

Vergaderjaar 2001–2002

**28 479**

## **Rechtspositie van politieke ambtsdragers**

**Nr. 1**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2002

Hierbij zend ik u de Integrale notitie rechtspositie van politieke ambtsdragers. In deze notitie wordt een meer algemene visie gegeven op de (rechts)positie van de verschillende categorieën ambtsdragers in het openbaar bestuur en wordt geformuleerd wat daarbij de verantwoordelijkheid danwel de ambitie van de overheid zou kunnen zijn. De notitie zal mogelijk een bijdrage leveren aan een debat met alle betrokken partijen.

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

## **De rechtspositie van politieke ambtsdragers**

### **Inhoudsopgave**

1. Inleiding
2. Doelstelling van het beleid
3. De taken en verantwoordelijkheden
4. De politieke ambtsdragers
5. Primaire inkomen
6. Nevenfuncties en -inkomsten
7. Pensioen
8. Uitkeringen na aftreden
9. De zorg voor gewezen ambtsdragers
10. Overige secundaire voorzieningen
11. Algemene regelingen over fiscaliteit en sociale zekerheid
12. Overzicht mogelijke voorstellen
13. Tot slot

## 1. Inleiding

Deze notitie bevat een overzicht van de financiële rechtspositie van de politieke ambtsdragers en bestuurders waarbij de respectievelijke rechtspositieregelingen in onderlinge samenhang worden gezien. De notitie is aangekondigd onder meer bij de behandeling van de notitie over de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies.<sup>1</sup>

Er is de afgelopen jaren veel overleg gevoerd over de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Er is ook veel in gang gezet en tot stand gebracht. Met betrekking tot bijvoorbeeld Appa-pensioenen is er relevante wetgeving gerealiseerd. Op het terrein van de pensioenen zijn er overigens nog de nodige voornemens. De onkostenregelingen zijn aangepast en er is een oplossing gevonden voor de WAZ-problematiek. De bezoldigingsstructuur van de wethouders is substantieel gewijzigd en de vergoedingen voor de raadsleden zijn verhoogd.

Bij de behandeling van de verschillende concrete onderwerpen is gebleken dat er een behoefte bestaat aan een overzicht van de diverse rechtspositieregelingen en aan inzicht in hoe deze zich onderling verhouden. Er spelen daarbij soms vragen over hoe de positie van de politieke ambtsdragers zich verhoudt tot bijvoorbeeld die van ambtenaren, werknemers of zelfstandigen. Dat geldt met name bij de toepasbaarheid van algemene regelingen op politieke ambtsdragers, waarbij bijvoorbeeld aan de orde komt wie daarbij de rol als (fictief) werkgever vervult. Zo gaf het wetsvoorstel inzake de onkostenvergoedingen aanleiding voor dergelijke meer principiële vragen.<sup>2</sup>

In deze notitie wordt nu een meer algemene visie gegeven op de (rechts)positie van de verschillende categorieën ambtsdragers in het openbaar bestuur en wordt geformuleerd wat daarbij de verantwoordelijkheid danwel de ambitie van de overheid zou kunnen zijn. Daarbij wil ik tevens de rechtspositieregelingen in samenhang zien en op onderlinge consistentie beoordelen. Tevens wordt gezien in hoeverre verdere modernisering en normalisering van de regelgeving wenselijk en mogelijk is. Met inachtneming van de bijzondere positie van politieke ambtsdragers dienen de rechtspositieregelingen waar mogelijk aan te sluiten bij wat gebruikelijk is in de reguliere sectoren. Voorts wil ik in deze notitie ingaan op een aantal door de Kamer aangenomen moties aangaande de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Na een weergave van de beleidsdoelstellingen en een aantal algemene overwegingen omtrent politieke ambtsdragers in de onderstaande twee paragrafen, zal in de daarop volgende paragrafen ten aanzien van de respectievelijke politieke ambtsdragers achtereenvolgens worden ingegaan op het primaire inkomen, op neveninkomsten, op de pensioenen en op de uitkeringen bij aftreden.<sup>3</sup> Daarbij wordt steeds na een feitelijke uiteenzetting een beleidsmatige beoordeling gegeven van de huidige regelgeving. In de hoofdstukken 9 en verder wordt vervolgens nader ingegaan op een aantal resterende aspecten namelijk de zorg voor gewezen politieke ambtsdragers, overige secundaire voorzieningen en op de algemene regels inzake fiscaliteit en sociale zekerheid. Paragraaf 12 bevat een overzicht van de mogelijke maatregelen die in deze notitie worden behandeld.

## 2. Doelstelling van het beleid

### 2.1 De bijzonderheid van de functies

De doelstelling van het beleid met betrekking tot de rechtspositie van politieke ambtsdragers betreft het scheppen van randvoorwaarden om de uitoefening van functies het openbaar bestuur en als volksvertegenwoor-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 27 263.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 27 827, nr. 5.

<sup>3</sup> Als bijlage is daarvan een schematisch overzicht opgenomen.

diging te waarborgen. De bezoldiging en de overige rechtspositionele voorzieningen dienen passend en toereikend te zijn. Overweging is dat de bezoldiging als zodanig niet het motief is om een politieke functie te aanvaarden. Het zijn de aard en de inhoud van politieke functies die deze aantrekkelijk maken. Anderzijds dient het bezoldigingsniveau te stroken met de inhoud van de functie en in redelijke verhouding te staan tot de beloningsstructuur in met name de publieke sector. Het bezoldigingsniveau heeft immers betekenis voor het recruiteringsbereik voor politieke functies. De beloning mag geen belemmering zijn om een politiek ambt te aanvaarden.

Politieke functies zijn in veelal functies die men tijdelijk – enige jaren – vervult. Of men na de benoemingsperiode in aanmerking komt voor een nieuwe periode is afhankelijk ook 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.

Een kenmerkend aspect van politieke functies is dat deze een bepaalde onzekerheid met zich meebrengen, ook wel aangeduid als het politieke risico. Een politiek ambtsdrager functioneert op basis van de vertrouwensregel. Aan een politieke functie kan abrupt en onverwacht een einde komen. Er is geen ontslagbescherming. Met de invoering van de dualisering van het gemeentebestuur bestaat er bij het ontslag van de wethouders ook geen beroep meer op de rechter. Voor de burgemeester bestaat deze beroepsmogelijkheid nog wel. Blijkens de jurisprudentie worden ontslagbesluiten ten aanzien van burgemeesters door de rechter echter terughoudend getoetst.

De rechtspositionele onzekerheden vereisen specifieke voorzieningen. Het onzekere aspect van de functies 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. Na vertrek uit hun politieke functie, ondervinden politieke ambtsdragers soms problemen bij het vinden van een nieuwe werkkring.

## *2.2 Representativiteit*

Er dient bij het rechtspositiebeleid aandacht te worden besteed aan de beginselen van de representatieve democratie. Deze impliceren dat alle geledingen van de samenleving in de volksvertegenwoordiging gerepresenteerd moeten kunnen zijn. Het beleid is erop gericht om met name de vertegenwoordiging van vrouwen en minderheden te bevorderen. Een daadwerkelijke afspiegeling van de samenleving is een moeilijk te realiseren situatie. Uit een in 2000 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken Koninkrijksrelaties door de Universiteit Leiden verricht onderzoek, blijkt dat er in achtergrondkenmerken reeds verschillen zijn tussen de leden van politieke partijen en de kiesgerechtigde burgers.<sup>1</sup> Tussen partijleden en kiezers is er een scheve verdeling waar het betreft onder meer geslacht, leeftijd, opleiding en beroepsachtergrond. Partijleden zijn vaker man, wat ouder en hoger opgeleid dan kiezers. Aangezien de partijleden het recruiteringspotentieel vormen, werken deze verschillen door naar de samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Opgemerkt zij overigens dat de onderzoekers het belang van deze verschillen relativeren en dat zij wijzen op het belang van representatie van in de samenleving aanwezige politieke opvattingen.

Uitgangspunt dient echter te zijn dat in beginsel alle maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd kunnen zijn. De kiezer dient zich in betekende mate in de volksvertegenwoordiging te kunnen herkennen. De primaire verantwoordelijk daarvoor ligt bij de politieke partijen. De mogelijkheden van de overheid zijn beperkt, nog los van de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de overheid tracht de personele samenstelling van de

---

<sup>1</sup> Rekrutering en representatie in een representatief bestel, R. A. Koole, J. J. M. van Holsteyn, J. A. Elkind, Universiteit Leiden, 1 mei 2000.

volksvertegenwoordiging en het openbaar bestuur direct te beïnvloeden. In dit verband zij er bijvoorbeeld op gewezen dat de democratisering van het burgemeestersambt en de daarbij toegenomen invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester, ook impliceert dat in deze de betekenis van het voorkeursbeleid van de rijksoverheid navent is afgenomen.

De mogelijkheden van de overheid zijn dus subsidiair en vooral gelegen in de facilitering en het scheppen van randvoorwaarden. De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden mogen niet leiden tot een te eenzijdige personele samenstelling van het openbaar bestuur. Enerzijds dient voorkomen te worden dat door arbeidsvoorwaardelijke maatregelen bepaalde beroepsgroepen bevoordeeld worden ten opzichte van andere groepen. In dit verband kan gewezen worden op de voorgenomen afschaffing van de zogenoemde terugkeergaranties voor ambtenaren. Anderzijds dienen waar mogelijks drempels te worden weggenomen. Ik wijs op de situatie van raadsleden in een uitkeringssituatie, maar in het bijzonder ook op de voorgestelde grondswetswijziging die voor volksvertegenwoordigers vervanging wegens zwangerschap mogelijk zal maken.<sup>1</sup> De betreffende wetsbehandeling laat echter zien dat dergelijke normaliseringen ten aanzien van politieke ambtsdragers geenszins vanzelfsprekend zijn.

### *2.3 Op de functie gericht*

Er zijn verschillende categorieën politieke ambtsdragers. Te onderscheiden zijn gekozen en benoemde ambtsdragers, functies die als hoofdfunctie worden vervuld danwel als nevenfunctie naast een hoofdfunctie elders in de samenleving. Voorts kan men onderscheiden tussen de politieke functies bij de verschillende overheidslagen; gemeenten, provincies en op landelijk niveau.

Tussen de rechtspositieregelingen bestaan zeker overeenkomsten, maar ook veel verschillen. Een kamerlid heeft een duidelijk andere rechtspositieregeling dan een burgemeester of raadslid. De inhoud van de bestaande rechtspositieregelingen is afgeleid van en wordt bepaald door de aard van de respectievelijke functies en ambten.

Een functie als voltijds dagelijks bestuurder vereist een ander arbeidsvoorwaardelijk pakket dan bijvoorbeeld een nevenfunctie als lokaal volksvertegenwoordiger. De verschillen tussen de categorieën politieke functies vereisen toegesneden voorzieningen in rechtspositionele zin. Sommige verschillen zijn te verklaren vanuit een historisch perspectief. Het geheel van voorzieningen voor alle categorieën dient echter samenhangend en consistent te zijn, daar dient het streven althans op te zijn gericht. Indien een politiek ambt in verband met bestuurlijke vernieuwing een ontwikkeling ondergaat in staatsrechtelijke zin, dient ook beoordeeld te worden of tevens de materiële rechtspositie aanpassing behoeft.<sup>2</sup>

Van belang is tevens de reeds aangeduide vraag of van de rechtspositieregelingen niet een zekere selectie uitgaat in die zin dat de regelingen voor bepaalde beroepsgroepen voordelig uitwerken door bijvoorbeeld behoud van garanties en opgebouwde aanspraken. In dat kader komt ook aan de orde het wegnemen van belemmeringen bij het overstappen tussen politieke functies alsmede de overstap tussen politieke en ambtelijke functies. Men zou als uitgangspunt kunnen hanteren dat de politieke ambtsdragers tot dezelfde beroepsgroep behoren. Het binnen de beroepsgroep aanvaarden van een nieuw politiek ambt zou vanuit deze optiek soepel moeten verlopen en niet belemmerd mogen worden door verlies van financiële aanspraken. Men zou dan bijvoorbeeld opgebouwde wachtgeldaanspraken uit een eerdere politieke functie moeten kunnen meenemen.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 28 051.

<sup>2</sup> Zie in dit verband bijvoorbeeld de motie De Cloe inzake burgemeesters, kamerstukken II 2000/2001, 28 000 VII, nr. 11.

<sup>3</sup> Zie paragraaf 7.3.

In een streven naar uniformering, zou men ook kunnen kiezen voor een verder aansluiten bij de publieke sector. Bij de rechtspositieregelingen van de politieke ambtsdragers wordt in zijn algemeenheid reeds aansluiting gezocht bij de voor het overheidspersoneel sector Rijk geldende regelingen en arbeidsvoorwaarden. Politieke ambtsdragers zijn werkzaam in het publieke domein en veelal blijkt dat arbeidsvoorwaardelijke maatregelen ten aanzien van het rijkspersoneel – indien toepasbaar – tevens van belang zijn voor de politieke functionarissen. Een dergelijke koppeling beperkt ook de noodzaak tot stelselmatige beraadslagingen over de aanpassing van het arbeidsvoorwaardenpakket. Ongeschreven regel bij het arbeidsvoorwaardenbeleid voor politieke ambtsdragers is dat de ontwikkelingen uit de sector Rijk gevolgd worden tenzij er, gelet op de bijzonderheid van het ambt, redenen zijn ervan af te wijken. Bij een benadering van politieke ambtsdragers als specifieke beroepsgroep kan men ook vraagtekens plaatsen. Het aansluiten bij ambtelijke regelingen en het bevorderen van de mogelijkheid van een politieke carrière zou niet mogen leiden tot een relatieve benadeling van kandidaten uit andere beroepsgroepen.

### **3. De taken en verantwoordelijkheden**

#### *3.1 De werkgeversrol*

Alvorens in onderstaande paragrafen in te gaan op de verschillende concrete rechtspositionele aspecten, lijkt het juist eerst stil te staan bij de verantwoordelijkheden die er in dat opzicht berusten bij het Rijk en bij andere betrokkenen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een substantiële beleidsverantwoordelijkheid. Dat betekent echter niet dat hij ten aanzien van de politieke ambtsdragers een functie heeft als daadwerkelijk werkgever. Een eenduidige werkgever van politieke ambtsdragers is niet aanwijsbaar. Er zijn meerdere instanties en organisaties die op enigerlei wijze bemoeienis hebben met de personele en rechtspositionele belangen van de politieke functionarissen. Naast de minister hebben ook de gemeenten en provincies een verantwoordelijkheid om een bijdrage te leveren aan goede werkomstandigheden voor gemeenteen provinciebestuurders. Bij de Kamer bestaat er een dergelijke zorg waar het de kamerleden betreft. Politieke partijen hebben bij uitstek een taak bij het werven van kandidaten en het zorgdragen voor scholing en vorming van het politieke kader. En tenslotte is er een belangrijke verantwoordelijkheid voor de wet- en regelgevende organen.

Alleen ten aanzien van burgemeesters zou men kunnen stellen dat de minister een duidelijke werkgeversrol heeft te vervullen. De meer directe zorg en verantwoordelijkheid voor deze beroepsgroep houdt verband met de ambtelijke oorsprong van het burgemeestersambt met name ook waar het betreft de verhouding met het Rijk. De meer directe relatie komt ook tot uitdrukking in de rechtspositieregeling van de burgemeester die geworteld is in het ambtenarenrecht en daarvan ook nog bepaalde kenmerken vertoont.<sup>1</sup> Zo zijn er normen gesteld omtrent het gedrag en het functioneren van deze bestuurders en een normschending kan worden betrokken bij de besluitvorming omtrent ontslag of herbenoeming.<sup>2</sup> In deze relatie past bijvoorbeeld ook het zorgdragen voor een gedegen opleidings- en personeelsbeleid. De werkgeverspositie van de minister vloeit primair voort uit de verantwoordelijkheid voor benoeming en ontslag van burgemeesters. De benoeming van een burgemeester door de Kroon impliceert een verantwoordelijkheid van het Rijk voor het functioneren van de burgemeesters zeker als beroepsgroep. De burgemeester moet in staat zijn en worden gesteld om het ambt naar behoren uit te oefenen.

---

<sup>1</sup> In deze notitie zal aan de orde de vraag of gelet op de ontwikkeling van het burgemeestersambt, bepaalde ambtelijke aspecten van de rechtspositieregeling niet voor vernieuwing in aanmerking komen.

<sup>2</sup> Ingevolge artikel 37 van het Rechtspositiebesluit burgemeesters dient deze zich te onthouden van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt kunnen schaden. Onbekwaamheid of ongeschiktheid voor het ambt is ingevolge artikel 44 een ontslaggrond.

Zoals gezegd is de verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de overige politieke ambtsdragers van een andere aard.

### 3.2 De fictieve werkgevers

De politieke ambtsdragers zijn geen werknemers, zeker niet in de gebruikelijke betekenis van het woord. Zij bekleden functies die in belangrijke mate «eigenstandig» zijn. De ambtsdragers hebben elementen in zich van zowel «zelfstandigen» als van werknemers. De mate waarin er kenmerken zijn van een werknemerschap is ook zeer verschillend voor de diverse categorieën politieke ambtsdragers. Een burgemeester bijvoorbeeld heeft veel meer «werknemerskenmerken» dan een raadslid.

Voor alle politieke ambtsdragers geldt dat er geen sprake is van een ondergeschiktheid aan een bevoegd gezag. Bij een ambtelijke overheidsorganisatie is er duidelijk een hiërarchische structuur en een bevoegd gezag. Beslissingen over bijvoorbeeld benoeming, individuele beloning en praktische aangelegenheden zoals het opnemen van verlof en andere zaken met betrekking tot het dagelijks functioneren van het personeel geschieden binnen deze gezagstructuur en ambtelijke organisatie. Voor politieke ambtsdragers bestaat er geen gezagsstructuur. Desalniettemin dienen er allerlei rechtspositionele en administratieve beslissingen te worden genomen, waaronder ook (technische) beslissingen en handelingen in het kader van dagelijkse praktijk. Het ontbreken van een eenduidige werkgever, wil immers niet zeggen dat er geen bedrijfsmatige functies en handelingen moeten worden verricht. Er worden bezoldigingen uitbetaald, belastingen en premies afgedragen, declaraties afgewikkeld, kantoorbenodigdheden en dienstauto's ter beschikking gesteld, enzovoort. Ten aanzien van bijvoorbeeld burgemeesters en wethouders worden deze taken door de gemeente verricht. Daar waar bepaalde regelingen uitgaan van een (fictief of pseudo) werkgever, wordt deze rol ten aanzien van burgemeesters of wethouders ook door de gemeente vervuld. Voor de toepassing van regelingen op het terrein van bijvoorbeeld sociale zekerheid of de fiscaliteit dient er veelal een instantie te zijn die voor de toepassing van die regelingen verzoeken in behandeling kan nemen of beslissingen kan nemen die ten aanzien van reguliere werknemers door de werkgever worden verricht.<sup>1</sup>

### 3.3 Collectieve maatregelen

Het is nodig onderscheid te maken tussen enerzijds meer concrete handelingen en besluiten ten aanzien van individuele ambtsdragers en anderzijds het bredere arbeidsvoorwaarden- en personeelsbeleid met betrekking tot politieke ambtsdragers als beroepsgroep. De verantwoordelijkheid voor het bredere beleid is onderwerp van deze notitie.

Er worden immers ten aanzien van de ambtsdragers velerlei collectieve arbeidsvoorwaardelijke maatregelen getroffen zoals bijvoorbeeld het vaststellen van bezoldigingsniveaus, het treffen van kostenregelingen en het vormgeven van pensioenvoorzieningen. Voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bestaat er in het bijzonder een verantwoordelijkheid voor de inrichting en structuur van het systeem van rechtspositionele en arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen. Dit zou men ook kunnen aanduiden als de systeemverantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid vloeit direct voort uit de zorg voor een kwalitatief hoogstaand openbaar bestuur. Dat streven impliceert het scheppen van zodanige randvoorwaarden dat politieke ambtsdragers goed zijn toegerust en gemotiveerd blijven om hun functies op adequate wijze te vervullen. Als gezegd berust deze verantwoordelijkheid niet bij uitsluiting bij de minister. Het is een gedeelde zorg.

---

<sup>1</sup> Vergelijk bijvoorbeeld de fiscale mogelijkheid voor politieke ambtsdragers om door «opting-in» onder de loonbelasting te komen op verzoek van de fictieve werknemer en werkgever.

Deze notitie richt zich in hoofdzaak op de materiele of financiële rechtspositie. Zoals in de voorgaande paragrafen is uiteengezet, is de rechtspositie van de politieke ambtsdragers vervat in wetten en amvb's. Dit impliceert dat de organen die belast zijn met het vaststellen van deze regelingen ook een inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen. Het is in dit verband dat genoemde systeemverantwoordelijkheid van de minister met name tot uitdrukking komt. De uitoefening van deze verantwoordelijkheid geschiedt uiteraard binnen de grondwettelijke kaders die gelden voor de vaststelling van wet- en regelgeving. Dit betekent dat deze verantwoordelijkheid van de minister niet in gelijke mate geldt voor alle politieke ambtsdragers, maar in hoge mate bepaald wordt door de aard van de regeling waarin de rechtspositie is vervat. Daar waar – als voorbeeld – de beloningsstructuur van wethouders bij amvb wordt geregeld is de verantwoordelijkheid van de minister een andere dan voor de beloningstructuur voor kamerleden aangezien deze bij wet wordt geregeld. Naast deze staatsrechtelijke benadering is de zorg en daarmee de verantwoordelijkheid van de minister voor het systeem te herleiden uit het gegeven dat de voorbereidingen en de werkzaamheden benodigd voor het ontwerpen van de rechtspositionele regelingen door de minister worden verricht. Dit betreft ook het voeren van het benodigde overleg.

Naast de maatregelen specifiek gericht en toegesneden op de politieke ambtsdragers, zijn overigens op hen ook veel algemene wettelijke regelingen van toepassing op het gebied van fiscaliteit en sociale zekerheid en onder omstandigheden zijn ook bepaalde regelingen voor werknemers danwel zelfstandigen van toepassing. Dit kan soms vragen oproepen die in paragraaf 11 nog nader aan de orde zullen komen.

### 3.4 Het overleg

Over de arbeidsvoorwaarden en de rechtspositieregelingen van politieke ambtsdragers vindt overleg plaats. Het spreekt immers voor zich dat regelingen niet worden gewijzigd dan nadat daarover met belanghebbenden of hun vertegenwoordigers overleg is geweest. Alleen burgemeesters kennen een Georganiseerd overleg waarin zij ook worden vertegenwoordigd door vakcentrales (het GO burgemeesters). Het Rechtspositiebesluit burgemeesters bevat uitvoerige voorschriften over het overleg. De structuur en inrichting van het overleg is vrijwel identiek aan het overleg zoals dat door het overheidspersoneel met de werkgever wordt gevoerd. Het gegeven dat het arbeidsvoorwaardenoverleg met burgemeesters is vormgegeven op de voet van een ambtelijk arbeidsvoorwaardenoverleg vloeit voort uit de eerder beschreven werkgevers/werknemers verhouding die met betrekking tot het burgemeestersambt aanwezig is. Ook voor de commissarissen geldt een dergelijke overlegregeling met dien verstande dat deze beduidend beknopter is geformuleerd.

Er bestaat geen gereguleerd overleg ten behoeve van de andere gemeente- en provinciebestuurders. De respectieve rechtspositiebesluiten kennen daaromtrent dan ook geen bepalingen. Dit is te verklaren vanuit het ontbreken van een werkgevers/werknemers situatie. Het overleg met betrekking tot deze ambtsdragers geschiedt in een meer bestuurlijk kader. Met betrekking tot wethouders en raadsleden respectievelijk gedeputeerden en statenleden vindt namelijk overleg plaats met VNG en IPO. Deze organisaties behartigen de rechtspositionele belangen van de genoemde politieke ambtsdragers.<sup>1</sup>

Bijzonder naar zijn aard is het overleg over de rechtspositie van kamerleden. Aangezien deze rechtspositie bij wet wordt vastgesteld, vindt het overleg en de besluitvorming plaats met en door de Staten-Generaal in het kader van het wetgevingsproces. Uiteraard vinden er ook zonodig besprekingen plaats ter voorbereiding van wetsvoorstellen waarbij veelal de commissie Emolumenten een bijzondere adviserende rol vervult.

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Loon naar werken, VNG-publicaties over de rechtspositie van gemeenteraadsleden en wethouders (maart-september 2000).



## 4. De politieke ambtsdragers

### 4.1 Verschillende categorieën

Om te komen tot een inzicht in en een beoordeling van de vereiste samenhang, wordt in deze notitie allereerst een beschrijving gegeven van de verschillende categorieën politieke ambtsdragers en bestuurders. Aangegeven wordt wat kenmerkend is voor deze ambten en waarin zij zich onderling en van andere beroepsbeoefenaars onderscheiden. Vervolgens wordt in deze notitie bezien tot welke rechtspositieregelingen dit heeft geleid.

Daar waar in deze notitie wordt gesproken van politieke ambtsdragers is dit bedoeld in brede zin, dat wil zeggen de diverse functionarissen die politieke ambten in het openbaar bestuur vervullen.

Voor het begrip politieke ambtsdrager is niet eenvoudig een sluitende en scherpomlijnde definitie te geven. Het betreft ambten en functies die worden vervuld op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau. De aard van de politieke functies is zeer divers en varieert van raads- of statenlid tot burgemeester en kamerlid. Politieke ambtsdragers vervullen ambten waarbij men functioneert in het politieke domein en het democratisch krachtenveld. Het betreft daarmee in ieder geval de (direct) gekozen volksvertegenwoordigers, namelijk de raads- en statenleden en de leden van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal. Er zijn echter ook ambtsdragers zoals ministers en staatssecretarissen die niet worden gekozen, maar benoemd. Ook wethouders worden ingevolge de wetgeving tot dualisering van het gemeentebestuur, benoemd – door de raad – zonder dat zij aan verkiezingen behoeven te hebben deelgenomen. Deze benoemde bestuurders worden evenzeer tot de politieke ambtsdragers gerekend.

Voor een zekere afbakening van het begrip politieke ambtsdrager zou men kunnen uitgaan van het criterium dat het betreft de overheidsfunctionarissen die direct of indirect worden gekozen danwel van wie de positie is gebaseerd op de politieke vertrouwensregel of -norm. In de verhouding tussen parlement en minister bijvoorbeeld geldt dat een minister die het vertrouwen van het parlement niet meer heeft, moet aftreden. Op gemeentelijk niveau kan een wethouder die het vertrouwen van de raad ontbeert, evenzeer worden ontslagen.

Ook het burgemeestersambt heeft zich tot een politieke functie ontwikkeld. De wet tot aanpassing van de procedure tot benoeming van de burgemeester heeft de invloed van de gemeenteraad op de benoeming, herbenoeming en het ontslag van de burgemeester vergroot.<sup>1</sup> Dit komt vooral tot uiting in het recht van aanbeveling van de gemeenteraad bij benoeming van een burgemeester. Gemeenteraden hebben daarbij de mogelijkheid een raadplegend referendum over kandidaten te houden voordat de aanbeveling wordt opgesteld. Bij het opstellen van de aanbeveling betreft de raad de bevindingen van de vertrouwenscommissie en – indien het raadplegend referendum is gehouden – de uitkomst van deze raadpleging.<sup>2</sup> De minister volgt in zijn voordracht in beginsel de aanbeveling van de raad, tenzij zwaarwegende gronden aanleiding tot afwijking geven.

De burgemeester kan bij koninklijk besluit op voordracht van de minister worden ontslagen.<sup>3</sup> Indien sprake is van een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, kan de raad een aanbeveling tot ontslag doen. Daarmee is in zekere zin ook de vertrouwensnorm voor de burgemeester gecodificeerd. Het ambt is ingebed in de gemeentelijke democratie. De burgemeester heeft nog meer de kenmerken van een politieke ambtsdrager gekregen.

---

<sup>1</sup> Stb. 2001, 358.

<sup>2</sup> Artikel 61 Gemeentewet en de ambtsinstructie.

<sup>3</sup> Artikel 61b Gemeentewet.

Opgemerkt is reeds dat de rechtspositie van burgemeesters zich nog steeds kenmerkt door veel ambtelijke aspecten en ook nog enige elementen bevat die verband houden met een directe verhouding ten opzichte van het Rijk. Dit is uiteraard te verklaren uit de historische achtergrond van het ambt.<sup>1</sup> De van oorsprong enigszins ambtelijke positie van de burgemeester is ook de verklaring waarom veel regelingen voor ambtenaren en werknemers direct en onverkort van toepassing zijn op burgemeesters en overigens ook op de commissarissen van de Koningin. In latere paragrafen zal daar nader op worden ingegaan.

#### 4.2 Ambtenarenwet

Politieke ambtsdragers zijn overheidsfunctionarissen, maar kunnen niet worden aangemerkt als ambtenaren en dienen buiten de reikwijdte van het ambtenarenrecht te blijven. Bij politieke ambtsdragers is er geen sprake van een gezagsverhouding en elementen zoals bij voorbeeld de voor ambtenaren geldende rechtsbescherming stroken niet met de politieke functie. Er zijn anderzijds politieke ambtsdragers die nog bepaalde aspecten van het ambtenaarschap in zich verenigen. Dat is als gezegd het geval voor de burgemeesters, maar het geldt ook voor ministers en de commissarissen van de Koningin. Ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet is degene die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. De Ambtenarenwet plaatst in artikel 2 een aantal politieke bestuurders buiten de werking van deze wet. Zo worden ministers en commissarissen van de Koningin op deze wijze uitgezonderd. Het wetsartikel is echter niet volledig en behoeft aanvulling. Ook burgemeesters dienen nog te worden uitgezonderd. Formeel ressorteren deze nu nog onder de Ambtenarenwet.

#### 4.3 Afbakening

Niet alle politieke ambtsdragers worden in deze notitie behandeld. Er is voor gekozen de leden van het Europees Parlement buiten beschouwing te laten. Deze parlementariërs behoren uiteraard tot de politieke ambtsdragers. De rechtspositionele regelgeving zal in de nabije toekomst echter volledig op Europees niveau geschieden, zodat bespreking in onderhavige beleidsnotitie minder aangewezen is.

Ook waterschapsbestuurders kunnen als politiek ambtsdrager worden aangemerkt. Het betreft immers gekozen bestuurders. Zij komen in deze notitie echter minder in beeld, vanuit de overweging dat de waterschapsbesturen niet gerekend kunnen worden tot het politieke domein in de gebruikelijke betekenis. Het waterschapsbestuur betreft ook geen integraal bestuur. Opgemerkt zij wel dat regelgeving zoals de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) op de waterschapsbestuurders van overeenkomstige toepassing is<sup>2</sup> en dat ook veelal aansluiting wordt gezocht bij de rechtspositiebesluiten voor gemeentebestuurders. Dat betekent bijvoorbeeld dat het beleid ten aanzien van de Appa-pensioenen doorwerking heeft ten aanzien van de waterschapsbestuurders.

Onder politieke ambtsdragers worden niet verstaan de leden van de Raad van State, de Rekenkamer en de Nationale ombudsman. Overigens zijn de rechtspositieregelingen van de leden van deze Hoge Colleges van Staat in een aantal opzichten wel vergelijkbaar en vertonen overeenkomsten met die van politieke ambtsdragers.

---

<sup>1</sup> Het rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie geeft een zeer uitvoerige beschrijving van de historische ontwikkeling van het burgemeestersambt (blz. 267 e.v.)

<sup>2</sup> Artikel 44 Waterschapswet.

Gelet op het bovenstaande zal in deze notitie gericht worden ingegaan op:

- Ministers en staatssecretarissen.
- Leden van de Tweede Kamer
- Leden van de Eerste Kamer.

- Burgemeesters en commissarissen van de Koningin.
- Wethouders en gedeputeerden.
- Raads en statenleden.

In de volgende paragrafen wordt ten aanzien van deze categorieën politieke ambtsdragers ingegaan op het primaire inkomen, nevenfuncties, het pensioen en de uitkering bij aftreden. Daarbij wordt steeds eerst een weergave gegeven van de huidige feitelijke situatie.

## 5. Primaire inkomen

### 5.1 Beschrijving

De beloning van de respectievelijke politieke ambtsdragers wordt in de regelgeving aangeduid met verschillende termen, zoals bezoldiging, schadeloosstelling en vergoeding voor de werkzaamheden. In het onderstaande overzicht ingegaan op de beloningsregelingen en het beloningsniveau. Bij de genoemde bedragen wordt steeds uitgegaan van de situatie op 1 januari 2002.

#### *Ministers en staatssecretarissen*

De bezoldiging van bewindspersonen is geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. De bezoldiging van ministers bedraagt € 9 123 per maand (niveau 21). De bezoldiging van staatssecretarissen is bepaald op € 8 558 per maand (niveau 20). Het bezoldigingsniveau van bewindslieden maakt deel uit van de zogenoemde topstructuur, dat wil zeggen de beloningstructuur van de hoge politieke functies en van de ambtelijke top.

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 salarissen van de functionarissen met een hoger inkomen werden teruggebracht tot het ministersniveau. Redenen voor de herziening van de toen bestaande salarisstructuur waren dat er nauwelijks samenhang bestond tussen de salarissen. Naar het oordeel van het toenmalig kabinet zou het bedrag van het hoogste niveau overeen moeten komen met het salaris van een minister. De topstructuur was in dat opzicht normerend bedoeld. Daarnaast achtte het kabinet de matiging van de topinkomens van wezenlijk belang vanwege de voorbeeldwerking op de toen noodzakelijke algemene loonmatiging.

De bezoldiging en de belangrijkste elementen van de rechtspositie van bewindspersonen zijn in de wet vastgelegd. Anders dan bijvoorbeeld ten aanzien van kamerleden, vereist de Grondwet geen wettelijke regeling. De wetgever heeft het echter wenselijk geacht dat de waarborg van een wettelijke regeling ook voor ministers en staatssecretarissen geldt. Openheid en controle zijn ermee gebaat dat de rechtspositie van bewindspersonen in de wet wordt geregeld of van een wettelijke grondslag wordt voorzien.<sup>1</sup> De bezoldiging wordt bij algemene maatregel aangepast aan de procentuele salarisontwikkeling van het rijkspersoneel.

#### *Leden van de Tweede Kamer*

De beloning van kamerleden is geregeld in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer. Voor een wijziging van deze wet is een gekwalificeerde meerderheid benodigd. Artikel 63 van de Grondwet bepaalt dat geldelijke voorzieningen van kamerleden bij wet worden geregeld en dat deze wet een twee derden meerderheid vereist.

De kamerleden ontvangen een schadeloosstelling waarvan de hoogte overeenkomt met het maximum van schaal 16 van het BBRA. Dit niveau van de schadeloosstelling is bepaald bij wet van 30 mei 1997, op grond waarvan de bedragen van het niveau van schaal 14 naar schaal 16 werden

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1992–1993, 23 072, nr 3.

verhoogd.<sup>1</sup> De koppeling aan schaal 16 was in lijn met een aanbeveling van de commissie Functiewaardering leden Tweede Kamer (commissie Van Kemenade). Het betreft nu het bedrag van € 6 435 per maand. De voorzitter van de Tweede Kamer ontvangt naast de schadeloosstelling een toelage die 34% van de schadeloosstelling bedraagt. Dit leidt tot een bedrag van € 8 622. Er gelden ook toelagen voor de ondervoorzitters en voor de fractievoorzitters.

#### *Leden van de Eerste Kamer*

De rechtspositie van de leden van de Eerste Kamer is geregeld in de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een functie die men als nevenfunctie uitoefent. Bij de vaststelling van het bedrag van de vergoeding voor de werkzaamheden voor de Eerste Kamer is uitgegaan van een kwart van de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer. Bij bovengenoemde wetswijziging van 1997 zijn de bedragen voor de Eerste Kamer evenredig verhoogd. Het betreft daarmee nu een bedrag van € 1 696 per maand.

De voorzitter van de Eerste Kamer ontvangt een bedrag aan schadeloosstelling ter hoogte van de helft van de schadeloosstelling van een lid van de Tweede Kamer en de helft van de toelage van de voorzitter van de Tweede Kamer. Het bedrag komt daarmee op € 4 311.

#### *Burgemeesters en commissarissen van de Koningin*

Zoals dat geldt voor alle gemeente- en provinciebestuurders, is de financiële rechtspositie van de burgemeester geregeld bij algemene maatregel van bestuur (aangeduid met rechtspositiebesluit).

De bezoldiging van de burgemeester is afhankelijk van de gemeentegrootte, dat wil zeggen gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Uitgangspunt is dat de zwaarte van de werkzaamheden voor een groot deel met het inwonertal samenhangt.

De gemeenten zijn daartoe ingedeeld in elf inwonersklassen. De bezoldigingsniveaus binnen een gemeenteklasse corresponderen met de BBRA schalen 11 tot en met 21, met dien verstande dat het aantal periodieken (7) in de schalen minder is ten opzichte van het BBRA. Inschaling vindt plaats op één van de zeven bezoldigingsperiodieken en is gebaseerd op het laatst verdiende salaris. Jaarlijks wordt de periodiek binnen een klasse met één verhoogd. In de hoogste gemeenteklasse geldt een vast bedrag behorende bij BBRA schaal 21. Dit bedrag geldt voor alle ambtsdragers in schaal 21, (zie eerder topstructuur). Burgemeesters die een leeftijd van 55 jaar bereikt hebben, genieten de maximumbezoldiging voor de klasse waarin de gemeente is ingedeeld.

Het rechtspositiebesluit met betrekking tot de commissarissen van de Koningin (amvb) kent een bezoldiging toe ter hoogte van het bezoldigingsniveau 21 (€ 9 123). De hoogte van de bezoldiging is gelijk voor alle provincies en onafhankelijk van omvang of inwonertal van de provincie.

#### *Wethouders en gedeputeerden*

Het rechtspositiebesluit wethouders (amvb) bevat een bezoldigings-systematiek, waarbij de bedragen evenals bij burgemeesters gerelateerd zijn aan inwonersklassen.

Bij gemeenten met minder dan 18 000 inwoners geldt dat de wethouders in deeltijd worden bezoldigd. Afhankelijk van het inwonertal is een deeltijdfactor (tijdbestedingsnorm) van toepassing.

De bedragen voor de bezoldiging van wethouders zijn recentelijk verhoogd en gerelateerd aan de bezoldiging van de burgemeester. Het wethouderssalaris is op ongeveer 90% van het burgemeesterssalaris gesteld. Teneinde het inkomenseffect voor wethouders in de kleine gemeenten te versterken is voorts de tijdbestedingsnorm in de kleinere gemeenten verhoogd.

---

<sup>1</sup> Stb. 250, 1997.

Recentelijk is ten aanzien van de deeltijdwethouders een wijziging van het rechtspositiebesluit in procedure gebracht. Door verschillende gemeenten en de VNG was verzocht keuzemogelijkheden bij de bepaling van de tijdbestedingsnorm mogelijk te maken. Voorzien wordt in een beloningssystematiek waarbij de gemeenten onder de 18 000 inwoners ervoor kunnen kiezen meer wethouders aan te stellen met een lagere tijdbestedingsnorm danwel minder met een hogere tijdbestedingsnorm. Bezien zal moeten worden of aldus toereikend is voorzien in de behoefte aan flexibilisering danwel dat verdergaande aanpassingen benodigd zijn.

De bezoldiging van gedeputeerden is verbonden aan schaal 17 BBRA en geldt voor iedere provincie, ongeacht de omvang van de provincie. Aan dit bezoldigingsniveau ligt een functiewaarderingsonderzoek gedeputeerden (1991) ten grondslag.

#### *Raads en statenleden.*

De financiële voorzieningen voor raads- en statenleden zijn vervat in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden respectievelijk het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden (amvb's). Het lidmaatschap van gemeenteraad of provinciale staten wordt gezien als een nevenfunctie naast de hoofdfunctie elders in de maatschappij. De visie op het raadslidmaatschap en de daarop gebaseerde beloningssystematiek vindt zijn oorsprong in het rapport van de commissie Merx. Deze door de VNG ingestelde commissie had in 1976 onderzoek verricht naar de vervulling van het raadslidmaatschap en aanbevelingen gedaan voor de financiële positie van raadsleden.<sup>1</sup> De vergoeding die raads- en statenleden ontvangen, betreft geen vergoeding voor verrichte arbeid, maar dient gezien te worden als een compensatie voor mogelijke inkomensderving in de hoofdfunctie.

De vergoeding voor raadsleden is gerelateerd aan inwonersklassen (18). Recentelijk (per 2001) zijn de bedragen procentueel verhoogd. Daarbij is in lijn met de verhoging voor wethouders, de nadruk gelegd op de raadsleden in de kleinere gemeenten. De vergoedingsbedragen variëren van € 167 per maand in de kleinste tot € 1 743 per maand in de grootste gemeenten. De raad kan bij verordening tot ten hoogste 20% naar beneden afwijken van deze bedragen. De raad kan voorts bepalen dat 20% van de vergoeding wordt uitbetaald op basis van het aantal bijgewoonde vergaderingen (presentiegeld).

De vergoeding voor statenleden bedraagt € 862 per maand, ongeacht de omvang van de provincie. Provinciale staten kunnen bij verordening tot ten hoogste 20% naar beneden afwijken van dit bedrag. De staten kunnen voorts bepalen dat 20% van de vergoeding wordt uitbetaald in de vorm van presentiegeld.

#### *5.2 Het beloningsniveau*

Er vindt geregeld debat plaats over de vraag of het bezoldigingsniveau van de politieke ambtsdragers toereikend is. Niet onbelangrijk is dat het noodzakelijkerwijs politieke organen zijn die standpunten moeten bepalen ten aanzien van de beloning van politieke functionarissen. Bij discussies over de beloning van politieke ambtsdragers doet zich het dilemma voor dat enerzijds behoefte is aan objectieve criteria om een passend bezoldigingsniveau te bepalen, maar dat anderzijds politieke functies zodanig eigenstandig zijn dat klassieke benaderingen van functiewaardering niet eenvoudigweg toepasbaar blijken. Dat betekent echter niet dat adviezen op basis van functiewaarderingsonderzoeken niet een goede grondslag kunnen bieden voor besluitvorming. De uiteindelijke besluitvorming betreft echter steeds een politiek-bestuurlijke afweging. In het verleden en ook recentelijk zijn op basis van functiewaarderingsonderzoek wijzigingen aangebracht in de beloningstructuur van politieke

<sup>1</sup> Zie kamerstukken II, 2001–2002, 27 263, nr. 7.

ambtsdragers. Er is eertijds een functiewaarderingsonderzoek verricht ten aanzien van gedeputeerden en ook van het lidmaatschap van de Tweede Kamer heeft een waardering plaatsgevonden. Ook aan de zeer recente herziening van de beloningstructuur van wethouders lag een onderzoek ten grondslag.

Het onderscheid tussen fulltime ambten en functies die men als nevenfunctie vervult, komt met name ook tot uitdrukking in de beloning. Een vergoeding voor de werkzaamheden dient in alle gevallen redelijk te zijn. Uitsluitend voor de hoofdfuncties geldt echter dat de beloning beoogt in het daadwerkelijke inkomen of levensonderhoud te voorzien. De beloning dient daarbij passend te zijn met inhoud en zwaarte van deze functie. De waardering van het raads- en statenlidmaatschap gaat uit van een andere benadering.

Bij de beraadslagingen over de bezoldiging van wethouders is tevens gesproken over de wenselijkheid om voor politieke ambtsdragers een periodiekenstelsel te hanteren. Bij een periodiekenstelsel gelden loonschalen met een aantal beloningsstappen. Geconcludeerd is dat een periodiekenstelsel duidelijk gerelateerd is aan een ambtelijke rechtspositie en niet goed past bij politieke ambten. Op dit moment gelden voor alle politieke ambtsdragers dan ook vaste bedragen. Alleen voor burgemeesters bestaat er nog een periodiekenstructuur in lijn met de BBRA-tabellen. Gezien de politieke context waarin de burgemeester in toenemende mate functioneert, is de vraag echter gerechtvaardigd of het geldende periodiekenstelsel nog passend is. Er worden aan het functioneren van de burgemeester geen directe beloningsbeslissingen verbonden. Er ontbreekt ook een duidelijke gezagsverhouding. Op dit moment ben ik in overleg met het Georganiseerd overleg burgemeesters om de mogelijkheid te bezien ook dit stelsel te vervangen door een beloningsstructuur met vaste bedragen.

### *5.3 Arbeidsduur en taakfunctie*

De koppeling aan de loonontwikkeling van het rijksperoneel kan onder omstandigheden tot dissonanties leiden. Een duidelijk voorbeeld vormt de situatie dat er wijzigingen in de arbeidsduur plaatsvinden. Een wezenlijk kenmerk van politieke ambten is dat het taakfuncties betreft en er geen arbeidstijdenregelingen gelden.

De koppeling aan de loonontwikkeling is technisch aangebracht door aan te sluiten bij de ontwikkeling van de salarisbedragen van het overheidsperoneel. Dit geldt overigens niet alleen voor genoemde landelijke ambtsdragers en functionarissen, maar ook voor politieke ambtsdragers bij gemeenten en provincies. Ook zij zijn gekoppeld aan de loonontwikkeling van het rijksperoneel. Voor bijvoorbeeld burgemeesters en wethouders gelden bezoldigingsniveaus die corresponderen met bedragen in de loontabellen van het BBRA. Wijzigingen in het BBRA worden overgenomen in de tabellen die voor burgemeesters en wethouders gelden. De aansluiting bij de ontwikkeling van het BBRA en de salarisbedragen voor het overheidsperoneel, betekent dat er een koppeling is met de ontwikkeling van maandsalarissen. Dit lijkt op zich ook voor de hand te liggen. De hoogte en de ontwikkeling van deze salarisbedragen houden echter ook verband met de duur van de voor het overheidsperoneel geldende werkweken en daaromtrent gemaakte afspraken. Meermaals hebben zich daar in de afgelopen jaren en ook zeer recent wijzigingen voorgedaan. Wijzigingen in de arbeidstijden of werkweken hebben consequenties voor de voor het overheidsperoneel geldende de maandelijkse salarisbedragen en aldus ook consequenties voor de beloning van onderhavige politieke ambtsdragers en functionarissen. Voor de onderhavige ambten en politieke functies gelden er als gezegd geen arbeidstijdenregelingen.

Dit resulteerde in een zeker nadeel bij de invoering van de arbeidsduurverkortings voor het rijkspersoneel van 40 uur naar achtereenvolgens de 38- en de 36-urige werkweek. Voor het rijkspersoneel ging deze arbeidsduurverkortings immers gepaard met een gematigde loonontwikkeling. De genoemde functionarissen en politieke ambtsdragers ondervonden – door de koppeling – wel de gematigde loonontwikkeling maar hadden geen voordeel in de vorm van werktijdvermindering.

In de Arbeidsvoorwaardenovereenkomst sector Rijk 2001–2002 is inzake de arbeidsduur overeengekomen dat per 1 april 2002 de arbeidsduur wordt geflexibiliseerd. De norm voor de arbeidsduur blijft 36 uur per week. Op verzoek van de ambtenaar kan diens individuele arbeidsduur structureel worden verhoogd tot maximaal 40 uur per week, indien het dienstbelang zich daartegen niet verzet. Deze verlenging werkt door naar de bijbehorende arbeidsgerelateerde aanspraken zoals salaris, sociale uitkeringen en pensioen. Voor politieke ambtsdragers die doorgaans meer dan 40 uur per week werken, is deze keuze in de huidige systematiek niet mogelijk. Bezien zou moeten worden of en op welke wijze dit aspect van de RijksCAO alsnog moet worden doorvertaald naar politieke ambtsdragers. Een en ander noopt ook tot een bijstelling van de koppelings-systematiek.

#### *5.4 Herijking beloningstructuur*

Bij de beoordeling van het beloningsniveau van politieke ambtsdragers ligt het voor de hand ook deze in onderlinge samenhang te bezien en daarbij een zekere waarderende vergelijking te maken. De beloningstructuur houdt uiteraard verband met inhoud en zwaarte van de functies, maar dient ook te stroken met de bestuurlijke verhoudingen. Als men bijvoorbeeld een zwaardere functie aanvaardt, dient dit ook in de bezoldiging tot uitdrukking te komen. Bij de recente aanpassing van de bezoldigingstructuur van de wethouders is een expliciete relatie gelegd met de bezoldiging van de burgemeester. De bezoldiging van de wethouder is gesteld op ongeveer 90% van het burgemeestersbedrag. Men zou natuurlijk de vraag kunnen stellen of dergelijke vergelijkingen in breder verband mogelijk zijn. De schadeloosstelling van de Kamervoorzitter staat in een bepaalde verhouding tot het bedrag voor kamerleden. Het wethouderssalaris in de grootste gemeenten is identiek aan dat van een staatssecretaris. Het bedrag dat geldt voor een commissaris van de Koningin is gelijk aan een ministerssalaris. Deze onderlinge verbanden vloeien deels voort uit de eerder genoemde topstructuur (de beloningsniveaus 19, 20 en 21). Deze structuur bepaalde het hoogste niveau van de politieke functies, alsmede van de gehele ambtelijke top.

Recentelijk is de Kamer geïnformeerd over de totstandkoming van de beloningsontwikkeling van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk.<sup>1</sup> Het blijkt dat er grote verschillen zijn in inkomensniveaus van topfunctionarissen. Uit het onderzoek naar de beloningspositie van de ambtelijke en politieke topstructuur sector Rijk blijkt dat de inkomenspositie van de top afwijkt van de inkomenspositie in relevante deelmarkten. Het kabinet meent dat deze beloningspositie nadere aandacht behoeft. Daarom wordt een beloningscommissie ingesteld, die op basis van een inventarisatie en andere relevante informatie het kabinet adviseert over uiteenlopende beloningsvraagstukken die spelen rondom de beloning van topfunctionarissen in de publieke sector. De commissie krijgt onder meer als taak de ijkings van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk aan relevante deelarbeidsmarkten.

De uitkomsten van deze ijkings zal mogelijk ook aanknopingspunten kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de belonings-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 28 000 VII, 53.

posities van de politieke ambtsdragers. Het ligt in ieder geval voor de hand alsdan te bezien hoe conclusies ten aanzien van de ambtelijke en politieke top bij het Rijk zich verhouden tot de politieke topfuncties bij gemeenten en provincies. In dat kader zou tevens onderzocht kunnen worden of de beloning van provinciebestuurders op overeenkomstige wijze als bij gemeentebestuurders gerelateerd kan worden aan inwonertallen.

### 5.5 Te overwegen voorstellen

De mogelijke aanpassingen die uit het bovenstaande voortvloeien zijn als volgt samen te vatten:

- Het periodiekenstelsel voor burgemeesters zou op termijn vervangen moeten worden door een beloningsstructuur met vaste bedragen. Deze herstructurering zou budgettair neutraal moeten geschieden.
- Bezien zou moeten worden op welke wijze de in de RijksCAO voorziene mogelijkheid de arbeidsduur te verhogen tot maximaal 40 uur per week naar politieke ambtsdragers kan worden doorvertaald.
- De ijkking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk zou aanknopingspunten kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de politieke ambtsdragers. Daarbij zou bezien kunnen worden hoe conclusies ten aanzien van de ambtelijke en politieke top bij het Rijk zich verhouden tot de politieke topfuncties bij gemeenten en provincies.
- In dat kader zou tevens onderzocht kunnen worden of de beloning van provinciebestuurders op overeenkomstige wijze als bij gemeentebestuurders gerelateerd kan worden aan inwonertallen.

## 6. Nevenfuncties en inkomsten

### 6.1 Beschrijving

In het verlengde van het vraagstuk van de primaire beloning ligt de vraag of men naast de politieke functie nog andere inkomsten mag of moet verwerven. Het vervullen van nevenfuncties door bestuurders is in zijn algemeenheid uit maatschappelijk, bestuurlijk en ook persoonlijk oogpunt veelal positief te waarderen.<sup>1</sup> Er bestaan verschillende regelingen omtrent neveninkomsten die ook verschillende achtergronden hebben. Veel gemeentelijke en provinciale bestuurders hebben naast hun politieke ambt nog andere (neven)functies, betaald of onbetaald. Voor raads- en statenleden is dat noodzakelijk, omdat voor hen het politieke ambt feitelijk een nevenfunctie is die zij vervullen naast een andere of eigenlijke bron van inkomsten. Ook voor parttime wethouders geldt dat hun bezoldigingen niet zijn bedoeld om als volledig inkomen te dienen. Uit het onderstaande overzicht blijkt de diversiteit van de motieven die aan de verschillende regelingen ten grondslag liggen.

#### *Ministers en staatssecretarissen.*

In 1978 en 1983 zijn door het kabinet regelingen vastgesteld inzake de onverenigbaarheid van belangen en functies voor ministers en staatssecretarissen.<sup>2</sup> De Kamer is daarover bij brief geïnformeerd. Uitgangspunt is dat ministers en staatssecretarissen bij hun aantreden bedanken voor functies en nevenfuncties die tot een onwenselijke vermenging van belangen aanleiding kunnen geven. Belangen in ondernemingen welke in strijd kunnen zijn met een goede ambtsuitoefening worden altijd afgestoten. Overleg daarover vindt plaats met de formateur en de minister-president. Hetzelfde geldt ten aanzien van het aanvaarden van nevenwerkzaamheden tijdens de ambtsperiode.

Er vindt geen openbaarmaking plaats. Voorzover nevenfuncties worden

<sup>1</sup> De handreiking Integriteit van bestuurders bij gemeenten en provincies, geeft in deze richtlijnen ter voorkoming van belangenverstremming.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1978–1979, 15 300, nr. 9 en 1982–1983, 17 555, nr. 52.



behouden en regelingen worden getroffen, wordt hiervan ter vertrouwelijke kennisneming mededeling gedaan aan het Presidium van de Tweede Kamer.

#### *Leden van de Tweede Kamer*

De griffie houdt een lijst bij van nevenfuncties van de leden. Deze lijst ligt voor iedereen ter inzage en wordt jaarlijks in de Staatscourant gepubliceerd. Er bestaat een zeer specifieke regeling omtrent de verrekening van inkomsten uit nevenfuncties. De regeling houdt in dat neveninkomsten boven een bepaalde «vrije voet» voor de helft worden gekort op de schadeloosstelling. Boven een bepaald bedrag vindt er geen verdere korting meer plaats. De bepaling over de aftrek van neveninkomsten van kamerleden vindt zijn oorsprong in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer van 1968. Aan de wetsbepaling lagen overwegingen ten grondslag overeenkomstig de richtlijnen uit het rapport van de toenmalige commissie van advies inzake de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer (de commissie Götzen). Deze overwegingen hielden onder meer in dat de schadeloosstelling een neutraal karakter diende te bezitten in de zin dat uit de regeling geen voorkeur zou blijken voor, dan wel een druk zou uitgaan naar een bepaalde opvatting over de vervulling van het lidmaatschap. Daarmee werd bedoeld dat het bedrag van de schadeloosstelling niet mocht leiden tot een druk om neveninkomsten te verwerven, maar anderzijds ook niet mocht resulteren in een niet te rechtvaardigen voordeel voor hen die naast het kamerlidmaatschap nevenfuncties vervullen. Het voorgestane neutrale karakter van de schadeloosstelling heeft geresulteerd in de genoemde aftrekregeling.

#### *Leden van de Eerste Kamer.*

Er bestaan geen regelingen omtrent nevenfuncties of -inkomsten van de leden van de Eerste Kamer. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is een functie die men als nevenfunctie uitoefent. Gegevens over hoofd- en nevenfuncties worden op vrijwillige basis bekendgemaakt op de internet-site van de Eerste Kamer.

#### *Burgemeesters en commissarissen van de Koningin.*

De regelingen omtrent nevenfuncties van burgemeesters en commissarissen zijn neergelegd in Gemeente- en Provinciewet. Deze bestuurders genieten geen vergoedingen voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties welke uit hoofde van het ambt worden vervuld. Ontvangen inkomsten moeten in de gemeente c.q. provinciekas worden gestort. De overweging daarbij is dat de werkzaamheden verricht in deze zogenoemde qualitate qua functies worden geacht te behoren tot de normale taakvervulling in het kader van het politieke ambt. De bezoldiging wordt toegekend voor alle in het kader van die normale taakvervulling te verrichten werkzaamheden.

Aan de hand van de volgende criteria kan bepaald worden of een nevenfunctie een q.q.-nevenfunctie is:

- Er is een aantoonbaar belang van de gemeente of provincie dat de nevenfunctie door een bestuurder wordt vervuld. De bestuurder bekleedt in dat geval de nevenfunctie uit hoofde van het ambt en behartigt (in)direct de belangen van de gemeente respectievelijk de provincie.
- De nevenfunctie is gekoppeld aan de inhoud en duur van het ambt. Bij beëindiging van de hoofdfunctie moet de nevenfunctie ook worden neergelegd.

Inkomsten uit nevenfuncties die niet voortvloeien uit het ambt mogen worden behouden. Gegevens over nevenfuncties moeten openbaar worden gemaakt door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis respectievelijk provinciehuis.

#### *Wethouders en gedeputeerden.*

Deze regelingen zijn identiek aan die van burgemeesters en commissarissen en zijn eveneens neergelegd in Gemeente- en Provinciewet.

#### *Raads en statenleden.*

Het lidmaatschap van raad of staten vormt een functie die men niet als hoofdfunctie uitoefent. Er vindt geen verrekening van inkomsten plaats. Gegevens over andere (neven)functies moeten openbaar worden gemaakt door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis respectievelijk provinciehuis.

### *6.2 Beoordeling*

Bij regelgeving inzake de nevenfuncties van politieke ambtsdragers zijn zou men de volgende aspecten kunnen onderscheiden:

- Het voorkomen van het risico van belangenverstrengeling bijvoorbeeld door openbaarmaking van nevenfuncties.
- De mogelijkheid om te beoordelen of de vervulling van nevenfuncties de uitoefening van de hoofdfunctie benadeelt met name gelet op het tijdsbeslag.
- De vraag of de neveninkomsten verrekend of ingehouden worden.

De regels omtrent de openbaarmaking van nevenfuncties zijn divers en ook op verschillende wijze gesteld. Vanuit een uniform integriteitsbeleid is een harmonisatie van de regelgeving over de openbaarheid van nevenfuncties van politieke ambtsdragers te overwegen. De voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten van alle politieke ambtsdragers zouden bij wet moeten worden geregeld, waarbij zo veel mogelijk zou moeten worden gestreefd naar een uniformering van de regels. Daarbij dient te worden bepaald dat bij de openbaarmaking van nevenfuncties tevens wordt vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn. Ook zou onderzocht moeten worden de wenselijkheid om het vereiste tijdsbeslag voor de nevenfuncties aan te duiden. Ook de toegankelijkheid van de gegevens zou bevorderd moeten worden bijvoorbeeld door publicatie op een website.

Er zijn ook verschillen waar het betreft het al dan niet verrekenen van inkomsten uit nevenfuncties. Deze verschillen houden in de meeste gevallen direct verband met de aard van de functie. Bij het aanvaarden van nevenfuncties dient gewaakt te worden voor belangenverstrengeling en ook moet aandacht worden besteed aan het gemoeide tijdsbeslag. Daar waar echter het ambt aan de uitoefening van een nevenfunctie niet in de weg staat, zou het uitgangspunt moeten zijn dat de aan de nevenfunctie verbonden inkomsten ook mogen worden behouden. Voor een verrekening van inkomsten dienen goede gronden te zijn. Dergelijke goede gronden zijn er waar het betreft de eerder beschreven regeling omtrent inkomsten uit q.q.-nevenfuncties van gemeente- en provinciebestuurders. Vanuit deze benadering kan men kanttekeningen plaatsen bij de regeling die geldt voor kamerleden. Het is duidelijk dat die regeling verband houdt met een visie op de invulling van het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Bij gelegenheid wordt de wenselijkheid van de regeling ter discussie gesteld. De kortingsregeling zou belemmerend kunnen werken voor aanvaarding van het kamerlidmaatschap, met name voor personen afkomstig uit het bedrijfsleven. Op zich kan men vanuit een hedendaagse visie op het kamerlidmaatschap vraagtekens plaatsen bij de kortingsregeling. Het oordeel over de wenselijkheid van de huidige regeling is uiteraard aan de Kamer. Men zou zich echter kunnen voorstellen dat de regeling wordt vervangen door een wettelijke regeling omtrent de transparantie van nevenfuncties.

### 6.3 Te overwegen voorstellen

- Voor alle politieke ambtsdragers zou overwogen moeten worden de voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten op zo uniform mogelijk wijze bij wet te regelen. Bij de openbaarmaking van nevenfuncties zou tevens dienen te worden vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en mogelijk zou ook een aanduiding van het tijdsbeslag moeten worden gegeven.

## 7. Pensioen

### 7.1 Beschrijving

Onder pensioen wordt hier verstaan een inkomensvoorziening bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar (ouderdomspensioen) en bij overlijden, (nabestaandenpensioen). Voor politieke ambtsdragers zijn er uiteenlopende pensioenvoorzieningen die ook op verschillende wijze zijn geregeld. De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) heeft betrekking op ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer, gedeputeerden en op wethouders. Daarnaast is de Appa van overeenkomstige toepassing verklaard op de Nationale ombudsman en op de waterschapsbestuurders.<sup>1</sup>

De Appa-pensioenen hebben de vorm gekregen van aanvullende pensioenen. Dat zijn pensioenen als element van de beloning in een werkgever-werknemerverhouding, aanvullend op de voor iedereen geldende ouderdoms- en nabestaandenuitkeringen (AOW/Anw). Politieke ambtsdragers zijn als zodanig uiteraard geen werknemers, maar de Appa is inhoudelijk in hoge mate afgestemd op de pensioenregeling voor de overheidswerknemers. Een belangrijk verschil is de hogere pensioenopbouw (2%) per jaar in de Appa-functies alsmede de mate van doorlopende pensioenopbouw na afloop van de actieve functievervulling.<sup>2</sup> De Appa is niet van toepassing op burgemeesters, commissarissen van de Koningin, leden van de Eerste Kamer en op raads- en statenleden. In het onderstaande overzicht worden pensioenvoorzieningen per categorie uiteengezet.

#### *Ministers en staatssecretarissen*

Bewindspersonen ressorteren onder de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De Appa biedt ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Het ouderdomspensioen bestaat uit een percentage van het «eindloon» in het desbetreffende politieke ambt, verminderd met een zogenoemde franchise. De franchise houdt verband met de voor iedereen geldende AOW en Anw. Het pensioenpercentage is afhankelijk van de duur van de ambtsvervulling. Er geldt een opbouwpercentage van 2% per jaar.

De Appa heeft als bijzonderheid dat de pensioenopbouw na aftreden uit een politieke functie gedurende de eerste vier jaren van de zogenoemde uitkeringsperiode op het niveau blijft van de opbouw tijdens de actieve gedurende (2%). Wel daalt dat percentage afhankelijk van de hoogte van ander inkomen naast de uitkering. Na die vier jaar wordt het percentage in beginsel 1%.

Het nabestaandenpensioen bedraagt 5/7e gedeelte van het ouderdomspensioen.

#### *Leden van de Tweede Kamer*

De pensioenaanspraken van deze leden zijn geregeld in de Appa en zijn gelijklopend aan die van bewindsliden (zie boven).

Ingevolge artikel 63 van de Grondwet vereist een wijziging van de Appa ten aanzien van kamerleden een twee derden meerderheid.

<sup>1</sup> De Appa is eveneens van toepassing verklaard op leden van het Europees Parlement (artikel 9 Wet vergoedingen leden Europees Parlement).

<sup>2</sup> De huidige opbouwpercentages zijn bepaald bij de wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (pensioenopbouw, waarde-overdracht en waarde-overname alsmede enige andere onderwerpen. Zie kamerstukken 26 043.

#### *Leden van de Eerste Kamer.*

Met uitzondering van de voorzitter, hebben deze leden als zodanig geen pensioenaanspraken. Wel ontvangen zij ingevolge de Wet vergoedingen leden eerste Kamer jaarlijks een bedrag waarmee zij voorzieningen kunnen treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Op dit moment betreft dit een bedrag van € 1 571 per jaar. Het bedrag wordt jaarlijks aangepast overeenkomstig de ontwikkeling van het werknemersdeel van de premie voor de Appa-pensioenen. Op de voorzitter van de Eerste Kamer is de Appa van overeenkomstige toepassing verklaard.

#### *Burgemeesters en commissarissen van de Koningin.*

Deze vallen onder de pensioenregeling voor het overheidspersoneel. Dat is de door de sociale partners bij de overheid en het onderwijs met de centrales van overheidspersoneel gesloten pensioenovereenkomst en het in het verlengde daarvan liggende pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP. Overeenkomst en reglement hebben een wettelijke basis in de Wet privatisering ABP.

Het pensioenreglement ABP biedt ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Het ouderdomspensioen bedraagt een percentage van het «eindloon» verminderd met een franchise in verband met AOW en Anw. Het pensioenpercentage is afhankelijk van vervulde diensttijd als «overheidswerknemer» en bedraagt 1,75% per jaar.

De opbouw ingevolge het ABP-reglement in de situatie dat een zogenoemde ontslaguitkering wordt genoten is van meet af aan de helft (0,875%) van het «actieve» percentage (1,75%) Het nabestaandenpensioen bedraagt 5/7e gedeelte van het ouderdomspensioen.

#### *Wethouders en gedeputeerden.*

De pensioenaanspraken van deze bestuurders zijn geregeld in de Appa. Sinds 2001 zijn de pensioenaanspraken ook voor wethouders en gedeputeerden op wetsniveau geregeld zonder dat door gemeenten en provincies bij verordening nadere regels behoeven te worden gesteld.<sup>1</sup>

De inhoud van de pensioenaanspraken is gelijk aan die van bewindslieden en kamerleden (zie boven).

#### *Raads en statenleden.*

De rechtspositiebesluiten ten aanzien van raads en statenleden geven de gemeenten en provincies de mogelijkheid met particuliere verzekeringsmaatschappijen, een of meer collectieve verzekeringen af te sluiten, waarbij wordt voorzien in de opbouw van een ouderdomspensioen en in een collectieve invaliditeits- en overlijdensrisicoverzekering.

### *7.2 Kapitaaldekking en fondsvorming*

De pensioenregeling voor het overheidspersoneel, waar de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin zijn ondergebracht, kent vanouds kapitaaldekking. De instelling waarin het kapitaal is ondergebracht, de Stichting Pensioenfonds ABP, is tevens de centrale uitvoerder van de regeling. De Appa heeft een andere structuur. Er is geen fonds en er geschiedt geen centrale uitvoering. Er zijn voorzieningen op de begrotingen van het Rijk (ten behoeve van onder meer ministers en leden Tweede Kamer) en van de afzonderlijke provincies en gemeenten (voor respectievelijk gedeputeerden en wethouders), voor in het begrotingsjaar uit te keren pensioenen. De Appa verplicht niet tot reservering van kapitaal gedurende de tijd dat het pensioen wordt opgebouwd. De uitvoering is formeel een taak van het Rijk en van iedere provincie en gemeente afzonderlijk. Bij de behandeling van een recente wijziging van de Appa is een motie<sup>2</sup> aanvaard waarin de regering wordt verzocht een voorstel aan de Kamer voor te leggen waarin de volgende zaken aan de orde komen:

<sup>1</sup> Stb, 2001, 365.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 26 043, nr. 25.

- een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsvorming voor alle politieke ambtsdragers op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau, zo mogelijk onder te brengen bij een pensioenfonds, bij voorbeeld het ABP;
- een bijbehorende overgangsregeling van toepassing indien tot een overgang wordt besloten;
- een centrale pensioenadministratie voor politieke ambtsdragers.

De regering heeft inmiddels een reactie op deze motie aan de Kamer gezonden.<sup>1</sup> Aangegeven wordt dat met betrekking tot werknemerspensioenen een belangrijke reden voor kapitaaldekking en fondsvorming is het veiligstellen van de pensioentoezegging van de werkgever. Dit motief is voor de Appa-pensioenen, praktisch van geen betekenis. Er is geen reden om te menen dat die pensioenen bij de overheden niet in veilige handen zouden zijn.

Vanuit andere gezichtspunten zijn er echter voordelen verbonden aan een overgang op kapitaaldekking en fondsvorming voor de Appa-pensioenen. Het kabinet staat dan ook positief opgesteld ten opzichte van de wens om op kapitaaldekking en fondsvorming over te gaan. De Appa-pensioenregeling is geschoeid op de leest van de regelingen voor overheids-werknemers. Die lijn kan ook worden gevolgd voor de financiering. Dit temeer, omdat kapitaaldekking op de lange termijn qua financiering als gunstig wordt beschouwd. Ook kan worden gewezen op de mogelijkheid om individueel pensioenaanspraken te verhogen (zie paragraaf 7.4). Een voordeel van fondsvorming is dat dit verbeteringen in de uitvoering van de Appa-pensioenregeling mogelijk maakt. De meeste provincies en gemeenten hebben hun uitvoeringstaak contractueel uitbesteed. Ook het Rijk heeft zijn uitvoeringstaak elders ondergebracht. De feitelijke uitvoering berust nu bij verschillende uitvoeringsinstellingen. Het ligt voor de hand dat bij een fondsvorming voor de Appa, de organisatie waar de financiering van de regeling wordt ondergebracht, ook de uitvoeringstaken centraal gaat verrichten. Gezien de specifieke deskundigheid die nodig is voor de uitvoering van een pensioenregeling en die bij de centrale uitvoeringsorganisatie aanwezig kan zijn, zou dit ten opzichte van de huidige situatie tot verbeteringen kunnen leiden.

Fondsvorming en met name een centrale administratie maken een meer klantgerichte benadering en betere informatievoorziening mogelijk. Een centrale uitvoeringsorganisatie voor alle politieke ambtsdragers maakt een betere voorlichting over pensioenposities mogelijk. Dat geldt in het bijzonder voor de mogelijkheid om periodiek een opgave te verstrekken van het totaal van de opgebouwde Appa pensioenaanspraken. Van een hedendaagse pensioenvoorziening mag men verwachten dat complete jaaropgaven beschikbaar worden gesteld. Voor de Appa-belanghebbenden op Rijksniveau worden sinds kort jaaropgaven verstrekt. Voor de landelijke ambtsdragers is daartoe een opbouwadministratie ingericht. Voor wethouders en gedeputeerden worden nog geen jaaropgaven verstrekt. Voor het ook aan de lokale ambtsdragers doen toekomen van opgaven van als zodanig opgebouwde pensioenaanspraken is een deugdelijke centrale administratie vereist. Een systeem met fondsvorming biedt daarvoor een goede basis.

De mogelijkheden om een Appa-fonds op te richten worden nu onderzocht. In eerder genoemde brief met de reactie op de motie is reeds aangegeven dat de regering het onderbrengen bij het ABP – dat wil zeggen direct in de ABP-pensioenregeling – niet als de goede richting aanmerkt. Daarbij is onder andere relevant het feit dat dit kan leiden tot rechtspositionele verschillen tussen politieke ambtsdragers die wel en die niet ook als overheidswerknemer werkzaam zijn geweest. Voor degenen die voordat zij politieke ambtsdrager werden een functie hadden waarin

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 26 043, nr. 27.

zij overheidswerknemer waren, dat betekent bij de overheid in ruime zin, zou de totale ABP-diensttijd een pensioen opleveren op basis van het laatste inkomen (eindloon). In de brief is uiteengezet dat deze en ook andere principiële vraagpunten zich verzetten tegen een direct in de ABP-regeling onderbrengen van politieke ambtsdaggers. Deze zienswijze neemt echter niet weg dat het van belang is om profijt te trekken van bestaande structuren op het gebied van beheer van pensioenvermogen en uitvoering van pensioenregelingen. In verband met de relatief geringe schaalgrootte van zo'n fonds zouden de uitvoerende taken zoveel mogelijk moeten worden ingebed in een bestaande organisatie op het terrein van vermogensbeheer en uitvoering van pensioenregelingen. Onderzocht wordt ook wat de te verwachten financiële consequenties zijn en hoe deze kunnen worden gedekt. Wat betreft de in de motie genoemde overgangsregeling, indien tot overgang op kapitaaldekking wordt besloten, lijkt het de regering juist te starten met pensioenaanspraken op te bouwen vanaf een tijdstip in de toekomst, van alle op dat tijdstip actieve ambtsdragers en gewezen ambtsdragers die pensioen opbouwen uit hoofde van hun recht op Appa-uitkering. In één keer alle bestaande, dus in het verleden al opgebouwde aanspraken van kapitaaldekking te voorzien zou een grote financiële inspanning vergen. Bovendien ontbreekt zoals hierboven aangegeven voor de provinciale en gemeentelijke ambtsdragers de administratie die nodig is om die aanspraken te berekenen. Wel zou de mogelijkheid moeten worden geboden dat Rijk, provincies en gemeenten oude aanspraken kunnen afkopen en zo bij het fonds inbrengen.

Het kabinet staat als gezegd positief ten opzichte van een overgang naar kapitaaldekking en fondsvorming. Daartoe zal een projectgroep worden ingesteld die de mogelijkheden nader zal onderzoeken en de benodigde werkzaamheden ter hand zal nemen. Het betreft een omvangrijke operatie waartoe ook een gedegen plan van aanpak dient te worden opgesteld.

### *7.3 Pensioen en politieke loopbaan; middelloon versus eindloon*

Bij de behandeling van het in de voorgaande paragraaf genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Appa is een motie aanvaard waarin de regering wordt verzocht de voor- en nadelen van een al dan niet facultatief middelloonstelsel voor de pensioenopbouw van politieke ambtsdragers in kaart te brengen en de Kamer daarover te berichten.<sup>1</sup>

Deze vragen dienen bezien te worden tegen de achtergrond van de aard van de politieke ambten. Voor een beoordeling van de effecten van middelloon- en eindloonstelsels is namelijk van belang of er sprake is van een loopbaanontwikkeling.

Het onderscheid eindloon en middelloon is van betekenis als er tussen begin en einde van de pensioenopbouw sprake is van een ontwikkeling in de beloning. Dat zal voor (overheids-)werknemers als regel het geval zijn. Hun beloningsniveau wordt gedurende hun loopbaan beïnvloed door factoren als leeftijd, periodieke verhogingen en promoties. Voor politieke ambtsdragers is kenmerkend dat voor iedere functie vaste bedragen gelden, voor iedereen in die functie. Voor bijvoorbeeld kamerleden of ministers is de bezoldiging gelijk ongeacht leeftijd of duur van de ambtsvervulling. Het daaraan verbonden pensioen is ook gelijk. In dit opzicht is voor politieke ambtsdragers het onderscheid eindloon en middelloon van weinig betekenis. Het onderscheid krijgt betekenis als men het achtereenvolgens vervullen van diverse politieke functies vanuit pensioenoptiek als één geheel zou beschouwen en als het ware als een politieke loopbaan. Hierover wil ik het volgende opmerken.

De Appa geeft voor iedere functie een afzonderlijk pensioen. Dat is anders dan het ABP-reglement, dat in beginsel één pensioen geeft over alle

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000–2001, 26 043, nr. 26.

diensttijd in betrekkingen waarin men overheidswerknemer was. De Appa is weliswaar een «algemene» pensioenwet politieke ambtsdragers, maar in feite bevat deze wet afzonderlijke pensioenregelingen, namelijk een regeling voor ministers, een voor wethouders, een voor kamerleden, enzovoort. Al deze in wezen afzonderlijke pensioenregelingen zijn samengebracht in één wet. Voor het pensioen van politieke ambtsdragers zou een benadering meer naar analogie van het ABP-pensioen denkbaar zijn. Men zou als gezegd degenen die politieke functies vervullen, kunnen zien als behorend tot een samenhangende beroepsgroep met een bijbehorende samenhangende pensioenvoorziening. Fondsvorming maakt een dergelijke benadering mogelijk. In deze benadering zou de Appa één pensioen geven over de volledige diensttijd in Appa-functies. Overeenkomstig de pensioenregeling voor overheidswerknemers, zou dat pensioen dan worden afgeleid van het eindloon. Dat is het inkomensniveau in de laatste functie. Een pensioenstelsel volgens het eindloonstelsel is echter vooral gunstig voor het relatief beperkte aantal van zogenoemde carrière-makers. In verband met de solidariteitselementen binnen pensioenregelingen is dit effect omstreden. Mede met het oog op beheersing van de kosten van pensioenregelingen, is het beleid van het kabinet er dan ook op gericht om de sociale partners ertoe te bewegen over te gaan op een middelloonstelsel.

Het is natuurlijk de vraag of het vervullen van achtereenvolgende politieke functies inderdaad als een loopbaan of carrière moet worden aangemerkt. Moet bijvoorbeeld het vervullen van het kamerlidmaatschap en vervolgens van het ministerschap worden gezien als een loopbaan met een zekere loonontwikkeling?

Er valt veel vóór te zeggen. Anderzijds is het goed, zich te realiseren dat de loopbaangedachte in zekere mate het beginsel van gelijke aanspraken doorbreekt. Een pensioenopbouw op basis van een loopbaangedachte, althans gecombineerd met het eindloonsysteem, zou betekenen dat dan de laatstgenoten bezoldiging – in casu die van het ministerschap – de grondslag wordt voor het pensioen. De tijd waarin het kamerlidmaatschap is vervuld, levert bij pensionering een pensioen op basis van het eindloon als minister op. Het zou betekenen dat voor betrokkene het kamerlidmaatschap een hoger pensioen oplevert dan voor andere ex-kamerleden. Ook de keerzijde van een loopbaanbenadering dient onder ogen te worden gezien. Het komt bijvoorbeeld voor dat een ex-minister kamerlid wordt. In dat geval zou de vervulling van het ministerschap vergolden worden in een pensioen op basis van het eindloon als kamerlid.

Voor een discussie over middelloon is dus allereerst aanvaarding van de loopbaangedachte voor politieke ambtsdragers essentieel. Of vervolgens middelloon voor- of nadelen heeft, hangt af van de invulling van het begrip. De invulling die het duidelijkst tegenover eindloon staat, is dat ieder afzonderlijk dienstjaar pensioen oplevert naar het loon in dat jaar. Deze invulling van het begrip middelloon zou voor politieke ambtsdragers geen voor- of nadelen opleveren vergeleken met het huidige systeem van afzonderlijke pensioenen per functie. Zie de volgende casusposities.

Iemand is acht jaar kamerlid en later vier jaar minister. Het «loon» als kamerlid is 100, als minister 130. Het huidige stelsel geeft in dit voorbeeld afzonderlijke pensioenen als kamerlid ( $8 \times 2\% = 16\%$  van 100 = 16) en als minister ( $4 \times 2\% = 8\%$  van 130 = 10,4), gezamenlijk 26,4. Een middelloonpensioen op basis van de voormelde invulling van het begrip zou het zelfde resultaat geven ( $8 \times 2\%$  van 100 +  $4 \times 2\%$  van 130 = 26,4).

Er zijn andere invullingen van het begrip middelloon te bedenken. Bij voorbeeld het gemiddelde van het loon bij het begin van de pensioenopbouw en het eindloon. In het gegeven voorbeeld zou middelloon dan

zijn  $100 + 130 = 230 : 2 = 115$ . Pensioen  $12 \times 2\% = 24\%$  van  $115 = 27,6$ . Het resultaat zou hetzelfde zijn als het ministerschap voorafging aan het kamerlidmaatschap. Deze optie (middelloon 115) zou echter nadelig zijn in het geval van vier jaar kamerlidmaatschap en acht jaar ministerschap, dus verwisseling van de duur van de functievervulling. Het huidige stelsel geeft ook in dat geval afzonderlijke pensioenen als kamerlid ( $4 \times 2\% = 8\%$  van  $100 = 8$ ) en als minister ( $8 \times 2\% = 16\%$  van  $130 = 20,8$ ), gezamenlijk 28,8. Resultaat bij een middelloon van 115 zou ook nu zijn 27,6.

Samenvattend zou men kunnen stellen dat bij het voor Appa-pensioenen hanteren van een loopbaanbenadering, het in de rede ligt om daar dan ook een – nader te bepalen – middelloonstelsel aan te verbinden. Anders gezegd, indien gekozen wordt voor een middelloonstelsel is het voor de hand liggend daar dan ook de loopbaanbenadering aan ten grondslag te leggen. In deze benadering zou de Appa één pensioen geven over de volledige diensttijd in Appa-functies en dan naar het gemiddelde inkomensniveau.

#### 7.4 *Individuele keuzemogelijkheden*

Bij de behandeling van het eerder genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Appa is voorts een motie aanvaard waarin wordt overwogen dat de huidige pensioenstelsels hun cliënten vaak verschillende, meer op het individu toegesneden keuzemogelijkheden bieden.<sup>1</sup> De Kamer is van mening dat in die richting een modernisering van het pensioenstelsel voor politieke ambtsdragers nader zou moeten worden verkend en dat daarbij in ieder geval aan de orde zou moeten komen de mogelijkheid van uitruil van ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen, alsmede de mogelijkheid om langs de weg van inkoop op individuele basis pensioenaanspraken te verhogen. De regering is verzocht een zodanige verkenning in gang te zetten.

Over de mogelijkheid van uitruil van pensioen kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 2b van de Pensioen- en spaarfondsenwet (Psw)<sup>2</sup> schrijft voor dat in pensioenregelingen waarin wordt voorzien in een weduwen- of weduwnaarspensioen voor gehuwden, gelijkwaardige keuzemogelijkheden moeten zijn opgenomen tussen nabestaandenpensioen – ongeacht burgerlijke staat – en een hoger dan wel eerder ingaand ouderdomspensioen. De Appa-pensioenregelingen vallen niet onder de Psw. Zij hebben echter wel de vorm van aanvullende pensioenregelingen, op de voet van de regeling voor het overheidspersoneel. In lijn hiermee is de mogelijkheid van omzetting van nabestaandenpensioen in een hoger ouderdomspensioen opgenomen in het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers met betrekking tot de uitkering bij aftreden en het nabestaandenpensioen.<sup>3</sup> De regeling voor het overheidspersoneel voorziet sinds 1 juli 1999 in de onderhavige mogelijkheid.

Aangenomen mag worden dat de motie ook doelt op de recente ontwikkeling in de richting van flexibilisering en individualisering binnen de zogenoemde tweede pensioenpijler. Binnen deze pijler opereren de pensioenfondsen enverzekeraars als uitvoerders van pensioentoezeggingen<sup>4</sup> in het kader van arbeidsverhoudingen zijnde het terrein van de Psw. Individuele pensioenproducten behoren traditioneel tot het terrein van de commerciële verzekeraars (de derde pijler).

De voormelde ontwikkeling leidde tot een brede discussie over de taakafbakening tussen pensioenfondsen, die immers alleen binnen de tweede pijler mogen opereren, en de verzekeraars. Uiteenzettingen hierover zijn te vinden in de brieven van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 10 mei 1999 en van 7 september

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2000/2001, 26 043, nr. 23.

<sup>2</sup> In werking getreden op 1 januari 2000.

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 227.

<sup>4</sup> Het Besluit pensioentoezegging (Stb. 1996, 36), geeft de definitie van «toezegging omtrent pensioen», een kernbegrip van de Psw: Er is sprake van zo'n toezegging indien een arbeidsverhouding bestaat of heeft bestaan tussen een werkgever en een aan zijn onderneming verbonden persoon en voorzover in deze arbeidsverhouding wordt voorzien in pensioen over de periode waarin de arbeidsverhouding bestaat of over perioden na het einde van de arbeidsverhouding.



1999.<sup>1</sup> De discussie heeft geresulteerd in de Regeling taakafbakening pensioenfondsen.<sup>2</sup> Pensioenfondsen mogen individuele pensioenproducten aanbieden en zo tegemoetkomen aan de behoefte bij werknemers aan meer keuzevrijheid en flexibiliteit, maar dienen bij alle producten die zij aanbieden de traditionele wezenskenmerken van pensioenfondsen, collectiviteit en solidariteit, te respecteren. In de regeling zijn daartoe solidariteitscriteria geformuleerd.

Gelet op het uitgangspunt dat de pensioenregeling wordt afgestemd op de voorzieningen voor het overheidspersoneel, lijkt het juist ook te bezien of individuele pensioenproducten als de onderhavige zouden passen in het kader van het pensioenstelsel voor politieke ambtsdragers. Het bijzondere karakter van de politieke ambten verzet zich daar althans niet tegen. De Appa-pensioenregelingen vallen niet onder de Psw. Er is in dat opzicht geen beletsel zijn om in de Appa die voorzieningen te treffen die wenselijk worden geacht. Het kan anderzijds niet zo zijn, dat de uitvoerders van de Appa-regelingen zich ongeclausuleerd op het terrein van de verzekeraars zouden mogen begeven. Zij zijn daar ook niet voor toegerust. Het ligt voor de hand om ook in deze als leidraad te volgen het gegeven dat de Appa-regelingen zijn geschoeid op de leest van de pensioenregeling voor het overheidspersoneel. Deze benaderingswijze zou inhouden dat in beginsel aan de Appa-belanghebbenden zou kunnen worden geboden wat in het kader van de pensioenregeling voor het overheidspersoneel is toegestaan als individuele keuzemogelijkheden.

De pensioenregeling voor het overheidspersoneel (pensioenreglement ABP) bevat een aantal mogelijkheden die hieronder worden weergegeven. Niet vermeld zijn de opties die specifiek zijn toegesneden op de regeling flexibel pensioen en uittreden (FPU). Deze zijn voor de Appa-belanghebbenden niet relevant.

1. Recht op vrijwillige deelneming voor degene die ouder dan 65 is bij de aanvang van een dienstverhouding. Deze optie is voor de Appa overbodig, omdat deze de leeftijdsgrens van 65 jaar voor deelneming niet kent.
2. Recht op vrijwillige voortzetting van de deelneming bij het einde van de dienstverhouding. Dit kan volgens het reglement voor maximaal een jaar, echter tot de 65-jarige leeftijd als de gewezen deelnemer 55 jaar of ouder is bij het einde van de dienstverhouding. Deze optie dateert van voor de Regeling taakafbakening pensioenfondsen. Op grond daarvan mag een vrijwillige voortzetting niet langer duren dan drie jaar.

Aangezien de Appa in alle gevallen van vertrek uit een politieke functie recht op uitkering geeft, met voortgezette volledige pensioenopbouw gedurende de eerste vier jaren, is deze optie niet of zeer beperkt relevant voor de Appa-belanghebbenden.

3. Recht op vrijwillige aanvullende voortzetting voor personen met een arbeidsongeschiktheids- of werkloosheidsuitkering. Deze optie zou voor Appa-belanghebbenden van beperkte betekenis zijn. aangezien voor hen de regeling van de pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid al gunstig genoemd mag worden. Indien men na uittreden uit de functie voor 55% of meer arbeidsongeschikt is en blijft, bedraagt de opbouw 2% voor de gehele duur van de uitkering. Bij voortzetting van de uitkering wegens arbeidsongeschiktheid geldt dat ook. In geval van een lagere graad van ongeschiktheid is de gewone regeling van de pensioenopbouw van toepassing, dus 2% gedurende de eerste vier jaar van de uitkeringsduur en vervolgens 1%, ook na voortzetting van de uitkering. Voor werkloosheid geldt op grond van de Regeling taakafbakening pensioenfondsen de maximum-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1998/99, 26 537, nrs. 1 en 2.

<sup>2</sup> Stcrt. 2000, nr. 249. Deze regeling is gebaseerd op artikel 13, vijfde lid, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993.

duur van drie jaar. Zie met betrekking tot de Appa-belanghebbenden en werkloosheid hetgeen is opgemerkt onder punt 2.

4. Aanvullende individuele regeling. Deze optie is bedoeld voor inkoop van «ontbrekende dienstjaren». Het ABP-reglement maakt zo'n inkoop, binnen de fiscale ruimte voor pensioenopbouw, mogelijk voor tijd die is doorgebracht in dienstbetrekking.
5. ABP ExtraPensioen. De overheidswerknemer kan bij het ABP bedragen inleggen. De hoogte daarvan stelt hij zelf vast. Daarbij moet natuurlijk de fiscale ruimte in acht worden genomen. De gestorte bedragen renderen op basis van het ABP-rendement. Er worden kosten in mindering gebracht. Het saldo van ingelegde bedragen en rendement wordt te zijner tijd omgezet in een pensioenaanspraak.

Voor alle keuzemogelijkheden geldt, dat de aan het ABP te betalen koopsommen, premies en dergelijke voor rekening komen van de overheids- werknemer die, vrijwillig, de desbetreffende keuze heeft gedaan.

Met betrekking tot invoering van dergelijke mogelijkheden in de Appa, is in het bijzonder een vraagstuk volgens welke maatstaven aan Appa- belanghebbenden in rekening te brengen bedragen moeten worden vast- gesteld. Zij vormen immers niet, zoals de overheidswerknemers en hun werkgevers, een collectief dat met inachtneming van solidariteitscriteria zorgt voor de financiering van de aanspraken van de individuele deelne- mers. Daarom, maar ook wegens de uitvoeringsproblematiek, is het wenselijk dit onderwerp te betrekken bij voorbereidingen van kapitaal- dekking en fondsvorming en de werkzaamheden van de daarmee te belasten projectgroep.

#### *7.5 De doelgroep van de Appa*

De bezinning op en de uitwerking van de verschillende bovenbeschreven modernisering van de Appa-pensioenen, zou aanleiding kunnen zijn om bij die gelegenheid ook de doelgroep waarop de Appa-pensioenregeling van toepassing is, nader te bestuderen en op consistentie te beoordelen. Voor de wijze waarop ten aanzien van politieke ambtsdragers in een pensioen wordt voorzien zijn vragen relevant met betrekking tot het poli- tieke karakter van de functie en het criterium of het een hoofd- of een nevenfunctie betreft. De totstandkoming van de huidige reikwijdte van de Appa is historisch verklaarbaar, maar roept nu toch vragen op. Bezinning op vragen zoals waarom de Nationale ombudsman onder het bereik van de regeling valt, maar andere Hoge Colleges van Staat niet, zouden aan de orde kunnen komen. In ieder geval zou daarbij de pensioen- voorzieningen van leden van de Eerste Kamer aan de orde moeten komen alsmede de vraag of de huidige regeling omtrent de pensioenvoorziening voor raads- en statenleden aanpassing behoeft.

Op enig moment zal ook aan de orde moeten komen de vraag of het nog juist is dat burgemeesters een «ambtenarenpensioen» ontvangen. Gelet op de zich ontwikkelende politisering van het burgemeestersambt, zal de vraag zich voordoen of ook de pensioenregeling deze ontwikkeling niet zou moeten volgen in die zin dat de burgemeester ook in dat opzicht als volwaardige politieke ambtsdrager wordt behandeld en niet als ambte- naren.

#### *7.6 Leden Eerste Kamer*

Op dit moment ontvangen deze leden een bedrag per jaar waarmee zij zelf voorzieningen kunnen treffen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer wordt als een nevenfunctie beschouwd. De gedachte bij de pensioenvoorziening is dat door het beslag dat de politieke nevenfunctie vergt, de leden

pensioenschade in hun hoofdfunctie zouden kunnen leiden. Deze grondgedachte is in wezen dezelfde als die waar de regeling voor raadsen statenleden op is gebaseerd (zie onderstaande paragraaf). Bij deze benadering zijn ook wel kanttekeningen te plaatsen. Indien het uitgangspunt moet zijn dat de voorziening geboden wordt met het oog op pensioenschade in een andere functie, valt niet goed in te zien waarom dan alle leden van de Eerste Kamer het bedrag ontvangen en niet uitsluitend die leden die de pensioenschade daadwerkelijk ondervinden. Dat het een deeltijdfunctie betreft, behoeft op zich nog niet te betekenen dat Appaanspraken niet aan de orde zijn. Ook deeltijdwethouders ressorteren onder de Appa evenals overigens de voorzitter van de Eerste Kamer. Voor beantwoording van de vraag welke pensioenaanspraken aan politieke ambtsdragers dienen te worden toegekend, moet een heldere en consistente redenering worden gevolgd waarbij het karakter van de functies het uitgangspunt moet zijn. Is de politieke functie van zodanige aard, dat de daaraan verbonden beloning moet worden aangemerkt als een hoofdkomen of een wezenlijk bestanddeel van het persoonlijk inkomen, dan ligt het in de rede dat ook wordt voorzien in een inkomensvoorziening voor na de pensioengerechtigde leeftijd alsmede voor het wegvallen van het inkomen ingeval van invaliditeit of overlijden. Daarbij dient dan nog te worden ingevuld op welke wijze de pensioenvoorziening wordt vormgegeven. Uitgangspunt daarbij dient te zijn dat als een pensioenvoorziening aan politieke ambtsdragers wordt geboden, deze duidelijk en uniform geregeld moet zijn en in beginsel inhoudelijk niet zou mogen onderdoen voor wat bijvoorbeeld aan overheidspersoneel wordt geboden.

Wanneer deze redenering wordt gehanteerd ten aanzien van leden van de Eerste Kamer, zou het verdedigbaar zijn dat deze leden onder de Appa worden gebracht. Het lidmaatschap betreft weliswaar een functie in deeltijd, maar voor het beloningsniveau is een relatie gelegd met de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer en gesteld op een vierde deel van die schadeloosstelling (zie paragraaf 4.1). Geconcludeerd kan dan ook worden dat er een argumentatie denkbaar is om, naast de voorzitter, ook de overige leden van de Eerste Kamer onder de Appa te brengen.

### *7.7 Raads- en statenleden*

De huidige regeling op grond waarvan gemeenten en provincies collectieve pensioenverzekeringen kunnen sluiten, dateert van 1993. In het daaraan voorafgaande jaar was rapport uitgebracht door een ambtelijke werkgroep gevormd door medewerkers van het IPO, de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Naar aanleiding van een motie van de Kamer had deze werkgroep onder meer onderzocht de mogelijkheid om raadsleden van gemeenten met 80 000 inwoners of meer onder de Appa te brengen.<sup>1</sup> In een brief aan de Kamer meldde het kabinet vervolgens dat het zich kon verenigen met de constatering in het rapport, dat de door de werkgroep gegeven overwegingen met betrekking tot de «Appa-benadering» niet pleitten voor die benadering.<sup>2</sup> De Appa was naar het oordeel van het kabinet bedoeld voor functies, waarvoor algemeen geldt dat die niet of zeker niet volledig kunnen worden vervuld naast een volwaardige andere functie in het beroeps- en bedrijfsleven. Aangezien dit ten aanzien van raads- en statenleden niet bevestigend werd beantwoord, werden voorstellen gedaan die uitmondde in de huidige regeling. Die regeling zou ook voordelen hebben vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid.

In de notitie Rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies is aangegeven dat de voorgeschreven systematiek en collectiviteit van het afsluiten van verzekeringen als omslachtig wordt ervaren. Naar aanleiding van het overleg dat met de Tweede Kamer over de notitie

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1990–1991, 20 921, nrs. 10 en 1992–1993, 20 921, nr. 18.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 1993–1994, 20 921, nr. 20.

heeft plaatsgevonden, zijn voorstellen voor commentaar aan VNG en IPO gezonden. Om te komen tot een mindere omslachtige systematiek, is voorgesteld om de regeling zo vorm te geven dat voor raads- en statenleden een bedrag beschikbaar een bedrag wordt gesteld waarmee zij zelf voorzieningen ter zake van arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden kunnen treffen, toegespitst op hun eigen specifieke situatie. Daarbij werd tevens voorgesteld deze voorziening verplicht voor te schrijven en daarmee voor alle raads- en statenleden de aanspraak te waarborgen. De VNG stelt in antwoord de voorziening voor pensioen en bij invaliditeit en overlijden te kunnen onderschrijven. Voorgesteld wordt wel om naast het toekennen van een bedrag de mogelijkheid van het treffen van een collectieve voorziening als alternatief te handhaven voor gemeenten die dat wensen. Voorts stelt de VNG vragen over de imperatiefstelling en in dat verband naar de financiële gevolgen. Het IPO geeft in antwoord aan bezwaar te hebben tegen de verplichtstelling van bedoelde voorzieningen. Het IPO stelt niet om de verplichtstelling van voorzieningen te hebben verzocht, maar om verbetering van de primaire beloning. Met VNG en met name IPO is overleg nodig om te bespreken wat de aangewezen pensioenvoorzieningen voor raads- en statenleden zou moeten zijn. Ik zou daarbij alle denkbare mogelijkheden onder de aandacht willen brengen. Het onder de Appa brengen van raads- en statenleden lijkt mij daarbij overigens niet de juiste insteek. De algemeen geldende opvatting dat het hier functies betreft die men vervult naast de hoofdfunctie heeft haar geldingskracht niet verloren. Ook dienen pragmatische aspecten in de afweging te worden betrokken. Wel meen ik dat in de huidige en als omslachtig ervaren systematiek – waarbij collectieve verzekeringen moeten worden afgesloten – voor herziening in aanmerking komt. Ik ben er voorstander van dat de leden een forfaitair bedrag ter beschikking krijgen waarmee ze zelf de verzekeringen kunnen afsluiten. Daarbij ben ik van opvatting dat voor alle individuele raads- en statenleden deze aanspraak gewaarborgd moet zijn.

#### *7.8 Te overwegen voorstellen*

Op het terrein van de pensioenen zijn de volgende voornemens genoemd:

- Een projectgroep wordt ingesteld die onderzoek zal verrichten en maatregelen voorbereiden om voor de Appa-pensioenen de overgang naar kapitaaldekking en fondsvorming te realiseren.
- Deze projectgroep zal tevens de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een middelloonstelsel voor de Appa onderzoeken. Het ligt voor de hand aan dit middelloonstelsel een loopbaanbenadering ten grondslag te leggen, dat wil zeggen een benadering waarbij de Appa één pensioen geeft over de volledige diensttijd in Appa-functies en dan naar het gemiddelde inkomensniveau.
- De projectgroep zal tevens de mogelijkheden onderzoeken om de individuele pensioenproducten die op grond van pensioenreglement ABP aan het overheidsperoneel worden geboden, ook ingevolge de Appa aan politieke ambtsdragers kunnen worden geboden.
- De bezinning op en de uitwerking van de verschillende bovenbeschreven modernisering van de Appa-pensioenen, zal aanleiding zijn om bij die gelegenheid ook de doelgroep waarop de Appa-pensioenregeling van toepassing is, nader te bestuderen en op consistentie te beoordelen en daarbij met name te bezien of leden van de Eerste Kamer onder de Appa moeten worden gebracht.
- De huidige regeling als omslachtig ervaren regelingen voor raads- en statenleden zou vervangen moeten worden voor een forfaitair bedrag, waarmee deze leden zelf de benodigde verzekeringen kunnen afsluiten. Deze aanspraak zou dan voor alle individuele raads- en statenleden gewaarborgd moet zijn.

## **8. Uitkeringen na aftreden**

### *8.1 Beschrijving*

In deze paragraaf komen aan de orde de inkomensvoorzieningen gericht op situaties van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid na afloop van de functie. Voor een groot aantal politieke ambtsdragers zijn deze voorzieningen geregeld in de Appa, maar er zijn ook andere regelingen van toepassing, zoals blijkt uit het volgende overzicht en de navolgende paragrafen.

#### *Ministers en staatssecretarissen*

Bewindspersonen ontlenen hun aanspraak aan de Appa. De Appa-uitkering behelst een uitkeringsrecht ter grootte van een percentage van het inkomen in de functie, voor een duur die afhangt van de duur van de functievervulling (zie verder paragraaf 8.3).

#### *Leden van de Tweede Kamer*

Ook deze leden ontlenen hun uitkeringsrechten aan de Appa.

#### *Leden van de Eerste Kamer.*

Deze leden hebben geen (directe) inkomensvoorziening bij aftreden. Wel ontvangen zij tijdens hun lidmaatschap jaarlijks een bedrag waarmee zij voorzieningen kunnen treffen ter zake van onder andere arbeidsongeschiktheid (artikel 10, eerste lid, van de Wet vergoedingen leden eerste Kamer).

#### *Burgemeesters en commissarissen van de Koningin.*

CdK's en burgemeesters vallen onder de Werkloosheidswet (WW). Op grond van respectievelijk het Rechtspositiebesluit commissarissen van de Koning en het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 hebben zij aanvullende aanspraken op de voet van het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid sector Rijk. (zie verder de paragrafen 8.6 en 8.7).

#### *Wethouders en gedeputeerden.*

Voor deze politieke ambtsdragers geldt de Appa.

#### *Raads en statenleden.*

Op deze leden is de Appa niet van toepassing. Het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden en het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden geven de provincies en de gemeenten de bevoegdheid voor die leden een regeling te treffen voor een uitkering bij aftreden.

### *8.2 De Werkloosheidswet*

De WW en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid sector Rijk (hierna aangeduid als WW+) geven tezamen aanspraken, die ongeveer op het niveau liggen van het vroegere Rijkswachtgeldbesluit 1959. Voor de WW+ uitkering moet men voldoen aan de zogenoemde referte-eis. Er mag voorts geen sprake zijn van verwijtbare werkloosheid. Als de werkloosheid (in overwegende mate) te wijten is aan de betrokkene, blijft de uitkering geheel of gedeeltelijk achterwege. Het begrip werkloosheid houdt mede in dat men beschikbaar is om arbeid te aanvaarden. De maatstaf voor de duur van de uitkering is gebaseerd op het arbeidsverleden. Voor de WW+ wordt daartoe in aanmerking genomen de diensttijd als overheidswerknemer, tenzij de WW-maatstaf een langere uitkeringsduur oplevert. Deze maatstaf is het aantal jaren vanaf het jaar waarin de werknemer 18 jaar is geworden en het aantal jaren waarin deze in het tijdvak van 5 jaren voor het intreden van de werkloosheid op tenminste 52 dagen heeft gewerkt. Meestal leidt de dienstdaarnorm tot de langste duur.

De WW kent een sollicitatieplicht. Niet voldoen aan die verplichting leidt tot sancties; de uitkering wordt tijdelijk of blijvend, geheel of gedeeltelijk onthouden.

In het kader van het vroegere Rijkswachtgeldbesluit werden inkomsten uit of in verband met arbeid verrekend met het wachtgeld. Het systeem van de WW+ is wezenlijk anders. Het aanvaarden van arbeid leidt tot gedeeltelijke of gehele beëindiging van de werkloosheid en daarmee van de uitkering. Het niveau van de inkomsten is niet relevant. Het systeem van de WW+ heeft op dit punt geleid tot een verslechtering van de aanspraken van de ambtenaar bij aanvaarding van andere arbeid, ook al is een aantal compenserende voorzieningen getroffen.

### *8.3 De Appa-uitkering*

De uitkeringsvoorziening ingevolge de Appa heeft kenmerken die verband houden met het politieke ambt. Zoals in paragraaf 2 reeds aangegeven, zijn politieke ambten functies die men veelal tijdelijk, bijvoorbeeld enige jaren vervult en waarbij de zekerheden beperkt zijn. Vervolgens zal men, aangenomen dat de pensioengerechtigde leeftijd nog niet is bereikt, elders in het beroeps- en bedrijfsleven een arbeidsinkomen moeten verwerven. De Appa-uitkering heeft dan ook het karakter van een tijdelijke financiële overbrugging naar de situatie waarin men elders een voldoende peil van inkomen heeft bereikt. Er is een uitkeringsrecht van een bepaalde duur, met verrekening van andere inkomsten (anti-cumulatie).

Bij de Appa geldt een anti-cumulatie-regeling waarbij inkomsten in mindering worden gebracht op de uitkering. Indien het inkomen gelijk is aan of hoger dan het inkomen uit de politieke functie vindt er in het geheel geen uitkering meer plaats. Deze wijze van anti-cumulatie is ontleend aan de voormalige wachtgeldregeling voor het Rijkspersoneel. De WW+ heeft op dit punt voor ambtenaren een vermindering van aanspraken met zich gebracht. Dit geeft aanleiding tot de vraag of dit feit op enigerlei wijze ook zijn neerslag moet hebben in de Appa.

De Appa geeft recht op de wachtgelduitkering ook als men aansluitend een andere functie heeft en men dus niet werkloos is. Dit is derhalve anders dan bij de WW die alleen een uitkering toekent indien en voorzover men werkloos is. Bij de Appa geldt een anti-cumulatie-regeling waarbij nieuwe inkomsten in mindering worden gebracht op de Appa-uitkering. Indien het nieuwe inkomen hoger is dan het inkomen uit de politieke functie vindt er in het geheel geen uitkering meer plaats.

Voor alle Appa-categorieën geldt, dat de uitkering na afloop van de gewone uitkeringsduur, maar uiterlijk tot het vijf en zestigste jaar, wordt voortgezet in geval van arbeidsongeschiktheid. Deze voorziening lijkt op de voor werknemers geldende Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao). Buiten de hier genoemde gevallen kan een uitkering worden voortgezet in niet nader omschreven bijzondere gevallen.

### *8.4 De duur van de Appa-uitkering*

Dit criterium is evenals bij de WW+ gebaseerd op arbeidsverleden. Dit betekent voor de Appa-voorziening de duur van de vervulling van de politieke functie. De hoofdregel is, dat duur van de uitkering even lang is als de duur van de voorafgaande functievervulling, met een minimum van twee jaar en een maximum van zes jaar. Een ambtsdrager die bij aftreden vijftig jaar of ouder is en in het tijdvak van twaalf jaar voor het aftreden tenminste tien jaren de functie heeft vervuld, heeft recht op uitkering tot het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

Voor alle Appa-categorieën geldt, dat de uitkering na afloop van de gewone uitkeringsduur, maar uiterlijk tot het vijf en zestigste jaar, wordt voortgezet in geval van arbeidsongeschiktheid. Deze voorziening lijkt op de voor werknemers geldende Wet op de arbeidsongeschiktheidsverze-

kering (Wao). Buiten de hier genoemde gevallen kan een uitkering worden voorgezet in niet nader omschreven bijzondere gevallen.

Het onderhavige criterium leidt in het algemeen tot redelijke uitkomsten. Een uitkeringsduur van vier tot zes jaar, de geldende duur na een of twee zittingsperioden van vier jaar, moet als regel ruim voldoende worden geacht als overbrugging naar de situatie waarin men elders weer een functie kan verwerven. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin de uitkomst van het criterium als onbevredigend wordt ervaren. Met het oog daarop is een mogelijkheid om andere in het verleden vervulde Appa-functies in het criterium te betrekken. De gedachte zou kunnen zijn bij de uitkering het geheel van perioden te betrekken, waarin men direct voorafgaand aan het aftreden een functie als politieke ambtsdrager in de zin van de Appa heeft vervuld. Dit vanuit in het kader van de pensioenen reeds beschreven filosofie dat de politieke ambtsdragers tot eenzelfde categorie beroepsbeoefenaars behoren. Duidelijk is echter dat niet iedereen hiermee zou zijn gebaat. Een andere optie is, om in het criterium een leeftijdselement in te brengen. Het ligt voor de hand om daartoe aansluiting te zoeken bij het alternatieve criterium van de WW+ (zie paragraaf 8.2). Hiermee zouden in het bijzonder degenen zijn gebaat die op wat latere leeftijd voor het eerst een politieke functie aanvaardden en vervolgens na relatief korte tijd terugtraden. Het betekent namelijk dat de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden. Bij een aftreden op 57,5-jarige leeftijd geeft deze maatstaf een uitkeringsduur van 4 jaar, althans voor de zogenoemde loongerelateerde uitkering. Daarna is er een vervolguitkering van 3,5 jaar. Deze uitkering is echter op minimumniveau.

Anderzijds is er tevens aanleiding de huidige zeer gunstige regeling in de Appa van de tot vijf en zestig jaar voortgezette uitkering in geval van aftreden vanaf vijftig jaar en een «diensttijd» van tien jaar aan de ontwikkelingen aan te passen. Deze voorziening komt overeen met de vroegere regeling voor ambtenaren in het geval van een som van leeftijd en diensttijd van 60 of hoger. In de WW+ is deze vervangen door een leeftijds-criterium van 55 en 10 jaar diensttijd.

De huidige regeling betekent dat bij een ambtsperiode van 10 jaar er voor politieke ambtsdragers met een leeftijd van 50 jaar, er een overbruggingsuitkering geldt van 15 jaar tot de pensioengerechtigde leeftijd. Zeker gezien in het licht van wat bijvoorbeeld de FPU aan mogelijkheden biedt voor het overheidspersoneel, rijst de vraag of hier niet een bijstelling gewenst is in de richting van wat maatschappelijk gebruikelijk is. Een leeftijdsgrens van 55 jaar ligt dan meer in de rede.

### *8.5 Verwijtbaarheid en sollicitatieplicht*

Het politiek aspect van de Appa 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 geldt complementair dat er voor politieke ambtsdragers 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 wetwijzigingen in verband met de dualisering van het gemeente- en provincie bestuur, ten aanzien van wethouders en gedeputeerden het karakter van het politieke ontslag verder wordt onderstreept. De mogelijkheid van beroep op de bestuursrechter is uitgesloten. Het oordeel over het wethoudersontslag wegens een vertrouwensbreuk is van politieke aard en niet van juridische. De bestuursrechter kan de ontslagprocedure en het ontslagbesluit niet toetsen.

Uitgangspunt is uiteraard dat de gewezen politieke ambtsdrager na aftreden zich inzet voor het verwerven van een nieuwe functie. De Appa kent geen wettelijke sollicitatieplicht. Ook een verwijtbaar tekortschieten in het verwerven van nieuwe inkomsten heeft geen gevolgen voor de uitkeringsaanspraken. Ook wat dit aspect betreft, zou een normalisering overwogen kunnen worden. Op verzoek van de Kamer heeft de regering toegezegd na te denken over de vraag of het wenselijk is voor werkloze politici een sollicitatieplicht in te voeren.<sup>1</sup>

Een bezinning op het vraagstuk leidt tot het inzicht dat niet goed valt in te zien waarom een sollicitatieplicht niet evenzeer zou kunnen gelden voor gewezen politieke ambtsdaggers. Het achterwege blijven van een toetsing van de (politieke) redenen van een vrijwillig vertrek, betekent niet dat een voormalig politiek ambtsdrager niet gehouden zou moeten zijn na het aftreden een nieuwe functie te verwerven. Deze verplichting geldt nu ook voor burgemeesters en commissarissen van de Koningin op wie immers de Werkloosheidswet van toepassing is met inbegrip van de daaruit voortvloeiende sollicitatieplicht. In dit verband kan ook gewezen worden op de voornemens omtrent het bieden van outplacement-faciliteiten (zie paragraaf 9). Zeker daar waar er financiële voorzieningen worden geboden ter verwerving van een nieuwe arbeidspositie, dient er wederkerig sprake te zijn van inspanningverplichtingen, zoals die ook gelden voor andere werkzoekenden met een uitkering. Bij de formulering van de daartoe te hanteren normen zal wel onder ogen moeten worden gezien of en in hoeverre het bijzondere van de doelgroep, gewezen politieke ambtsdaggers, in die normen tot uitdrukking moet komen. In ieder geval gaat het daarbij om een begrip als passende arbeid.

Bij het realiseren van sollicitatieverplichtingen voor werkloze voormalig politieke ambtsdaggers, ligt het in de rede tevens de regeling te herzien waar het betreft gevallen van vertrek wegens arbeidsongeschiktheid. Ook indien de reden van het verlaten van het ambt is gelegen in ziekte of arbeidsongeschiktheid, is er nu aanspraak op de reguliere Appa-uitkering. Als men na afloop van de duur van de reguliere uitkering nog steeds arbeidsongeschikt is, wordt na een daartoe strekkend medisch onderzoek, de uitkering op verzoek voortgezet zolang de arbeidsongeschiktheid voortduurt. Daarbij wordt indien mogelijk een traject van reïntegratie ingezet. Het zou voor de hand liggen bij aanvraag van een Appa uitkering direct een duidelijk onderscheid te maken tussen een situatie van werkloosheid en van arbeidsongeschiktheid. Voor beide situaties zou voorzien moeten zijn in een passend en toegesneden regime van rechten en plichten.

### *8.6 De wachtgeldregeling burgemeesters*

Het Rechtspositiebesluit burgemeesters bevat een wachtgeldregeling ingeval van verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad. Deze regeling voorziet bij een ontslag wegens deze situatie in een wachtgeldaanspraak ten laste van de gemeente. Deze mogelijkheid bestaat ook in het zicht van een verstoring van de verhoudingen.

Bij de behandeling van de begroting Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de motie de Cloe aangenomen inzake de rechtspositie burgemeesters.<sup>2</sup> De motie verzoekt om een onderzoek inzake de rechtspositie van burgemeesters met name ook waar het betreft de wachtgeldregeling.

Het burgemeesterschap heeft een ontwikkeling ondergaan. Zoals in deze notitie reeds eerder is aangegeven, heeft het bestuurlijk ambt zich ontwikkeld tot een politieke functie. De politieke verhoudingen in de gemeente zijn cruciaal en het vertrouwen van de raad onontbeerlijk. Deze positie komt ook met name tot uitdrukking in de recent gewijzigde aanstellingsprocedure.

<sup>1</sup> Kamerstukken 28 000 VII, nr. 2, blz. 210.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2000/2001, 28 000 VII, nr. 11.



Hoewel voor alle politieke ambtsdragers geldt dat de rechtspositie-regelingen in hoge mate worden ontleend aan de ambtelijke regelingen, geldt dat toch in bijzondere mate voor burgemeesters – en overigens ook voor de CdK's. Ze ressorteren ook onder de Werkloosheidswet en de gehele OOW-operatie. De WW kent geen uitkering bij vrijwillig ontslag. Het USZO dient de WW-uitkering te weigeren indien de werknemer verwijtbaar werkloos is geworden. De werknemer is verwijtbaar werkloos geworden indien:

1. hij zich zodanig heeft gedragen dat hij redelijkerwijs heeft moeten begrijpen dat dit gedrag de beëindiging van zijn dienstbetrekking tot gevolg zou kunnen hebben.
2. de dienstbetrekking eindigt of is beëindigd zonder dat aan de voortzetting ervan zodanige bezwaren zijn verbonden, dat deze voortzetting redelijkerwijs niet van hem zou kunnen worden gevergd.

Op gelijke voet als bij rijksambtenaren is voor burgemeesters de uitkering bij aftreden gebaseerd op de Werkloosheidswet en de overeenkomstige toepassing van de bovenwettelijke regelingen. Het Rechtspositiebesluit burgemeesters is aangepast met betrekking tot het van toepassing doen zijn van de WW. Uitgangspunt bij deze aanpassing was dat de WW en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid voor de sector Rijk tevens van toepassing zijn op burgemeesters en dat de bestaande aanspraken en voorzieningen in de rechtspositiebesluiten zo veel mogelijk gehandhaafd blijven. Dit noopte tot enkele specifieke voorzieningen met name met betrekking tot ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad.

Tot 1997 voorzag het rechtspositiebesluit niet in een wettelijke regeling voor het wachtgeld in verband met een onherstelbare vertrouwensbreuk met de gemeenteraad.

De toen ontstane behoefte aan uitbreiding van de wachtgeldregeling hield verband met de kabinetsvoorstellen voor nieuwe aanstellings- en ontslagprocedures voor burgemeesters. De gemeenteraad zou het recht verkrijgen van aanbeveling tot ontslag voor het geval de burgemeester het vertrouwen van de raad heeft verloren. De Gemeentewet is inmiddels in die zin worden aangepast.

Aangezien met de motie wordt gevraagd om snel een toegesneden wachtgeldregeling in te voeren voor burgemeesters, werd vooruitlopend op de wijziging van de Gemeentewet in verband met de wijziging van de aanstellingsprocedure, een regeling omtrent het wachtgeld opgenomen in het Rechtspositiebesluit burgemeesters.<sup>1</sup>

De burgemeester verkreeg ten laste van de gemeente een recht op wachtgeld in het geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad. De ratio van de huidige regeling is zeer uitvoerig aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de benoemingswijze.<sup>2</sup> Aangegeven is dat de aanvraag voor het eigen ontslag alleen leidt tot een aanspraak op wachtgeld indien de ontslagaanvraag is ingegeven door de politieke bestuurlijke situatie in de gemeente. Daarvoor is niet vereist dat de ontwikkelingen ook hebben geleid tot een daadwerkelijke bestuurscrisis of het opzeggen van het vertrouwen door de raad. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moet beoordelen of de reden van de eigen aanvraag tot het ontslag is gelegen in een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de gemeenteraad. Of er sprake is van een onwerkbaar situatie wegens onvoldoende vertrouwen van de raad, zal in eerste instantie kunnen blijken uit een advies van de commissaris van de Koningin. De kosten veroorzaakt door een verstoorde werkrelatie tussen burgemeester en gemeenteraad, komen niet voor rekening van het Rijk, maar ten laste van de gemeente. Daarmee is niet gezegd dat dit impliceert dat een verstoorde verhouding

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1995/1996 21 427, nr. 132.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1997/1998, 25 444, nr. 5.

altijd de «schuld» is van de gemeente. Het zal veelal zo zijn dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de raad en de burgemeester. Waar een vruchtbare samenwerking verwacht mocht worden, is er desalniettemin in die samenwerking iets misgelopen. Vooropgesteld zij immers dat een benoeming uitsluitend plaatsvindt, indien een goede samenwerking in redelijkheid verwacht mag worden. Hoewel er dus bij een ontstane verstoorde verhouding, veelal sprake zal zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid, komen de kosten voor rekening van de gemeente. Het blijft een gemeentelijke aangelegenheid.

In het kader van de operatie overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW-operatie) werden ook de burgemeesters – en overigens ook de CdK's – onder de werkingssfeer van de Werkloosheidswet gebracht. Het Rechtspositiebesluit burgemeesters werd aangepast met betrekking tot de gevolgen ten aanzien van burgemeesters. Een voorziening werd onder meer getroffen ten aanzien van ontslag van burgemeesters wegens een verstoorde verhouding met de raad. Bij een onverkorte toepassing van de WW zou bij de beoordeling of aanspraak bestaat op een WW-uitkering tevens betrokken kunnen worden of – ondanks het eervolle ontslag – de bestuurlijke verhoudingen die aanleiding waren voor het ontslag mede de burgemeester zelf toe te rekenen zijn. Om zeker te stellen dat in alle gevallen van eervol ontslag wegens een verstoorde verhouding bij invoering van de WW recht zou blijven bestaan op een uitkering, is in het Rechtspositiebesluit burgemeesters 1994 voorzien in een aanvullende regeling, die inhoudt in dat geval er – ten laste van de gemeente – recht bestaat op een uitkering met overeenkomstige toepassing van de WW.

#### *8.7 Nieuwe aanpak wachtgeld burgemeesters*

In het Georganiseerd overleg burgemeesters (GO) wordt op dit moment – mede naar aanleiding van eerdergenoemde motie – gesproken over de wachtgeldregeling. Conclusie in het GO is voornamelijk dat de bovenbeschreven regeling in het rechtspositiebesluit duidelijk en toereikend is en de mogelijkheid biedt om volgens een vastomlijnde procedure bij verstoorde verhoudingen een wachtgeld ten laste van de gemeente toe te kennen. Vastgesteld is echter dat een bestuurlijke praktijk lijkt te zijn ontstaan die niet was beoogd bij de opstelling van de regeling. De praktijk is niet in overeenstemming met de daaromtrent in het GO gemaakte afspraken.

Het beeld is ontstaan dat het voorziene uitkeringsniveau een soort basisuitkering vormt, en dat gemeente en burgemeester dienen te onderhandelen over wat er bovenop moet komen. Dit is niet goed voor de beeldvorming en het aanzien van het ambt. Het strookt niet met de aard van een politiek ambt dat onderhandeld wordt over ontslag en de daaraan verbonden voorwaarden.

Het voornemen is dat voortaan een stringente en correcte toepassing wordt gegeven aan de regeling in het Rechtspositiebesluit. Ook met de commissarissen zouden daaromtrent afspraken moeten worden gemaakt en vastgelegd.

De commissarissen hebben geen bemiddelende positie bij onderhandelingen tussen gemeente en burgemeester over wachtgeldaanspraken. Een burgemeester die het vertrouwen ontbeert, komt voor ontslag in aanmerking met een wachtgeld zoals is voorgeschreven. De commissaris adviseert daaromtrent de minister. Indien volgens de voorgeschreven procedure de verstoorde verhouding is geconstateerd, draagt de minister de burgemeester voor ontslag voor. Burgemeesters mogen daarbij ook niet te lang in een onzekere situatie blijven verkeren. Indien de bestuurlijke situatie daartoe noopt, dient zonnodig ook onvrijwillig ontslag te worden

verleend. Een aanvulling van de ambtsinstructie lijkt daarbij gewenst. Tevens zal een beperkte aanscherping van de regeling in het rechtspositiebesluit moeten plaatsvinden.

Bij deze gelegenheid wordt tevens onderzocht een wachtgeldmogelijkheid voor burgemeesters die vrijwillig het ambt willen beëindigen. Deze regeling zou bedoeld zijn voor burgemeesters die het ambt geruime tijd hebben vervuld en de gelegenheid willen hebben zich te heroriënteren. Daarmee zullen de wachtgeldaanspraken uitputtend zijn geregeld, en komt een einde aan buitenwettelijke wachtgeldafspraken.

Het ligt in de rede de wachtgeldvoorzieningen in beginsel op gelijke wijze van toepassing te doen zijn op de commissarissen van de Koningin.

Voor burgemeesters zijn de bovenbeschreven aanvullende voorzieningen getroffen op grond van het politieke karakter van het ambt. De wachtgeldregelingen hebben een zeker «Appa-karakter». De regelingen zijn echter nog steeds gestoeld op de WW en een werknemersrechtspositie. De vraag doet zich dan ook voor of niet een meer principiële benadering dient te worden gekozen. Dit vraagpunt doet zich bij ontslaguitkeringen mogelijk indringender voor dan bij de pensioenaanspraken van burgemeesters. Voor politieke ambtsdragers zijn de wachtgeld- en pensioenvoorzieningen geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Welbeschouwd valt niet meer goed in te zien waarom burgemeesters nog van de Appa zijn uitgesloten, zeker gezien de categorieën ambten die hun aanspraken nu aan de Appa ontlene. De verschillen met deze andere politieke ambtsdragers zijn zeker niet zodanig dat deze een andersoortige systematiek rechtvaardigen. De huidige nog ambtelijke aspecten van de rechtspositie burgemeesters zijn niet anders dan historisch te verklaren. Een nadere studie zou moeten worden uitgevoerd gericht op het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van de burgemeester met die van een volwaardig politieke ambtsdrager. Zowel de gewijzigde aanstellings- en ontslagprocedure als de feitelijke politiek-bestuurlijke ontwikkelingen nopen tot deze heroverweging meer ten principale. Als te verwachten uitkomst van een analyse ligt een opname van de burgemeesters in de Appa voor de hand.

#### *8.8 Te overwegen voorstellen*

Met betrekking tot de uitkeringsregelingen zouden de volgende voorstellen moet worden uitgewerkt.

- Bezien moet worden of voor politieke ambtsdragers de anti-cumulatieregeling ingevolge Appa meer in lijn gebracht kan worden met wat geldt ingevolge de WW geldt voor werknemers.
- Ten behoeve van het voorkomen van onevenredige risico's voor personen die op wat latere leeftijd een politieke functie aanvaarden en vervolgens na relatief korte tijd terugtreden, dient in de Appa een voorziening te worden getroffen, bijvoorbeeld door het hanteren van een leeftijdscriterium. De introductie van een leeftijdscriterium zou betekenen dat de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden.
- De Appa zou voorzien moeten worden van een wettelijke sollicitatieplicht. Bij de aanvraag van een Appa uitkering zou ook direct een duidelijk onderscheid moeten worden tussen een situatie van werkloosheid en van arbeidsongeschiktheid.
- Bij de voortgezette uitkering tot vijftig jaar in geval van aftreden vanaf vijftig jaar en een «diensttijd» van tien jaar zou de leeftijd van uittreden verhoogd moeten worden 55 jaar.
- De wachtgeldregeling voor burgemeesters dient te worden verduidelijkt en er zal meer de hand worden gehouden aan een correcte toepassing. Tevens wordt een regeling onderzocht voor burgemeesters die vrijwillig het ambt willen verlaten.

## 9. De zorg voor gewezen ambtsdragers

### 9.1 Tijdelijke functies

Reeds meermaals is aangegeven dat politieke functies veelal tijdelijke functies zijn. Men wordt niet voor onbepaalde tijd benoemd of gekozen. Het is ook een wenselijke situatie dat bij de politieke ambten personen en functies met een zekere regelmaat wisselen. In dat opzicht komen de politieke partijen bij de vaststelling van de kandidatenlijsten te staan voor – veelal moeilijke – keuzes en beslissingen. Werving en selectie van politieke ambtsdragers behoren tot de klassieke kerntaken van politieke partijen. Deze taak impliceert ook een zorg voor gewezen politieke ambtsdragers. De mogelijkheden voor politieke partijen om ambtsdragers na hun functie bij te staan bij het vinden van een nieuwe betrekking zijn echter begrensd. Het is in ieder geval wenselijk dat de overheidssubsidie door de politieke partijen ook voor dit soort activiteiten kan gaan worden aangewend. In de notitie over de herijking van de Wet subsidiëring politieke partijen is hierop ingegaan.<sup>1</sup>

Hoewel functieroulatie zeer eigen is en kenmerkend voor de politieke ambten, dient bezien te worden of in sommige gevallen functies niet voortijdig op ongewenste gronden worden beëindigd. Daar waar het beleid erop is gericht de deelname van vrouwen en minderheden te bevorderen, dient er te worden gewaakt dat er in de werkomstandigheden aspecten zijn, die ertoe leiden dat men besluit te functie niet te continueren. Vanuit deze zorg is in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een onderzoek verricht naar de uitstroombetredingen van raads- en statenleden. Mogelijk dat de bevindingen aanknopingspunten bieden voor verdere verbeteringen. Overigens verwacht ik van de dualisering en de vernieuwingsimpuls reeds gunstige effecten in de zin van bijvoorbeeld de politieke vergadercultuur. Het als gevolg van deze vernieuwingen aantrekkelijker worden van de functie, zal naar verwachting ook effect hebben op de vervulling van het raads- en statenlidmaatschap door personen uit maatschappelijke geledingen die nu minder vertegenwoordigd zijn.

### 9.2 Terugkeergaranties

In artikel 125c Ambtenarenwet is geregeld dat een ambtenaar die een politieke functie in een publiekrechtelijk college bekleedt, tijdelijk kan worden ontheven van de waarneming van zijn ambt. De relatie werkgever-werknemer hoeft dus in beginsel niet verbroken te worden. Na de wijziging van de Wet Incompatibiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement<sup>2</sup> waarbij de wettelijke terugkeergarantie voor onder andere de leden van de Tweede Kamer werd afgeschaft, groeide het inzicht dat er weinig reden was om de wettelijke terugkeergarantie, zoals geregeld in artikel 125c van de Ambtenarenwet, in stand te houden. Bij brief van 4 november 1999 is de Tweede Kamer onder andere geïnformeerd over het afschaffen van de terugkeergaranties voor ambtenaren.<sup>3</sup> De conclusie was dat het consequent zou zijn de lijn die met de Wet Incompatibiliteiten ten aanzien van de leden van de Tweede Kamer was ingeslagen, door te trekken naar wethouders en gedeputeerden.

De discussie rond het wel of niet afschaffen van de terugkeergarantie moet mede worden gezien in het licht van de aantrekkelijkheid van het politieke ambt. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn de kwaliteit en het rekruterend vermogen van het openbaar bestuur alsmede de vertegenwoordiging van mensen met een achtergrond in de particuliere sector. In deze notitie is reeds meermaals aangegeven dat aan het vervullen van een politieke functie zijn risico's verbonden en onzekerheid met zich mee

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2001–2002, 27 422, nr. 6, blz. 13.

<sup>2</sup> Stb. 1998, 507.

<sup>3</sup> Kamerstukken 1999–2000, 26 447, nr. 33.

brengt waar het betreft de duur dat de functie vervuld kan worden. Aangenomen mag worden dat deze onzekerheden alsmede de inschatting van mogelijkheden om na de politieke functie terug te keren in het reguliere arbeidsproces, betrokken zullen worden bij de individueel te maken afweging, indien men voor een politieke functie wordt gevraagd. Vrij algemeen wordt echter de mening gedeeld dat het niet wenselijk en gerechtvaardigd is om in deze de wettelijke rechtspositie van ambtenaren te laten verschillen van die van personen die werkzaam zijn in de particuliere sector.

De Kamer werd gemeld dat de afschaffing van de wettelijke terugkeergarantie te overwegen was. Daarbij was de gedachte dat er geen principiële grond aanwezig was om Tweede Kamerleden en leden van het Europees Parlement niet over een wettelijke terugkeerregeling te laten beschikken en wethouders en gedeputeerden wel. Ook in de omstandigheid dat nogal wat wethouders parttime in hun vorige functies werkzaam zijn, werd onvoldoende rechtvaardiging gevonden om voor het deel dat zij opgeven een wettelijke terugkeergarantie te laten gelden.

Het voornemen is thans om de formeel wettelijke regeling van non-activiteit zoals die is geregeld op basis van artikel 125c van de Ambtenarenwet voor alle functies in publiekrechtelijke colleges waarin ambtenaren worden benoemd of verkozen af te schaffen en de regeling van deze materie over te laten aan het resultaat van overleg tussen sociale partners.

Het afschaffen van de terugkeergarantie dient te worden gezien in het licht van de aantrekkelijkheid van het ambt. De VNG wees er in dat verband op dat mobiliteit en «employability» leidende begrippen zijn. Daarin past over het algemeen niet het streven om mensen terug te plaatsen in functies die zij (soms al heel) lang niet meer hebben vervuld. Waar het de eerdergenoemde onzekerheden betreft, werden er andere mogelijkheden onderkend zoals outplacement. Goed beleid vanuit provincies en gemeenten gericht op een snelle terugkeer in de reguliere arbeidsmarkt zijn hierbij noodzakelijk.

Over de effecten van het schrappen van de wettelijke terugkeergarantie met betrekking tot een evenwichtige samenstelling van publiekrechtelijke colleges lopen de meningen uiteen. Wel wordt vrij algemeen benadrukt dat een evenwichtiger samenstelling ermee is gediend indien de marktsector zich meer zou gaan inspannen om belemmeringen voor het vervullen van een functie in het openbaar bestuur weg te nemen. Dat zou bij voorkeur moeten worden geregeld in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Het blijkt echter niet eenvoudig de sociale partners tot dergelijke maatregelen te stimuleren.

Alles overziende is het standpunt dat de wettelijke terugkeergarantie van artikel 125c van de Ambtenarenwet in beginsel kan vervallen en dat andere mogelijkheden moeten worden beproefd om terugkeer naar de reguliere arbeidsmarkt te bevorderen.

### *9.3 Outplacement*

Na afloop van de ambtstermijn blijkt het vaak veel tijd en moeite te kosten voordat een voormalig wethouder of gedeputeerde een passende nieuwe werkkring kan vinden. Voor gemeenten en provincies kan dit hoge wachtgeldlasten met zich meebrengen. In voorbereiding is een wetsvoorstel op grond waarvan gewezen politieke ambtsdragers aanspraak krijgen op een financiële vergoeding voor de bekostiging van outplacement-faciliteiten. Over dit onderwerp zal nog overleg moeten plaatsvinden met onder meer VNG en IPO.

Met het voorgenomen wetsvoorstel wordt ook uitvoering gegeven aan de motie die ter zake is aangenomen.<sup>1</sup> Het wetsvoorstel zal 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. Zo kan bijvoorbeeld een voormalig wethouder betere uitzichten krijgen op een nieuwe betrekking, terwijl voor de gemeente de uitkeringskosten beperkt blijven. De vergoeding zou moeten geschieden op declaratiebasis aan de hand van daadwerkelijke kosten. Veel gemeenten hebben reeds op basis van een VNG modelverordening een dergelijke voorziening getroffen. Het zou alle politieke ambtsdragers moeten betreffen op zowel centraal als decentraal niveau, waarvoor het ambt als een hoofdfunctie geldt; dat wil zeggen bewindslieden, leden van Tweede Kamer alsmede wethouders en gedeputeerden. De regeling zal worden opgenomen in de Appa. Het voornemen is om in het Rechtspositiebesluit burgemeesters een overeenkomstige regeling te treffen ten behoeve van burgemeesters.

#### *9.4 Te overwegen voorstellen*

Waar het betreft de zorg voor gewezen politieke ambtsdragers zijn de volgende voorstellen aan de orde.

- De wettelijke terugkeergarantie van artikel 125c van de AW kan komen te vervallen.
- Sociale partners zullen worden gestimuleerd om in het arbeidsvoorwaardenoverleg te regelen dat belemmeringen voor het vervullen van een functie in het openbaar bestuur worden weggenomen.
- Een wetsvoorstel wordt in procedure gebracht op grond waarvan gewezen politieke ambtsdragers aanspraak krijgen op een financiële vergoeding voor de bekostiging van outplacementfaciliteiten.

### **10. Overige secundaire voorzieningen**

Raads- en statenleden dienen aanspraak te hebben op bepaalde sociale voorzieningen. Artikel 7, tweede lid, van het Europees Handvest inzake lokale Autonomie biedt waarborgen voor hen die gekozen zijn als lokale bestuurders. In de bepaling is vastgelegd dat er voor lokale bestuurders passende voorzieningen dienen te zijn. Die voorzieningen moeten ook sociale voorzieningen omvatten. De Nederlandse regelgeving kent reeds meerdere secundaire (sociale) voorzieningen voor raads- en statenleden. Omdat deze niet wettelijk verplicht zijn voorgeschreven, maar door gemeenten en provincies bij verordening moeten worden toegekend, kon de bepaling in artikel 7, tweede lid, niet worden onderschreven. Nederland heeft ten aanzien van de verdragsbepaling een voorbehoud moeten maken.

De Raad van State was in een advies in 1995 van mening dat artikel 7, tweede lid, van het Handvest dermate dwingend is geformuleerd, dat het voorbehoud moet worden gehandhaafd indien de regelingen op rijksniveau aan de lagere overheden de vrijheid laten dergelijke voorzieningen te treffen. Artikel 7, tweede lid, van het Handvest zou volgens de Raad die beleidsvrijheid uitsluiten. Door het collectief en dwingend voorschrijven van bedoelde voorzieningen, zou het mogelijk worden de verdragsbepaling nu alsnog te onderschrijven.

Tijdens de behandeling van de notitie «de rechtspositie van politieke ambtsdragers in gemeenten en provincies» zijn de secundaire voorzieningen voor raads- en statenleden reeds aan de orde gesteld. Het betreft bijvoorbeeld een regeling voor kinderopvang, een uitkering bij aftreden en voor pensioenopbouw.<sup>2</sup> Op dit moment geldt als gezegd dat gemeenten en provincies zelf de vrijheid hebben om deze voorzieningen te treffen.

---

<sup>1</sup> Motie Luchtenveld c.s. Kamerstukken II, 2000/2001, 26 043, nr. 24.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 27 263. Zie ook eerder paragrafen 7 en 8.

In paragraaf 7.7 is reeds vermeld dat aan VNG en IPO voorstellen zijn gezonden om voorzieningen collectief voor te schrijven en aldus de aanspraken voor een ieder te waarborgen. Gebleken is dat nader overleg met beide organisaties is benodigd. Dat overleg zou in meer breder verband de verbetering van secundaire voorzieningen voor raads- en statenleden moeten betreffen. Daarbij dient ook gedacht te worden aan de mogelijkheid om deze functies met zorgtaken te combineren. In dat kader is een verbetering van de toegang tot voorzieningen van kinderopvang wenselijk. Dit zou overigens in samenhang moeten worden gezien met de te ontwerpen uitvoeringsregelingen voor vervanging wegens zwangerschap.

## **11. Algemene regelingen over fiscaliteit en sociale zekerheid**

### *11.1 Fiscaliteit*

De fiscale wetgeving is onverkort van toepassing op politieke ambtsdragers. Het genoten inkomen wordt aangemerkt als inkomen uit arbeid. Dat geldt zowel voor voltijdsbestuurders als voor functies die geacht worden naast een hoofdfunctie te worden vervuld. Dat betekent bijvoorbeeld dat ook de raadsvergoedingen aan belastingheffing zijn onderworpen. Ook de onkostenvergoeding worden op gelijke wijze behandeld als bij overige belastingplichtigen.

De wijze waarop de belastingheffing geschiedt is niet voor alle politieke ambtsdragers gelijk. Bij de fiscale behandeling is er onderscheid tussen de groep die in dienstbetrekking staat (werknemers) en zij die geen dienstbetrekking hebben (niet-werknemers). Voor de belasting wordt de beloning (bezoldiging of vergoeding voor de werkzaamheden) in aanmerking genomen *hetzij* als belastbaar loon (ingeval van werknemerschap), *hetzij* als belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden (ingeval van niet-werknemerschap). Belastbaar resultaat uit overige werkzaamheden is het gezamenlijk bedrag van het resultaat uit een of meer werkzaamheden die geen belastbare winst of belastbaar loon genereren. Onder deze categorie inkomsten valt hetgeen ambtsdragers genieten die niet als werknemer worden aangemerkt. Burgemeesters en commissarissen van de Koningin zijn in dienstbetrekking. Wethouders, gedeputeerden en raads- en statenleden zijn niet in dienstbetrekking, maar kunnen voor de loonbelasting opteren en worden in dat geval fiscaal als werknemer aangemerkt (fictief werknemerschap). Het onderscheid is met name van belang voor de mogelijkheden om onbelaste vergoedingen te ontvangen dan wel beroepskosten te kunnen aftrekken.<sup>1</sup>

### *11.2 Sociale zekerheid*

Ook voor de toepassing van sociale verzekeringen en voorzieningen worden de werkzaamheden als volksvertegenwoordiger aangemerkt als arbeid en het inkomen als inkomsten uit arbeid. Er wordt op dezelfde wijze rekening mee gehouden als met inkomsten uit andersoortige arbeid. De bepalingen in deze regelingen over de verrekening van (neven)inkomsten uit arbeid hebben algemene werking en gelden ook bij het vervullen van politieke functies. Het wordt desalniettemin soms als vreemd ervaren dat iemand die zich beschikbaar stelt voor een politieke functie, daarvan geen of een beperkt inkomensvoordeel ervaart, omdat het inkomen uit de politieke functie wordt verrekend met de genoten uitkering. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij een WAO-uitkering. Ik wil dit nader toelichten, aangezien hieromtrent meermaals vragen zijn gerezen.

Indien een persoon, die een uitkering op grond van de WAO ontvangt, inkomen uit arbeid gaat genieten, zal dit in de regel leiden tot verlaging of intrekking van de WAO-uitkering. Bij twijfel over de vraag of iemand de

---

<sup>1</sup> Zie inzake de fiscale behandeling van onkostenvergoedingen kamerstukken 27 827.

werkzaamheden gedurende langere tijd zal kunnen verrichten, wordt de WAO uitkering vooralsnog niet herzien of ingetrokken. Voor deze gevallen geldt de in artikel 44 van de WAO neergelegde anticumulatiebepaling. Deze bepaling houdt in, dat de uitkering wordt beperkt tot een bedrag ter grootte van de uitkering zoals die zou zijn vastgesteld, indien de uitkering van de betrokkene wel was herzien. In geval van anticumulatie vindt geen aftrek van verworven inkomsten plaats, maar een fictieve schatting aan de hand van de verworven inkomsten. De uitkering wordt vervolgens over de periode waarop de inkomsten betrekking hebben uitbetaald, naar de arbeidsongeschiktheidsklasse die de uitkomst is van de fictieve schatting. Hierbij geldt een getrappt opgebouwde klassenindeling. Dit getrapte systeem kan in individuele gevallen betekenen dat de verlaging van de uitkering groter is dan de stijging van het inkomen. Indien de anticumulatiebepaling gedurende de maximale termijn van drie jaar is toegepast, zal tot een definitieve schatting moeten worden overgegaan.

Inkomsten verkregen uit de vervulling van een politiek functie, zoals het raads- of statenlidmaatschap, vallen onder de hiervoor beschreven anticumulatieregeling. Zonder nadere voorziening zou dit betekenen dat, gelet op de maximale toepassingstermijn van drie jaar, de fictieve schatting na drie jaar wordt omgezet in een reële schatting. Betrokkene wordt dan ingedeeld in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse en ontvangt als gevolg daarvan een lagere WAO-uitkering. Verliest de politieke ambtsdrager na drie jaar zijn ambt en daarmee zijn inkomsten, dan zou dit nadelige gevolgen voor zijn inkomenspositie meebrengen. Dit nadeel zou zich met name voordoen bij het wegvallen van inkomsten uit de politieke functie van raads- en statenleden die het politieke ambt niet bij wijze van beroep uitoefenen. Na afloop van de ambtstermijn ontstaat namelijk geen recht op een uitkering op grond van bijvoorbeeld de Werkloosheidswet of de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Specifiek voor politieke functies die niet beroepsmatig worden vervuld, is een bijzondere regeling getroffen. De regeling Uitzondering toepassingsstermijn anticumulatie bepaalt dat de anticumulatieregeling door middel van de fictieve schatting niet gebonden is aan een termijn en dat er derhalve na drie jaar geen afschatting plaatsvindt.<sup>1</sup> Bij verlies van het politieke ambt en de daaraan verbonden inkomsten zal de WAO-uitkering op het niveau van vóór de ambtsaanvaarding worden hersteld.

Anders dan soms wordt verondersteld, is het hiervoor beschreven effect bij samenloop van een raadsvergoeding en een WAO-uitkering niet een onbedoeld effect, waar het treffen van een maatregel op zijn plaats zou zijn. Het enkele feit dat de WAO door het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsklassen een getrappt systeem kent, doet daar niet aan af. Een WAO-uitkering is bedoeld om het als gevolg van arbeidsongeschiktheid ontstane verlies aan verdienvermogen te vergoeden. Het ligt in de rede dat het realiseren van een verdienvermogen bij samenloop met een WAO-uitkering gevolgen heeft.

Belemmeringen om politieke functies te vervullen moeten worden tegengegaan. Het zou echter niet juist in de sociale zekerheid uitzonderingen te maken voor die uitkeringsgerechtigden die een politieke functie (gaan) vervullen, wanneer daarmee een niet te rechtvaardigen onderscheid wordt gemaakt ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden met neveninkomsten.

### *11.3 Werkloosheidsuitkeringen*

Er kunnen omstandigheden zijn waarbij uitkeringsgerechtigden met een politieke functie een onevenredig nadeel ondervinden. Een dergelijke situatie kan zich voordoen bij raads- en statenleden met een WW- of

---

<sup>1</sup> Stcrt 1994, 38.



BWOO-uitkering. De korting op deze uitkeringen geschiedt op basis van het aantal uren dat men geacht wordt aan deze functie te besteden. Dat kan met zich meebrengen dat de korting op de uitkering meer bedraagt dan de inkomsten uit de politieke functie. De rechtspositiebesluiten voor raads- en statenleden bieden voor deze situatie de mogelijkheid om te bepalen dat de gemeenteraad respectievelijk provinciale staten bij verordening een compensatie kunnen bieden in verband met de korting op de uitkering ten gevolge van de uitoefening van het raads- of statenlidmaatschap. Het betreft hier een vanuit het fictief werkgeverschap geboden compensatie. Ik acht het wenselijk om een dergelijke regeling dwingend voor te schrijven. Een daartoe strekkend voorstel tot wijziging van de desbetreffende rechtspositiebesluiten is ter advies aan het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voorgelegd en reeds aangegeven is dat daaromtrent nog nader overleg moet worden gevoerd.

## **12. Overzicht mogelijke voorstellen**

In de voorgaande paragrafen zijn op meerdere terreinen mogelijke voorstellen en voornemens geformuleerd. Dit leidt tot het volgende overzicht.

*Waar het betreft de primaire beloning gaat het om de volgende voorstellen*

- Het periodiekenstelsel voor burgemeesters zou op termijn vervangen moeten worden door een beloningsstructuur met vaste bedragen. Deze herstructurering zou budgettair neutraal moeten geschieden.
- Bezien zou moeten worden op welke wijze de in de RijksCAO voorziene mogelijkheid de arbeidsduur te verhogen tot maximaal 40 uur per week naar politieke ambtsdragers kan worden doorvertaald.
- De ijking van de beloningspositie van de ambtelijke en politieke top in de sector Rijk zou aanknopingspunten kunnen bieden voor een overeenkomstige herijking van de beloningsposities van de politieke ambtsdragers. Daarbij zou bezien kunnen worden hoe conclusies ten aanzien van de ambtelijke en politieke top bij het Rijk zich verhouden tot de politieke topfuncties bij gemeenten en provincies.
- In dat kader zou tevens onderzocht kunnen worden of de beloning van provinciebestuurders op overeenkomstige wijze als bij gemeentebestuurders gerelateerd kan worden aan inwonertallen.

*Met betrekking tot nevenfuncties wordt het volgende voorgesteld:*

- Voor alle politieke ambtsdragers zou overwogen moeten worden de voorschriften inzake de openbaarheid van de neveninkomsten op zo uniform mogelijk wijze bij wet te regelen. Bij de openbaarmaking van nevenfuncties zou tevens dienen te worden vermeld of functies bezoldigd of onbezoldigd zijn en mogelijk zou ook een aanduiding van het tijdsbeslag moeten worden gegeven.

*Op het gebied van de pensioenen zijn er de volgende voornemens:*

- Een projectgroep wordt ingesteld die onderzoek zal verrichten en maatregelen voorbereiden om voor de Appa-pensioenen de overgang naar kapitaaldekking en fondsvorming te realiseren.
- Deze projectgroep zal tevens de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een middelloonstelsel voor de Appa onderzoeken. Het ligt voor de hand aan dit middelloonstelsel een loopbaanbenadering ten grondslag te leggen, dat wil zeggen een benadering waarbij de Appa één pensioen geeft over de volledige diensttijd in Appa-functies en dan naar het gemiddelde inkomensniveau.
- De projectgroep zal tevens de mogelijkheden onderzoeken om de individuele pensioenproducten die op grond van pensioenreglement

ABP aan het overheidspersoneel worden geboden, ook ingevolge de Appa aan politieke ambtsdragers kunnen worden geboden.

- De bezinning op en de uitwerking van de verschillende bovenbeschreven modernisering van de Appa-pensioenen, zal aanleiding zijn om bij die gelegenheid ook de doelgroep waarop de Appa-pensioenregeling van toepassing is, nader te bestuderen en op consistentie te beoordelen en daarbij met name te bezien of leden van de Eerste Kamer onder de Appa moeten worden gebracht.
- De huidige regeling als omslachtig ervaren regelingen voor raads- en statenleden zou vervangen moeten worden voor een forfaitair bedrag, waarmee deze leden zelf de benodigde verzekeringen kunnen afsluiten. Deze aanspraak zou dan voor alle individuele raads- en statenleden gewaarborgd moet zijn.

*Op het terrein van de uitkeringen na aftreden zijn deze voorstellen geformuleerd:*

- Bezien moet worden of voor politieke ambtsdragers de anti-cumulatieregeling ingevolge Appa meer in lijn gebracht kan worden met wat geldt ingevolge de WW geldt voor werknemers.
- Ten behoeve van het voorkomen van onevenredige risico's voor personen die op wat latere leeftijd een politieke functie aanvaarden en vervolgens na relatief korte tijd terugtreden, dient in de Appa een voorziening te worden getroffen, bijvoorbeeld door het hanteren van een leeftijdscriterium. De introductie van een leeftijdscriterium zou betekenen dat de uitkeringsduur langer is naarmate men ouder is bij aftreden.
- De Appa zou voorzien moeten worden van een wettelijke sollicitatieplicht. Bij de aanvraag van een Appa uitkering zou ook direct een duidelijk onderscheid gemaakt moeten worden tussen een situatie van werkloosheid en van arbeidsongeschiktheid.
- Bij de voortgezette uitkering tot vijfenzestig jaar in geval van aftreden vanaf vijftig jaar en een «diensttijd» van tien jaar zou de leeftijd van uittreden verhoogd moeten worden 55 jaar.
- De wachtgeldregeling voor burgemeesters dient te worden verduidelijkt en er zal meer de hand worden gehouden aan een correcte toepassing. Tevens wordt een regeling onderzocht voor burgemeesters die vrijwillig het ambt willen verlaten.

*Ten aanzien van de zorg voor gewezen ambtsdragers:*

- De wettelijke terugkeergarantie van artikel 125c van de AW kan komen te vervallen.
- Sociale partners zullen worden gestimuleerd om in het arbeidsvoorwaardenoverleg te regelen dat belemmeringen voor het vervullen van een functie in het openbaar bestuur worden weggenomen.
- Een wetsvoorstel wordt in procedure gebracht op grond waarvan gewezen politieke ambtsdragers aanspraak krijgen op een financiële vergoeding voor de bekostiging van outplacementfaciliteiten.

### **13. Tot slot**

De democratie kan niet werken zonder de mensen die functies vervullen in het openbaar bestuur en in de volksvertegenwoordigende organen. Het is het algemeen belang dat het voldoende aantrekkelijk is om deze functies te vervullen. Het beleid dient daarop te zijn gericht. Dat moet een gedifferentieerd beleid zijn, aangezien de aard van de politieke ambten functies zeer divers is. Naast de verschillen zijn er echter ook wezenlijke overeenkomsten en typerende kenmerken. Politieke functies onderscheiden zich in een aantal opzichten wezenlijk van reguliere functies in de samenleving. Het bijzondere belang dat met de vervulling van politieke van politieke ambten wordt gediend vereist – onder erkenning van de diversiteit van de

functies – een consistent en samenhangend beleid. Een belangrijke verantwoordelijkheid voor dit beleid berust bij het Rijk. De zorg voor de kwaliteit van het openbaar bestuur en de daaruit voortvloeiende zorg voor politieke ambtsdragers is echter een gedeelde verantwoordelijkheid. Ook gemeenten, provincies en politieke partijen leveren hun bijdragen aan het realiseren van de randvoorwaarden voor de vervulling van politieke functies en het daartoe kunnen aantrekken van geschikte kandidaten. Hopelijk zal deze notitie een bijdrage leveren aan een debat met alle betrokken partijen. De notitie beoogt daartoe een samenhangend beeld te geven van de huidige situatie en rechtspositieregelingen en een overzicht te bieden van mogelijke verbeteringen van het beleid ten aanzien van politieke ambtsdragers.

## Schematisch overzicht rechtspositie politieke ambtsdragers

	Primair inkomen	Nevenfuncties en -inkomsten	Pensioen	Uitkering na aftreden
<b>Ministers en staatssecretarissen</b>	Geregeld in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Bezoldiging ministers € 9 123 per maand (niveau 21). Bezoldiging staatssecretarissen € 8 558 per maand (niveau 20).	Door de ministerraad vastgestelde regeling. Uitgangspunt is dat ministers en staatssecretarissen in beginsel geen nevenfuncties vervullen.	Geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De Appa biedt ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Het opbouwpercentage ouderdomspensioen bedraagt 2% per jaar. Voortgezette pensioenopbouw in uitkeringsperiode bedraagt 2%.	Geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). De uitkering betreft een percentage van het inkomen in de functie, voor een duur die afhangt van de duur van de politieke functie.
<b>Leden Tweede Kamer</b>	Geregeld in de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer (tweederdenwet). Bedrag schadeloosstelling € 6 435 per maand (niveau maximum schaal 16 BBRA). Bedrag voorzitter € 8 622 per maand. Tevens toelagen voor de ondervoorzitters en de fractievoorzitters.	Regeling van de Kamer. Er wordt op vrijwillige basis een lijst met nevenfuncties van de leden bijgehouden. Deze lijst ligt ter inzage en wordt jaarlijks in de Staatscourant gepubliceerd. Neveninkomsten boven een bepaalde vrije voet worden voor de helft gekort op de schadeloosstelling. Boven een bepaald bedrag vindt geen verdere korting plaats.	Geregeld in de Appa. De Appa biedt ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Het opbouwpercentage ouderdomspensioen bedraagt 2% per jaar. Voortgezette pensioenopbouw in uitkeringsperiode bedraagt 2%.	Geregeld in de Appa (tweederdenwet). De uitkering betreft een percentage van het inkomen in de functie, voor een duur die afhangt van de duur van de politieke functie.
<b>Leden Eerste Kamer</b>	Geregeld in de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (tweederdenwet). Bedrag vergoeding € 1 696 per maand. Bedrag voorzitter € 4 311 per maand.	Geen regeling Gegevens over hoofd- en nevenfuncties worden op vrijwillige basis bekendgemaakt op de internetsite van de Eerste Kamer. Er vindt geen verrekening van inkomsten plaats.	Geregeld in de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer. De leden ontvangen jaarlijks een bedrag waarmee zij voorzieningen kunnen treffen voor arbeidsongeschiktheid, ouderdom en overlijden. Op de voorzitter is de Appa van toepassing	Geregeld in de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer (tweederdenwet). De leden ontvangen jaarlijks een bedrag waarmee zij voorzieningen kunnen treffen ter zake van onder andere arbeidsongeschiktheid
<b>Burgemeesters en commissarissen</b>	Geregeld in het Rechtspositiebesluit burgemeesters respectievelijk het Rechtspositiebesluit commissaris van de Koningin (amvb's). De bezoldiging van de burgemeester is afhankelijk van de gemeentegrootte. De bezoldigingsniveaus komen overeen met de BBRA schalen 11 (maximaal €3 839) tot en met 21 (€ 9 169) , met dien verstande dat het aantal periodes (7) minder is dan het BBRA. Voor de commissaris geldt onafhankelijk van de provincie een bedrag van € 9 123 (niveau 21).	Geregeld in respectievelijk Gemeentewet en Provinciewet. Gegevens over nevenfuncties moeten openbaar worden gemaakt door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis respectievelijk provinciehuis. Burgemeesters en commissarissen genieten geen vergoedingen voor werkzaamheden verricht in nevenfuncties welke uit hoofde van het ambt worden vervuld (q,q-functies). Ontvangen inkomsten moeten in de gemeente c.q. provinciekas worden gestort.	Geregeld in het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP. Het pensioenreglement ABP biedt ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen. Het opbouwpercentage ouderdomspensioen bedraagt 1,75% per jaar. Voortgezette pensioenopbouw in uitkeringsperiode bedraagt 0,875%.	CdK's en burgemeesters vallen onder de WW en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid sector Rijk. De duur van de uitkering is gebaseerd op het arbeidsverleden als overheids- werknemer.

	Primair inkomen	Nevenfuncties en -inkomsten	Pensioen	Uitkering na aftreden
<b>Wethouders en gedeputeerden</b>	<p>Geregeld in het Rechtspositiebesluit wethouders respectievelijk het Rechtspositiebesluit gedeputeerden (amvb's).</p> <p>De bezoldiging van de wethouder is afhankelijk van de gemeentegrootte. De bezoldiging loopt op van € 1.353 in de kleinste gemeenten tot een bedrag van € 8.028 in de grootste gemeenten. Daarbij geldt dat in gemeenten met minder dan 18.000 inwoners de wethouders in deeltijd worden bezoldigd.</p> <p>Voor gedeputeerden geldt onafhankelijk van de provincie een bedrag van € 6.959 (maximum schaal 17 BBRA)</p>	<p>Geregeld in respectievelijk Gemeentewet en Provinciewet.</p> <p>De regelingen zijn identiek aan die van burgemeesters en commissarissen.</p>	<p>Geregeld in de Appa.</p> <p>De Appa biedt ouderdomspensioen en nabestaandenspensioen. Het opbouwpercentage ouderdomspensioen bedraagt 2% per jaar.</p> <p>Voortgezette pensioenopbouw in uitkeringsperiode bedraagt 2%.</p>	<p>Geregeld in Appa</p> <p>De uitkering betreft een percentage van het inkomen in de functie, voor een duur die afhangt van de duur van de politieke functie.</p>
<b>Raads- en statenleden</b>	<p>Geregeld in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden respectievelijk het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden (amvb's).</p> <p>De vergoedingsbedragen voor raadsleden variëren van € 167 per maand in de kleinste tot € 1.743 per maand in de grootste gemeenten.</p> <p>Voor statenleden bedraagt de vergoeding op jaarbasis € 10.351 (€ 862 per maand).</p>	<p>Geregeld in respectievelijk Gemeentewet en Provinciewet.</p> <p>Gegevens over hoofd- en nevenfuncties moeten openbaar worden gemaakt door ze ter inzage te leggen op het gemeentehuis respectievelijk provinciehuis.</p> <p>Er vindt geen verrekening van inkomsten plaats.</p>	<p>Geregeld in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden respectievelijk het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden (amvb's).</p> <p>Gemeenten en provincies hebben de mogelijkheid collectieve verzekeringen af te sluiten, waarbij wordt voorzien in de opbouw van een ouderdomspensioen en in geldelijke voorzieningen bij overlijden.</p>	<p>Geregeld in het Rechtspositiebesluit raads- en commissieleden respectievelijk het Rechtspositiebesluit staten- en commissieleden (amvb's).</p> <p>Gemeenten en provincies hebben de mogelijkheid een regeling te treffen voor een uitkering bij aftreden alsmede voor collectieve verzekering voor arbeidsongeschiktheid.</p>