

Vergaderjaar 2005–2006

30 424

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, de Wet privatisering ABP, de Werkloosheidswet en de Ziektewet in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning en de burgemeesters

4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 oktober 2005 en het nader rapport¹ d.d. 22 december 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2005, no. 05.002644, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, de Wet privatisering ABP, de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Ziektewet in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning en de burgemeesters, met memorie van toelichting.

Op schriftelijk verzoek van de Vice-President heeft de minister bij brief van 6 september 2005 nadere informatie verschaft over het gevoerde overleg met betrokken organisaties. Daarbij is de minister ook ingegaan op de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) aan de Raad van State aangeboden petitie over de voornemens in het onderhavige voorstel.

Het wetsvoorstel maakt deel uit van vier wetsvoorstellen ter uitvoering van de voorstellen van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (de Commissie-Dijkstal),² over de andere drie heeft de Raad al eerder geadviseerd.³ Dit wetsvoorstel strekt ertoe de commissarissen van de Koning en de burgemeesters te brengen onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (de Appa). Voorts introduceert het voorstel het «loopbaanprincipe» voor de opbouw van uitkeringsrechten in de Appa: bij de overgang van de ene naar de andere politieke functie kunnen de opgebouwde uitkeringsaanspraken worden meegenomen. Ten slotte wordt de Appa-uitkering meer in lijn gebracht met de werkloosheidsregelingen die voor werknemers gebruikelijk zijn, zoals de sollicitatieplicht, de verplichting passende arbeid te aanvaarden en het recht op een outplacementvoorziening. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de aard en werfkracht van politieke functies, het bereik van het voorstel, de uitvoering, de financiële gevolgen en het ontbreken van informatie over de standpunten van onder meer provincies en gemeenten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

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

² Kamerstukken II 2002/03, 28 479, nr. 4.

³ Adviezen van 29 augustus 2005, no. W04.05.0332/I, no. W04.04.0333/I en no. W04.05.0334/I.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 juli 2005, nr. 05.002644, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, de Wet privatisering ABP, de Werkloosheidswet, de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Ziektewet in verband met de harmonisatie van de uitkeringsrechten en het onder de werking van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers brengen van de commissarissen van de Koning en de burgemeesters, rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 3 oktober 2005, nr. W04.05 0331/I, bied ik U hierbij aan.

1. Aard en werfkracht van politieke functies

Het wetsvoorstel leidt tot versobering van de uitkeringsaanspraken ingevolge de Appa voor ministers en staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, leden van gedeputeerde staten en wethouders. Ook burgemeesters en commissarissen van de Koning zullen gaan vallen onder de Appa, en daarmee onder dat nieuwe regime. Ingevolge het voorstel wordt de duur van de Appa-uitkering verkort van maximaal zes jaar naar vier jaar bij aftreden voor politieke ambtsdragers jonger dan 50 jaar. De verlengde uitkering tot 65 jaar wordt pas gegeven bij aftreden op een leeftijd van minstens 57,5 jaar; deze leeftijd is thans 50 jaar.

Dit streven naar «normalisering» (een zo veel mogelijk gelijk trekken met de regeling voor werknemers) van de rechtspositie van politieke ambtsdragers wordt in de memorie van toelichting slechts summiër gemotiveerd. De leeftijdsgrens voor de voortgezette uitkering van 57,5 jaar wordt hoger gesteld dan de 55 jaar die de Commissie-Dijkstal had voorgesteld. Dit wordt in paragraaf 3, onder 3, van de toelichting gemotiveerd met de stelling dat het volgens de regering «logischer» is aan te sluiten bij de introductie van de sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar. Overigens bevat paragraaf 5 van de toelichting een omgekeerd betoog: daar wordt vermeld dat het wetsvoorstel voorziet in een plicht voor ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar om te trachten de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen en dat deze leeftijd verband houdt met de verhoogde leeftijdsgrens voor de voortgezette uitkering.

De toelichting verwijst anderzijds naar de aard van politieke functies.¹ Zij geeft aan dat deze functies moeilijk vergelijkbaar zijn met functies van werknemers, in zoverre dat politieke functies zelfstandige functies zijn met een groot afbreukrisico, gebonden aan verkiezingen en het rekruteringstraject van politieke partijen. Dit alles rechtvaardigt een specifieke wachtgeldvoorziening, zoals deze is opgenomen in de Appa, aldus de toelichting.

De Raad onderschrijft de redengeving voor een specifieke wachtgeldvoorziening als zodanig voor politieke functies. Hij merkt op dat zo'n voorziening, naast een factor als de bezoldiging, onder meer ook van betekenis is voor de werfkracht van deze functies. Politieke functies worden, gezien hun aard, in de regel niet een gehele loopbaan lang vervuld. Uit de aard van deze functies vloeit verder voort dat de betrokken beklede omstrede kan raken. Het genoemde afbreukrisico voor degenen die een andere functie opgeven om volksvertegenwoordiger of politiek bestuurder te worden lijkt er, mede als gevolg van aandacht in de nieuwsmidia voor incidenten, niet kleiner op te zijn geworden. Voor de werfkracht van politieke functies is verder van belang hoe groot betrokkene de kans schat dat hij of zij na terugtreden uit zo'n functie elders weer gemakkelijk aan de slag komt, en in hoeverre het vervuld hebben van een politieke functie dat herintreden naar verwachting zal bevorderen of belemmeren. Voor 50-plussers komt daar de voorgestelde verhoging van de leeftijdsgrenzen bij. Het gaat hier om een categorie personen wier ervaring hen op zichzelf een geschikte kandidaat kan doen zijn voor een politieke functie, maar die bij verlies van deze functie niet altijd meer gemakkelijk toegang hebben tot een passende functie op de arbeidsmarkt.

Gelet op het voorgaande dient de toelichting gegevens te presenteren over het verkrijgen van een passende nieuwe functie binnen een redelijke termijn door voormalige politieke ambtsdragers. Daarbij valt te denken aan de frequentie van vertrek anders dan aan het einde van de «reguliere» periode en aan

¹ Paragraaf 5.

ervaringen met herintreding op de arbeidsmarkt, onder meer gerelateerd aan leeftijd. Daarbij ware te differentiëren tussen de verschillende soorten politieke functies. Mede tegen de achtergrond van deze informatie zou de toelichting vervolgens dienen te motiveren waarom een versobering zoals nu voorgesteld (op alle onderdelen) aanvaardbaar is te achten gelet op de aard van de desbetreffende functies, hun risico en hun werfkracht. De Raad acht de informatie noodzakelijk voor een goede beoordeling van het wetsvoorstel, in zijn verschillende onderdelen.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

1. Aard en werfkracht van politieke functies

Het streven naar normalisering van arbeidsvoorwaarden van politici komt voort uit de opvattingen van het kabinet over arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid zoals die voor werknemers gelden. De opvatting van het kabinet dat het publieke ambt bijzondere risico's met zich meebrengt, met name door het tijdelijke karakter en het grote afbreukrisico, en dat dit een specifiek arbeidsvoorwaardenpakket rechtvaardigt, wordt door de commissie Dijkstal onderschreven. Dit is ook de reden dat er een van werknemersregelingen afwijkend regime in de Appa is opgenomen. De doelstelling van het door het kabinet gevoerde beleid op het gebied van regelingen voor werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en prepensioen houdt een versobering in van de aanspraken ingevolge die regelingen. Gezien het genoemde kabinetsbeleid worden de voor werknemers voorgestelde en ingevoerde maatregelen doorvertaald naar politieke ambtsdragers, rekening houdend met het bijzondere karakter van het politieke ambt. Handhaving van het huidige regime zou een verkeerd signaal naar de samenleving betekenen. Het kabinet deelt de visie van de Raad maar gedeeltelijk waar deze constateert dat de versobering het specifieke karakter van de wachtgeldvoorziening voor politieke ambtsdragers zou kunnen aantasten en daarmee de werfkracht van politieke functies ongunstig zou beïnvloeden. Ik heb geen reden om te veronderstellen dat de door de Raad aangehaalde aandacht van de nieuwsmedia voor incidenten, in zijn algemeenheid van invloed is op de aantrekkingskracht van politieke functies. Het openbaar bestuur bestaat naar mijn mening nog steeds uit zeer capabele mensen. Ik zie dan ook geen concrete aanleiding om aan te nemen dat politici na hun ontslag of terugtreden arbeidsmarktproblemen ondervinden die sterk afwijken van andere beroepsgroepen. Presentatie van gegevens over het arbeidsmarktperspectief van politici is naar mijn mening dan ook niet zinvol. Door het tot op heden ontbreken van een sollicitatieplicht in de Appa is het bovendien zeer de vraag of dergelijke gegevens een representatief beeld opleveren over de kansen van werkloze politici op de arbeidsmarkt. De opmerkingen van de Raad brengen het kabinet er wel toe om wat betreft de voorgestelde leeftijd voor een verlengde wachtgelduitkering alsnog aan te sluiten bij het oorspronkelijk door de commissie Dijkstal gedane voorstel. De huidige leeftijd om na een diensttijd van 10 jaar in aanmerking te komen voor een verlengde wachtgelduitkering bedraagt 50 jaar. Deze leeftijd wordt nu verhoogd tot 55 jaar. Wel is het kabinet van mening dat in de toekomst bezien moet worden of deze leeftijd in fasen verder moet worden verhoogd.

Wat de onder de Appa te brengen burgemeesters en commissarissen van de Koningin betreft, meent het kabinet dat in het algemeen arbeidsmarktproblemen voor deze groepen niet aan de orde zijn. Burgemeesters hebben vaak een sterke betrokkenheid bij de uitoefening van hun ambt. Dit mag onder andere blijken uit het gegeven dat zij zelfs na het bereiken van de FPU-gerechtigde leeftijd vaak beschikbaar blijven om een waarnemend burgemeesterschap te vervullen. De arbeidsmarktpositie van commissarissen is gezien het aantal en de publieke bekendheid van deze ambtsdragers zeer overzichtelijk.

Tenslotte wijs ik er op dat de wens om tot een normalisering van de Appa wachtgeldregeling te komen reeds in 2002 door het toenmalige kabinet is geuit. Ook heeft een kamermeerderheid door middel van een motie de wens uitgesproken voor de introductie van een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers. Deze lijn is zowel door de commissie Dijkstal als het huidige kabinet onderschreven. Genoemde voorstellen zijn dan ook gezien de eerder

genoemde algemene ontwikkelingen in de sociale zekerheid een noodzakelijke stap, waarvan ik het niet verantwoord acht daarmee langer te wachten.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn in voorgaande zin aangepast.

2. Bereik van het voorstel

Tot op zekere hoogte functioneren ook burgemeesters en commissarissen van de Koning in het in de toelichting genoemde «politieke domein en het democratische krachtenveld». Dat komt onder meer tot uitdrukking in de ontwikkeling van de benoemingsprocedure en in de wijze waarop tegenwoordig een eventuele herbenoeming wordt voorbereid. De ervaring heeft verder laten zien dat ook voor deze functionarissen een vertrouwensregel is gaan gelden, met alle mogelijke gevolgen van dien.

Zolang echter de wettelijke bepalingen ten aanzien van de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de Koning (nog) niet zijn gewijzigd, lijkt voor het ambt van burgemeester en – a fortiori – dat van commissaris van de Koning het hiervoor, onder 1, genoemde afbreukrisico geringer dan voor de functies die naar verhouding meer direct in het politieke krachtenveld staan. In verband daarmee verdient het nadere toelichting waarom is besloten burgemeesters en commissarissen van de Koning thans onder het bereik van het voorstel te brengen, en dat bovendien zonder enige nadere differentiatie ten opzichte van de politieke ambtsdragers die vanouds onder de Appa vallen. Voor een nadere toelichting is temeer reden nu het advies van de Commissie-Dijkstal dienaangaande geen nadere motivering bevat. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. Bereik van het voorstel

Het voorstel om burgemeesters en commissarissen onder de werking van de Appa te brengen komt voort uit de wens om de in aard en karakter verschillende rechtspositieregelingen van de diverse categorieën politieke ambtsdragers zoveel mogelijk te harmoniseren. De commissie Dijkstal heeft vanuit deze gedachte voorgesteld om burgemeesters, commissarissen van de Koningin, Eerste Kamerleden en de leden van gemeenteraden en provinciale staten allen in de Appa op te nemen. Het kabinet heeft naar aanleiding van dit advies aangegeven minder ver te willen gaan. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het kabinet van mening is dat alle functies waarbij men functioneert in het politiek domein en het democratisch krachtenveld en waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt, onder de werking van de Appa moeten vallen. Er zijn net als burgemeesters en commissarissen van de Koningin ook andere groepen ambtsdragers die niet worden gekozen, maar benoemd, zoals ministers en staatssecretarissen. Ook wethouders en gedeputeerden kunnen ingevolge de wetgeving tot dualisering van het gemeente- en provinciebestuur worden benoemd zonder als kandidaat aan verkiezingen te hebben deelgenomen. Deze benoemde bestuurders worden evenzeer tot de politieke ambtsdragers gerekend. De benoemingswijze van burgemeesters en commissarissen van de Koningin staat wat het kabinet betreft dan ook los van de opname in de Appa en kan naar de mening van het kabinet geen aanleiding zijn tot differentiatie.

De toelichting is in voorgaande zin aangevuld.

3. Uitvoering

Voor de uitvoering van de Appa op het niveau van de rijksoverheid is, ingevolge artikel 121 van de Appa, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk. Daarentegen zal, volgens de toelichting, de uitvoering van de Appa-uitkeringen voor commissarissen van de Koning en gedeputeerden geschieden op provinciaal niveau, en voor burgemeesters en wethouders op gemeentelijk niveau. Er wordt van uitgegaan dat de uitvoering op contractbasis veelal wordt uitbesteed aan een onafhankelijke organisatie. «Getracht zal worden zo eenduidig mogelijke afspraken op dit terrein te maken met de verantwoordelijke overheden en de uitvoeringsorganisaties.»¹

¹ Paragraaf 7.

Het eventuele uitbesteden van de administratieve afhandeling kan er niet aan afdoen dat het nemen van besluiten ter uitvoering van de Appa jegens belanghebbenden zal moeten gebeuren door het desbetreffende bevoegde gezag.

De Raad wijst er in dit verband op dat de voorgestelde artikelen 132a, 132b en 132c van de Appa een aantal begrippen bevat met beoordelingsruimte. Een verantwoorde toepassing van deze bepalingen stelt eisen uit een oogpunt van deskundigheid, objectiviteit (en de in verband daarmee geboden afstand) en consistentie. Verder is hier ook het belang van gelijke behandeling in het geding. Daarbij verdient het aandacht dat het bij de Appa hoe dan ook gaat om een relatief klein aantal personen. Dit geldt a fortiori bij eventuele spreiding van de uitvoering over een aantal organen met dezelfde taak. Zo bezien verdient het de voorkeur dat de uitvoering van de Appa-uitkeringen voor alle ambtsdragers onder de Appa in één hand wordt gelegd. Het ligt dan in de rede te denken aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

3. Uitvoering

Wat betreft de uitvoering van de Appa-regelingen worden in het voorliggende wetsvoorstel geen wijzigingen ten opzichte van de huidige situatie voorgesteld. Daar is ook naar de mening van het kabinet geen directe aanleiding toe. Vooralnog hebben mij geen signalen uit de praktijk bereikt dat gemeenten en provincies in de uitvoering van de Appa tekort zouden schieten. Wel is het mogelijk dat het te verwachten advies van de commissie Dijkstal over het pensioenstelsel in de Appa met voorstellen omtrent de uitvoering van het pensioendeel van de Appa zal komen. Het kabinet zal eerst dit advies afwachten alvorens hierover een standpunt in te nemen.

4. Financiële gevolgen voor provincies en gemeenten

In paragraaf 8, over de financiële gevolgen van het voorstel, vermeldt de memorie van toelichting dat ervan kan worden uitgegaan dat «de regeling vooralnog een budgettair neutraal karakter» heeft. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat de laatste «werkgever» de Appa-uitkering betaalt. Dit betekent dat in een voorkomend geval een provincie of gemeente kan worden geconfronteerd met relatief hoge lasten, door het aftreden of het ontslag van een commissaris van de Koning of burgemeester die slechts korte tijd in de provincie of gemeente als zodanig heeft gefungeerd, maar daarvoor wel langdurig andere Appa-functies heeft vervuld; dit terwijl thans de financiële lasten voor uitkeringen en pensioenen voor commissarissen van de Koning en burgemeesters in het geheel niet drukken op de provincies respectievelijk gemeenten.

De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan.

4. Financiële gevolgen voor provincies en gemeenten

In de toelichting is reeds ingegaan op de beperkte omvang van de financiële lasten als gevolg van de invoering van het loopbaanprincipe. Het hangt sterk af van de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene (leeftijd, aantal voorafgaande dienstjaren, nieuwe verworven inkomsten na ontslag) of een provincie of gemeente geconfronteerd wordt met hogere lasten.

Een uitkering wegens werkloosheid aan een commissaris van de Koningin heeft zich tot nu toe zelden voorgedaan. De verschuiving van de financiële lasten van het Rijk naar de provincies is derhalve onvoorspelbaar, maar in elk geval relatief zeer gering.

De uitkeringen aan burgemeesters komen, in tegenstelling tot wat de Raad meent, nu in in het merendeel van de gevallen ten laste van de gemeenten. Alleen bijvoorbeeld bij ontslag wegens gemeentelijke herindeling komen de uitkeringen ten laste van het Rijk. Gezien het relatief geringe aantal uitkeringen dat hieruit voortvloeit zullen de kosten van eventuele Appa-uitkeringen navenant zijn.

Daarnaast wijs ik er nogmaals op dat de introductie van een sollicitatieplicht en de versoering van het wachtgeldregime, waaronder een beperking van de uitkeringsduur, ook in individuele gemeenten en provincies naar verwachting in het algemeen juist tot lagere wachtgeldlasten zal leiden.

De opmerkingen van de Raad in dit onderdeel over de betaling van pensioenen valt buiten de reikwijdte van dit deel van het wetsvoorstel. Het loopbaan-

principe heeft uitsluitend betrekking op uitkeringen bij werkloosheid vóór de 65-jarige leeftijd.

5. Standpunten betrokkenen

De Raad acht het van belang dat de toelichting informatie geeft over de beoordeling van de voorstellen door de provincies en gemeenten. In dit verband wijst hij op de Code interbestuurlijke verhoudingen¹, bezien in samenhang met artikel 112 van de Provinciewet en artikel 114 van de Gemeentewet. Het voorstel grijpt voorts direct in in de rechtspositie van de burgemeester en van de commissaris van de Koning, door de verandering van rechtspositie, die onder meer voor hen een overgang betekent naar een andere pensioenregeling. Ten onrechte bevat de toelichting geen informatie over de opvatting van de Vereniging tot Behartiging van de Belangen van Burgemeesters en van de commissarissen van de Koning over deze verandering en haar (mogelijke) gevolgen. Elders meldde de minister dat over de wijze van regeling van de functie van commissaris van de Koning in de Appa geen overeenstemming bestaat tussen het kabinet en de commissarissen van de Koning, dit ondanks uitvoerig overleg.²

De Raad acht het gepast dat de toelichting bij het voorstel de hiervoor bedoelde informatie verschaft en inzicht geeft in de opvattingen over en weer. Omdat de toelichting deze informatie niet bevat, heeft hij de minister gevraagd hem dienaangaande nader te informeren. De minister geeft in zijn voornoemde brief van 6 september 2005 enige informatie over de consultaties die aan het onderhavige voorstel zijn voorafgegaan. Op 26 mei 2004 is een rondetafelconferentie belegd om met een aantal deskundigen van gedachten te wisselen over de voorstellen van de commissie-Dijkstal. Tot de uitgenodigde personen behoorden de voorzitters van VNG, Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Georganiseerd Overleg burgemeesters. Nadien zijn de concept-wetsvoorstellen voor technisch commentaar voorgelegd aan betrokkenen. De minister heeft de Raad een afschrift gestuurd van een brief van het IPO van 11 mei 2005 met opmerkingen over het wetsvoorstel inzake openbaarmaking neveninkomsten gedeputeerden en commissarissen van de Koning. In deze brief schrijft het IPO dat het op grond van de Provinciewet en de Code interbestuurlijke verhoudingen had verwacht dat het een officiële verzoek om advies zou hebben ontvangen. Het heeft nu de onderhandse toezending behandeld als een officiële adviesaanvraag. Uit de omstandigheid dat de VNG zich met een petitie tot de Raad heeft gewend, moet worden afgeleid dat – ook – de VNG van oordeel is dat de minister haar tekort heeft gedaan in de consultatie over het onderhavige voorstel. De verstrekte informatie overziende, is de Raad van oordeel dat de consultaties zoals die hebben plaatsgevonden, er niet aan kunnen afdoen dat over de onderhavige voornemens niet overleg is gevoerd op een wijze die de belanghebbenden en hun organisaties, mede gezien de Code Interbestuurlijke Verhoudingen, van de minister mochten verwachten. In zoverre schiet de voorbereiding van het voorstel tekort. De Raad adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en daarbij ook aan te duiden in hoeverre het voorstel zal moeten leiden tot wijzigingen in het Rechtspositiebesluit burgemeesters en het Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koning.

5. Standpunten betrokkenen

Naar aanleiding van het schriftelijk verzoek van de Vice-President ben ik in mijn brief van 6 september als volgt ingegaan op de gevolgde procedure en de door de VNG bij de Raad van State aanhangig gemaakte punten. De voorliggende wetsvoorstellen betreffen de uitwerking van het advies van de onafhankelijke adviescommissie Commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie Dijkstal). In de adviesopdracht aan deze commissie zijn onder meer opgenomen de punten genoemd in de notitie die door mijn ambtsvoorganger in 2002 aan de Tweede Kamer is gezonden over de rechtspositie van politieke ambtsdragers (TK 28 479, nr. 1). De VNG, het IPO, de organisaties vertegenwoordigd binnen Georganiseerd Overleg burgemeesters en de commissarissen van de Koningin hebben meerdere malen richting het kabinet, de Tweede Kamer en genoemde adviescommissie hun mening over de voorstellen die in deze notitie zijn opgenomen kenbaar gemaakt.

¹ Zie de bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VII, nr. 15.

² Kamerstukken II 2004/05, 28 479, nr. 16, blz. 9.

Op 26 mei 2004 is een rondetafelconferentie belegd om, ter voorbereiding op het door het kabinet in te nemen standpunt op het Dijkstaladvies, met een aantal deskundigen van gedachten te wisselen over de door de commissie gedane voorstellen. De genodigden waren afkomstig uit het openbaar bestuur, de sociaal economische driehoek, de wetenschap en van een aantal adviesbureaus. Ook de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Georganiseerd Overleg Burgemeesters (GO-burgemeesters) waren hiervoor uitgenodigd. De voorstellen van de commissie Dijkstal konden tijdens deze bijeenkomst op een breed draagvlak rekenen. Inhoudelijk zijn alle betrokkenen in de gelegenheid gesteld om hun opvattingen kenbaar te maken. Van de bijeenkomst is een verslag gemaakt dat aan alle deelnemers is toegezonden.

Nadere aanbevelingen die tijdens genoemde rondetafelconferentie bij een aantal adviespunten van de commissie Dijkstal zijn gedaan zijn vervolgens verwerkt in het kabinetsstandpunt dat op 30 juni 2004 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is vervolgens op 25 februari 2005 tijdens een algemeen overleg gesproken over het rapport van de commissie Dijkstal en het kabinetsstandpunt daarop. Na deze discussie is het wetgevingstraject in gang gezet.

De conceptwetsvoorstellen zijn vervolgens gedurende dit traject voor technisch commentaar aan betrokkenen gezonden waarna dit commentaar waar mogelijk in de voorstellen is verwerkt. Het bestuur van het IPO heeft tevens van deze gelegenheid gebruik gemaakt om mij schriftelijk inhoudelijk haar opvattingen kenbaar te maken. Het IPO heeft zich hierbij beperkt tot de met de wijziging van de Provinciewet voorgestane openbaarmaking van neveninkomsten van gedeputeerden en commissarissen van de Koning. Met het GO-burgemeesters is destijds bij de totstandkoming van de tijdelijke vertrekregeling voor burgemeesters in het Rechtspositiebesluit burgemeesters de afspraak gemaakt dat zij worden opgenomen in de Appa. Dit conform het advies van de commissie Dijkstal over deze tijdelijke vertrekregeling, waarbij de commissie opname in de Appa als voorwaarde heeft gesteld. Ook met de commissarissen van de Koningin is door mij in het reguliere overleg dat ik met de commissarissen voer meerdere malen over opname in de Appa en de openbaarmaking van neveninkomsten gesproken.

De directieraad van de VNG heeft op 9 augustus zijn inhoudelijk commentaar op twee wetsvoorstellen aan de Raad van State kenbaar gemaakt. De door de VNG geplaatste opmerkingen betreffen:

- de procedure tot nu toe. Op de gevoerde procedure is hierboven uitvoerig ingegaan.
- de parlementaire behandeling van de onderhavige wetsvoorstellen. De VNG wenst parlementaire behandeling gezamenlijk met de vervolgvorstellen van de commissie Dijkstal. Zoals ik tijdens genoemd algemeen overleg met de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb aangegeven acht ik het in ieder geval wenselijk dat de vervolgvorstellen van de commissie Dijkstal bekend zijn ten tijde van de parlementaire behandeling van onderhavige wetsvoorstellen. Ik heb de commissie Dijkstal dan ook van deze wens in kennis gesteld.
- de bijzonderheid van het ambt. De opvatting dat het publieke ambt bijzondere risico's met zich brengt en dat dit een specifiek arbeidsvoorwaardenpakket rechtvaardigt wordt zowel door de commissie Dijkstal alsook door het kabinet onderschreven. Dat is dan ook de reden dat er een van werknemersregelingen afwijkend regime in de Appa is opgenomen. De VNG stelt echter een onderzoek voor dat vooraf zou moeten gaan aan een discussie over feitelijke aanpassingen van de Appa. Hierboven heb ik reeds naar aanleiding van de door de Raad gemaakte opmerkingen aangegeven dat ik een dergelijk onderzoek niet wenselijk vind.
- de overgangsvoorziening. Deze door de VNG gewenste overgangsvoorziening is in de voorstellen opgenomen.

De VNG en het IPO zijn van mening dat zij door de gevolgde procedure onvoldoende in de gelegenheid zijn gesteld hun opvattingen over de conceptwetsvoorstellen kenbaar te maken. Ik deel deze opvatting niet. Gezien de hierboven geschetste procedure ben ik van mening dat alle betrokkenen in voldoende mate in de gelegenheid zijn gesteld om hun oordeel over het advies

van de commissie Dijkstal, het standpunt van het kabinet daarop en de conceptwetsvoorstellen kenbaar te maken en dus wel degelijk betrokken zijn in het beleidsproces. Inhoudelijk wijken de wetsvoorstellen niet af van het door het kabinet ingenomen standpunt. Met het technisch commentaar van betrokkenen is in de wetsvoorstellen rekening gehouden. Ik ben dan ook van mening dat ik aan de verplichting gesteld in artikel 114 van de Gemeentewet en artikel 112 van de Provinciewet, waarin de verplichting van is neergelegd om gemeenten en provincies in de gelegenheid te stellen hun oordeel over de wetsvoorstellen te geven, heb voldaan.

In de toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat met de organisaties overleg is gepleegd.

Wat betreft de noodzakelijke wijzigingen van het Rechtspositiebesluit burgemeesters en het Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koning zal nog nader overleg worden gevoerd met het Georganiseerd Overleg Burgemeesters respectievelijk de commissarissen van de Koningin. De toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is met uitzondering van de hierna genoemde punten rekening gehouden.

De term «outplacement» is niet vervangen. Het is een inmiddels in de Nederlandse taal ingeburgerde term, die bovendien voorkomt in de Woordenlijst Nederlandse Taal.

Ook de suggestie van de Raad om de formulering van artikel VI, onderdeel A, aan te passen, is niet overgenomen. Deze formulering heeft materieel namelijk een andere uitwerking dan de voorgestelde bepaling. De bepaling zoals de Raad die adviseert houdt in dat het *gehele* tijdvak van burgemeester of commissaris niet meetelt voor Appa-pensioen indien de begindatum van dat tijdvak ligt voor de onderbrenging van deze ambtsdragers onder de Appa. De bedoeling van de bepaling is echter om – zoals in de toelichting is aangegeven – alleen het tijdvak voor de pensioenberekening buiten beschouwing te laten voorzover dat tijdvak ligt voor de genoemde intreedatum.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om het wetsvoorstel aan te passen op het punt van de wijziging en de Werkloosheidswet (WW), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en de Ziektewet (ZW). De toevoeging aan de uitzonderingsbepalingen in genoemde wetten van de gedeputeerde en de wethouder is niet meer nodig. Het kabinet heeft deze aanpassing opgenomen in het inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot Wijziging van een aantal socialeverzekeringswetten en enige andere wetten (Verzamelwet sociale verzekeringen 2006)¹. De aanpassingen betreffen het herstel van een omissie uit het verleden. De invoering in het zojuist genoemde wetsvoorstel betekent een snellere invoering dan opname in het onderhavige wetsvoorstel.

De aanpassing van de WW en de ZW met betrekking tot de commissaris van de Koningin en de burgemeester blijft in stand. De aanpassing van WAO kan geheel vervallen, aangezien deze wet op het moment dat de onderbrenging onder de Appa voor de commissarissen en de burgemeesters ingaat niet meer van toepassing is op nieuwe arbeidsongeschiktheidsgevallen. Een aanpassing van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de vervanger van de WAO, is niet nodig, aangezien deze wet op het betreffende punt verwijst naar de ZW.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 30 238.

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.05.0331/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In het voorgestelde artikel 7b van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) de term «outplacement» vervangen door een Nederlands equivalent.
- In het voorgestelde artikel 7c Appa «niet nakomt» vervangen door: niet of niet behoorlijk is nagekomen (zoals in artikel 27a van de Werkloosheidswet).
- In artikel 52c, tweede lid, spatie invoegen na «gesteld».
- Artikel VI, onderdeel A, anders formuleren, bijvoorbeeld: «Bij de vaststelling of berekening van rechten of aanspraken op grond van de hoofdstukken 22 tot en met 29 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers wordt een tijdvak waarin het ambt van Commissaris van de Koning of burgemeester is vervuld, niet in aanmerking genomen indien de begindatum van dat tijdvak vooraf ging aan de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel T.» (Zie voor deze formulering ook de nota van wijziging bij het wetsvoorstel Introductie gekozen burgemeester, Kamerstukken II 2004/05, 29 864, nr. 9, blz. 3 (gewijzigd artikel 168)).