

Vergaderjaar 2006–2007

**30 960**

## **Intrekking van het Besluit van 13 september 1945, houdende vaststelling van een leeftijdsgrens voor het vervullen van openbare functies (Stb. F 173), en wijziging van de Wet Nationale ombudsman in verband met de verhoging van de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/ uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

Dit wetsvoorstel strekt er in de eerste plaats toe het Besluit van 13 september 1945, houdende vaststelling van een leeftijdsgrens voor openbare functies (Stb. F 173) in te trekken. Op grond van dit koninklijk besluit dient aan personen die werkzaam zijn in overheidssectoren ontslag te worden verleend bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd (behalve in zeer bijzondere gevallen). Het voortbestaan van deze ontslagverplichting is om verschillende redenen niet meer wenselijk. In het kabinetsstandpunt «Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar» is daarom aangekondigd dat het besluit zal worden ingetrokken<sup>1</sup>. De intrekking heeft overigens niet tot gevolg dat voor overheidswerknemers een verplichting of recht ontstaat tot doorwerken na 65 jaar<sup>2</sup>. Het koninklijk besluit geldt als een zogenoemd «wetsbesluit». Het is tot stand gekomen in een periode waarin de Staten-Generaal niet fungeerde en derhalve geen wetgeving in formele zin tot stand kon komen. Een wetsbesluit kan uitsluitend bij wet in formele zin worden gewijzigd. De intrekking geschiedt daarom thans bij wet in formele zin.

Voorts bevat dit wetsvoorstel een wijziging van de Wet Nationale ombudsman. De voorgestelde wijziging behelst een verhoging van de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman van 65 naar 70 jaar, en is (eveneens) aangekondigd in het kader van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid<sup>3</sup>.

Over het eerste aspect van het wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP). De ROP heeft positief advies uitgebracht<sup>4</sup>.

#### **2. Wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar**

Door de hogere welvaart en de betere gezondheidszorg is de levensverwachting van de Nederlandse bevolking gestegen en is het aantal gezonde jaren, dat men na het 65e levensjaar heeft, gemiddeld toegenomen. De hogere levensverwachting en de daarmee samenhangende verlenging van de fase van gezonde, actieve ouderdom leidt er naar verwachting toe dat een groeiende groep ouderen in de toekomst langer

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 170, nr. 47, blz. 9.

<sup>2</sup> In paragraaf 4 wordt dit nader toegelicht.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 170, nr. 45, blz. 2.

<sup>4</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bereid en in staat is om te blijven werken na hun 65e levensjaar. Zij ervaren een gedwongen beëindigen van het dienstverband vanwege het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd als een belemmering van hun ontplooiingsmogelijkheden. Werk kan die ontplooiingsmogelijkheden bieden en verdieping bevorderen.

Ook andere, financiële, overwegingen kunnen een rol spelen bij werknemers om door te willen werken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Anderzijds zal de vraag naar (vervangend) personeel door de demografische ontwikkelingen binnen enkele jaren sterk toenemen. De problemen zullen met name bij de overheid relatief groot zijn en eerder optreden in vergelijking met de markt, vanwege de relatief sterke vergrijzing en het relatief hoge aantal opgeleide werknemers. De verwachting is dat de knelpunten op middellange termijn vooral neerslaan bij hoogopgeleiden, mede omdat ook de vraag naar hoger opgeleiden vanuit de marktsector zal toenemen<sup>1</sup>.

Het kabinet is van mening dat het – gezien de demografische ontwikkelingen (ontgroening en vergrijzing) en het als gevolg daarvan afnemende economisch draagvlak – wenselijk is om de arbeidsparticipatie te verhogen en eventuele belemmeringen voor het doorwerken na 65 jaar weg te nemen. Uitgangspunt van het kabinetsbeleid is dat de prioriteit van de verhoging van de arbeidsparticipatie dient te liggen bij de groep oudere werknemers in de leeftijd van 55 tot 65 jaar. Echter ook het vrijwillig doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd kan hieraan een bijdrage leveren.

In verband met de hierboven beschreven ontwikkelingen en overwegingen wil het kabinet belemmeringen die het doorwerken na 65 jaar in de weg staan, wegnemen. Het onderhavige wetsvoorstel is een uitvloeisel van dit streven, dat is verwoord in het eerder genoemde Kabinetsstandpunt Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar<sup>2</sup>. Dit kabinetsstandpunt maakt deel uit van de routeplanner voor de discussie over het wegnemen van belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar, die in 2004 door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werd aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>3</sup>.

### **3. Leeftijdsgrens voor het vervullen van openbare functies**

In het Kabinetsstandpunt Wegnemen belemmeringen voor doorwerken na 65 jaar is door het kabinet onder meer aangekondigd dat het wetsbesluit uit 1945 zal worden ingetrokken<sup>4</sup>.

Het wetsbesluit schrijft voor dat aan personen die zijn aangesteld of op arbeidsovereenkomst werkzaam zijn in de openbare dienst, behoudens in zeer bijzondere gevallen ter beoordeling van het bevoegd gezag, bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar ontslag moet worden verleend. Het wetsbesluit heeft derhalve bovensectorale werking. Het besluit is niet van toepassing op personen waarvoor op grond van een wettelijk voorschrift reeds een andere (hogere) ontslagleeftijd is vastgesteld. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de rechterlijke macht. Ook is het besluit niet van toepassing op ministers en op personen die een functie in de openbare dienst als nevenfunctie bekleden.

Uit de wetsgeschiedenis is af te leiden dat de reden voor het wetsbesluit voornamelijk was gelegen in het feit dat aan de arbeidsprestaties in de destijds heersende omstandigheden (vlak na de oorlog) zulke hoge eisen moesten worden gesteld, dat voor alle overheidsfunctionarissen ontslag op de normale pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar regel diende te zijn.

In de Rondzendbrieven van 9 april 1946, 20 januari 1948 en 22 mei 1951 van de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken zijn nadere gedrags-

<sup>1</sup> Bron: Trendnota 2006/2007.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 170, nr. 47.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2004/05, 28 170, nr. 29.

<sup>4</sup> De bereidheid tot intrekking van het wetsbesluit werd ook bij de behandeling van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2005 uitgesproken (Handelingen II 2004/05, blz. 1587).

lijnen gesteld ten behoeve van de uniformiteit van de naleving van het wetsbesluit binnen de openbare dienst. Zo is in de Rondzendbrief d.d. 9 april 1946 als gedragslijn voorgeschreven dat slechts sprake is van een «zeer bijzonder geval», indien het achterwege laten van het ontslag bij 65 jaar uit het oogpunt van dienstbelang onvermijdelijk is. Werd in de eerste jaren na de inwerkingtreding van het wetsbesluit nog toegezien op de naleving van het voorschrift, thans wordt vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet meer nagegaan of in de overheidssectoren het bepaalde in het wetsbesluit wordt nageleefd.

Mede gelet op de hierboven beschreven ontwikkelingen is het niet langer gewenst of noodzakelijk een verplichte ontslagleeftijd (overeenkomend met de pensioengerechtigde leeftijd) voor overheidsfuncties centraal voor te schrijven. Er kan niet langer van worden uitgegaan dat werknemers boven de 65 jaar per definitie niet meer aan de eisen kunnen voldoen die aan het functioneren in overheidsdienst worden gesteld. Ook voor werknemers in de marktsector die werkzaam zijn op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is in titel 7 van het Burgerlijk Wetboek geen verplichte ontslagleeftijd opgenomen.

#### **4. Ontslagleeftijd in de verschillende overheidssectoren**

In navolging van het hier aan de orde zijnde wetsbesluit is in de verschillende rechtspositieregelingen van de overheidssectoren (met uitzondering van de sectoren Rechterlijke macht en Defensie), het bereik van de pensioengerechtigde (AOW) leeftijd als ontslaggrond opgenomen. Het gaat dan om een discretionaire bevoegdheid van de overheidswerkgever, waarvan op grond van het dienstbelang kan worden afgeweken. De desbetreffende regelingen bevatten dus geen absoluut gebod tot ontslag. De ambtenaar heeft echter geen recht om door te werken na 65 jaar; de mogelijkheid hiertoe is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd is mogelijk indien werkgever en werknemer dit willen. Hoewel de desbetreffende rechtspositieregelingen dus ruimte bieden, blijkt in de praktijk dat doorwerken na 65 jaar relatief weinig voorkomt en door overheidswerkgevers (behoudens in zeer bijzondere gevallen) niet wordt aangemoedigd. Uit de kerngegevens 2004 blijkt dat het absolute aantal 65-plussers destijds bij de overheidssectoren 1583 fte's bedroeg, waarvan in de sector Rijk 51 fte's en in de sector Politie 2 fte's.

Het kabinet is van mening dat ontslag op 65-jarige leeftijd nog te veel een automatisme is en dat overheidswerkgevers en -werknemers meer moeten stilstaan bij de mogelijkheid de arbeidsverhouding voort te zetten. Met het intrekken van het wetsbesluit beoogt het kabinet dit automatisme te doorbreken en een stimulerend signaal af te geven aan individuele overheidswerkgevers en de sociale partners in de afzonderlijke overheidssectoren om op basis van maatwerk, individueel of collectief beleid te ontwikkelen over het doorwerken na 65 jaar, waarbij de te verwachten arbeidsmarktknelpunten een rol kunnen spelen. Met de intrekking van het wetsbesluit wordt een formeel beletsel terzake weggenomen. De intrekking van het wetsbesluit verandert niets aan de bestaande rechtspositieregelingen. De ontslagbevoegdheid op de pensioengerechtigde leeftijd blijft bestaan. Intrekking van het wetsbesluit heeft op zichzelf dus niet tot gevolg dat overheidswerknemers het recht krijgen om na 65 jaar door te werken. Het creëren van zo'n recht is immers voorbehouden aan het collectief overleg tussen de sociale partners in de verschillende overheidssectoren. Noch heeft de intrekking van het wetsbesluit tot gevolg dat overheidswerknemers verplicht zijn om na het bereiken van de 65-jarige leeftijd door te werken.

## **5. Bijzondere benoemde ambtenaren in de zin van artikel 2 Ambtenarenwet**

In artikel 2 van de Ambtenarenwet wordt een aantal bijzondere (categorieën van) overheidsfunctionarissen genoemd, waarop titel III van die wet (de bepalingen van materieel recht, waaronder de bepalingen over aanstelling en ontslag) niet van toepassing zijn.

Het wetsbesluit van 13 september 1945 is echter van toepassing op alle personen die zijn aangesteld of op arbeidsovereenkomst werkzaam zijn in de openbare dienst. Intrekking van het wetsbesluit heeft dus niet alleen betrekking op de gewone ambtenaren en arbeidscontractanten in de 13 overheidssectoren, maar maakt ook de weg vrij voor een desgewenst hogere ontslagleeftijd voor de benoemde politieke ambtsdragers en de overige bijzondere, benoemde ambtenaren, bedoeld in artikel 2 van de Ambtenarenwet.

In de meeste gevallen is met betrekking tot deze functionarissen geen vaste ontslagleeftijd voorgeschreven. Ten aanzien van enkele van deze (categorieën van) overheidsfunctionarissen echter is thans een wettelijke ontslagleeftijd vastgelegd in een wet of een algemene maatregel van bestuur. Van geval tot geval wordt bezien of de desbetreffende regeling in overeenstemming is met het beleid zoals dat is uiteengezet in paragraaf 2, 3 en 4 van deze memorie van toelichting. Ten aanzien van enkele van deze functionarissen kan thans reeds worden vastgesteld, dat de wettelijke ontslagleeftijd dient te worden verhoogd. Het betreft de Nationale ombudsman, de commissarissen van de Koning, de burgemeesters en de voorzitters van waterschappen.

## **6. Ontslagleeftijd Nationale ombudsman, commissarissen van de Koningin, burgemeesters en voorzitters van waterschappen**

Het kabinet vindt het wenselijk tegelijk met het wetsvoorstel tot intrekking van het onderhavige wetsbesluit de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman te verhogen naar 70 jaar. Met deze verhoging wordt aangesloten bij de systematiek zoals deze geldt en zal gelden voor de rechterlijke macht en de overige Hoge Colleges van Staat, zoals de Raad van State en de Algemene Rekenkamer, waarvan de leden ook op 70-jarige leeftijd worden ontslagen.

De verhoging van de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman werd reeds aangekondigd in het kader van het wetsvoorstel gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid<sup>1</sup>. Bij die gelegenheid werd de achtergrond toegelicht van het huidige verschil in ontslagleeftijd tussen de leden van de Raad van State en de Nationale ombudsman. De leden van de Raad van State worden (evenals de leden van de rechterlijke macht) voor het leven benoemd, maar op 70-jarige leeftijd ontslagen<sup>2</sup>. De ontslagleeftijd ligt vijf jaar na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd en benadrukt daarmee het uitgangspunt van benoeming voor het leven.

De Nationale ombudsman wordt niet voor het leven benoemd. Artikel 78a van de Grondwet bepaalt dat zijn benoeming geldt voor een bij wet te bepalen termijn. Die termijn is door de wetgever vastgesteld op zes jaar<sup>3</sup>. Vervolgens is in artikel 3 van de Wet Nationale ombudsman vastgelegd dat de Nationale ombudsman bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd (de AOW-gerechtigde leeftijd) wordt ontslagen. Deze leeftijdsgrens is echter niet meer in overeenstemming met de huidige opvattingen omtrent het wegwerken van belemmeringen voor het doorwerken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2005/06, 28 170, nr. 45, blz. 2.

<sup>2</sup> Artikel 74, tweede en derde lid, van de Grondwet en artikel 3 van de Wet op de Raad van State.

<sup>3</sup> Artikel 2, derde lid, van de Wet Nationale ombudsman.

Om de verhoging van de ontslagleeftijd van de Nationale ombudsman te bespoedigen, wordt een voorstel tot wijziging van de Wet Nationale ombudsman direct in dit wetgevingstraject meegenomen.

In samenhang met het bovenstaande worden tevens wijzigingen voorbereid van de algemene maatregelen van bestuur, waarin de rechtspositie van commissarissen van de Koningin, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn geregeld. Daarmee zal ook voor deze functionarissen een ontslagleeftijd van 70 jaar gaan gelden, in plaats van 65 jaar.

## **7. Financiële gevolgen**

De intrekking van het wetsbesluit heeft geen financiële gevolgen. De intrekking van het wetsbesluit (zoals hierboven in paragraaf 4 aangegeven) verandert niets aan de rechten en plichten in de bestaande rechtspositieregelingen van overheidssectoren.

De Nationale ombudsman bouwt gedurende zijn ambtsperiode pensioen-aanspraken op overeenkomstig de bepalingen van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Ingevolge die regeling gaat de pensioenopbouw door zolang betrokkene zijn ambt bekleedt. De leeftijd is daarbij niet van belang. Het pensioen gaat in zodra er sprake is van ontslag op of na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

## **8. Artikelsgewijs**

### **Artikel I**

Dit artikel strekt ertoe het koninklijk besluit van 13 september 1945, waarin de ontslagleeftijd is vastgelegd van personen die werkzaam zijn in de overheidssectoren, in te trekken. De intrekking van dit wetsbesluit maakt de weg vrij voor de afzonderlijke overheidssectoren om beleid te ontwikkelen met betrekking tot het doorwerken na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

### **Artikel II**

Artikel 3, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman schrijft thans voor dat de Nationale ombudsman wordt ontslagen met ingang van de eerstvolgende maand na die, waarin hij de vijfenzestigjarige leeftijd bereikt. De voorgestelde bepaling verhoogt die ontslagleeftijd tot 70 jaar.

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