

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 september 2006

I ALGEMEEN

Inleiding

De regering dankt de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng voor het verslag naar aanleiding van het onderhavige wetsvoorstel. De leden van de fracties van de VVD en de SGP hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel. De leden van de fracties van het CDA, de SP en D66 hadden kennisgenomen en stelden enkele vragen. De leden van de PvdA-fractie gaven aan met instemming kennis te hebben genomen van het voornemen van de regering om burgemeesters en commissarissen van de Koning onder de wet Appa te brengen. De keuze om de Appa uitsluitend op full-time bestuurders van toepassing te laten zijn en dus leden van de Eerste Kamer niet onder de werking van deze wet te brengen, kon de instemming van deze leden hebben.

De leden van de CDA-fractie spraken hun waardering uit voor de voortvarende wijze waarop de regering met uitgewerkte voorstellen is gekomen om transparantie en structuur te brengen in het loongebouw voor de publieke sector zoals dat voor de komende jaren zou kunnen gelden. Deze leden wilden niet onvermeld laten dat zij met grote waardering kennisgenomen hebben van de adviezen van de commissie-Dijkstal, dat zij de uitgangspunten die gekozen zijn voor het loongebouw in de publieke sector ondersteunen en dat deze uitgangspunten zeer de moeite waard zijn om op inhoud te beoordelen. De leden van deze fractie betreurden het ten zeerste dat die inhoud tijdens de debatten nauwelijks aan de orde kon komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie gaven aan het gezien de huidige politieke situatie niet zinvol te vinden om op dit moment inhoudelijk op de voorliggende wetsvoorstellen in te gaan, zij behielden zich het recht voor om dat te gelegener tijd wel te doen.

De leden van de CDA-fractie herinnerden aan een passage uit de brief van de ambtsvoorganger van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die aan de basis lag voor de adviesopdracht aan de commissie-Dijkstal: «Het salaris voor ministers is in 1980 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke en ambtelijke topfunctionarissen vervolgens zijn afgeleid. Dat betekende ook dat de overige salarissen van de functionarissen met een hoger inkomen werden teruggebracht tot het ministersniveau. [...] De topstructuur was in dat opzicht normerend bedoeld». (Kamerstuk 28 479, nr. 1) Zij vroegen de regering in het kort aan te geven op welke wijze aan dit uitgangspunt gevolg is gegeven vanaf 1980 tot heden en waar de belangrijkste oorzaken zijn aan te wijzen voor het feit dat in de publieke sector bij zo veel topfuncties inmiddels een hoger salaris ontstaan is dan het ministerssalaris?

De Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur («commissie Dijkstal») heeft in haar advies «Over dienen en verdienen» van april 2004 uiteengezet dat de huidige topstructuur twee verschillende rechtspositieregelingen verenigt. In vergelijking met de ambtelijke rechtspositieregelingen ontbreken in de politieke rechtspositieregelingen een werktijdenregeling en de mogelijkheid voor het toekennen van toeslagen.

De commissie heeft de beloningsachterstand van de politieke rechtspositieregelingen ten opzichte van de ambtelijke becijferd op circa 30%. De bezoldiging van de ambtelijke top stijgt door de mogelijkheid om toeslagen toe te kennen, waarbij door de geringe salarisafstand tot het salaris van bewindslieden de bezoldiging van de ambtelijke top al snel uitstijgt boven het ministerssalaris. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de instelling van publiekrechtelijke ZBO's, organisaties die voorheen tot de overheidsorganisatie behoorden, hebben daarnaast ook een rol gespeeld bij de ontwikkeling van de topsalarissen bij de (semi)overheid. De commissie Dijkstal heeft aangetoond wat de tekortkomingen in de vormgeving van de huidige topstructuur zijn. De topstructuur is oorspronkelijk als beheersinstrument ingericht. Het ministerssalaris is daarbij in 1981 aangemerkt als het hoogste salaris in de semi-publieke en publieke sector, zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten. In de publieke sector is tot op heden het ministerssalaris (dat wil zeggen het «vaste» deel van de bezoldiging) nog steeds de top van het salarissysteem. Het ministerssalaris blijft zelfs de top van het salarissysteem als (top)ambtenaren gebruik maken van de mogelijkheid om de arbeidsduur te verlengen tot 40 uur. Van deze mogelijkheid kunnen politieke ambtsdragers geen gebruik maken omdat ze geen werktijdenregeling kennen. Hoewel het ministerssalaris nog steeds aan de top van het salarissysteem staat, is de normerende werking hiervan beperkt. Deze wordt namelijk verstoord door de op grond van arbeidsmarktoverwegingen ingezette instrumenten voor de toekenning van inkomenstoeslagen (in 1989 geïntroduceerd). Door cumulatie van vaste en variabele beloning kan de bezoldiging van een (top)ambtenaar de bezoldiging van een minister overstijgen.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering om in te gaan op de stelling dat er geen principieel verschil is tussen het ambt van politicus en andere burgers wat betreft de onzekerheid van het werk, de arbeidsomstandigheden of de mogelijkheden tot reïntegratie in de arbeidsmarkt na aftreden. De leden van de D66-fractie vroegen de regering in dit kader het standpunt dat in onderhavig voorstel voldoende rekening is gehouden met het feit dat de positie van politieke ambtsdragers slecht te vergelijken valt met andere werknemers nader te beargumenteren.

Politieke functies zijn in tegenstelling tot veel functies in de samenleving veelal functies die men tijdelijk – een beperkt aantal jaren – vervult, en waarvoor vaak een maatschappelijke carrière onderbroken wordt. Of men na de benoemingsperiode in aanmerking komt voor een nieuwe periode is mede afhankelijk van externe factoren zoals bijvoorbeeld de vaststelling van een kandidatenlijst, de onderhandelingen over collegevorming en uiteraard de uitslag van verkiezingen. Een herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid.

Alhoewel de regering onderkent dat ook in de marktsector de baan-zekerheid in de afgelopen jaren is afgenomen is een kenmerkend aspect van politieke functies, in vergelijking tot werknemers, dat politieke functies een sterke mate van onzekerheid met zich brengen, ook wel aangeduid als het politieke risico of afbreukrisico. Bestuurders functioneren daarbij op basis van de vertrouwensregel.

Eenieder kent de voorbeelden dat aan een politieke functie abrupt en onverwacht een einde kan komen. Er is daarbij geen ontslagbescherming. Het politiek aspect van de rechtspositieregelingen komt met name in beeld waar het betreft het ontbreken van criteria voor de redenen van het aftreden in relatie tot het uitkeringsrecht. Men heeft aanspraak op een ontslaguitkering, ongeacht de reden van aftreden. Er zijn voor de bedoelde politieke ambtsdragers ook geen ontslaggronden gedefinieerd. Als keerzijde hierbij geldt complementair dat er voor politieke ambtsdragers, zoals eerder is aangegeven, ook geen rechtsbescherming geldt en er geen juridische middelen voorhanden zijn om een ontslag aan te vechten. Opgemerkt zij in dit verband dat met de introductie van de dualisering van het gemeente- en provincie bestuur, ten aanzien van wethouders en gedeputeerden het politieke karakter van het ontslag verder wordt onderstreept.

Voor de burgemeester bestaat er bij ontslag nog een beroepsmogelijkheid op de rechter. Blijkens de jurisprudentie worden ontslagbesluiten ten aanzien van burgemeesters door de rechter echter terughoudend getoetst. De Raad van State merkt in zijn advies terzake op dat het genoemde afbreukrisico voor degenen die een andere functie opgeven om volksvertegenwoordiger of politiek bestuurder te worden er, mede als gevolg van aandacht in de nieuwsmedia voor incidenten, niet kleiner op lijkt te zijn geworden. De Raad stelt dat voor de werfkracht van politieke functies het verder van belang is 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, aldus de Raad van State.

Genoemde rechtspositionele onzekerheden van politieke ambtsdragers vereisen specifieke voorzieningen. Het onzekere aspect van de functies en het gegeven dat veelal een maatschappelijke carrière voor het vervullen van een politieke functie wordt onderbroken betekent dat drempels om een politieke functie te aanvaarden, waar mogelijk beperkt moeten worden en ook dat er voldoende aandacht moet worden besteed aan de positie van gewezen ambtsdragers. Dit laat onverlet dat het wenselijk is de regelingen meer te doen aansluiten bij wat voor werknemers gebruikelijk is.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de voorgestelde wijzigingen betrekking hebben op verscheidene categorieën politieke ambtsdragers. Deze leden wezen er op dat in het opschrift van het wetsvoorstel slechts commissarissen van de Koning en burgemeesters expliciet worden genoemd. Deze leden meenden dat het opschrift hierdoor enigszins verwarrend zou kunnen zijn. Zij vroegen of de regering deze mening deelt.

Zoals terecht door de leden van de D66-fractie wordt opgemerkt heeft het wetsvoorstel betrekking op verscheidene categorieën politieke ambtsdragers. Het wetsvoorstel heeft betrekking op harmonisatie van de uitkeringsrechten van alle politieke ambtsdragers die onder de Appa ressorteren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in het onderbrengen van de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters in de Appa. In het opschrift van het wetsvoorstel is naar mijn mening deze tweedeling voldoende tot uitdrukking gebracht. Opname van alle politieke ambtsdragers in het opschrift zou de leesbaarheid niet ten goede komen.

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

De leden van de SGP-fractie verwezen naar hoofdstuk 3 van de memorie van toelichting, waarin wordt gemeld dat de regering de suggestie van de commissie-Dijkstal om ook Eerste Kamerleden en raads- en statenleden onder de werking van de Appa te brengen, niet overneemt. Op zichzelf konden deze leden deze zienswijze billijken, nu de regering de regel hanteert dat voor deze ambtsdragers in zijn algemeenheid geldt dat het hier nevenfuncties betreft die worden uitgeoefend naast een hoofdfunctie elders in de samenleving. Deze leden vroegen echter hoe deze regel uitwerkt voor de hier bedoelde politieke ambtsdragers die geen andere hoofdfunctie hebben. Hierbij kan gedacht worden aan uitkeringsgerechtigden of andere politieke ambtsdragers die deze functie qua tijdsbeslag en zwaarte beschouwen als een parttime functie. Zij vroegen de regering of voor deze categorie gedacht zou kunnen worden aan de mogelijkheid tot keuze voor onderbrengen in de Appa, zodat betrokkenen in aanmerking kunnen komen voor partiële pensioenopbouw en tevens voor andere verplichtingen of voorzieningen die in onderhavige wet worden geregeld?

De commissie Dijkstal heeft in haar advies aangegeven dat, gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen, ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en raads- en statenleden onder de Appa dienen te worden gebracht. Zoals door de leden van de SGP-fractie is aangegeven heeft de regering te kennen gegeven het voorstel van de commissie om ook Eerste Kamerleden en raads- en statenleden in de Appa op te nemen niet over te willen nemen, aangezien het hier gaat 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 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 politieke functie. Het bieden van een keuzemogelijkheid voor een regeling voor pensioen, wachtgeld en arbeidsongeschiktheid (de Appa-regeling) voor die ambtsdragers die zelf van mening zijn dat de door hen vervulde politieke functie een hoofdfunctie betreft, past hier niet bij. Dit zou, los van de eventuele financiële consequenties, een moeilijk te beargumenteren ongelijkheid in rechtspositionele aanspraken tussen individuele raads- of statenleden met zich brengen.

De leden van de CDA-fractie wezen op het gegeven dat in dit wetsvoorstel het loopbaanprincipe voor de uitkeringsduur wordt geregeld, maar nog niet het loopbaanprincipe met betrekking tot de pensioenaanspraken. Deze leden vroegen de regering of politieke ambtsdragers die bij inwerkingtreding van deze wet nog niet in aanmerking komen voor het loopbaanprincipe met betrekking tot de pensioenaanspraken tegemoet kunnen zien dat zij met terugwerkende kracht daarvoor in aanmerking zullen komen.

De introductie van een loopbaanprincipe in verband met pensioenaanspraken in de Appa is naar mijn oordeel niet nodig. De invoering van het loopbaanprincipe voor de uitkeringsrechten heeft uitsluitend tot doel om opgebouwde uitkeringsrechten van politieke functies niet verloren te doen gaan. Bij ontslag uit een volgende functie kan de dienstdtijd uit vorige functies alsnog worden meegerekend als de onderbreking tussen die functies een bepaalde duur niet overschrijdt (voor nadere uitleg zie de beantwoording van de hieronder gestelde vragen over onderbreking in de dienstdtijd). Bij pensioen is er geen sprake van het vervallen van opgebouwde dienstdtijd. Alle vervulde tijd in elke functie wordt omgezet in een pensioenrecht. Meerdere tijdvakken in eenzelfde politieke functie worden voor de pensioenberekening samengeteld.

Wat betreft een verdere discussie over het pensioendeel van de Appa verwijst ik naar het op handen zijnde advies van de commissie Dijkstal betreffende het pensioenstelsel van de Appa.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het wetsvoorstel de Appa-uitkering meer in lijn brengt met de huidige werkloosheidsregelingen die voor werknemers gebruikelijk zijn. De regering refereert eraan dat dit voortkomt uit het streven de arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid in lijn te brengen met die voor werknemers. De leden van de CDA-fractie verbaasden zich erover dat deze lijn niet consequent wordt doorgetrokken. Enerzijds een versobering waar het gaat om de duur van de uitkering als iemand zijn functie verliest, terwijl anderzijds bij het bepalen of politieke ambtsdragers gebruik zouden kunnen maken van een levensloopregeling, de regering zich op het standpunt stelt, dat op de functie van het politieke ambt de verhouding werkgever/werknemer niet van toepassing kan zijn. Zou het juist voor deze categorie functies niet wenselijk zijn om een (vorm van) levensloopregeling te introduceren opdat degene die het politieke ambt een tijd uitoefent ook zelf extra maatregelen kan treffen om zich tegen risico's te beschermen die specifiek verbonden zijn aan het ambt, zo vroegen deze leden.

Zoals aangegeven rechtvaardigt een politieke functie een arbeidsvoorwaardenpakket toegesneden op het specifieke karakter van de functie. De levensloopregeling is vormgegeven als een wettelijk recht voor alle werknemers in de zin van de Wet arbeid en zorg. Benoemde politieke ambtsdragers hebben evenals ambtenaren een publiekrechtelijke aanstelling (dienstbetrekking). Zij vallen dus onder het werknemersbegrip van de Wet arbeid en zorg.

Gekozen ambtsdragers hebben geen publiekrechtelijke aanstelling. Zij vallen daarom niet onder de werknemersdefinitie van de Wet Arbeid en zorg en hebben dus geen wettelijk recht op deelname aan de levensloopregeling. In het geval zij opteren voor de toepassing van de loonbelasting (fictief werknemerschap) is er weliswaar geen sprake van een wettelijk recht op deelname aan de levensloopregeling, maar is het fiscaal wel toegestaan om aan de levensloopregeling deel te nemen indien de inhoudingsplichtige (de «werkgever») die mogelijkheid biedt.

De levensloopregeling kent geen wettelijk recht op het opnemen van verlof. Levensloopverlof kan alleen met toestemming van de werkgever worden opgenomen. Uitzondering hierop is het wettelijk recht op ouderschapsverlof.

Bij politieke ambtsdragers is de vraag lastig te beantwoorden wie als werkgever moet worden aangemerkt. Er is immers geen sprake van een werkgevers-werknemersrelatie. Ook komt daarbij de vraag aan de orde of het mogelijk en wenselijk is om gedurende een beperkte benoemings- of mandaatsperiode als politiek ambtsdrager gebruik te maken van deze verlofregeling. Daarnaast kent een politiek ambtsdrager geen werktijdenregeling en verlofaanspraken.

Mijn conclusie is dat ondanks het geschetste bijzondere karakter van het ambt politieke ambtsdragers wel kunnen deelnemen aan een vorm van levensloop, maar dat het opnemen van levensloopverlof zich lastig laat combineren met een functie als politiek ambtsdrager. Vanwege dit bijzondere karakter kennen politieke ambtsdragers een aantal specifieke rechtspositionele voorzieningen. In dit kader zij erop gewezen dat bij werknemers de levensloopregeling is ingevoerd gelijktijdig met de afschaffing van de fiscale faciëring van VUT en prepensioen. De Appa kent daarentegen een specifiek wachtgeldregime tot de 65-jarige leeftijd voor politieke ambtsdragers die op latere leeftijd uittreden.

Het ligt naar de opvatting van de regering om bovenstaande redenen voor de hand dat politieke ambtsdragers die deelnemen aan de levensloopregeling geen levensloopverlof opnemen, maar het spaartegoed reserveren voor een eventuele functie na een politieke carrière. Ook bestaat de mogelijkheid het spaartegoed aan te wenden als aanvullende (eenmalige) uitkering na afloop van de wachtgelduitkering op grond van de Appa. In het laatste geval is van belang dat het opgebouwde spaartegoed dan wordt aangemerkt als loon uit vroegere dienstbetrekking en ineens tot uitbetaling komt met het daarbij horende belastingtarief. Er bestaat in dat geval geen recht op de levensloopkorting.

De leden van de CDA-fractie constateerden dat het loopbaanprincipe ook zal worden gehanteerd bij de vaststelling van de zogeheten uitkering. Dit betekent dat voor de bepaling van de diensttijd van tien 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 wordt opgeteld. De leden van de CDA-fractie vroegen of zij het goed lezen dat inbreuken op de bestaande rechtspositionele aanspraken zoveel mogelijk worden voorkomen, maar dat voor de hier genoemde categorie het wél mogelijk is bij de toekenning van de uitkering de diensttijd in eerdere functies in aanmerking genomen kan worden voor de berekening van de uitkeringsduur? Zij vroegen de regering tevens in te gaan op het begrip «zonder wezenlijke onderbreking» zoals gehanteerd bij de aansluiting van verschillende politieke functies?

De in het wetsvoorstel opgenomen overgangsmaatregel met betrekking tot de verhoging van de verlengde uitkering van 50 naar 55 jaar houdt in dat deze maatregel pas ingaat bij de aanvang van de eerstvolgende zittingstermijn van de politieke ambtsdragers na de inwerkingtreding van de wijzigingswet. Dit betekent dat de rechtspositie van de ambtsdragers die hun functie bekleden op het moment van inwerkingtreding van de wetwijziging niet wordt aangetast.

Met de term «wezenlijke onderbreking» in de Memorie van toelichting wordt bedoeld de onderbreking zoals die in de Appa-bepalingen is neergelegd. Voor de berekening van de uitkeringsduur wordt in de Appa rekening gehouden met de reële onderbrekingen tussen voorafgaande Appa-functies. Of diensttijd die voorafgaat aan een onderbreking meegeteld wordt, hangt af van de lengte van die onderbreking ten opzicht van de totale duur van de diensttijd. Is de onderbreking langer dan een zesde deel van die totale tijd, dan telt de voorliggende diensttijd niet mee. Is de onderbreking gelijk of korter, dan telt de tijd vóór de onderbreking wel mee voor de uitkeringsduur. In het wetsvoorstel wordt deze rekenmethode toegepast op de tijd doorgebracht in alle andere voorgaande politieke functies.

De leden van de PvdA-fractie hadden met instemming kennisgenomen van het voornemen van de regering om burgemeesters en commissarissen van de Koning onder de wet Appa te brengen. Deze leden waren van mening dat het antwoord op de vraag of de transitie zonder een overgangsregeling plaats kan vinden niet helemaal duidelijk wordt in dit

voorstel. Zij vroegen de regering te verduidelijken of er een waterdichte overgang mogelijk is zonder dat rechtspositionele aspecten in het gedrang komen? Kan bovendien worden meegedeeld waarom de kwestie van het loopbaanprincipe in relatie tot de Appa niet in het voorliggend wetsvoorstel kon worden opgenomen?

Op dit moment vindt nog overleg plaats met het Georganiseerd Overleg Burgemeesters en de commissarissen van de Koningin over de wijze waarop overgang naar de Appa zal geschieden. Voor individuele gevallen kan overgang naar de Appa leiden tot relatieve materiele nadelen. Een en ander is mede afhankelijk van individuele factoren als arbeidsduur en leeftijd. Uitgangspunt bij genoemd overleg is dat de overgang naar de Appa in individuele gevallen niet tot onevenredige nadelen zal leiden.

Het wetsvoorstel brengt de Appa-uitkering meer in lijn met de huidige werkloosheidsregelingen, hetgeen resulteert in een versobering. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering te verklaren waarom in geval van ingaan van een verlengde uitkering tot 65 jaar niet is gekozen voor een leeftijd van 57,5 in plaats van 55 jaar. Zou dit niet meer in overeenstemming zijn met de positie van reguliere werknemers dan de keuze voor 55 jaar? Waarom worden 55-jarigen die op een verlengde wachtgeldregeling aanspraak kunnen maken, vrijgesteld van de sollicitatieplicht?

De regering heeft in het voorliggende wetsvoorstel het advies van de commissie Dijkstal zoveel mogelijk overgenomen. Ook voor de leeftijd waarop de verlengde uitkering tot 65 jaar in kan gaan is gekozen voor het volgen het advies van de commissie. Dit mede gezien het advies van de Raad van State op dit onderdeel. De Raad onderschrijft in zijn advies de redengeving voor een specifieke wachtgeldvoorziening als zodanig voor politieke functies. De Raad merkt op dat zo'n voorziening, naast een factor als de bezoldiging, onder meer ook van betekenis is voor de werfkracht van deze functies. De Raad wijst daarbij op het tijdelijke karakter van politieke functies en het, in de ogen van de Raad, groter wordende afbreukrisico. De Raad stelt dat het voor de werfkracht van politieke functies van belang is 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 herintreding naar verwachting zal bevorderen of belemmeren. De Raad van State stelt vervolgens dat voor 50-plussers geldt het hier gaat 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. De regering heeft in het nader rapport aangegeven de visie van de Raad maar gedeeltelijk te delen, 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. De opmerkingen van de Raad brengen de regering er wel toe om wat betreft de voorgestelde leeftijd voor een verlengde wachtgelduitkering vooralsnog aan te sluiten bij het oorspronkelijk door de commissie Dijkstal gedane voorstel. In het nader rapport en de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven van mening te zijn dat in de toekomst bezien moet worden of deze leeftijd in fasen moet worden verhoogd. Wellicht dat in de toekomst alsnog beter kan worden aangesloten bij de voorgestane leeftijd voor de sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers jonger dan 57,5 jaar. Echter, eerst wil de regering bezien of het met dit wetsvoorstel voorgestane pakket aan maatregelen het door de Raad van State veronderstelde effect op de werfkracht van politieke ambtsdragers heeft.

De leden van de SP-fractie verzetten zich tegen het onder de Appa brengen van burgemeesters en commissarissen der Koning. Zij menen dat deze functionarissen politiek onafhankelijk kunnen zijn zonder dat zij meer geld krijgen bij aftreden dan anderen. De leden van de SP-fractie vroegen de regering of zij dit beargumenteerd kan bevestigen dan wel ontkennen. Kan zij bijvoorbeeld cijfers geven over de gemiddelde zittingsduur van politici ten opzichte van gemiddelde werknemers, zo vragen deze leden.

De regering deelt de opvatting van de leden van de SP-fractie niet, dat burgemeesters en commissarissen van de Koningin onder de Appa in het algemeen meer geld zouden krijgen dan anderen. De wachtgeld- en pensioenaanspraken van deze ambtsdragers zijn sterk afhankelijk van individuele factoren zoals leeftijd en arbeidsduur. In individuele gevallen kan overgang naar de Appa leiden tot een versoering van aanspraken, terwijl in andere gevallen sprake kan zijn van een beperkte materiële vooruitgang. Wat betreft de zittingsduur van politici ten aanzien van gemiddelde werknemers kan worden aangegeven dat bijvoorbeeld de zittingsduur van een wethouder gemiddeld 6,5 jaar bedraagt, terwijl werknemers bij de rijksoverheid gemiddeld 13 jaar bij één werkgever hun functie vervullen.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering of het ook zo kan zijn dat de wachtgeldregeling het zogenaamde afbreukrisico in de hand werkt, juist omdat het politici de mogelijkheid verschaft om door niets doen toch te verdienen, zo stelden deze leden. Zij vroegen de regering dit gegeven te analyseren en te zeggen welke beleidsmatige consequenties dit moet hebben.

Daarnaast vroegen deze leden om een reactie op de stelling dat de maatregelen die in het voorstel zijn vevat, niet wezenlijk de onacceptabele bevoorrechtiging van politici zal verbeteren.

Tenslotte wezen deze leden de regering op het feit dat volgens de Wet gelijke behandeling, een uitwerking van het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet, er voor onderscheid een objectief onderscheid te maken moet zijn. Zij vroegen de regering hierop ten principale in te gaan.

De regering verwijst in reactie op bovenstaande vragen van de leden van de SP-fractie naar het totale pakket aan maatregelen dat door de commissie Dijkstal is voorgesteld en door de regering is uitgewerkt in voorliggend wetsvoorstel. De voorgestelde maatregelen betreffen een stevige versoering van het Appa-wachtgeldregime waaronder een beperking van de uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar, een verhoging van de leeftijd voor een voortgezette uitkering tot 65 jaar en de introductie van een sollicitatieplicht. In zoverre kan de regering de opvatting van de SP-fractie aangaande het totale pakket aan maatregelen niet delen.

Het gelijkheidsbeginsel gaat uit van gelijke behandeling van gelijke gevallen. Zoals reeds eerder uiteen is gezet is een politieke functie een functie die erg ongewis kan zijn, geen (of een zeer beperkte) ontslagbescherming kent en beduidend meer risico met zich brengt dan een functie in loondienst. Los van het gegeven dat er dus in relatie tot werknemers geen sprake is van gelijke gevallen, ligt de rechtvaardiging van het onderscheid in genoemde grotere risico's en de afwezigheid van rechtsbescherming.

De leden van de D66-fractie constateerden dat invoering van het loopbaanprincipe betekent dat de arbeidsduur van verschillende functies als politieke ambtsdrager bij elkaar kunnen worden opgeteld. Zij vroegen de regering of er ook consequenties kunnen zijn voor de hoogte van de te

ontvangen uitkering bij uittreding. Daarnaast vroegen deze leden een nadere precisering en onderbouwing van het standpunt van de regering in het nader rapport dat zij de visie van de Raad van State, dat een versobering van de uitkeringsrechten van politieke ambtsdrager de werfkracht van politieke functies negatief beïnvloedt, «maar gedeeltelijk» deelt.

De hoogte van een Appa-wachtgelduitkering is ook na introductie van het loopbaanprincipe afhankelijk van de hoogte van de bezoldiging op het moment van aftreden. De vraag of een uitkering hoger of lager uit zal pakken, dan het geval zal zijn zonder loopbaanprincipe, is afhankelijk van de individuele situatie. Bijvoorbeeld een ambtsdrager van 54 jaar, die vier jaar minister is geweest en vervolgens vier jaar Tweede Kamerlid, zal na afloop van het kamerlidmaatschap een uitkering ontvangen die gebaseerd is op de schadeloosstelling van een Tweede Kamerlid met een maximumduur van zes jaar, gebaseerd op een voorliggende diensttijd van acht jaar. Overigens heeft deze ambtsdrager recht op vier jaar uitkering als gewezen minister, onder verrekening van de schadeloosstelling als kamerlid. Een ambtsdrager van 49 jaar die vier jaar gedeputeerde is geweest en vervolgens vier jaar wethouder zal een uitkering ontvangen op basis van de wethoudersbezoldiging met een maximumduur van vier jaar. Ook hier heeft de ambtsdrager recht op uitkering als gewezen gedeputeerde onder verrekening van de wethouderswedde.

Bij elk ontslag als politiek ambtsdrager wordt de voorliggende tijd als ambtsdrager meegenomen voor de berekening van de uitkeringsduur, uiteraard rekening houdend met onderbrekingen op de manier als beschreven bij het antwoord op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie.

Wat betreft de gevolgen van een versobering van uitkeringsrechten op de werfkracht van politieke functies ziet de regering geen aanleiding te veronderstellen dat het meer in lijn brengen van de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers met de voor werknemers gebruikelijke regelingen van grote invloed zal zijn op de werfkracht. Zoals de commissie Dijkstal in haar adviesrapport «Over dienen en verdienen» meldt worden de woorden het «dienen van de publieke zaak» vaak gebruikt om aan te duiden dat het werken in het openbaar bestuur bijzonder is. De regering deelt de inschatting dat dit de doorslaggevende factor is om bij de overheid te gaan werken of een politiek ambt te ambiëren. In die zin onderscheiden politieke ambtsdragers en ambtenaren zich per definitie van andere werkenden. Een keuze voor de marktsector kan in veel gevallen tot betere arbeidsvoorwaarden leiden, maar dit speelt bij de keuze voor een betrekking in de publieke dienst in het algemeen geen doorslaggevende rol. In zoverre verwacht de regering dan ook geen directe effecten van de voorgestelde maatregelen op de werfkracht van politieke functies.

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

Bij het gericht zoeken naar en verwerven van een nieuwe functie kan een vergoeding van gemaakte kosten worden toegekend, merkten de leden van de CDA-fractie op. Enerzijds kan een verzoek om een outplacement een verplichtend karakter krijgen, waardoor de vergoeding niet wordt gemaximeerd, anderzijds ontstaat wel een maximering als de betrokkene op eigen verzoek een outplacementtraject wil ingaan. Kan deze regeling nader beschouwd worden in het licht van de opmerking eerder in paragraaf 5 van de memorie van toelichting, waarin gesteld wordt dat «politieke functies zelfstandige functies zijn met een groot afbreukrisico, gebonden aan verkiezingen en het rekruteringsproces van politieke partijen»? Kan het in dit verband ook zijn dat de verantwoordelijkheid voor een outplacementtraject bij de politieke partij ligt en is dan ook

sprake van een mogelijke maximering als het traject «op eigen verzoek» zou worden ingegaan?

Het outplacementtraject is gericht op het spoedig vinden van een passende betrekking elders na beëindiging van een politieke functie. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven speelt bij de afweging of een outplacementtraject verplicht wordt opgelegd de vraag een rol in hoeverre het bestuursorgaan dat de uitkering financiert, meent dat er zich voor de gewezen politieke ambtsdrager gereede kansen op de arbeidsmarkt voordoen en dat een gerichte inspanning noodzakelijk is om die kansen te benutten. Het ligt voor de hand bij opgelegde outplacement de vergoeding niet te maximeren, maar de hoogte over te laten aan het betreffende bestuursorgaan. Wat betreft een mogelijke verantwoordelijkheid van politieke partijen bij outplacement wil ik er op wijzen dat aanspraak voor outplacement deel uitmaakt van het totale pakket aan rechtspositionele voorzieningen van een politieke ambtsdrager. De verantwoordelijkheid voor deze rechtspositionele aanspraken berust bij de overheid waar het politieke ambt is vervuld. In zoverre kan er geen sprake zijn van een verantwoordelijkheid voor de politieke partij. De verantwoordelijkheid van politieke partijen ten aanzien van politieke ambtsdragers betreft onder andere de werving en selectie van kandidaten voor politieke functies. Vanzelfsprekend maken politieke partijen in dit kader ook gebruik van gewezen ambtsdragers die reeds hun sporen in de vervulling van een politieke functie hebben verdiend. In die zin hebben politieke partijen ook een zekere interne verantwoordelijkheid.

De leden van de CDA-fractie hadden nog een vraag wat voor sancties de sollicitatieverplichting met zich mee kan brengen voor die politieke ambtsdragers die bij inwerkingtreding van de wet ouder zijn dan 55 jaar en aanspraak mogen doen op de maximale uitkeringsduur van zes jaar. Deze leden vroegen of zij het goed zien dat deze gewezen ambtsdragers tot de leeftijd van 57½ jaar een sollicitatieplicht hebben en daarna daarvan zijn vrijgesteld of blijft de sollicitatieplicht gelden gedurende de gehele periode van zes jaar?

Het onderhavige wetsvoorstel introduceert een sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers in de Appa tot de leeftijd van 57,5 jaar. Uitzondering daarbij is de gewezen ambtsdrager met een leeftijd van 55 jaar en een «diensttijd» van langer dan tien jaar en op basis daarvan recht heeft op een verlengde uitkering. Genoemde ambtsdrager is in het wetsvoorstel vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Het voorbeeld genoemd door de leden van de CDA-fractie betekent inderdaad dat een ambtsdrager ouder dan 55 jaar, die aanspraak heeft op een uitkeringduur van maximaal zes jaar, tot de leeftijd van 57,5 jaar dient te solliciteren.

De Appa geeft een politieke ambtsdrager recht op wachtgeld, ongeacht de reden van zijn vertrek, aldus de leden van de VVD-fractie. Het kan gebeuren dat iemand wegens politieke redenen zijn ambt neerlegt dan wel dat iemand na afloop van een periode niet meer terugkeert, omdat de politieke partij waartoe hij behoort, hem niet opnieuw kandideert, ofwel omdat zijn partij niet genoeg zetels heeft behaald. Maar het kan evengoed voorkomen dat iemand gedurende zijn ambtsperiode vrijwillig, zonder politieke problemen, zijn functie als volksvertegenwoordiger dan wel als bestuurder neerlegt. In de huidige situatie kan dat er toe leiden dat iemand zes jaar en nog langer recht op wachtgeld heeft. Heeft de regering overwogen een verschil in ontslaggronden in de Appa op te nemen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Het opnemen van een verschil in ontslaggronden voor politieke ambtsdragers in de Appa is in theorie een mogelijkheid, maar zal in de uitvoeringspraktijk op grote bezwaren stuiten. Immers, zoals eerder aangegeven kan de reden van ontslag zijn ingegeven door politieke of persoonlijke oorzaken of andere omstandigheden die veelal buiten het betrokken individu kunnen zijn gelegen. Een beoordeling van het functioneren van politieke ambtsdragers is primair aan het electoraat en de politieke partijen. De vraag is wie de legitimiteit van de ontslaggrond van een politieke ambtsdrager zou moeten toetsen. Dit mede tegen de achtergrond dat politieke ambtsdragers ontslagbescherming ontberen.

Het wetsvoorstel voorziet in een verplichting voor politieke ambtsdragers om actief naar nieuw werk te zoeken als het publieke ambt is beëindigd. Hoewel de leden van de VVD-fractie in 2003 tegen de motie-Marijnissen hebben gestemd, achten zij, in het licht van de aanscherping van de sociale zekerheidswetten voor gewone werknemers, een sollicitatieplicht voor gewezen ambtsdragers, een logische stap. Daarbij hoort dan wel de ondersteuning bij het zoeken van nieuw werk. Wel vroegen deze leden waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de sollicitatieplicht pas zes maanden na het aftreden in te laten gaan, want de kans bestaat dat deze politieke ambtsdragers weer terugkeren. Na een kabinetsformatie bijvoorbeeld is dat zeker niet uitgesloten. In de parlementaire geschiedenis zijn er vele voorbeelden van gewezen volksvertegenwoordigers die, zittend in de «wachtkamer», na de formatie, hun oude plaats weer innemen. Als daarop kans bestaat, is de kans niet groot dat een eventuele werkgever iemand die in die positie verkeert, zal aanstellen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

De kans dat een gewezen ambtsdrager na een formatie terugkeert in een politieke functie, zoals de leden van de VVD-fractie stelden, is inderdaad niet denkbeeldig. Echter een antwoord op de vraag in hoeverre deze kans in een individueel geval reëel is, is sterk afhankelijk van externe factoren zoals de samenstelling van een coalitie en de rol van de politieke partijen daarbij. Een dergelijke mogelijkheid is voor de regering geen aanleiding om voor alle politieke ambtsdragers de sollicitatieplicht anders dan voor reguliere werkloosheidsregelingen, een half jaar later in te laten gaan. Daarbij is het stellen van een periode van zes maanden arbitrair. Daarnaast wijst de praktijk uit dat de kans om te reïntegreren het grootst is in de eerste maanden na het ingaan van de werkloosheid. Door de sollicitatieplicht pas zes maanden na het aftreden te laten ingaan, wordt een kansrijke periode voor reïntegratie onbenut gelaten voor de totale groep van gewezen ambtsdragers. In het door de leden van de VVD-fractie genoemde voorbeeld gaat het om een beperkte groep volksvertegenwoordigers, nl. degenen die (1) opnieuw verkiesbaar zijn, (2) na de verkiezing niet in de kamer zijn teruggekeerd wegens boven hen op de lijst geplaatste kandidaten en (3) na de formatie terugkeren wegens opengevallen plaatsen van kamerleden die in het kabinet plaatsnemen. De uitwerking van de reïntegratiemaatregelen in de algemene maatregel van bestuur en eventuele lagere regelingen zal overigens zodanig zijn dat bij het opleggen van verplichtingen om nieuw werk te zoeken, rekening gehouden wordt met dergelijke individuele omstandigheden.

De leden van de SP-fractie vroegen de regering uit te leggen hoe de sollicitatieplicht vorm zal krijgen. Wie zal controleren of politici solliciteren? Kan de regering inzicht geven in de bepalingen die in de AMvB genoemd in het vierde lid van artikel 7a, 52a en 132a zullen komen te staan? Acht de regering het juist om de bepaling die de werkelijke regels voor politici zal inhouden, niet door de Kamer te laten vaststellen, zo vroegen deze leden.

Omdat in het wetsvoorstel is uitgegaan van de reïntegratieplicht van werknemers, wordt ook in de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels zo veel mogelijk als uitgangspunt gehanteerd de inhoud van de uitvoeringsbesluiten voor werknemers. Er komen overigens op korte termijn veranderingen in de reïntegratiemaatregelen van werkzoekenden in de marktsector. Het reïntegratiebeleid voor politieke ambtsdragers zal daarbij aansluiten. De algemene maatregel van bestuur betreffende de reïntegratiemaatregelen voor Tweede Kamerleden zal via een voorhangprocedure tot stand komen.

De verplichting tot het actief zoeken naar en accepteren van aangeboden werk wordt in het wetsvoorstel vormgegeven in een aantal bepalingen naar analogie van soortgelijke bepalingen in de Werkloosheidswet. Bij algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld over de feitelijke activiteiten die van de voormalig politieke ambtsdrager worden verwacht om zijn werkloosheid zo spoedig mogelijk te beëindigen. Het betreft voorschriften over de vorm waarin en de frequentie waarmee de ambtsdrager moet proberen zo spoedig mogelijk weer aan het arbeidsproces deel te nemen. Ook worden regels gegeven voor de aanvraag en de betaling van de vrijwillige of verplichte outplacementvoorziening. Om de verplichting om werk te zoeken te kunnen handhaven wordt tot slot een sanctiebepaling opgenomen. De feitelijk te treffen sancties worden ook vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

In de algemene maatregel van bestuur zal voorts worden opgenomen dat de uitvoering van de sollicitatieplicht en de reïntegratie van werkzoekenden voor alle Appa-wachtgeldgerechtigden wordt neergelegd bij een door het bestuursorgaan te contracteren onafhankelijke uitvoeringsorganisatie. Voorts zal worden geregeld dat bij de aanvang van de Appa-wachtgelduitkering binnen drie weken door de uitvoeringsorganisatie voor betrokkene een individueel reïntegratieplan wordt vastgesteld met afspraken over gerichte ondersteuning en de (sollicitatie)verplichtingen van betrokkene. Na drie maanden vindt een zogeheten poortwachters-toets plaats. Bij voortdurende werkloosheid wordt de begeleiding geïntensiveerd. Vervolgens vindt op grond van het (aangepaste) reïntegratieplan per drie maanden een soortgelijke beoordeling plaats.

In de algemene maatregel van bestuur zal een ontheffingsmogelijkheid van de sollicitatieplicht in verband met individuele omstandigheden worden opgenomen.

Voor politieke ambtsdragers is er geen aanleiding een afwijkend sanctieregime dan dat van de WW in te voeren maar dit zal wel minder gedetailleerd worden vormgegeven dan het zogeheten Maatregelenbesluit voor werknemers. Bij het niet nakomen van de in het reïntegratieplan gemaakte afspraken meldt de uitvoeringsorganisatie dit aan het betrokken bestuursorgaan. Het bestuursorgaan beoordeelt vervolgens de kennisgeving van de uitvoeringsinstelling op mogelijk verwijtbaar gedrag en legt indien nodig de sanctie op.

De leden van de D66-fractie constateerden dat de regering enerzijds meent dat het voor voormalig politiek ambtsdragers «vaak veel tijd en moeite» kost om passend werk te vinden, terwijl de regering anderzijds in het Nader Rapport, onder 1, antwoordt dat «politici na hun ontslag of terugtreden arbeidsmarktproblemen ondervinden die sterk afwijken van andere beroepsgroepen.» Deze leden vroegen de regering om een toelichting op de vraag hoe deze twee uitspraken zich tot elkaar verhouden.

Zoals eerder is vermeld wordt een politieke functie vaak voor een beperkte periode uitgeoefend. In veel gevallen wordt een maatschappelijke carrière voor deze uitoefening onderbroken en is de uiteindelijke duur van een politieke carrière ongewis. Dit betekent dat de planning van een politieke carrière lastig is en dat men na afloop daarvan min of meer «met lege handen» kan staan. Immers de voortgang van een politieke carrière is

voor een belangrijk deel afhankelijk van de samenstelling van kandidatenlijsten door politieke partijen, verkiezingsuitslagen of uiteindelijk de college of kabinetsformatie. Deze ongewisheid leidt ertoe dat ook de planning voor de periode na het bekleden van een politieke functie lastig is. Dit geldt met name voor die ambtsdragers die gedurende een groter aantal jaren een politieke functie hebben uitgeoefend. Tenslotte kan terugkeer naar de oude functie die voor het politieke ambt werd uitgeoefend niet wenselijk of mogelijk zijn. Zoals eerder beschreven leiden de bijzondere kenmerken van het ambt ertoe dat de arbeidsmarktpositie van politieke ambtsdragers afwijkt van de arbeidsmarktperspectieven van andere beroepsgroepen.

Doorwerking pensioenakkoord 2003 inzake pensioenen van overheidspersoneel

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering bereid is om met een voorstel voor een nabestaandenpensioen op opbouwbasis te komen, nog voor de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel?

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het gewenster en mogelijk is om het «totaalplaatje» van de Appa inclusief een mogelijke oplossing volgens de Wet Vut prepensioen en introductie levensloopregeling te presenteren. Zo ja, op welke manier en op welke termijn zou hier invulling aan kunnen worden gegeven? Zo nee, waarom dit niet wordt overwogen?

In de memorie van toelichting meldt de regering dat in het najaar van 2003 werkgevers en werknemers bij de overheid een akkoord hebben bereikt over de invoering van een aantal versoberende maatregelen in het ambtelijke pensioen. In dat kader vragen de leden van de VVD-fractie graag de aandacht van de regering voor de zogeheten «inbouw van de AOW». Bij de ambtelijke pensioenen worden het ABP-pensioen en de AOW als het ware in elkaar geschoven en wordt de ABP-uitkering gekort. Deze inbouw wordt ook toegepast op de Appa-pensioenen. De inbouw op het ambtelijke pensioen (en dus ook op de Appa) werd tot voor kort geïndexeerd naarmate in de jaren na de pensionering de AOW steeg. Voor ambtenaren is de inbouw zelf gehandhaafd, maar is met ingang van 1 januari 2003 aan de indexering een einde gemaakt. De leden van de VVD-fractie vroegen of zij het goed zien dat dit niet is gebeurd met de Appa-pensioenen? Is er hier sprake van een verschil tussen ambtenaren en politieke ambtsdragers? Zo ja, wat zijn daarvan de redenen? Heeft de regering het voornemen een einde aan dit verschil te maken en de inbouw met terugwerkende kracht tot 1 januari 2003 te bevroeren? Deze leden vroegen hierop een reactie van de regering.

De leden van de D66-fractie meenden dat de «gewijzigde systematiek van indexeren» zou kunnen worden ingevoerd zonder te wachten op nadere advisering, of de uitwerking daarvan omdat de redelijkheid van de huidige indexeringssystematiek betwijfeld kan worden. Deze leden vroegen een reactie van de regering hierop.

Voor bovenstaande vragen van genoemde fracties geldt dat deze betrekking hebben op het pensioendeel van de Appa. Zoals hierboven reeds is vermeld is de commissie Dijkstal gevraagd te adviseren over de modernisering van de Appa-pensioenen. Dit mede tegen de achtergrond van de recente wijzigingen in het ABP-reglement zoals gewijzigde franchise, voorwaardelijke indexatie en middelloonstelsel.

De gewijzigde inbouw van de AOW in de ambtelijke pensioenen is nog niet doorvertaald in de Appa-pensioenen. De suggestie om de inbouwssystematiek terstond te wijzigen is niet verstandig aangezien de materiële consequenties voor verschillende categorieën Appa-gerechtigden nog niet helder zijn.

Het zou bovendien een ingrijpende en gecompliceerde wijziging van de Appa betekenen als de inbouw omgezet moet worden naar de systema-

tiel van het ABP-pensioen. Dit mag blijken uit het feit dat de Appa uitgaat van aanpassing van de inbouw AOW en franchise over drie verschillende tijdvakken, te weten diensttijd voor 1 januari 1986, diensttijd tussen 1 januari 1986 en 1 januari 1995 en diensttijd ingaande 1 januari 1996. Voor de eerste twee tijdvakken wordt voor de inbouw ook nog rekening gehouden met de burgerlijke staat en de leeftijd van de partner. Er zullen bijvoorbeeld ook correctiefactoren en toeslagen moeten worden berekend voor de genoemde tijdvakken. Bovendien vereist het een wijziging van geautomatiseerde systemen bij uitvoerende instanties voor de berekening van de Appa-pensioenen als van het inbouwsysteem wordt overgestapt naar een indexatiesysteem van aanvullend pensioen. Vervolgens zal een uitvoeringstoets moeten uitwijzen met ingang van welke datum uitvoerende instanties de nieuwe inbouwsystematiek kunnen gaan uitvoeren. Ik deel de opvatting dat de gewijzigde inbouw van de AOW en indexeringswijze in de Appa aanpassing behoeven. Ik zal zo spoedig mogelijk na het uitbrengen van het advies van de commissie Dijkstal over de modernisering van de Appa-pensioenen bezien of dit een eigenstandig wetgevingstraject vereist.

Uitvoering

Voor de uitvoerbaarheid van het loopbaanprincipe is het nodig dat het bevoegde bestuursorgaan een soort «diensttijdverklaring» opstelt. De regering zal bevorderen dat dergelijke verklaringen door de desbetreffende overheidsorganen zullen worden verstrekt. Maar nergens is vastgelegd dat zo'n verklaring moet worden verstrekt, terwijl zo'n verklaring straks voor de politieke ambtsdragers wel een belangrijk document voor het verkrijgen van wachtgeld is. Verdient het geen aanbeveling om deze verklaring in een regeling vast te leggen: ófwel bij wet ófwel bij algemene maatregel van bestuur? De leden van de VVD-fractie vroegen hierop een reactie van de regering.

Uit een oogpunt van terughoudendheid van regelgeving meent de regering dat een wettelijke regeling voor het afgeven van een dergelijke verklaring te veel van het goede is. Ook zonder zo'n verklaring moet de ambtsdrager op basis van eigen benoemings- en ontslagbesluiten kunnen aantonen dat hij of zij gedurende een bepaalde periode ambtsdrager is geweest. De verklaring is alleen bedoeld als aanvullende serviceverlening om de uitvoering te vergemakkelijken.

Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie vroegen de regering in te gaan op de betekenis van de frase «zonder wezenlijke onderbreking» als zij met betrekking tot de invoering van het loopbaanprincipe schrijft dat de periode als politiek ambtsdrager «zonder wezenlijke onderbreking» moet aansluiten op de laatste functie.

Voor wat betreft de term «wezenlijke onderbreking» verwijs ik naar het eerdere antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie in het gedeelte betreffende de strekking van het wetsvoorstel. Een relatief lange onderbreking tussen twee politieke functies kan tot gevolg hebben dat voorliggende tijd buiten beschouwing blijft voor de berekening van de uitkeringsduur.

Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering per maatregel dan wel complex van maatregelen een verduidelijking te geven van de diverse momenten van inwerkingtreding, rekening houdend met de eerstvolgende verkiezingen. In het bijzonder waren zij geïnteresseerd in de inwerkingtreding van de verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar. Gaarne kregen zij een verduidelijking, mede aan de hand van een paar voorbeelden.

In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat alle burgemeesters vóór de invoering van de gekozen burgemeester in 2010 onder de Appa zullen worden gebracht. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering nog steeds uitgaat van deze termijn.

Inwerkingtreding maatregelen materiële rechtspositie

De verkorting van de uitkeringsduur voor ambtsdragers jonger dan 50 jaar geldt voor nieuw toe te kennen uitkeringen na inwerkingtreding van de wet, te weten de dag na publicatie in het Staatsblad. In de praktijk zal de maatregel in het overgrote deel van de gevallen gaan gelden voor uitkeringen toegekend na afloop van de huidige zittingstermijn, dat wil zeggen de zittingstermijn die geldt op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Voor degenen die tussentijds aftreden gaat de maatregel uiteraard direct in.

De verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar voor toekenning van een uitkering tot 65 jaar gaat in voor nieuw toe te kennen uitkeringen bij aftreden of ontslag na de eerstvolgende verkiezingen of benoeming na de inwerkingtreding van de wet. Een kamerlid dat aftreedt vóór de eerstvolgende verkiezingen of in verband met de eerstvolgende verkiezingen zijn lidmaatschap beëindigt, heeft recht op de verlengde uitkering als hij op het moment van beëindiging ouder is dan 50 jaar (huidige regime). Beëindiging van het kamerlidmaatschap ná de eerstvolgende verkiezingen leidt alleen tot toekenning van een verlengde uitkering als men op het moment van beëindiging 55 jaar of ouder is (nieuwe regime). Voor de benoemde ambtsdragers als gedeputeerde en wethouder geldt een overeenkomstige regeling, zij het gerelateerd aan de verkiezing van provinciale staten, respectievelijk de gemeenteraad.

Het loopbaanprincipe gaat in voor nieuw toe te kennen uitkeringen na inwerkingtreding van de wet. Bij toekenning zal gerekend worden met alle voorliggende ambtsperiodes, ook die periodes die liggen voor de datum van inwerkingtreding van de wet.

Inwerkingtreding maatregelen reïntegratie

De verplichtingen met betrekking tot het zoeken van nieuw werk gaan gelden direct bij inwerkingtreding van de wet voor alle bestaande en nieuw toe te kennen uitkeringen. Ambtsdragers die nu een uitkering hebben, moeten na inwerkingtreding van de wet tot de leeftijd van 57,5 jaar ook voldoen aan de genoemde verplichtingen.

Het tijdstip van de werking van de Appa voor burgemeesters en commissarissen van de Koningin zal bij koninklijk besluit worden vastgesteld.

De leden van de D66-fractie stelden vast dat de regering het voornemen heeft bij de invoering van onderhavige wijzigingen «bestaande rechtspositionele aanspraken» zoveel mogelijk te zullen respecteren. De aan het woord zijnde leden vroegen de regering toe te lichten in welke mate de voorgestelde invoeringswijze met dit principe in overeenstemming is, en

in hoeverre voor oude gevallen de huidige wetgeving zou moeten gelden. Er zijn volgens deze leden namelijk scenario's denkbaar waarbij politieke ambtsdragers van boven de 50 jaar die momenteel bij uittreding recht zouden hebben op een verlengde uitkering tot hun 65ste jaar, dit recht na hervkiezing of -benoeming en uittreding binnen een aantal jaar zouden verliezen. Graag vernamen deze leden van de regering of dit correct is. En zo ja, om hoeveel gevallen het hierbij zou (kunnen) gaan.

Gezien het bovenstaande antwoord op de vraag van de VVD-fractie over de verhoging van de leeftijd voor de verlengde uitkering van 50 naar 55 jaar, vallen ambtsdragers die na de eerstvolgende verkiezingen een nieuwe ambtstermijn aanvaarden onder het nieuwe regime. Zij moeten bij aftreden gedurende of na afloop van die termijn 55 jaar of ouder zijn om voor een uitkering tot 65 jaar in aanmerking te komen. Onder die ambtsdragers bevinden zich ongetwijfeld personen die thans reeds ambtsdrager zijn, 50 jaar of ouder zijn en op basis daarvan onder het huidige regime vallen voor een verlengde uitkering. Deze ambtsdragers vallen bij aftreden voor hun 55e jaar tijdens of na afloop van hun nieuwe ambtstermijn onder het nieuwe regime en hebben geen recht op een uitkering tot de 65-jarige leeftijd. De regering acht het echter billijk om iedereen die na de verkiezingen een nieuwe ambtstermijn aanvaardt onder het nieuwe regime te laten vallen, ongeacht of aan de nieuwe termijn een ambtsperiode voorafging waaraan andere rechten waren verbonden. Onderscheidt in rechten tussen ambtsdragers onderling, die voor het overige vanuit een gelijke positie een politiek ambt hebben aanvaard, is ongewenst.

Versobering van de uitkeringsrechten van huidige politieke ambtsdragers zou kunnen leiden tot ongewenste uittreding van ervaren politieke ambtsdragers, zo meenden de leden van de D66-fractie. Deze leden zouden een dergelijk gevolg onaantrekkelijk vinden, omdat zij van oordeel zijn dat het voor de kwaliteit van het Kamerwerk goed is als ook leden met langjarige ervaring zich kandidaat blijven stellen bij komende verkiezingen. Zij vroegen of de regering deze veronderstelling deelt. Tevens vroegen zij in hoeverre je zou kunnen stellen dat de arbeidsvoorwaarden van kamerleden tussentijds gewijzigd worden en hoe zich dat verhoudt tot het arbeidsrecht.

De regering wil vooropstellen dat van een formele verhouding tot het arbeidsrecht bij kamerleden geen sprake is. Dit blijkt uit het ontbreken van een gezagsverhouding werkgever/werknemer en uit het gegeven dat kamerleden een rechtspositieregeling kennen die op een aantal onderdelen sterk afwijkt van de voor werknemers gebruikelijke regelingen. De Kamer besluit over haar eigen rechtspositie en over die van een aantal overige politieke ambtsdragers. Voorliggende voorstellen zijn voortgekomen uit het advies van de onafhankelijke commissie Dijkstal. De regering gelooft niet dat de voorgestelde maatregelen zullen leiden tot ongewenste uittreding van ervaren politieke ambtsdragers. Zoals eerder aangegeven is het politieke ambt een ambt dat wordt uitgeoefend vanwege een grote betrokkenheid bij de publieke zaak. Aanpassing van de rechtspositie aan algemene maatschappelijke ontwikkelingen zal naar de overtuiging van de regering aan deze betrokkenheid geen afbreuk doen.

De leden van de D66-fractie stelden vast dat de regering schrijft dat: «Ambtsdragers die vanaf de 50-jarige leeftijd reeds een verlengde uitkering ontvangen [plus «ambtsdragers die vanaf de leeftijd van 55 jaar in aanmerking komen voor een uitkering tot de 65-jarige leeftijd»], zijn uitgezonderd van de verplichting werk te zoeken.» Deze leden vroegen of deze uitzondering ook van toepassing is op huidige politieke ambtsdragers tussen de 50 en 55 jaar die momenteel (uiteraard) nog geen verlengde uitkering ontvangen, maar deze na inwerkingtreding van voorgestelde

wijzigingen nog wel zullen ontvangen (wegens de uitzondering gemaakt voor de verhoging van de leeftijd van 50 naar 55 jaar voor het hierboven genoemde recht op de verlengde uitkering).

De door de leden van de D66-fractie aangeduide uitzondering is van toepassing op alle bestaande en nieuw toe te kennen uitkeringen van ambtsdragers ouder dan 50 jaar (huidige regime), respectievelijk 55 jaar (nieuwe regime).

De leden van de SGP-fractie vroegen op welke termijn de regering het onderhavige en de daarmee samenhangende wetsvoorstellen in werking wil laten treden. Zij vinden het wenselijk dat een kabinet een (overigens goed beargumenteerde) verbetering van de primaire arbeidsvoorwaarden niet op zichzelf van toepassing laat zijn. Invoering zou derhalve moeten plaatsvinden met ingang van de regeerperiode van het volgende kabinet. Daarbij konden de aan het woord zijnde leden zich voorstellen dat afhandeling van het onderhavige wetsvoorstel in een tijd die in het teken staat van de verkiezingscampagne ter voorbereiding op de verkiezingen van 22 november 2006 als minder gewenst wordt ervaren. Conclusie uit deze overwegingen is dat het eerstvolgende kabinet na Balkenende-III de voorgestelde aanpassingen kan regelen met ingang van de regeerperiode van het daaropvolgende kabinet, uiterlijk in 2011. Hoe denkt de regering over de genoemde zienswijze?

De regering spreekt de verwachting uit dat dit wetsvoorstel en de daarmee samenhangende wetsvoorstellen nog deze kabinetsperiode door de kamer zullen worden behandeld. Dit gezien het belang van de met deze wetsvoorstellen voorgenomen maatregelen. Indien dit niet het geval mocht zijn, klopt wat betreft de gekozen systematiek voor inwerkingtreding de redenering die door de leden van de SGP-fractie is gevoerd.

II ARTIKELLEN

Artikel 7a, vijfde lid

De leden van de SP-fractie wilden graag weten of de regeling in lid 5b van artikel 7a, 52a en 132a overeenkomstig de regeling is, die voor andere burgers geldt en zo niet, waarom de regering deze dan voorstelt? Het kwam deze ledenfractie vreemd voor dat politici die voor de helft arbeidsongeschikt zijn, niet hoeven te solliciteren en andere burgers wel. Zij vroegen de regering hierop een reactie te geven. Deze leden wilden dat de arbeidsongeschiktheidsregeling voor politici gelijkgesteld wordt aan die voor gewone burgers. Zij vroegen de regering hierop in te gaan en duidelijk te maken welke principiële verschillen tussen politici en burgers bestaan die dit onderscheid rechtvaardigen.

Voor het verstrekken van een Appa-uitkering is de vertrekreden van een politieke ambtsdrager in eerste instantie niet van belang. Een politieke ambtsdrager moet vrijelijk zelf kunnen beoordelen of er nog voldoende vertrouwen is om de functie adequaat te blijven uitoefenen. Ook moet betrokkene zelf beoordelen of hij/zij nog fysiek in staat zijn om te kunnen blijven functioneren. Dat is een wezenlijk kenmerk van politieke functies, waarmee zij zich onderscheiden van werknemers. Dat betekent dat in de huidige situatie ongeacht de vertrekreden in eerste instantie altijd hetzelfde uitkeringsregime geldt. Pas na afloop van de reguliere wachtgeldperiode speelt de vraag of de vroegere politieke ambtsdrager op dat moment fysiek geschikt is om passende arbeid te aanvaarden.

De ziekte- en arbeidsongeschiktheidsregelgeving voor werknemers is vanaf de ziekmelding gericht op reïntegratie. Na twee jaar ziekte worden bij de poortwachertoets de reïntegratie-inspanningen van de werkgever getoetst. Ook de daarop volgende arbeidsongeschiktheidsregeling van de WIA is gericht op deelname aan het arbeidsproces. Gehele of gedeeltelijke arbeidsparticipatie is het streven en deelname aan het arbeidsproces leidt altijd tot een hogere uitkering.

De Appa is nu niet gericht op reïntegratie van arbeidsongeschikte politieke ambtsdragers. Een Appa-gerechtigde met een verlengde uitkering kan weliswaar maximaal drie jaar bijverdienen maar deze neveninkomsten worden gekort op de uitkering.

Het sociale zekerheidsdeel van de Appa volgde in beginsel de wijzigingen in de arbeidsongeschiktheids-regelingen voor werknemers in de markt en bij de overheid. Het ligt daarom voor de hand na de invoering van de WIA de Appa op dit punt te wijzigen.

De vraag is nu – gezien de wezenlijke verschillen tussen politieke ambtsdragers en werknemers – of er voor politieke ambtsdragers een afwijkend arbeidsongeschiktheidsregime aangewezen is. Na de introductie van de sollicitatieplicht in de Appa zou een volgende stap kunnen zijn om ook de arbeidsongeschiktheidsregelgeving in de Appa meer in lijn te brengen met de regelgeving voor werknemers. Voor arbeidsongeschikte politieke ambtsdragers gaat de sollicitatieplicht niet gelden. Dat betekent dat het vaststellen of een Appa-gerechtigde arbeidsongeschikt is, niet meer aan het eind van de reguliere wachtgeldperiode kan plaatsvinden. Het ligt dan voor de hand dat bij gebleken arbeidsongeschiktheid ook zo snel mogelijk in de reguliere Appa-wachtgeldperiode een reïntegratietraject wordt ingezet. Na de invoering van de in het onderhavige voorstel opgenomen sollicitatieplicht, zal ik de Kamer een voorstel doen om te komen tot een nadere harmonisatie van de Appa aan de WIA.

De leden van de SP-fractie vinden het een aardig idee om outplacement-faciliteiten te regelen (artikel 7b, 52b en 132b) voor politici om de duur van het wachtgeld te beperken maar vragen waarom politici niet net als iedereen naar het CWI kunnen gaan voor bemiddeling. Of acht de regering de diensten van het CWI niet kwalitatief? Is zij bereid om het functioneren van het CWI aan te passen zodat deze de kwaliteit heeft die voor zowel politici als andere burgers optimaal is? Zo nee, waarom niet? Kan de regering een vergelijking maken tussen de gelden die worden uitgetrokken voor politici – een snelle berekening wijst op ruim € 20 000 per jaar per afgetreden politicus – en voor andere werklozen?

De uitvoerende instanties van de WW – CWI en UWV – hebben alleen een taak met betrekking tot de uitvoering van de werknemersverzekeringen, waaronder de WW. Een taak ten aanzien van de uitvoering van andere regelingen, zoals de Appa, kennen ze niet. De uitvoering van de sollicitatieplicht kan dus niet aan CWI en UWV worden opgedragen. Het eventueel wettelijk opdragen van een Appa-taak aan CWI en UWV ligt niet voor de hand. Recent nog heeft het UWV de uitvoering van de sociale zekerheid van de Appa afgestoten omdat zij uitsluitend wettelijke sociale zekerheidstaken (WW, ZW en WIA) mag uitvoeren.

Een vergelijking tussen de gelden die worden uitgetrokken voor de integratie van politici en voor andere werklozen kan niet worden gemaakt. Dit omdat er nog geen ervaring is opgedaan met de sollicitatieplicht van politieke ambtsdragers en de reïntegratie-inspanningen, al naar gelang de afstand tot de arbeidsmarkt, per individu sterk kunnen verschillen. De kosten voor outplacement voor gewezen politieke ambtsdragers zijn bij vrijwillige outplacement gemaximeerd tot € 20 000 voor het totale outplacementtraject. Naar verwachting zal de sollicitatieplicht in combinatie met de outplacementvoorziening niet leiden tot het uittrekken van extra gelden, maar tot een beperking van de wachtgeldlasten welke een

veelvoud betreffen van het voor het outplacementtraject voorgestelde maximum.

Artikel 7b

Het was de leden van de VVD-fractie opgevallen dat in een Nederlandse wettekst een Engelstalig woord wordt gebruikt, namelijk «outplacement». Ook de Raad van State heeft daarover een opmerking gemaakt. Dat dit woord in de memorie van toelichting wordt gebezigd, begrijpen deze leden, maar zij achten deze woordkeuze in een Nederlandse wettekst minder passend, ook al komt dit woord voor in de Woordenlijst Nederlandse Taal. Is er niet een mooi Nederlands equivalent voor, zo vroegen deze leden.

Wat betreft het woord outplacement heeft de regering in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangegeven van mening te zijn dat dit een in de Nederlandse taal inburgerde term betreft. Dit mede gezien het gegeven dat dit woord is opgenomen in de Woordenlijst Nederlandse Taal. Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal geeft als omschrijving van outplacement: «planmatige begeleiding van ontslagen of met ontslag bedreigde werknemers bij het verwerven van een passende functie in een ander bedrijf». Naar weten van de regering is er geen mooi Nederlands begrip voorhanden dat deze lading dekt.

Artikel 7c

In het nieuwe artikel 7c van de Appa worden bij algemene maatregel van bestuur nadere regels gesteld voor de situatie dat niet wordt voldaan aan de verplichtingen uit de artikelen 7a en 7b (verplichting om werk te zoeken, de outplacementvoorziening en de sanctiemaatregelen). Een formeel wettelijke regeling is daartoe inderdaad een te zwaar middel, zo meenden de leden van de VVD-fractie met de regering. Maar heeft de regering overwogen om deze nadere uitwerking voor te leggen aan het in te stellen adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren? Deze leden vroegen daarop een reactie van de regering.

De regering heeft niet overwogen om het adviescollege op dit punt in te schakelen. Dat zou alleen zinvol zijn geweest als de nadere regels bijzondere beleidskeuzes zouden vereisen waarvoor een onafhankelijk advies is aangewezen. De uitwerking van de reïntegratieverplichtingen zal echter in belangrijke mate geënt zijn op wat voor werknemers in de marktsector geldt.

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