede Kamer wordt besloten. Onder de druk die Tweede Kamerleden zelf ervaren ten aanzien van hun rechtspositie, lijkt het lot van een veel grotere doelgroep beschoren te worden. De klappen worden lokaal het hardste gevoeld.

Verschillende bestuurders geven aan nu een (hele) goede en zekere baan opgegeven te hebben voor een mooi ambt. Ze zijn hierbij achteruitgegaan in salaris en zekerheden, maar bereid dit voor de samenleving te doen. Een verdere versobering van de regeling maakt dat dergelijke keuzes niet meer gemaakt zullen worden. Dit heeft op termijn serieus invloed op de kwaliteit van ons openbaar bestuur.