

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Achtergrond en aanleiding

Integrale notitie rechtspositie politieke ambtsdragers

In juli 2002 heeft het kabinet in een notitie aan de Tweede Kamer¹ een integraal overzicht gegeven van de rechtspositie van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers. De rechtspositieregelingen van deze categorieën zijn in die notitie in onderlinge samenhang en consistentie gezien. Dat was nodig omdat bij de behandeling van concrete aanpassingen van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de jaren daarvoor, gebleken was dat er behoefte was aan een overzicht van de diverse rechtspositieregelingen en aan inzicht hoe deze zich onderling verhouden. Eén van de vragen daarbij was hoe de positie van de politieke ambtsdrager zich verhoudt tot bijvoorbeeld die van ambtenaren, werknemers of zelfstandigen.

Tevens werd in de notitie gezien in hoeverre modernisering en normalisering van de regelgeving wenselijk en mogelijk is. Het kabinet stelde zich daarbij op het standpunt dat, met inachtneming van de bijzondere positie van politieke ambtsdragers, hun rechtspositieregelingen waar mogelijk dienen aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in de publieke en private sector.

De notitie beoogde om over dit onderwerp een debat met de Tweede Kamer te voeren, aan de hand van een aantal in de notitie opgenomen voorstellen van het kabinet. Het betroffen voorstellen over aanpassing en modernisering, variërend van de beloning, de nevenfuncties, de pensioen-aanspraken en de wachtgeldregelingen.

Het kabinet kondigde in de notitie aan dat naar aanleiding van een eerder gehouden onderzoek naar de beloningspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur sector Rijk, een beloningscommissie zal worden ingesteld. Deze commissie zou op basis van een inventarisatie en andere relevante informatie het kabinet adviseren over uiteenlopende belonings-

¹ Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 1.

vraagstukken die spelen rondom de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector.

Adviesaanvraag en advies commissie Dijkstal

Op 12 september 2002 heeft de vaste commissie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) van de Tweede Kamer de minister van BZK, de heer J.W. Remkes, gevraagd naar zijn opvattingen over de voorstellen in de notitie van juli 2002, die door zijn ambtsvoorganger, de heer K.G. de Vries aan de Tweede Kamer was aangeboden. De minister van BZK heeft op 16 oktober 2002 aan de Kamer meegedeeld het wenselijk te vinden om over de voorstellen een advies te vragen van de genoemde in te stellen beloningscommissie voor de ambtelijke en politieke top van de sector Rijk¹. In de notitie van juli 2002 was reeds aangegeven dat de door beloningscommissie te verrichten ijking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aanknopingspunten zou kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de andere categorieën politieke ambtsdragers. De minister gaf aan te bezien hoe de conclusies ten aanzien van de politieke en de ambtelijke top in de sector Rijk zich verhouden tot die van de politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies. De minister gaf aan er aan te hechten over het geheel van voorstellen een samenhangend advies van de beloningscommissie te verkrijgen.

In november 2002² heeft de minister van BZK de Tweede Kamer meegedeeld welke taakopdracht aan de beloningscommissie (Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, nader aangeduid als de commissie Dijkstal) is gegeven. Deze was als volgt:

- een integraal advies over de voorstellen gedaan in de notitie van juli 2002; een belangrijk aandachtspunt diende daarbij te zijn het verschil in positie, afbreukrisico, beloningsgrondslagen en arbeidsmarktpositie en arbeidsmarktperspectief tussen topambtenaren en politieke ambtsdragers;
- een advies over normen voor inkomenstoelagen van de ambtelijke top sector Rijk;
- het ijkken van de beloningspositie (primaire beloning en overige arbeidsvoorwaarden) van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeitsmarkten in de markten (semi-)publieke sector;
- een advies over een passende beloning en beloningsontwikkeling voor topfunctionarissen van onder de ministeries ressorterende diensten en publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen.

In april 2004 heeft de commissie Dijkstal haar advies uitgebracht en is het advies aan de Tweede Kamer toegezonden³. Per onderwerp, voor zover dat betrekking heeft op de rechtspositie van politieke ambtsdragers, luidt het advies – samengevat – als volgt:

1. *Hoogte van het ministersalaris*

Gezien zijn staatsrechtelijke positie en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan. Dit betekent dat het ministersalaris zodanig moet worden verhoogd, dat het weer het hoogste salaris is in de publieke sector. Door de het loskoppelen van de ambtelijke en politieke topstructuur en het ministersalaris als ijkpunt te nemen, wordt de staatsrechtelijke eindverantwoordelijkheid van de minister beter tot uitdrukking gebracht in de salarisverhoudingen. Het huidige salarisniveau van de minister moet met 30% worden verhoogd om de ontstane achterstand ten opzichte van (top)ambtenaren in te lopen. De afstand tot vergelijkbare functies in de marktsector rechtvaardigt een separate inhaalslag van 20%, eventueel in fasen.

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 28 479, nr. 2.

² Kamerstukken II, 2001–2002, 28 479, nr. 3.

³ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 4.

2. *Salaris minister-president*
De minister staat aan het hoofd van het bouwwerk van de politieke topstructuur. Gezien de bijzondere verantwoordelijkheid van de minister-president als voorzitter van de ministerraad ontvangt deze een 10% hogere bezoldiging dan een minister. De bezoldiging van de staatssecretaris bedraagt 90% van het ministersalaris vanwege de van de minister afgeleide verantwoordelijkheid.
3. *Doorwerking overige politieke ambtsdragers*
De argumenten voor de voorgestelde salarisaanpassingen voor ministers en staatssecretarissen zijn niet zonder meer van toepassing op de overige niveau 21 functies (Hoge Colleges van Staat, rechterlijke macht, commissarissen van de Koningin en de burgemeesters van de vier grote steden). Dat geldt ook voor de overige politieke ambtsdragers (gedeputeerden, wethouders, statenleden en raadsleden). Deze functies zullen op een later moment in een nader advies op hun eigen merites en in relatie tot de topstructuur worden beoordeeld. Eerst dient het normniveau van het ministersalaris voor het nieuwe salarisgebouw te worden vastgesteld. Een advies over de overige categorieën politieke ambtsdragers is pas zinvol als eerst het kabinet en vervolgens het parlement een principiële standpunt hebben bepaald over de voorgestelde inrichting van de nieuwe topstructuur en de verhoging van het ministersalaris.
4. *Vertrekpunt rechtspositieregelingen*
De rechtspositieregelingen van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers dienen zo veel mogelijk uniform te worden geregeld.
5. *Periodiekenstelsel burgemeesters*
Het periodiekenstelsel voor burgemeesters dient te worden vervangen door vaste niveaubedragen.
6. *Differentiatie provinciebestuurders*
Differentiatie in salariëring tussen provincies op basis van inwonertallen is niet wenselijk.
7. *Doelgroepen Appa*
Gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen dienen ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en raads- en statenleden onder de Appa te worden gebracht.
8. *Loopbaanbenadering Appa*
De introductie van een loopbaanbeginsel in de Appa, die inhoudt dat bij de overgang naar een andere politieke functie opgebouwde pensioen- en wachtgeldaanspraken kunnen worden meegenomen.
9. *Neveninkomsten*
Alle neveninkomsten uit de publieke kas worden openbaar gemaakt. Overige neveninkomsten worden als zodanig gemeld.
10. *Leeftijdscriterium Appa*
Er dient een leeftijdscriterium in de Appa te worden opgenomen op grond waarvan de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Het ligt hierbij in de rede om de uitkeringsduur voor gewezen ambtsdragers die ouder zijn dan 50 jaar op het huidige maximum te stellen van zes jaar. De uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar wordt teruggebracht tot maximaal vier jaar.
11. *Leeftijdsgrens voortgezette uitkering*
De leeftijdsgrens bij een voortgezette uitkering vanaf vijftig jaar wordt verhoogd naar vijfenvijftig jaar, waarbij de voorwaarde van een «diensttijd» van tien jaar blijft gehandhaafd.
12. *Sollicitatieplicht*
Gewezen ambtsdragers krijgen aanspraak op een outplacementtraject en in de Appa wordt een sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar geïntroduceerd.

13. *Anticumulatie Appa*

De anticumulatie in de Appa blijft op het niveau van het in de desbetreffende functie genoten salaris.

14. *Loskoppelen topstructuur*

Door het aanbrengen van een (horizontale) scheiding tussen de kolom van politieke ambt dragers en de kolom van de ambtelijke topfunctionarissen, zullen deze als twee eigenstandige systemen op grotere afstand van elkaar worden ingericht. De eindverantwoordelijkheid van de politieke ambtsdrager dient afdoende tot uitdrukking te worden gebracht in de salarisverhoudingen. Rechtvaardiging voor deze loskoppeling wordt gevonden in de principiële verschillen tussen politieke ambt dragers en ambtenaren in aanstellingswijze, het karakter van de functie, de uiteenlopende beloningsgrondslagen en het grote verschil in afbreukrisico.

15. *Permanente adviescommissie*

Een permanente externe en onafhankelijke beloningscommissie ikt eenmaal per vier jaar het salarisniveau onder meer aan het niveau in de markt. De commissie adviseert het kabinet op basis hiervan aan het begin van een kabinetsperiode over structurele salaris aanpassingen voor ministers en staatssecretarissen, de Hoge Colleges van Staat, de ambtelijke topstructuur sector Rijk, en de overige politieke ambts dragers. In de tussentijd blijven ministers en staatssecretarissen de contractloonstijging in de sector Rijk volgen.

2. Kabinetsreactie en wetsvoorstellen

Het kabinet heeft bij brief van 30 juni 2004¹ aan de Tweede Kamer een standpunt op het advies van de commissie Dijkstal ingenomen. Het kabinet meent dat de commissie door haar heldere analyse een stevig fundament heeft gelegd voor de inrichting van het loongebouw in de publieke sector. Het kabinet wil daarom het advies van de commissie zo veel mogelijk volgen. Het kabinet kondigt aan de daarvoor noodzakelijke wetsvoorstellen als één afgewogen pakket met rechtspositionele plussen en minnen aan de Tweede Kamer aan te bieden. Het totale pakket betreft voorstellen tot wijziging van de hierna te noemen wetten, met tussen haakjes in het kort de voorgestelde maatregelen.

1. Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen (aanpassing van de bezoldiging van ministers, staatssecretarissen en minister-president);
2. Algemene pensioenwet politieke ambts dragers (het onder de werking van de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters, de introductie van een loopbaanprincipe in de wet, de invoering van een sollicitatieplicht met daaraan gekoppeld een voorziening voor outplacement, een beperking van de duur van de werkloosheidsuitkering, een verhoging van de leeftijd waarop de verlengde uitkering ingaat);
3. Wet privatisering ABP (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
4. Werkloosheidswet en Ziektewet (het onder de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en burgemeesters);
5. Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer (de openbaarmaking van neveninkomsten);
6. Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (de openbaarmaking van nevenfuncties);
7. Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (de openbaarmaking van neveninkomsten);
8. Gemeentewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
9. Provinciewet (de openbaarmaking van neveninkomsten);
10. Wet adviescollege rechtspositie politieke ambts dragers en topambtenaren.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 28 479, nr. 7.

Gezien het integrale advies van de commissie Dijkstal en de rechtspositieve plussen en minnen hecht het kabinet aan een samenhangende behandeling van de wetsvoorstellen door de Staten-Generaal. Het kabinet heeft indiening van één wetsvoorstel waarin alle wijzigingvoorstellen zijn opgenomen, overwogen. Het kabinet vindt dit echter niet gewenst. Het wil de kamers niet de mogelijkheid onthouden om zelf de volgorde van behandeling van de voorstellen te bepalen. Wel is zoveel mogelijk samen gevoegd wat tot hetzelfde onderwerp behoort en gezien de samenhang noodzakelijkerwijs als één voorstel in stemming moet komen. Dit heeft geleid tot samenvoeging van de wetsvoorstellen genoemd bij 2, 3 en 4 en die genoemd bij 5, 6, 7, 8 en 9. In totaal worden vier wetsvoorstellen ingediend.

In elk van de wetsvoorstellen wordt het kabinetsstandpunt op het advies van de commissie toegelicht.

3. Strekking van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene politieke pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa)

Met betrekking tot de in de Appa geregelde rechtspositie van politieke ambtsdragers, is het genoemde advies van de commissie Dijkstal op de punten 4, 7, 8, 10, 11, 12, 13 relevant.

Hieronder is in hoofdlijnen de strekking van het wetsvoorstel weergegeven. Het kabinetsstandpunt op elk van die punten wordt, indien dat afwijkt van het uitgebrachte advies, nader toegelicht.

1. Het wetsvoorstel brengt de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters onder de werking van de Appa (adviespunten 4 en 7). De Appa ziet momenteel niet alleen op de gekozen volksvertegenwoordigers van de Tweede Kamer. Ook ministers, wethouders en gedeputeerden ressorteren onder deze wet. Het kabinet meent dat alle functies waarbinnen functioneert in het politieke domein en het democratisch krachtenveld en waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt, onder de werking van de Appa moeten vallen. Daarmee wordt beoogd de in aard verschillende rechtspositieregelingen van de diverse categorieën ambtsdragers zoveel mogelijk te harmoniseren. Het voorstel van de commissie om ook Eerste Kamerleden en raads- en statenleden in de Appa op te nemen neemt het kabinet echter niet over. Het gaat bij het lidmaatschap van de Eerste Kamer en het lidmaatschap van de gemeenteraad of de provinciale staten om nevenfuncties die naast een hoofdfunctie elders in de samenleving worden uitgeoefend. De Appa heeft als doel om gewezen ambtsdragers in de gelegenheid te stellen na de uitoefening van een politieke functie, zijnde een hoofdfunctie, elders een passende werkkring te vinden. Daarnaast voorziet de Appa in de opbouw van een pensioen voor diegenen die voor hun inkomen primair afhankelijk zijn van de inkomsten uit een politiek functie. Een nadere toelichting op het onder de werking van de Appa brengen van commissarissen en burgemeesters wordt in § 4 gegeven.

2. Dit wetsvoorstel introduceert het loopbaanprincipe in de Appa (adviespunt 8), hetgeen inhoudt dat bij de overgang van de ene politieke functie naar de andere kunnen de opgebouwde uitkeringsaanspraken worden meegenomen. Dit betekent bijvoorbeeld dat bij de overgang van het kamerlidmaatschap naar een staatssecretariaat of een ministerschap, de als kamerlid opgebouwde wachtgeldaanspraken als «arbeidsduur» meetellen bij de bepaling van de duur van het Appa-wachtgeld als bewindspersoon. De overgang van de ene naar de andere politieke functie heeft dan geen negatieve gevolgen voor de opbouw van Appa-uitkeringsrechten.

De invoering van het loopbaanprincipe komt voort uit de in de praktijk gebleken ongewenste uitkomsten van de uitkeringsduur bij de overgang van het ene naar het andere politieke ambt. Er doen zich situaties voor dat de aanvaarding van een nieuwe politieke functie een nadelige invloed heeft op de duur van de aanspraken op uitkering. Dit bevordert in het algemeen niet de aantrekkelijkheid van politieke functies. Het loopbaanprincipe heeft voorsnog alleen betrekking op de uitkeringsaanspraken. Een loopbaanprincipe met betrekking tot de pensioenaanspraken, zoals de commissie Dijkstal heeft geadviseerd, wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld. De inmiddels ingestelde commissie die een vervolgadvisie op het advies van de commissie Dijkstal zal uitbrengen, zal ook adviseren over de modernisering en de financiering van de Appapensioenen¹. Het kabinet zal over het loopbaanprincipe ten aanzien van de pensioenen een definitief standpunt innemen bij de besluitvorming over het hiervoor bedoelde vervolgadvisie van de commissie.

3. Het wetsvoorstel brengt voorts de Appa-uitkering meer in lijn met de huidige werkloosheidsregelingen die voor werknemers gebruikelijk zijn (adviespunten 10, 11 en 12). Dit leidt tot een versobering van de uitkeringsaanspraken, zij het dat daarbij in ogenschouw is genomen dat de aard van politieke functies, met name wat betreft de aan de functie verbonden bijzondere risico's, een aantal specifieke voorzieningen rechtvaardigt. De maatregelen houden in:

- a. een beperking van de duur van de Appa-uitkering bij aftreden voor politieke ambtsdragers jonger dan 50 jaar tot een periode van maximaal vier jaar in plaats van zes jaar;
- b. verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar waarop bij aftreden recht bestaat op een verlengde uitkering tot 65 jaar;
- c. aanspraak op een outplacementvoorziening voor gewezen ambtsdragers;
- d. de introductie van een sollicitatieplicht in de Appa voor politieke ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar; daarvan zijn uitgezonderd de ambtsdragers die vanaf hun 55e jaar recht hebben op een verlengde uitkering tot de 65-jarige leeftijd.

Het streven naar normalisering van arbeidsvoorwaarden van politici komt voort uit de opvattingen van het kabinet de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid zoals die voor werknemers gelden in lijn te brengen met die van politieke ambtsdragers. De opvatting van het kabinet dat anderszijds 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 inzake de normalisering van arbeidsvoorwaarden van politici 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, of een minder ver gaande versobering zou een verkeerd signaal naar de samenleving betekenen.

Het eerder genoemde loopbaanprincipe zal ook worden gehanteerd bij de vaststelling van de zogeheten verlengde uitkering. Dit betekent onder andere dat voor de bepaling van de diensttijd van 10 jaar die noodzakelijk is om op 55 jarige leeftijd in aanmerking te komen voor een voortgezette uitkering de duur van de opeenvolgende Appa-functies bij elkaar worden geteld.

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 28 479, nr. 13.

Wat betreft deze voortgezette uitkering heeft het kabinet besloten om de door de commissie Dijkstal voorgestelde leeftijd van 55 jaar te hanteren. Wel is het kabinet van mening dat in de toekomst bezien moet worden of deze leeftijd in fasen moet worden verhoogd.

Een nadere toelichting op de sollicitatieplicht en de outplacementvoorziening is opgenomen in § 5.

4. Adviespunt 13, handhaving van het huidige anticumulatieniveau, leidt gezien de inhoud van het advies, niet tot een wijzigingsvoorstel van de Appa.

4. Commissarissen van de Koningin en burgemeesters

Het onder de werking van de Appa brengen van de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters betekent voor de zittende ambtsdragers dat de grondslag voor de rechtspositie met betrekking tot uitkering, overgaat van het Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koningin en het Rechtspositiebesluit burgemeesters naar de Appa. Ten aanzien van het pensioen gaat de grondslag over van het pensioenreglement van het ABP naar de Appa. Het tot de overgang naar de Appa opgebouwde ABP-pensioenrechten blijven uiteraard bestaan. Op 65-jarige leeftijd is er dus naast het recht op Appa-pensioen een recht op ABP-pensioen en eventueel nog andere pensioenrechten uit andere betrekkingen. De commissarissen en de burgemeesters hebben op grond van de Appa de mogelijkheid om de waarde van een eerder opgebouwd pensioen over te dragen naar de provincie, resp. de gemeente, waardoor er op 65-jarige leeftijd één pensioenrecht op grond van de Appa ontstaat.

In de artikelsgewijze toelichting wordt nader ingegaan op de overgangsmaatregelen (artikel V) en de inwerkingtreding (artikel VI).

5. Invoering van de verplichting werk te zoeken en het recht op outplacementvoorziening

Na afloop van de ambtstermijn blijkt het vaak veel tijd en moeite te kosten voordat een voormalig politiek ambtsdrager een passende nieuwe werkring kan vinden. Voor de rijkskas of voor de betrokken gemeenten en provincies kan dit hoge uitkeringslasten met zich meebrengen. Het is algemeen kabinetsbeleid om een ieder die een uitkering ontvangt en in staat is te werken, zo snel mogelijk weer op de arbeidsmarkt terug te brengen. Dit voorstel voorziet in een verplichting voor politieke ambtsdragers om actief te trachten nieuw werk te vinden en in een ondersteuning daarbij.

De Tweede Kamer heeft herhaaldelijk gesproken over de invoering van een wettelijke sollicitatieplicht voor politieke ambtsdragers en daarover in september 2003 een motie aangenomen¹. Daarbij is als argument gehanteerd dat het ontbreken van een wettelijke sollicitatieplicht in de Appa afwijkt van de voor werknemers geldende regeling. Wel wordt erkend dat politieke functies een ander karakter hebben dan in het algemeen de functies op de arbeidsmarkt. Politieke functies zijn zelfstandige functies met een groot afbreukrisico, gebonden aan verkiezingen en het rekruterings-traject van politieke partijen. Dit maakt een politieke functie lastig vergelijkbaar met functies van werknemers.

De aard van de politieke functie rechtvaardigt daarom een specifieke wachtgeldvoorziening, zoals opgenomen in de Appa. Dat laat echter onverlet dat ook na de beëindiging van een politieke functie in veel gevallen een heroriëntatie op de reguliere arbeidsmarkt gewenst en nood-

¹ Motie Marijnissen c.s., kamerstukken II 2003/04, 29 200, nr. 13.

zakelijk is. De uitkeringslasten dienen zo beperkt mogelijk gehouden te worden. Bovendien onderscheiden werkloze politieke ambtsdragers zich op dit punt niet van werkloze werknemers.

Het wetsvoorstel voorziet in een plicht voor ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar om te trachten de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen. De verplichting geldt niet voor de ambtsdragers die vanaf de leeftijd van 55 jaar in aanmerking komen voor een uitkering tot de 65-jarige leeftijd.

De verplichting tot het aanvaarden van nieuw werk wordt vormgegeven in een aantal bepalingen naar analogie van wat in de Werkloosheidswet voor werknemers geldt. Het betreft in zijn algemeenheid de verplichting om in voldoende mate te trachten de werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen door het aanvaarden van passende arbeid. Of arbeid passend is wordt bepaald door:

- de aard van de arbeid, in relatie tot de eerder verrichte arbeid, een eerder uitgeoefend beroep of opgedane werkervaring;
- het opleidingsniveau van de persoon in kwestie;
- het geboden loon; en
- het werkloosheidsrisico.

Deze definiëring is conform de Werkloosheidswet. Voor de toepassing van het begrip passende arbeid zal zo veel mogelijk worden aangesloten bij wat zich daarover in de loop van de jaren aan jurisprudentie heeft ontwikkeld.

Het voorstel bevat een delegatiebepaling om regels te stellen omtrent de feitelijke activiteiten die van de politieke ambtsdrager verwacht worden om zijn werkloosheid zo spoedig mogelijk op te heffen. Te denken valt aan voorschriften over de vorm waarin (sollicitatiebrieven, meldingen van sollicitatiegesprekken, outplacementactiviteiten) en de frequentie waarmee de ambtsdrager dient te proberen zo spoedig mogelijk weer aan het arbeidsproces deel te nemen. Bij het bepalen van de noodzakelijke activiteiten zal ook gekeken worden naar wat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen in het kader van de uitvoering van de Werkloosheidswet aan uitvoeringsrichtlijnen heeft opgesteld alsmede naar de jurisprudentie die zich op dit terrein in de loop van de tijd heeft ontwikkeld.

Met het oog op de eenheid in de toepassing zal het stellen van regels omtrent de na te leven verplichtingen voor zowel de politieke ambtsdragers op rijksniveau, als die op provinciaal en gemeentelijk niveau bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden.

Met dit voorstel wordt voorts voorzien in het recht op een vergoeding van kosten die gemaakt worden bij het laten begeleiden van politieke ambtsdragers bij het gericht zoeken naar en verwerven van een passende functie elders (outplacement). Zij kunnen daardoor betere uitzichten krijgen op een nieuwe betrekking, waardoor voor de betrokken overheden de uitkeringskosten beperkt blijven.

Veel gemeenten hebben reeds op basis van een VNG modelverordening een dergelijke voorziening getroffen. Met dit voorstel wordt, zowel op centraal als decentraal niveau, een wettelijke outplacementregeling getroffen voor alle politieke ambtsdragers, dat wil zeggen bewindslieden, leden van Tweede Kamer, commissarissen van de Koningin, burgemeesters, wethouders en gedeputeerden.

Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, is het uitkeringsverlenende bestuur bevoegd de outplacement als een verplichting aan betrokkene op te leggen. Dat kan zich voordoen als dat bestuur van oordeel is dat er zich voor de gewezen politieke ambtsdrager gerede kansen op de arbeidsmarkt voordoen, maar dat een gerichte inspanning nodig is om die kansen te benutten. De deelname aan een outplacementtraject is in dat geval niet vrijblijvend. De vergoeding is dan uiteraard niet

gemaximeerd, wat wel het geval is als betrokkene op eigen verzoek een outplacementtraject wil ingaan.

Om de verplichting om werk te zoeken te kunnen handhaven is een sanctiebepaling opgenomen. De feitelijk te treffen sancties worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur. Daarin wordt naar analogie van de uitvoeringsvoorschriften voor werknemers op grond van de Werkloosheidswet op dit onderwerp, bepaald in welke gevallen welke sancties worden toegepast. Ook hier geldt dat met het oog op de eenheid in toepassing de sanctiebepalingen voor de ambtsdragers op alle niveaus bij algemene maatregel van bestuur zullen worden vastgesteld.

6. Doorwerking pensioenakkoord 2003 inzake pensioenen van overheidspersoneel

In het najaar van 2003 hebben de werkgevers en werknemers bij de overheid een akkoord bereikt over de invoering per 1 januari 2004 van een aantal versoberende maatregelen in het ambtenarenpensioen, voortkomend uit de financiële positie van het ABP. Het betreft:

1. invoering van het middelloonstelsel,
2. in verband met invoering van het middelloonstelsel wijziging van de franchise en de procentuele pensioenopbouw,
3. aanpassing van het nabestaandenpensioen,
4. beperkte pensioenopbouw tijdens arbeidsongeschiktheid,
5. gewijzigde systematiek van indexeren.

De beleidslijn van het kabinet is, en is dat in het verleden ook steeds geweest, om de Appa-pensioenen te regelen op de voet van de regeling voor het overheidspersoneel, zij het met de mogelijkheid van afwijkingen in verband met het bijzondere van het vervullen van politieke functies. In het vervolgadvis van de beloningscommissie zal aan het pensioenakkoord 2003 aandacht worden besteed in die zin dat aan de commissie Dijkstal is verzocht het kabinet in een vervolgadvis nader te adviseren over een modernisering van het pensioenstelsel in de Appa. De Tweede Kamer is over deze nieuwe adviesaanvraag bij brief van 21 december 2004 geïnformeerd¹. Dit wetsvoorstel brengt derhalve op deze onderwerpen geen wijziging in de Appa-pensioenregeling.

7. Uitvoering

Voor de uitvoerbaarheid van de bepalingen die het oog hebben op het meenemen van diensttijd van de ene politieke functie naar de andere politieke functie (loopbaanprincipe), is het noodzakelijk dat het arbeidsverleden in eerder vervulde politieke functies wordt vastgelegd. Dit heeft te maken met het feit dat de uitvoering van de uitkeringen niet centraal plaatsvindt, maar per bestuurslaag is georganiseerd. Het is daarom gewenst dat de verschillende bevoegde bestuursorganen van rijk, provincies en gemeenten ter uitvoering van de bedoelde bepalingen voor elke politieke ambtsdrager die zijn functie beëindigt, een soort «diensttijdverklaring» opstelt en aan de scheidende ambtsdrager ter beschikking stelt. De ambtsdrager kan aan de uitvoerende instantie van een Appa-uitkering van een volgende politieke functie de verklaring of meerdere verklaringen overleggen ten einde zijn rechten voor wat betreft de uitkeringsduur veilig te stellen. De regering zal bevorderen dat een dergelijke diensttijdverklaring door de organen zal worden verstrekt.

Bijzondere aandacht verdient de uitvoering van de bepalingen die de verplichtingen tot het zoeken van werk, de toekenning van de outplacementvoorziening en de sancties regelen. Met name de gedelegeerde regelgeving op deze onderwerpen kunnen de uitvoering in belang-

¹ Kamerstukken II, 2004/05, 28 479, nr. 13.

rijke mate verzwaren. Voor een goed evenwicht tussen adequate regels op deze onderwerpen en de mogelijkheid deze regels uit te voeren, vindt overleg plaats met de uitvoeringsinstanties.

De uitvoering van de Appa-uitkeringen voor bewindslieden en kamerleden geschiedt op rijksniveau en die voor commissarissen van de Koningin, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders op respectievelijk provinciaal en gemeentelijk niveau. Veelal wordt de uitvoering op contractbasis uitbesteed aan een onafhankelijke organisatie. Getracht zal worden zo eenduidig mogelijke afspraken op dit terrein te maken met de verantwoordelijke overheden en de uitvoeringsorganisaties.

De gedelegeerde regelgeving omtrent de sollicitatieplicht, de vergoeding voor outplacement en de sancties zullen eerst na afronding van het overleg over de uitvoering tot stand komen. Gestreefd wordt naar inwerkingtreding van die regels op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet.

De regering beseft dat door de onderhavige bepalingen niet alleen een groter beslag zal worden gelegd op de uitvoering, maar ook dat de ambtsdrager zelf te maken krijgt met meer en met gecompliceerdere voorschriften. De regering zal bevorderen dat de verschillende bestuurlijke niveaus en uitvoeringsorganisaties adequate voorlichting zullen geven omtrent de (nieuwe) rechten en plichten van de politieke ambtsdragers.

8. Financiële gevolgen

De verwachting is dat de regeling voor een vergoeding van de kosten voor outplacement nauwelijks extra lasten met zich mee zal brengen ten opzichte van de huidige situatie. De regeling beoogt immers politieke ambtsdragers die een uitkering ontvangen sneller naar een nieuwe functie te begeleiden. Mede om die reden bieden sommige overheden al soortgelijke regelingen aan.

In combinatie met de nieuwe bepalingen die verplichten om zo snel mogelijk weer aan het arbeidsproces deel te nemen, zal het outplacementtraject uiteindelijk tot een besparing op de wachtgelduitgaven kunnen leiden. Er kan vanuit worden gegaan dat de regeling vooralsnog een budgettair neutraal karakter heeft.

De beperking van de uitkeringsduur van zes naar vier jaar voor politieke ambtsdragers beneden de 50 jaar leidt tot een besparing op de wachtgeldlasten. Maximaal kan voor deze categorie ambtsdragers een besparing van 33% op de huidige wachtgelduitgaven worden bereikt.

De verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar voor het verkrijgen van een verlengde uitkering zal eveneens een aanmerkelijke besparing op de wachtgeldlasten betekenen. Door het ontbreken van een centrale registratie van uitkeringsaanspraken is de totale omvang van de hiervoor genoemde besparingen niet aan te geven.

De invoering van het loopbaanprincipe heeft beperkt hogere wachtgeldaanspraken tot gevolg voor het overheidsorgaan waar een politieke ambtsdrager zijn carrière beëindigt. Afgezet tegen een beperking van de uitkeringsduur, de verhoging van de aanvangsleeftijd voor de verlengde uitkering en de introductie van een outplacementvoorziening en een sollicitatieplicht zal dat echter beperkte financiële consequenties voor het betrokken overheidsorgaan met zich brengen. De Appa bepaalt dat de betrokken ambtsdrager afhankelijk van de leeftijd maximaal vier jaar (jonger dan 50), zes jaar (ouder dan 50) of maximaal 10 jaar (ouder dan 55 jaar) aanspraak heeft op een uitkering. Het overheidsorgaan waar de ambtsdrager is ontslagen komt dus alleen voor extra lasten te staan als de laatste functie op zichzelf aanspraak op een kortere uitkeringsduur geeft dan de maximumuitkeringsduur. Bovendien moet de voorafgaande tijd

doorgebracht als politiek ambtsdrager zonder wezenlijke onderbreking aansluiten op de laatste functie. Bij de berekening van de lasten dient voorts rekening te worden gehouden met de anticumulatieregeling in de Appa van nieuw verworven inkomsten.

Het onder de werking van de Appa brengen van de commissaris van de Koningin en de burgemeester kan mogelijk financiële gevolgen hebben in de pensioensfeer. Of zich feitelijk een lastenverzwaring zal voordoen hangt af van de omstandigheden op individueel niveau. Zo zal alleen bij overlijden van een ambtsdrager voordat deze 65 jaar is, aan de nagelaten partner een compensatie bedoeld in artikel II, onderdeel B, verstrekt worden. De kosten daarvan zijn voorts afhankelijk van de leeftijd waarop de betrokkene overlijdt.

De bepalingen inzake de franchise en de gevolgen van de Wet bruterij overhevelingstoelage lonen 1993 (Wet Bol) hebben geen financiële gevolgen. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting op artikel I, de onderdelen F en G.

9. Administratieve lasten

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) heeft het wetsvoorstel niet geselecteerd voor een Actal-toets. De informatieverplichtingen die uit dit wetsvoorstel voortkomen, betreffen ambtsdragers in een hoedanigheid die voor de beoordeling van de administratieve lasten vergelijkbaar is met die van werknemers of ambtenaren. Het betreft dus geen administratieve lasten voor burgers of bedrijven.

10. Inwerkingtreding

Ten aanzien van de invoering van de voorgestelde maatregelen is het kabinet van mening dat afhankelijk van de aard van het voorstel een ander tijdstip kan gelden waarop de maatregel van kracht wordt. In elk geval dient een invoeringstijdstip en methode te worden gekozen, waarbij inbreuken in de bestaande rechtspositionele aanspraken zoveel mogelijk worden voorkomen.

Uitgangspunt is dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel in werking treden de dag na de dag van publicatie van de wet in het Staatsblad. Daarnaast wordt bepaald dat rechtspositionele wijzigingen met een materieel karakter, zoals de verkorting van de uitkeringsduur en de verhoging van de leeftijd waarop recht bestaat op de verlengde uitkering, uitsluitend gelden voor in de toekomst toe te kennen uitkeringen. De wijzigingen gelden dus niet voor reeds toegekende uitkeringen. Dat geldt ook voor de bepaling inzake het meetellen van diensttijd in eerdere «Appa-functies». Toepassing van die laatstgenoemde bepaling betekent overigens wel dat bij de toekenning van de uitkering de diensttijd in eerdere functies die ligt voor de datum van inwerkingtreding van deze wet, in aanmerking wordt genomen voor de berekening van de uitkeringsduur.

Toekenning van uitkering vindt in het merendeel van de gevallen plaats bij ontslag of aftreden van politieke ambtsdragers. In de praktijk zal daarom de genoemde wijze van inwerkingtreding inhouden dat ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer, gedeputeerden en wethouders de gevolgen van de wijzigingen in hun rechtspositie eerst zullen onderkennen bij toekenning van een uitkering bij aftreden in verband met de eerstvolgende verkiezingen die plaatsvinden na de inwerkingtreding van deze wet.

Een uitzondering vormt de verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar, de leeftijd waarop bij aftreden recht bestaat op een verlengde uitkering tot de 65-jarige leeftijd. Deze maatregel gaat pas in bij de aanvang van de volgende zittingstermijn van de politieke ambtsdragers na de inwerking-

trekking van deze wet. Er is dus sprake van een uitgestelde werking van de wijziging op dit punt tot de eerstvolgende verkiezing van het desbetreffende vertegenwoordigend orgaan. De achtergrond van deze overgangsmaatregel is dat bij de aanvang van de zittingstermijn van de zittende politieke ambtsdragers, zij er redelijkerwijs vanuit mochten gaan dat een ontslag of aftreden tijdens hun zittingstermijn bij een leeftijd van 50 jaar of ouder en tien jaar dienstdaag, zou leiden tot een uitkeringsrecht tot de 65-jarige leeftijd. Het kabinet acht daarom een beperkte overgangsmaatregel billijk.

De wijzigingen in dit wetsvoorstel die betrekking hebben op de sollicitatieverplichting en de outplacementvoorziening hebben wel onmiddellijke werking bij inwerkingtreding. Dat betekent dat gewezen ambtsdragers die reeds voor de inwerkingtreding recht hadden op een uitkering, ook moeten voldoen aan de genoemde verplichtingen. Anderzijds hebben zij ook aanspraak op een outplacementvoorziening. De overweging hierbij is dat deze maatregelen geen inbreuk maken op rechtspositionele aanspraken voor zover deze de duur of hoogte van de uitkering betreffen. De maatregelen betreffen uitsluitend de voorwaarden waaronder die aanspraken gerealiseerd kunnen worden. Het kabinet vindt het uit een oogpunt van gelijke behandeling gerechtvaardigd om van iedere ambtsdrager met recht op uitkering, zowel de bestaande als de toekomstige, te vragen zich actief op te stellen op de arbeidsmarkt om de aanspraken op uitkering zo beperkt mogelijk te houden.

De uitzondering op de sollicitatieplicht die is gemaakt voor de ambtsdragers met recht op een verlengde uitkering, betekent dat voor de werking op de reeds lopende verlengde uitkeringen deze uitzondering ook geldt. Ambtsdragers die vanaf de 50-jarige leeftijd reeds een verlengde uitkering ontvangen, zijn uitgezonderd van de verplichting werk te zoeken.

De inwerkingtreding van het onder de werking van de Appa brengen van commissarissen van de Koningin en de burgemeesters wordt in beginsel geregeld op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het kabinet wil namelijk bezien wat een logisch overgangstijdstip is. Dit mede in het licht van de in maart 2005 gemaakte afspraken in het kabinet (Paasakkoord) inzake een door de bevolking te kiezen burgemeester. Het kabinet zal er voor zorgen dat alle burgemeesters vóór de invoering van de gekozen burgemeester in 2010 onder de Appa zijn gebracht. Het koninklijk besluit dat dit regelt zal uiterlijk totstandkomen op het moment dat de wetsvoorstellen over de gekozen burgemeester door de Eerste Kamer der Staten-Generaal zijn aanvaard. Eventueel kunnen in overleg met de vertegenwoordigers van de genoemde beroepsgroepen afspraken worden gemaakt over een eerdere overgang.

De werking van de Appa zal via dit wetsvoorstel direct gelden voor alle na de inwerkingtreding van deze wet nieuw te benoemen commissarissen van de Koningin en burgemeesters. Hier is immers geen sprake van een «overgang» in de hiervoor bedoelde zin van het woord. De werking geldt dan met ingang van de dag van de benoeming. Als nieuw benoemd worden ook aangemerkt alle huidige burgemeesters/commissarissen van de Koningin die worden benoemd in een andere gemeente/provincie dan waar zij op het moment van inwerkingtreding van de wet benoemd zijn. Een herbenoeming na afloop van de ambtstermijn in dezelfde gemeente of provincie geldt niet als een nieuwe benoeming.

11. Strekking van de wijziging van de Wet privatisering ABP, de Werkloosheidswet en de Ziektewet

De wijziging van de Wet privatisering ABP, de Werkloosheidswet en de Ziektewet betreft het ongedaan maken van de werking van deze wetten voor de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters, verband houdend met het van toepassing worden van de Appa.

Wet privatisering ABP (WPA)

Thans zijn commissarissen en burgemeesters voor hun pensioen bij het ABP verzekerd. De Appa geeft pensioenrechten aan ambtsdragers die onder de werking van die wet vallen. De deelname in het ABP dient dus beëindigd te worden op de datum waarop de Appa van toepassing wordt. Dat vindt plaats door wijziging van de WPA, waar de wettelijke basis voor het deelnemerschap in het ABP is neergelegd.

Werkloosheidswet (WW) en Ziektewet (ZW)

In deze wetten worden de functionarissen die hun rechtspositie voor wat betreft werkloosheid en arbeidsongeschiktheid aan de Appa ontlenen, uitgezonderd van het werknemerschap in de zin van die wetten. De commissaris van de Koningin en de burgemeester worden aan deze uitgezonderde ambtsdragers toegevoegd nu ook zij onder de werking van de Appa worden gebracht.

12. Overleg met belangenorganisaties

Over de voorstellen is overleg gepleegd met het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in het Georganiseerd overleg burgemeesters en met de commissarissen van de Koningin.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A

Tezamen met de onderdelen S en T wordt met deze bepaling de commissaris van de Koningin en de burgemeester onder de werking van de Appa gebracht.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 6, vierde lid, wordt een algemene verwijzing naar artikel 7 opgenomen. De berekening van de duur van de uitkering, die in dat lid een rol speelt, vindt namelijk plaats door toepassing van meerdere leden van artikel 7 en is niet beperkt tot het eerste lid. Ook het tweede lid en de nieuw ingevoegde leden drie en vier (zie onder C van het wetsvoorstel) worden betrokken bij de vaststelling van de uitkeringsduur. Het betreft derhalve een technische aanpassing.

Artikel I, onderdeel C

1. Het derde lid van artikel 7 betreft de invoering van een verlengde uitkering tot de 65-jarige leeftijd voor ministers en staatssecretarissen. Voor alle overige politieke ambtsdragers is deze voorziening reeds in hun uitkeringsaanspraken opgenomen. Uit een oogpunt van consistentie en gelijkwaardigheid in de rechtspositie van politieke ambtsdragers is het kabinet van oordeel dat deze voorziening ook voor ministers en staatssecretarissen dient te gelden.

2. Het vierde lid van artikel 7 betreft de beperking van de uitkeringsduur bij ontslag vóór de 50-jarige leeftijd.
3. Het vijfde lid is de uitwerking van het loopbaanprincipe. De gelijkstelling met de tijd doorgebracht als minister betreft de andere politieke functies, te weten lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, commissaris der Koningin, lid van gedeputeerde staten, burgemeester of wethouder. De duur van de uitkering hangt dus af van het feitelijke arbeidsverleden als politieke ambtsdrager.

De gelijkstelling houdt tevens in dat voor de vaststelling van de totale diensttijd ook de onderbrekingsbepaling genoemd in de tweede zin van artikel 7, eerste lid, op de gelijkgestelde tijd wordt toegepast. Dat wil zeggen dat de tijd die ligt voor een onderbreking die langer heeft geduurd dan een zesde deel van de totaal in aanmerking te nemen tijd, niet meetelt voor de berekening van de uitkeringsduur.

Artikel I, onderdeel D

In paragraaf 4 is de verplichting werk te zoeken en het recht op outplacementvoorziening reeds in algemene zin toegelicht.

Artikel 7a, vijfde lid

De verplichtingen hebben geen betrekking op de uitkeringsgerechtigde die recht heeft op een zogeheten verlengde uitkering die vanaf de leeftijd van 55 jaar wordt toegekend tot de 65-jarige leeftijd.

Evenmin is er een verplichting om werk te zoeken voor ambtsdragers met recht op uitkering die 55 procent of meer algemeen invalide is. Dat geldt ook voor hen die na afloop van hun reguliere uitkeringsperiode een voortgezette uitkering ontvangen in verband met invaliditeit, ook als dat een uitkering is op basis van een invaliditeitsgraad van minder dan 55%.

Artikel 7b

De bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels beogen de vergoeding van een outplacement op een efficiënte en effectieve manier te laten plaatsvinden. De aanvraag voor vergoeding dient b.v. de effectiviteit van een outplacementtraject voldoende te onderbouwen. Voorts lijkt het zinvol om te bepalen dat de betalende overheid over de toekenning van een vergoeding voor outplacement besluit en dat deze ook de overeenkomst met het outplacementbureau sluit. Voorts dient er een zekere kwalitatieve waarborg te zijn met betrekking tot de organisatie die de outplacementactiviteiten uitvoert.

Artikel 7c

De algemene maatregel van bestuur zal geënt zijn op het Maatregelenbesluit UWV. Het Maatregelenbesluit UWV houdt bij het opleggen van een sanctie rekening met de ernst van de gedraging en de mate waarin de gedraging de betrokkene verweten kan worden. De in de WW genoemde verplichtingen worden in het besluit naar hun zwaarte ingedeeld in categorieën. Het niet willen meewerken aan een scholing of opleiding telt bijv. zwaarder dan de overschrijding van de inschrijvingstermijn bij het CWI (Centrale organisatie voor Werk en Inkomen). Per categorie wordt afhankelijk van de ernst van de gedraging en de verwijtbaarheid aangegeven wat de omvang en de duur van de sanctie is. Het niet nakomen van een verplichting uit de eerste (lichtste) categorie wordt bijv. gesanctioneerd met een korting van 5%, 10% of 20% van de uitkering, afhankelijk van de periode waarmee de inschrijvingstermijn is overschreden. Niet willen meewerken aan een scholing (vierde categorie) kan leiden tot een korting op de uitkering van 10% tot 30% van de uitkering gedurende 16 weken,

afhankelijk van de vraag of de gedraging de scholing slechts vertraagt of dat de gedraging de baan zekerheid na afloop van de scholing in gevaar brengt.

De regels die ingevolge de artikelen 7a, 7b en 7c bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden gesteld, betreffen een uitwerking en nadere invulling van de verplichting om werk te zoeken, de outplacementvoorziening en de sanctiemaatregelen indien niet aan genoemde verplichting wordt voldaan. De wijze van uitwerken is veelal het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en jurisprudentie. In de sociale zekerheidsregels voor werknemers en overheidspersoneel wordt deze uitwerking b.v. in beleidsregels op uitvoeringsniveau of in ministeriële regelingen vastgelegd. De regering is van oordeel dat een formeel wettelijke procedure een te zwaar middel is om de nadere invulling van de verplichtingen en sancties voor politieke ambtsdragers niet in de wet zelf te regelen. Met de vaststelling bij algemene maatregel van bestuur kan adequaat worden ingespeeld op de genoemde veranderende omstandigheden.

Artikel I, onderdeel E

Als gevolg van de vernummering van artikel 7 wordt de verwijzing in artikel 9, zesde lid, aangepast.

Artikel I, onderdeel F

De wijziging van artikel 13a, tweede lid, heeft een eigenstandige oorzaak, los van de voorstellen voortkomend uit de commissie Dijkstal. Het betreft een wijziging die voorkomt dat alle grondslagen van de pensioenen per 1 januari 2005 door het aflopen van een wetsbepaling in de Wet brutoverhevelingstoelage lonen 1993 (Wet Bol) ongewild worden verhoogd. Ter toelichting daarop het volgende.

Bij en krachtens de Wet Bol is bepaald dat ingaande 1 januari 2001 de voor die datum bestaande overhevelingstoelage onderdeel uitmaakt van de door werkgevers (in de wet: inhoudingsplichtigen) uit te betalen lonen en salarissen. De wet heeft een algemene werking voor alle door inhoudingsplichtigen te betalen lonen, waaronder ook gerekend worden de betaling van weddes en schadeloosstellingen aan politieke ambtsdragers. De overhevelingstoelage was bedoeld als compensatie voor betaling door werknemers van voorheen door werkgevers betaalde premies voor volksverzekeringen. De Wet Bol bepaalde dat de overhevelingstoelage als zodanig geïncorporeerd werd in het salaris. De toeslag verviel, maar tegelijkertijd werd het salaris met eenzelfde bedrag verhoogd, de zogeheten brutoverheveling.

Er werd echter tevens bepaald dat de aanspraken van werknemers op grond van een pensioenregeling door deze brutoverheveling niet werden beïnvloed. Gepensioneerden betaalden immers geen werkgeverspremies en behoefden daarom ook niet gecompenseerd te worden. Om die reden was de overhevelingstoelage ook al buiten het pensioengevend inkomen gehouden. De bepaling dat de brutoverheveling de pensioenaanspraken niet mocht beïnvloeden, betekende dus dat de op grond van de Wet Bol gebruteerde salarissen *gedebruteerd* dienden te worden voordat daarover pensioen werd berekend. Het debrutoverhevelingspercentage bedroeg vanaf 1 januari 2001 1,9% met een maximum van € 792,- per jaar. Dit is sindsdien een onveranderd gebleven percentage.

Deze genoemde uitzonderingsbepaling voor de pensioenen heeft in de Wet Bol een beperkte werkingsduur gekregen, te weten vier jaar. De bedoeling daarvan was om pensioenfondsbesturen de gelegenheid te geven in hun pensioenregelingen omtrent de doorwerking van de bruto-

ring maatregelen te treffen. Ingaande 1 januari 2005 is de debrutering derhalve vervallen. In het overleg tussen de sociale partners bij de overheid is al in een eerder stadium besloten om de debrutering ook na 1 januari 2005 te handhaven. Daarbij speelt mee dat de brutering van de salarissen in feite een technische operatie is die geen effect op de netto inkomenspositie van werknemers beoogt. Een verhoging van de pensioenen als gevolg van de brutering zou echter wel leiden tot een netto inkomensverbetering van de gepensioneerden. In het pensioenreglement van het ABP is daarom een bepaling opgenomen die materieel de situatie van de overgangsbepaling voortzet. Op grond van het staande kabinetsbeleid om de Appa-pensioenen de ontwikkelingen in de pensioenen van het overheidspersoneel zo mogelijk te doen volgen, stelt het kabinet voor om ook in de Appa een overeenkomstige bepaling als in het pensioenreglement van het ABP op te nemen.

Artikel I, onderdeel G

Als gevolg van het tussen de werkgevers en werknemers bij de overheid gesloten Pensioenakkoord 2003 (zie ook § 6 van de algemene toelichting) is ingaande 1 januari 2004 voor het overheidspersoneel een gedifferentieerde franchise ingevoerd. De franchise is het bedrag waarmee de pensioengrondslag wordt verminderd, vanwege het gelijktijdige recht op een algemeen pensioen, te weten de AOW. De franchise heeft twee functies: de verlaging van de pensioengrondslag zowel voor de berekening van de hoogte van de – aanvullende – *pensioenuitkering* als voor de berekening van de *pensioenpremie*.

De invoering van een differentiatie in de franchise houdt verband met de wijziging van het pensioensysteem bij de overheid: het eindloonsysteem is overgegaan in het middelloonsysteem. De differentiatie houdt in dat voor twee leeftijdscategorieën de franchise is verlaagd en voor één leeftijdscategorie gelijk gebleven is, waardoor nu drie franchises van toepassing zijn.

De Appa-pensioenen worden berekend volgens het eindloonsysteem met toepassing van één franchisebedrag. Voor dit bedrag wordt in de Appa verwezen naar «de» franchise die op grond van het pensioenreglement van het ABP geldt voor het overheidspersoneel. Nu echter voor dat personeel een middelloonregeling met drie franchises geldt, kan voor de vaststelling van dat ene franchisebedrag in de Appa niet zonder meer de pensioenregeling van het overheidspersoneel – in casu het pensioenreglement van het ABP – gevolgd worden. Daarom heeft het kabinet voor de berekening van het Appa-pensioen gezocht naar een equivalent van één voor een eindloon geldende franchise. Die is gevonden in het franchisebedrag dat het ABP toepast voor de vaststelling van de aanspraken op ouderdoms- en nabestaandenpensioenen die tot 1 januari 2004 onder het eindloonsysteem zijn opgebouwd. Dit is per 1 januari 2004 een bedrag van € 15 450,- per jaar.

Om te voorkomen dat bij (systeem)wijzigingen van het ABP-pensioenreglement de relatief zware procedure van een wetwijziging moet worden doorlopen, wordt voorgesteld de hoogte van het franchisebedrag voor de berekening van het Appa-pensioen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te regelen. In die amvb wordt eveneens bepaald dat het franchisebedrag wordt aangepast indien de AOW-uitkering over een bepaalde periode substantieel wijzigt. Deze wijze van indexatie komt overeen met de wijze waarop in het pensioenreglement van het ABP de franchisebedragen worden aangepast.

Artikel I, onderdelen H en I

Deze wijzigingen betreffen aanpassingen van verwijzingen, zonder wijziging van de inhoud van betreffende bepalingen. De verwijzingen zijn bij voorgaande wetwijzigingen ten onrechte niet aangepast.

Artikel I, onderdeel J

De wijziging betreft de leden van de Tweede Kamer, overeenkomend met de wijziging in onderdeel B betreffende de ministers en staatssecretarissen.

Artikel I, onderdeel K

1. De uitzondering op de onderbreking van het kamerlidmaatschap voor de tijd dat betrokkene minister was, kan vervallen nu voorgesteld wordt de tijd waarin de belanghebbende – onder meer – minister was mee te tellen voor de berekening van de duur van de uitkering als kamerlid.
2. Wat ten aanzien van de meetelling van tijd doorgebracht in andere politieke functies geldt voor ministers, geldt op dezelfde wijze voor kamerleden. Verwezen wordt naar de toelichting bij onderdeel C, onder 2.

Artikel I, onderdeel L

Deze wijziging betreft de leden van de Tweede Kamer. Hij komt, met uitzondering van artikel 52d, overeen met de wijziging in onderdeel D betreffende de ministers en staatssecretarissen.

Artikel 52d betreft een gecontroleerde delegatie van de regelgeving inzake de sollicitatieplicht, de outplacement en de sanctiebepalingen over die onderwerpen. Aangezien het de rechtspositie van leden van de Tweede Kamer zelf betreft, is aan de totstandkoming van de algemene maatregelen van bestuur ter zake een voorhangprocedure gekoppeld.

Artikel I, onderdeel M

Door de vernummering van artikel 52 wordt de verwijzing in artikel 54, zesde lid, aangepast. De oorspronkelijke verwijzing was naar artikel 52, *vijfde* lid. Bij een eerdere wetwijziging¹ die de leden van artikel 52 vernummerde, is verzuimd de verwijzing in artikel 54, zesde lid, aan te passen. Deze verwijzing had moeten luiden: artikel 52, *zesde* lid. Bij de onderhavige wijziging en vernummering is met deze omissie rekening gehouden.

Artikel I, onderdeel N

De wijziging betreft de leden van de Tweede Kamer, overeenkomend met de wijziging in onderdeel F betreffende de ministers en staatssecretarissen.

Artikel I, onderdeel O

De wijziging betreft de leden van de Tweede Kamer, overeenkomend met de wijziging in onderdeel G betreffende de ministers en staatssecretarissen.

¹ Wet van 11 december 1996, Stb. 14.

Artikel I, onderdelen P en Q

De wijziging betreft de leden van de Tweede Kamer, overeenkomend met de wijziging in onderdeel H en I betreffende de ministers en staatssecretarissen

Artikel I, onderdeel R

Deze wijziging betreft aanpassing van een verwijzing, zonder wijziging van de inhoud van betreffende bepaling. De verwijzing is bij voorgaande wetswijzigingen ten onrechte niet aangepast.

Artikel I, onderdelen S en T

Tezamen met de wijziging genoemd bij onderdeel A wordt door deze wijzigingen de commissaris van de Koningin en de burgemeester onder de werking van de Appa gebracht. In het eerste lid van artikel 130 wordt – in de systematiek van de wet- bepaald dat de Appa eveneens van toepassing op de burgemeester. Door het vervallen van het derde lid van artikel 130 wordt de uitsluiting van de commissaris van de Koningin ongedaan gemaakt en door het nieuwe tweede lid omgezet in een deelneming in de Appa.

Artikel I, onderdelen U, V, W en X

Het betreft de voor de gemeentelijke en provinciale bestuurders gelijksoortige wijzigingen als in de onderdelen A t/m M voor ministers en kamerleden.

Artikel I, onderdeel Y

Dit artikel regelt het recht op een uitkering van een (externe) waarnemer in het geval de regering voorziet in de waarneming van een commissaris van de Koningin (art. 76 Provinciewet) of van een burgemeester (artikel 78 Gemeentewet). Indien de waarneming door een gedeputeerde, resp. een wethouder geschiedt, is een apart geregeld uitkeringsrecht niet nodig, aangezien zij reeds Appa-rechten bezitten..

Artikel I, onderdelen Z, AA, CC en DD

Het betreft de voor de gemeentelijke en provinciale bestuurders gelijksoortige wijzigingen als in de onderdelen F, G, H en I voor ministers en staatssecretarissen en de overeenkomende onderdelen voor de leden van de Tweede Kamer.

Artikel I, onderdeel BB

Deze wijziging betreft aanpassing van een verwijzing, zonder wijziging van de inhoud van betreffende bepaling. De verwijzing is bij voorgaande wetswijzigingen ten onrechte niet aangepast.

Artikel I, onderdeel EE

Deze wijziging betreft aanpassing van een verwijzing, zonder wijziging van de inhoud van betreffende bepaling. De verwijzing is bij voorgaande wetswijzigingen ten onrechte niet aangepast.

Artikel II, III en IV

Deze artikelen zijn in § 11 van het algemeen deel toegelicht.

Artikel V, onderdeel A

In deze bepaling wordt zeker gesteld dat de pensioenopbouw op grond van de Appa start op het moment waarop het onderdeel dat de deelneming van de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters regelt, in werking treedt. Dit is nodig omdat in de desbetreffende bepalingen in de Appa de tijd die meetelt voor de berekening van het pensioen gedefinieerd is als jaren waarin de betrokkene zijn functie als zodanig heeft vervuld. De pensioenopbouw als commissaris van de Koningin of burgemeester tot aan de overgang naar de Appa wordt echter al afgedekt door het uitzicht op pensioen bij het ABP. Onverkorte toepassing van de genoemde Appa-bepaling zou betekenen dat ook de ABP-tijd nog eens als Appa-tijd voor pensioen zou tellen. De overgangsbepaling bewerkstelligt dat de pensioenaanspraken op grond van de Appa worden berekend vanaf de datum van inwerkingtreding van deze wet.

Artikel V, onderdeel B

De commissaris en de burgemeester worden, op het moment dat zij onder de werking van de Appa worden gebracht, voor het ABP aangemerkt als zogeheten slapende deelnemer. Het pensioenreglement van het ABP verzekert het nabestaandenpensioen sedert 1 juli 1999 niet meer op basis van opbouw, maar op basis van risicodekking. Voor degene die na die datum slapende deelnemer wordt, betekent dit dat bij overlijden voor de 65-jarige leeftijd het nabestaandenpensioen van zijn of haar partner gebaseerd wordt op de vervulde (opgebouwde) diensttijd tot 1 juli 1999. De diensttijd vanaf die datum tot het moment waarop men slapende deelnemer werd, telt niet meer mee voor het nabestaandenpensioen. Indien de commissaris of burgemeester niet onder de werking van de Appa zou zijn gebracht, maar het deelnemerschap bij het ABP ononderbroken zou hebben voortgezet, zou bij overlijden als actieve (of uitkeringsgerechtigde) deelnemer voor de 65-jarige leeftijd een nabestaandenpensioen zijn uitgekeerd gebaseerd op een diensttijd tot de datum van overlijden, dus inclusief de tijd te rekenen vanaf 1 juli 1999. Door de overgang van het ABP-pensioen naar het Appa-pensioen ontstaat er voor de nabestaande partner van de ambtsdrager die na de overgang naar de Appa, in actieve dienst of met recht op uitkering voor de 65-jarige leeftijd overlijdt, een nadeel. Het nadeel betreft de Abp-aanspraken op nabestaandenpensioen die overeenkomen met de diensttijd vanaf 1 juli 1999 tot aan de overgang naar de Appa. Deze bepaling strekt ertoe dit nadeel geheel te compenseren. Om de vaststelling en de uitvoering van de aanspraken op nabestaandenpensioen niet te gecompliceerd te maken, worden de gemiste Abp-aanspraken vervangen door Appa-aanspraken over hetzelfde tijdvak. Dit levert een iets voordeliger aanspraak op vanwege het verschil in pensioenopbouw tussen de ABP-regeling (1,75% per jaar) en de Appa (2% per jaar). De Appa kent overigens hetzelfde systeem voor de berekening van het nabestaandenpensioen (risicodekking) als het ABP-pensioenreglement, zij het dat in de Appa de risicodekking op 1 augustus 2003 is ingegaan.

Artikel VI

Voor een algemene toelichting op de inwerkingtreding wordt verwezen naar § 10 van het algemene deel van de toelichting. Onderdeel a betreft de inwerkingtreding met terugwerkende kracht van de vaststelling van de franchise bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (zie ook de toelichting bij artikel I, onderdeel G). De verwijzing in huidige bepaling is met ingang van de datum van de pensioenmaatregelen op 1 januari 2004 ontoereikend geworden, aangezien verwezen wordt naar een niet bestaand bedrag. De voorgestelde wijzi-

ging, die de bepaling weer toepasbaar maakt, dient derhalve met ingang van 1 januari 2004 in te gaan.

Onderdeel b regelt de inwerkingtreding van de overgangsbepaling uit de Wet Bol (zie ook de toelichting op artikel I, de onderdelen F, N en Z). Deze overgangsbepaling is per 1 januari 2005 geëindigd. De bepalingen in dit wetsvoorstel houden een voortzetting in van de materiële inhoud van de overgangsbepaling en dienen derhalve op die beëindigingsdatum aan te sluiten.

Onderdeel c regelt dat de wijziging van enkele materiële bepalingen uitsluitend doorwerkt naar uitkeringen die worden toegekend na de datum van inwerkingtreding van deze wet. In § 10 is de achtergrond daarvan reeds toegelicht.

De onderdelen d en e betreffen de inwerkingtreding van het onder de Appa brengen van de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters. In § 10 van het algemeen deel van de toelichting is hierop reeds ingegaan.

Het tweede lid regelt de beperkte overgangsmaatregel voor de zittende ambtsdragers van 50 jaar en ouder met een dienstduur van 10 jaar of langer. Zij komen bij ontslag of aftreden tot de eerstvolgende verkiezing nog in aanmerking voor een verlengde uitkering. In § 10 is dit uitgebreider toegelicht.

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