

Vergaderjaar 2012–2013

**33 565**

## **Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd (Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa)**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 27 mei 2013

#### **I ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De regering dankt de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 voor hun reacties en vragen naar aanleiding van het wetsvoorstel aanpassing pensioenleeftijd Appa. De regering constateert dat men met belangstelling en interesse kennis van het wetsvoorstel heeft genomen. De leden van de PvdA-fractie hebben reeds met instemming gereageerd. De leden van de SP-fractie geven aan -hoewel zij op zich geen voorstander zijn van de versnelde verhoging van de pensioenleeftijd- dat een verhoging voor de rest van Nederland ook voor politieke ambtsdragers dient te gelden. Ook de leden van fractie van het CDA delen deze mening. De leden van de fractie van D66 wijzen in dit verband op de voorbeeldfunctie van politieke ambtsdragers: «De uitzonderingspositie van politieke ambtsdragers is niet te rechtvaardigen, zeker in een tijd waarin grote onzekerheid bestaat onder alle Nederlanders rondom hun pensioen». De regering leest in de gestelde vragen van dit verslag soms een expliciete steun voor dit voorstel; soms een meer impliciete. De regering waardeert deze steun zeer, mede tegen de achtergrond dat dit voorstel zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer een tweederde meerderheid behoeft vanwege de hierin opgenomen geldelijke voorzieningen van de leden van de Tweede Kamer en die van de voorzitter van de Eerste Kamer.

De leden van de verschillende fracties hebben nog een aantal aanvullende vragen.

De regering hoopt met de beantwoording daarvan en de nadere toelichting op enkele ingewikkelde onderdelen mogelijke onduidelikheden weg te nemen, zodat niets meer in de weg staat aan een voortvarende afwikkeling van het voorstel, dit met het oog op de noodzakelijke inwerkingtreding van de wet per 1 januari 2014.

Deze nota naar aanleiding van het verslag gaat vergezeld van een nota van wijziging.

Naast twee technische aanpassingen wordt ook een artikellid voorgesteld waarmee wordt geregeld dat ook in het geval het ABP een verlaging compenseert, deze compensatie wordt gevolgd voor de Appa-pensioenaanspraken en pensioenen. Dit naar aanleiding van de vraag van de leden van de fractie van de VVD of een zogenoemde «trap op en trap af»-systematiek niet logisch is. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.

In het licht van het voornemen om de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) meer in lijn te brengen met de ABP-pensioenregeling vragen de leden van de VVD-fractie en de leden van de D66-fractie welke onderwerpen zich nog meer zouden lenen voor gelijktrekking als het gaat om het pensioen, zonder afbreuk te doen aan de positie van politieke ambtsdragers, die in een aantal opzichten verschilt van ambtenaren en werknemers.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of er na inwerkingtreden van het voorliggende wetsvoorstel nog sprake is van grote verschillen tussen Appa- en ABP-pensioenen.

Vervolgvraag van deze leden is of die verschillen zo groot zijn dat die een aanpassing van de Appa aan de ABP-regeling daadwerkelijk in de weg staan, zoals gesteld op blz. 10 en 11 van de memorie van toelichting. In antwoord op deze vragen merkt de regering op dat de bestendige beleidslijn steeds is geweest om de pensioenen van politieke ambtsdragers aan te passen aan de pensioenen van gepensioneerde overheids-werknemers. Hoewel de regering mét de leden van de VVD-fractie van mening is dat de positie van politieke ambtsdragers verschilt van ambtenaren en werknemers, met name waar het gaat om de grotere kans om het ambt te verliezen, het ontbreken van ontslagbescherming en -vergoeding, en het ontbreken van een opzegtermijn, is dit naar de mening van de regering geen aanleiding die bijzondere positie in pensioenaanspraken tot uitdrukking te laten komen. Het politiek ambt wordt immers meer en meer gezien als een stap in een carrière, waarna de loopbaan met pensioenopbouw elders wordt voortgezet. De bijzondere positie in verband met het grotere afbreukrisico van een politiek ambt, moet naar het oordeel van de regering vooral tot uitdrukking komen in de uitkering bij aftreden.

Voor zover er nog verschillen in pensioenaanspraken resteren, hebben deze met name betrekking op de pensioenopbouw tijdens de eerste jaren van een uitkeringsperiode en na het aftreden en tijdens invaliditeit, de hoogte van de franchise en de aanspraken op het nabestaandenpensioen. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie zijn dit inderdaad de onderwerpen die zich lenen voor gelijktrekking. In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA staan de verschillen in aanspraken naar de opvatting van de regering een mogelijk toekomstige aanpassing van de Appa aan de ABP-regeling niet in de weg.

In de door de PvdA-fractie aangehaalde passage in de memorie van toelichting benadrukt de regering dat het bij deze gelegenheid een stap te ver is om de pensioenen van ambtenaren en politieke ambtsdragers nu reeds geheel gelijk te trekken. Dat heeft er vooral mee te maken dat dit wetsvoorstel uiterlijk op 1 januari 2014 in werking moet zijn getreden in verband met de dan ingaande aanscherping van het fiscale kaders voor de opbouw van pensioen. Bij een volledige gelijktrekking komt zoveel kijken dat die datum zeker niet kon worden gehaald.

De nu voorliggende wijziging van de Appa regelt daarom alleen de hoogst noodzakelijke aanpassingen in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd. Slechts

aanvullend is ook de overgang naar het middelloonstelsel in het wetsvoorstel opgenomen. Dit mede in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66. Omdat een wijziging van de pensioenrichtleeftijd met ingang van 1 januari 2014 een knip in de pensioenopbouw tot gevolg heeft, sluit de overgang naar een middelloonstelsel daar naadloos bij aan. Bij een later ingangsmoment van het middelloonstelsel zou er immers opnieuw een knip in de pensioenopbouw plaatsvinden. Dat compliceert pensioenberekeningen en de uitvoering van de Appa aanzienlijk. Door voor het middelloon aan te sluiten bij het ingangsmoment van de verhoging van de pensioenrichtleeftijd ontstaat er slechts eenmalig een knip in de pensioenopbouw.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie hoe de voorlichting over dit wetsvoorstel richting de politieke ambtsdragers zal zijn, mede in verband met de aanstaande gemeenteraadsverkiezingen in 2014.

De regering zal deze wijziging en de gevolgen ervan in een circulaire aan de betrokken bestuursorganen tijdig kenbaar maken en uitgebreid toelichten. De Appa uitvoeringsorganisaties worden ook geïnformeerd over de consequenties voor de uitvoering van de wijzigingen. De uitvoeringsorganisaties kunnen vervolgens de aangesloten pensioenge-rechtigden en bestuursorganen via de eigen kanalen meer specifiek informeren.

De leden van de fractie van de PvdA lezen dat de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State is aangepast. Zij vragen waar zij de aanpassingen in de memorie kunnen vinden.

In paragraaf 3 (Van eindloon naar middelloon), is onder het kopje «Pensioenregeling overheidswerknemers» in de tweede alinea een passage ingevoegd naar aanleiding van de vragen van de Afdeling advisering van de Raad van State over het loopbaanprincipe.

Paragraaf 5 (Verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen) is daarnaast naar aanleiding van de advisering uitgebreid en nader toegelicht.

De leden van de SP-fractie vragen waarom nu niet de kans wordt gegrepen om alle regelingen voor politieke ambtsdragers in overeenstemming te brengen met de regelingen voor andere burgers. Deze leden constateren dat de regering selectief is. Zo wordt er wel een overgang gemaakt van een eindloonstelsel naar een middelloonstelsel, maar de Appa-pensioenen worden niet overgedragen aan het ABP. Er komt een einde aan het feit dat Appa-pensioenen wel meestijgen met ABP-pensioenen, maar vervolgens blijft de verlengde wachtgeldregeling wel gewoon in stand.

Het wetsvoorstel is inderdaad beperkt van omvang. Het behelst een flexibele ingangsdatum van het aanvullende Appa-pensioen voor politieke ambtsdragers in reactie op de verhoging van de AOW-leeftijd en de benodigde aanpassingen in de Appa in verband met de aanscherping van de fiscale kaders voor de opbouw van pensioenen. Aanvullend hierop is de al eerder aangehaalde overgang naar het middelloonstelsel naar aanleiding van een dringend verzoek van de bestuurlijke partners in de consultatiefase in het wetsvoorstel opgenomen. Uitkeringen bij aftreden op grond van de Appa worden in het wetsvoorstel alleen aangepast om de uitkeringen aan te laten sluiten op de verhoging van de pensioenge-rechtigde leeftijd. De hoogte en duur van de uitkeringsaanspraken op zich worden niet gewijzigd. Dit mede in het licht van de zeer recente aanpassing van de uitkeringsduur in 2012<sup>1</sup>. In de memorie van toelichting van dat wetsvoorstel was al aangekondigd dat de verhoging van de

<sup>1</sup> Wet aanpassing uitkeringsduur Appa (Stb. 2012, 401)

pensioenleeftijd in de Appa vanwege de complexiteit in een separaat wetsvoorstel zal worden geregeld.

De veronderstelling van de leden van de SP-fractie dat er een einde komt aan het feit dat Appa-pensioenen meestijgen met ABP-pensioenen is overigens niet correct. Deze koppeling laat het wetsvoorstel ongemoeid. Het wetsvoorstel zorgt er wél voor dat niet alleen een verhoging maar ook een verlaging van het ABP-pensioen doorwerkt naar het Appa-pensioen.

### **Fondsfinanciering**

De leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 hebben in hun bijdragen verschillende vragen gesteld over de toekomstige fondsfinanciering van de Appa. Gelet hierop wil het kabinet over dit onderwerp in deze paragraaf – naast beantwoording van de specifieke vragen over fondsfinanciering – in algemene zin enkele opmerkingen maken.

In 2001 heeft de Tweede Kamer bij de motie Van der Hoeven c.s. (Kamerstukken II, 2000/01, 26 043, nr. 25) verzocht om een pensioenfonds voor politieke ambtsdragers op basis van kapitaaldekking en fondsvorming. De gehele of gedeeltelijke bekostiging van de pensioenen uit de lopende begroting kon – zo constateerde de Kamer – op gespannen voet staan met de wenselijkheid van een onafhankelijk beheer van de hiermee gemoede middelen. Naar aanleiding van de motie heeft de regering destijds de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) verzocht een advies uit te brengen over modernisering en kapitaaldekking van het pensioenstelsel in de Appa. De regering heeft bij ontvangst van het advies van de commissie (Kamerstukken II, 2006/07, 28 479, nr. 27) het voorgestelde principe van fondsfinanciering, centrale uitvoering en noodzakelijke modernisering van de Appa-pensioenregeling door aansluiting bij het ABP pensioenfonds onderschreven. Wel heeft zij het voorbehoud gemaakt zich nader te beraden over de juridische en financiële overgangscondities.

De leden van de PvdA-fractie, de leden van de CDA-fractie en de leden van de D66-fractie vragen op welke termijn het kabinetsstandpunt ten aanzien van fondsfinanciering tegemoet kan worden gezien.

Het kabinet heeft het voornemen het kabinetsstandpunt na de zomer van 2013 aan de Tweede Kamer aan te bieden en heeft de voorbereiding daarvan met prioriteit ter hand genomen.

De vraag van de PvdA-fractie of de actuele dekkingsgraad van het ABP een reden is om nog niet over te gaan naar het ABP wordt door het kabinet bevestigend beantwoord. Gedurende een aantal jaren leek een overgang van de pensioenen van politieke ambtsdragers niet opportuun, onder andere vanwege de te lage dekkingsgraad bij het pensioenfonds ABP. Inmiddels heeft het ABP echter een herstelplan gepresenteerd dat moet bewerkstelligen dat met ingang van 1 januari 2015 het fonds weer voldoet aan de vereiste dekkingsgraad. Vooruitlopend daarop heeft dit kabinet het onderwerp weer opgepakt. In deze kabinetsperiode is gestart met de voorbereiding van een definitief kabinetsstandpunt naar aanleiding van het eerdere advies van de commissie-Dijkstal. Hier zal met name worden ingegaan op de financiële en juridische overgangscondities. Het kabinet werkt hierbij nauw samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW).

Het kabinet onderschrijft nog steeds het uitgangspunt om van begrotingsnaar fondsfinanciering van de pensioenen van politieke ambtsdragers over te gaan. Een dergelijke keuze sluit immers aan bij de bestendige

beleidslijn dat de rechtspositie voor zowel politieke ambtsdragers als Tweede Kamerleden zoveel mogelijk de rechtspositie van (rijks)ambtenaren volgt (bijvoorbeeld als het gaat om de indexatie van salarissen, uitkeringen en pensioenen en de sollicitatieplicht).

In de afgelopen jaren is ook de Appa-pensioenregeling steeds meer naar het ABP reglement gemodelleerd. In onderhavig wetsvoorstel is de opbouw van de pensioenaanspraken in de Appa op de leest van het ABP-reglement geschoeid. Op enkele onderdelen verschilt de Appa-regeling nog van het ABP-reglement. Het gaat dan bijvoorbeeld om de franchise, de aanspraken van het nabestaandenpensioen en de pensioenopbouw tijdens de eerste uitkeringsjaren bij aftreden of bij arbeidsongeschiktheid. In het kabinetstandpunt zal het kabinet de consequenties van de nog bestaande verschillen in detail uitwerken. Tevens zal er worden bezien of er bij de overgang naar het ABP overgangsrecht noodzakelijk is voor de op het moment van overdracht zittende ambtsdragers. Uiteraard worden de bestuurlijke partners en het ABP hierbij betrokken.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het risico en de inefficiëntie dat elk bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor de pensioenaanspraken van zijn politieke ambtsdragers, zich verhouden tot de risico's om deze aanspraken bij het ABP onder te brengen.

In antwoord hierop merkt het kabinet op dat voor de huidige uitvoering van de Appa-regeling geldt dat de bestuursorganen (het Rijk, 12 provincies, 24 waterschappen en 408 gemeenten) zelf verantwoordelijk zijn en feitelijk elk afzonderlijk een eigen separate uitvoering en financiering van het Appa-pensioen hebben geregeld. De commissie-Dijkstal noemde deze decentrale versnipperde uitvoeringswijze van de Appa inefficiënt en risicovol. Met een centrale uitvoerder zoals het ABP wordt in de uitvoering van de pensioenregeling de gewenste efficiency- en kwaliteitsverbetering gerealiseerd. Fondsfinanciering bij het ABP kent weer andere risico's. Maar de gevolgen van die risico's, zoals de hoogte van de premie en kortingen op pensioenaanspraken, worden in het wetsvoorstel al één op één doorvertaald naar de Appa-aanspraken. Materieel verandert er dus niets in het risicoprofiel als de Appa-pensioenaanspraken mogelijk in het ABP-fonds worden ondergebracht.

Wat verzet zich er tegen, zo vragen de leden van de PvdA-fractie om, zoals de VNG en eerder de commissie-Dijkstal voorstelden, de Appa-pensioenen aan het ABP over te dragen. Welke voor- en nadelen zou een dergelijke overdracht hebben? Wordt in het kabinetstandpunt, zo vragen deze leden, ingegaan op aspecten als het gebrek aan controle op Appa-pensioenen die, in tegenstelling tot pensioenfondsden, niet onder toezicht van de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten staan? Komen de risico's en inefficiëntie van het feit dat Appa-pensioenen nu niet centraal worden geadministreerd aan bod en het feit dat ieder bestuursorgaan in kwestie zelf moet zorgen voor voldoende financiële dekking van de Appa-pensioenen? Bevat het een reactie op het rapport van de commissie-Dijkstal?

Alle bovengenoemde punten en alle beweegredenen om over te gaan naar fondsfinanciering zullen in het aanstaande kabinetstandpunt worden behandeld. Ook in paragraaf 3 komt nog een aantal aspecten van fondsfinanciering aan de orde. In het voorliggende wetsvoorstel wordt nog niet vooruitgelopen op fondsfinanciering.

## 2. Toepassing op de Appa

De leden van de D66-fractie lezen dat uitvoeringsdetails van de nieuwe pensioenregeling bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden geregeld, en niet in het wetsvoorstel zelf. Zij vragen nadere toelichting over deze keuze.

In het nader rapport bij dit voorstel is zeer uitgebreid ingegaan op de delegatie van regelgeving. Hier volgt een excerpt daarvan en een aantal verduidelijkingen.

Door de wijzigingen in onderhavig wetsvoorstel in verband met de pensioenrichtleeftijd en de overgang naar het middelloonstelsel wordt de Wet Appa aanzienlijk complexer. Naast de reeds bestaande delegatiegrondslagen in onder meer de artikelen 52a, vierde lid, 52b, vierde lid, 52c, tweede lid, 53b, elfde lid, 59aa, 85, 106, eerste en tweede lid, en 118, is het daarom wenselijk dat voor de onderwerpen genoemd in artikel 14 delegatie naar lagere regelgeving mogelijk wordt gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om onderwerpen als de opbouw van aanspraken op pensioen, de in aanmerking te nemen dienstjaren, het opbouwpercentage, de pensioengrondslag, de franchise, de indexering, de herrekening bij een eerdere of een latere ingangsdatum van het pensioen. In de gedelegeerde regeling zal naar de ABP-regeling worden verwezen voor zover die van toepassing is. Daar waar de Appa-regeling (nog) afwijkt van die van het ABP wordt dit in de algemene maatregel van bestuur verder uitgewerkt.

Overigens is het niet zo dat het de regering vrij staat de regeling naar eigen inzichten in te richten: de ruimte om op grond van artikel 14 in de lagere regelgeving invulling te geven aan het pensioen wordt op verschillende manieren ingeperkt. Dat vloeit voor een deel voort uit het artikel zelf. Dat bepaalt immers dat de lagere regels moeten passen binnen de voorwaarden en maxima van de Wet op de loonbelasting 1964 (het «Witteveenkader»). Voor een belangrijk deel vloeien de beperkingen ook voort uit andere bepalingen van het wetsvoorstel. Zo wordt in het wetsvoorstel voorgesteld dat het opbouwpercentage voor een dienstjaar gelijk is aan het percentage dat voor dat dienstjaar wordt gehanteerd voor overheidswerknemers (artikel 13c, eerste lid). Die duiding is echter nog niet precies genoeg, omdat het ABP voor bepaalde bijzondere gevallen andere opbouwpercentages hanteert. In de algemene maatregel van bestuur zal daarom worden aangegeven dat het gaat om het opbouwpercentage dat het ABP hanteert voor het desbetreffende jaar voor een overheidswerknemer die niet valt in een van de overgangsvoorzieningen ten aanzien van dat percentage. Om het pensioen voor politieke ambtsdragers goed aan te laten sluiten bij het ABP pensioen zijn op diverse plaatsen nadere bepalingen nodig. Het ABP hanteert bijvoorbeeld omrekenfactoren bij de herrekening in verband met een pensioeningangsdatum die afwijkt van de pensioenrichtleeftijd of een pensioen dat in de loop der jaren in hoogte varieert. De huidige wet kent die mogelijkheden niet. Het wetsvoorstel regelt dat in die gevallen wordt aangesloten bij de door het ABP gehanteerde herrekening (artikel 13e, vierde lid). De algemene maatregel van bestuur zal nader bepalen welke herrekening het betreft. Door telkens in de wet zelf te bepalen dat een onderwerp geregeld wordt in aansluiting op de regels die in overeenkomstige gevallen worden gehanteerd ten aanzien van overheidswerknemers, wordt de nadere bepaling op grond van de algemene maatregel van bestuur sterk gebonden (zie de artikelen 13a, tweede lid, 13d, tweede lid, 13e, vierde lid, 13f, vierde lid, 13g, vierde lid, en 13i, tweede lid).

Het is nog niet mogelijk om eenvoudigweg te verwijzen naar de pensioenregeling voor overheidswerknemers. Voor een volledige overgang naar het ABP zouden nog een groot aantal onderwerpen aangepast moeten

worden zoals de pensioengeldige tijd, de franchise en het nabestaandenpensioen.

Naast delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur wordt voorgesteld dat de minister de in de maatregel opgenomen bedragen kan aanpassen. Het betreft dan met name het «indexeren» van het franchisebedrag. Dit is overigens niet anders dan in de huidige Appa (zie bijvoorbeeld de artikelen 14aa, 59aa en 139aa.)

### **3. Van eindloon naar middelloon**

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering in kan gaan op de inhoud van het artikel «Prehistorisch pensioen politici nu graag echt hervormen» zoals gepubliceerd in Pensioen Magazine van november 2012<sup>2</sup>.

Het artikel bevat een pleidooi om de Appa-pensioenregeling om te vormen tot een regeling die voldoet aan de laatste inzichten op pensioenwetgevingsgebied. Het artikel onderstreept verder de noodzaak dat het kabinet binnen afzienbare tijd komt met een kabinetstandpunt over de in het artikel aangehaalde aandachtspunten, te weten de kwetsbaar geachte financieringswijze, de versnipperde uitvoering, en het naar de mening van de auteur ontoereikende financieel toezichtskader.

De in het artikel genoemde aandachtspunten met betrekking tot de financiële kwetsbaarheid liggen niet ten grondslag aan de plannen om over te gaan op fondsfinanciering. De Appa regelt wettelijke aanspraken op uitkeringen en pensioenen en creëert daarmee verplichte uitgaven voor het Rijk en de decentrale bestuursorganen. Het feit dat Appa pensioenaanspraken bij formele wet worden geregeld is een waarborg die werknemers in het algemeen niet hebben. De decentrale bestuursorganen kennen bovendien een uitgebreid systeem van financieel en bestuurlijk toezicht. Dit toezichtskader biedt naar de mening van de regering voldoende zekerheid dat ook in een begrotingsgefinancierde Appa de opgebouwde pensioenaanspraken gestand zullen worden gedaan. Er zijn dan ook geen voorbeelden bekend dat een Appa-pensioengerechtigde zijn wettelijke aanspraken heeft moeten opeisen.

Er zijn echter andere beweegredenen om over te gaan op fondsfinanciering voor de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers:

- In de Pensioenwet is als principe vastgelegd dat pensioenvoorzieningen fondsgefinancierd zijn. Bovendien is de Nederlandse overheid in Europa een pleitbezorger van kapitaalgedekte pensioenen. De Appa is de laatste pensioenvoorziening die niet aan dit uitgangspunt voldoet.
- De aanpassingswijze van pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers verschilt van die van overheidswerknemers. Wijzigingen in de pensioenen van overheidswerknemers vinden plaats door aanpassing van het ABP-pensioenreglement. Appa-wijzigingen vergen een wetswijziging waarvoor een gekwalificeerde meerderheid noodzakelijk is. Dat kost veel tijd.
- De uitvoering van de Appa is een taak van het Rijk en van de provincie, het waterschap en de gemeente afzonderlijk. Deze gedecentraliseerde uitvoering is vanwege de complexiteit van pensioenen risicovol en inefficiënt. Het kan ook leiden tot verschillen in de uitvoering.
- Uit de ervaring van de afgelopen jaren blijkt dat kapitaaldekking goedkoper is dan begrotingsfinanciering. Door het volume dalen ook de uitvoeringskosten.

<sup>2</sup> «Prehistorisch pensioen nu graag echt hervormen», mr. drs. M.R. Visser, Pensioen Magazine, november 2012.

- In een centrale pensioenadministratie is een integrale informatievoorziening over opgebouwde pensioenrechten mogelijk. Dat is van belang voor ambtsdragers die pensioenrechten ontleen aan functies in de verschillende bestuurslagen. Ook kan een uniforme uitvoering worden gegarandeerd.
- Veranderingen in de pensioenaanspraken, de opbrengst van de beleggingen en de hoogte van de lonen worden «voelbaar» door hun effect op de hoogte van de aan het fonds af te dragen premie voor de Appa-deelnemers en -financiers. Meerkosten als gevolg van afwijkende Appa-aanspraken kunnen nu worden afgewenteld op de begroting van het betrokken bestuursorgaan.
- Waardeoverdrachten van pensioenaanspraken zijn verplicht op grond van de Appa. De omvang van de benodigde reserveringen voor waardeoverdrachten kunnen per gemeente en provincie aanmerkelijk verschillen. De benodigde omvang van de reservering is immers afhankelijk van de opgebouwde pensioenaanspraken van Appa-gerechtigden in de provincie, gemeente of waterschap. In een fonds is (voldoende) kapitaal gereserveerd voor overdracht van pensioenaanspraken. Bij fondsvorming betalen alle provincies, gemeenten en waterschappen voor een ambtsdrager dezelfde standaardpremie.
- Begrotingsfinanciering van de Appa biedt binnen de regeling geen mogelijkheden voor individuele aanvullende pensioenarrangementen. Aansluiting bij de ABP-regeling maakt persoonlijke aanvullingen voor eigen rekening binnen het fonds wel mogelijk (zoals opbouw van extra ouderdoms- of nabestaandenpensioen).

De leden van de CDA-fractie vragen met de Raad van State of het invoeren van een middelloonstelsel moet worden gezien als een eerste stap, vooruitlopende op het overdragen van de Appa-pensioenen aan het ABP.

De overgang naar het middelloonstelsel zal een eventuele overgang naar het ABP inderdaad vergemakkelijken omdat een belangrijk verschil in de wijze van pensioenopbouw wordt gelijkgetrokken.

Naar aanleiding van de constatering van de regering dat de Appa in de uitvoeringspraktijk al kan worden gezien als een middelloonregeling en dat de overgang van eindloon naar middelloon per saldo slechts een beperkt effect zal hebben voor de betrokken politieke ambtsdragers vragen de leden van de CDA-fractie naar rekenvoorbeelden die de consequenties van de overgang van eindloon naar middelloon verduidelijken.

De huidige Appa-eindloonregeling werkt in de praktijk al grotendeels als een middelloonregeling. In de eerste plaats kent een politiek ambt geen salarisontwikkeling binnen de functie. In plaats van schalen en periodes dieken geldt een vast salarisbedrag. Een beginnend lid van de Tweede Kamer verdient bijvoorbeeld evenveel als een ervaren Kamerlid. In de tweede plaats wordt het pensioen vastgesteld per politieke functie. Een wethouder die zijn politieke carrière beëindigd als minister krijgt twee afzonderlijke pensioenen. De pensioenjaren opgebouwd tijdens zijn wethouderschap worden dus niet afgerekend naar zijn laatste ministersalaris maar naar zijn wethoudersalaris op de dag voor zijn aftreden als wethouder.

Opgebouwde pensioenjaren tijdens de Appa-uitkering worden eveneens afgerekend naar het salaris dat gold op de dag voor het aftreden. Gedurende de uitkeringsperiode maar ook gedurende de periode als «slaper» zijn de pensioenaanspraken niet meer gerelateerd aan de salarisontwikkelingen van de sector Rijk. Op de pensioenopbouw tijdens de uitkeringsperiode heeft de eindloonsystematiek dus geen effect.



Rest alleen een verschil in pensioenopbouw tijdens de actieve ambtsvervulling tussen de Appa-regeling en de ABP-regeling. In de tabel in de bijlage behorende bij deze nota wordt inzichtelijk gemaakt voor een lid van de Tweede Kamer wat het effect is van het huidige eindloonsysteem in de Appa in de periode van 1 januari 2005 tot 1 januari 2013. In de tweede kolom wordt getoond hoe de pensioenopbouw zich zou hebben ontwikkeld als gedurende dezelfde periode het voorgestelde middelloonsysteem zou hebben gegolden. De pensioenopbouw van een lid van de Tweede Kamer op basis van de huidige eindloonsystematiek is in een periode van acht jaar € 400,00 per jaar gunstiger dan een pensioenopbouw op basis van de voorgestelde middelloonsystematiek. Voor overige Appa-gerechtigde ambtsdragers is het effect op de eigen pensioengrondslag vergelijkbaar: net als leden van de Tweede Kamer volgen alle politieke ambtsdragers de loonontwikkeling van werknemers werkzaam in de sector Rijk.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er geen noodzaak is tot uitbreiding van het loopbaanprincipe naar pensioenen. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie om een nadere uiteenzetting over de verschillende uitwerking van het loopbaanprincipe in geval van wachtgelduitkering en van pensioenaanspraken.

Het loopbaanprincipe geldt bij de uitkering na ontslag of aftreden en heeft tot gevolg dat de politieke ambtsdrager de gehele voorliggende diensttijd als ambtsdrager meeneemt voor de berekening van de uitkeringsduur, rekening houdend met onderbrekingen tussen de politieke functies. Dit met het doel om opgebouwde uitkeringsrechten voor wat betreft diensttijd van politieke functies niet verloren te doen gaan.

Bij het Appa-pensioen, wordt alle diensttijd in elke Appa-functie omgezet in een pensioenrecht. Meerdere tijdvakken in eenzelfde politieke functie worden voor de pensioenberekening samengeteld. Bij de overgang van de ene naar een volgende politieke of andere functie binnen de overheid of het bedrijfsleven heeft de betrokken ambtsdrager het wettelijk recht zijn pensioenrechten over te dragen. Zijn pensioenaanspraken worden dan eerst gekapitaliseerd en vervolgens omgezet in pensioenjaren in de nieuwe functie. Er gaan bij waardeoverdracht dus geen pensioenaanspraken verloren. Dat betekent in feite dat met de introductie van de mogelijkheid van individuele waardeoverdracht in 2003 het loopbaanprincipe voor pensioenaanspraken is geïntroduceerd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de nadelen en mogelijke voordelen – van de huidige systematiek om de Appa-aanspraken vanuit de begroting te financieren. Bestaat er inzicht in de extra kosten als gevolg van de versnippering?

De voordelen en nadelen van begrotings- en fondsfinanciering, alsmede inzicht in de extra kosten als gevolg van de versnipperde uitvoering, zullen in het aanstaande kabinetsstandpunt fondsfinanciering Appa worden opgenomen.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de financiering op lange termijn garandeert. Wat zijn de risico's van de huidige financieringswijze? Hoe wordt voorkomen dat de kosten van toegekende pensioenen naar toekomstige belastingbetalers worden doorgeschoven? Ook zijn deze leden benieuwd of de regering bereid is om de effectiviteit van de huidige uitvoering van het pensioen via meerdere overheidslichamen te verbeteren.

De financieringswijze van de Appa zal de hoofdmoot vormen van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie-Dijkstal. In het standpunt zal ook worden ingegaan op de gevolgen voor de effectiviteit van de uitvoering van de financieringswijze van pensioenen.

## **5. Verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen**

De leden van de VVD-fractie merken op dat als gevolg van het wetsvoorstel pensioenaanspraken die zijn opgebouwd vóór de inwerking-treding van het wetsvoorstel, kunnen worden verlaagd – en dat dit ook geldt voor pensioenen die gebaseerd zijn op pensioenaanspraken die zijn opgebouwd vóór die inwerkingtreding. Zij constateren dat de verlaging ook betrekking heeft op oud-politieke ambtsdragers die reeds een Appa-pensioen hebben. Deze leden vragen hoe zich dit verhoudt tot het beginsel van rechtszekerheid.

De in het wetsvoorstel geregelde (mogelijkheid tot) verlaging van pensioenaanspraken en pensioenrechten heeft ook betrekking op personen die reeds in het genot zijn van een Appa-pensioen. De verlaging kan pas ingaan nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven, in het Staatsblad is geplaatst en in werking is getreden. Het beginsel van rechtszekerheid gaat echter niet zo ver dat de betrokkenen er op mogen vertrouwen dat de wet waarin hun pensioen geregeld is, niet meer zodanig gewijzigd kan worden dat dit pensioen kan worden verlaagd. Dat neemt niet weg dat een verlaging zal moeten voldoen aan zekere eisen. Zo zal er sprake moeten zijn van een gerechtvaardigd algemeen belang dat door de verlaging wordt gediend en zal de verlaging een proportioneel karakter moeten hebben.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is ingegaan op de omstandigheden waaronder verlaging aan de orde is en het belang dat daarmee wordt gediend. In de kern komt het er op neer dat van de politieke ambtsdragers een evenwichtige bijdrage wordt gevraagd aan een versoering van pensioenen die ook elders in de maatschappij noodzakelijk blijkt. Dat wordt vorm gegeven door de regeling van de verlaging van het Appa-pensioen op dezelfde leest te schoeien als de verlaging van het ABP-pensioen voor overheidswerknemers. Daarmee wordt voor de bepaling van de hoogte van het pensioen en de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers aangesloten op de overeenkomstige regels voor overheidswerknemers ten aanzien van hun ABP-pensioen.

Naar het oordeel van de regering is het niet gepast dat het Appa-pensioen overeenkomstig artikel 105 van de Appa wordt verhoogd als het ABP-pensioen omhoog gaat, maar dat in het geval het ABP-pensioen wordt verlaagd op grond van artikel 134 van de Pensioenwet, deze verlaging niet zou gelden voor het Appa-pensioen. Tot voor kort had deze discrepantie een meer theoretisch karakter, omdat de omstandigheden niet noopten tot verlaging van het ABP-pensioen. Die omstandigheden zijn zoals bekend, veranderd.

Voor verschillende pensioenfondsen was het niet meer genoeg om de indexering buiten toepassing te laten, maar is het noodzakelijk geworden om de pensioenen en de pensioenaanspraken te verlagen. Het ABP heeft inmiddels een verlaging doorgevoerd van 0,5%. Het achterwege laten van een vergelijkbare ingreep bij politieke ambtsdragers zou afbreuk kunnen doen aan de acceptatie van de noodzakelijke pensioenmaatregelen elders in de maatschappij.

De verlaging van het pensioen en van de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers moet ook een proportioneel karakter hebben. Dat wordt bewerkstelligd door de verlaging van het ABP-pensioen te volgen. De leden van de VVD-fractie merken in dit verband op dat oud-politieke ambtsdragers die reeds een pensioen hebben, niet meer in de gelegenheid zijn om de teruggang op de een of andere manier te compenseren. Die situatie is vergelijkbaar met de situatie waarin oud-overheidswerknemers zich bevinden die inmiddels van het ABP pensioen genieten. In beide gevallen zullen de betrokkenen (als het niet lukt om extra inkomsten te verwerven) hun uitgaven moeten richten op de (verlaagde) inkomsten of hun vermogen moeten aanspreken. Ook zo bezien is de bijdrage die van politieke ambtsdragers gevraagd wordt niet disproportioneel in vergelijking met de situatie bij overheidswerknemers.

De leden van de VVD-fractie vragen wat er met de Appa-pensioenen gebeurt als het ABP op enig moment besluit om een eerdere verlaging van de pensioenen te compenseren door een extra verhoging, wanneer de positie van het fonds dat weer toelaat. Een systematiek van «trap op en trap af» komt deze leden logisch voor.

Het is de bedoeling van de regering om voor de Appa-pensioenen zowel de verlaging als de verhoging van de ABP-pensioenen te volgen («trap op en trap af»). Het ABP kan besluiten bij voldoende financiële armslag een eerder doorgevoerde verlaging van de pensioenen ongedaan te maken. Deze leden wijzen er met hun vragen terecht op dat het volgen van een compensatie door het ABP van een eerdere verlaging van het ABP-pensioen overeenkomstig artikel 134 van de Pensioenwet, niet goed in het wetsvoorstel is geregeld. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is daarom artikel 13h zodanig gewijzigd dat ook deze latere compensatie van de eerdere verlaging op overeenkomstige wijze in het Appa-pensioen zal worden doorgevoerd. Daarmee is het principe van «trap op en trap af» gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie vragen om aan te geven wanneer sprake is van terugwerkende kracht mede gelet op de pagina's 10 (tweede alinea van onder) en 20 (tweede en derde alinea) van de memorie van toelichting.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit aan op de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Stb. 2012, 329). Die wet verhoogt de AOW-leeftijd (de pensioengerechtigde leeftijd) met ingang van 1 januari 2013. In navolging daarvan werkt het onderhavige wetsvoorstel in beginsel terug tot en met 1 januari 2013. Voor enkele gevallen is er echter een bijzondere regeling getroffen die geen terugwerkend karakter heeft. Zo loopt de pensioenopbouw voor het eigen pensioen tot 1 januari 2014 door overeenkomstig de huidige regels (artikel 40a, 85a en 163f). Dat is overigens 66k in aansluiting op de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd die de pensioenrichtleeftijd verhoogt vanaf 1 januari 2014.

De passage op bladzijde 10 van de memorie van toelichting waar deze leden naar verwijzen, doelt op de bovenbedoelde regeling, waarbij de opbouw van de aanspraken voor het eigen pensioen tot 1 januari 2014 doorloopt overeenkomstig de huidige regeling. Dus gedurende 2013 is er nog sprake van opbouw overeenkomstig het eindloonstelsel, met een opbouwpercentage van in beginsel 2 procent per dienstjaar, met toepassing van de overige regels inzake de huidige opbouw. In de toelichting bij de onderdelen P, X en AJ (artikel 40a) zijn voorbeelden gegeven waarin de overgang van de huidige opbouw naar de nieuwe opbouw wordt beschreven.

De aangehaalde passages op bladzijde 20 van de memorie van toelichting betreffen de overgangsregeling voor de verlaging van de pensioenaanspraken en de pensioenen.

Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en (bijvoorbeeld) op 30 november 2013 in het Staatsblad wordt geplaatst, treedt de wet in werking met ingang van 1 december 2013. Vanaf die dag kan toepassing gegeven worden aan artikel 13h inzake de verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen. De verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen kan dan (op zijn vroegst) ingaan op 1 januari 2014, vanwege de in artikel 13h, derde lid, genoemde invoeringstermijn. Artikel 40b, eerste lid, heeft tot gevolg dat voor een persoon die al in het genot is van een Appa-pensioen het pensioen vanaf januari 2014 verlaagd kan worden. De verlaging zelf kan betrekking hebben op alle opgebouwde pensioenaanspraken, ook op aanspraken die zijn opgebouwd in de jaren vóór (in het voorbeeld) 1 december 2013.

De verlaging kan ook betrekking hebben op al ingegane pensioenen, ook voor zover ze zijn gebaseerd op aanspraken die vóór die datum zijn opgebouwd. Dat regelt artikel 40b, tweede lid.

Tot slot is er nog de vraag welke verlagingen die het ABP heeft doorgevoerd voor overheidswerknemers, meetellen voor de verlaging van de Appa-pensioenaanspraken en de Appa-pensioenen. Dat zijn de verlagingen vanaf 1 januari 2013 (artikel 40b, derde lid).

De veronderstelling van de PvdA-fractie dat de verlagingen op pensioenaanspraken die het ABP vanaf 1 januari 2013 doorvoert ook worden doorgevoerd voor Appa-pensioenen is correct. Deze leden vragen waarom voor de ingangsdatum van 1 januari 2013 is gekozen.

Het kabinet kiest voor deze ingangsdatum omdat in elk geval vóór deze datum geen verlagingen voor ABP-pensioengerechtigden zijn doorgevoerd. Dat betekent wel dat daarmee ook de kortingen in de periode van 1 januari 2013 tot de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel nog zullen worden meegenomen.

Voorts wordt door de leden van de PvdA-fractie gevraagd in hoeverre de voorstellen in het voorliggend wetsvoorstel ook reeds lopende pensioenen raken. Kunnen die worden verlaagd ten gevolge van het parallel aan het ABP doorvoeren van maatregelen die door het ABP worden genomen, zo wordt door deze leden gevraagd.

Al ingegane pensioenuitkeringen kunnen niet met terugwerkende kracht worden verlaagd. Het wetsvoorstel regelt dat lopende pensioenuitkeringen pas na inwerkingtreding en vervolgens één maand na afkondiging kunnen worden verlaagd.

Door de eerder genoemde datum van 1 januari 2013 zullen de vóór inwerkingtreding van het wetsvoorstel bij het ABP doorgevoerde kortingen (zoals die van 1 april 2013) op dat moment één maand na afkondiging nog worden meegenomen. Daarmee wordt voorkómen, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstellen, dat politieke ambtsdragers in een bevoorrechte positie komen ten opzichte van ABP pensioengerechtigden.

Voor nog niet ingegane pensioenaanspraken (actieve ambtdragers en slapers) zal de korting van 1 april 2013 wel met terugwerkende kracht worden doorgevoerd

## **6. Consultatie**

De leden van de D66-fractie constateren dat de VNG, het IPO en de UvW adviseren om deze wetwijziging aan te grijpen om ook andere wijzigingen te regelen, waaronder de overdracht van de Appa-pensioenen

naar het ABP. Gezien het dekkingstekort bij het ABP, geeft de regering aan het advies van de commissie-Dijkstal om de Appa-aanspraken onder te brengen bij het ABP-fonds, in beginsel over te willen nemen en op een geschikter moment een definitief standpunt in te nemen. De leden van de D66-fractie vragen om een «geschikter moment» nader te specificeren en eventueel een mogelijk datum aan te geven.

In het aanstaande kabinetsstandpunt over fondsvorming zal nader worden ingegaan op een geschikte ingangsdatum voor fondsfinanciering van de politieke pensioenen.

## II. ARTIKELSGEWIJS

### *Onderdelen E, R en AD*

De leden van de fracties van VVD en PvdA stellen vragen over de voortgezette uitkering. In hoeverre wordt voorgesteld om de leeftijd waarop een politieke ambtsdrager in aanmerking komt voor de verlengde uitkering te verhogen? In hoeverre wordt er gesleuteld aan de mogelijkheid om een verlengde uitkering van maximaal 10 jaar te krijgen, en in plaats daarvan maximaal een verlengde uitkering van 9 jaar en 7 maanden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 7, derde lid, 52 derde lid, en 132, tweede lid, zo moeten begrijpen dat het uitgangspunt van de Appa blijft dat de maximumduur van de uitkering 10 jaar blijft en niet langer gerekend vanaf de vaste pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar maar van de nieuwe pensioengerechtigde leeftijd zoals die in het wetsvoorstel wordt vastgelegd. Zo ja, betekent dit dat de maximale periode van een (verlengde) Appa-uitkering van 10 jaar in voorkomende gevallen pas kan gaan lopen vanaf het 57-ste levensjaar van de politieke ambtsdrager? Betekent dit dat op het moment dat het onderhavig wetsvoorstel in werking treedt zittende ambtsdrager vanaf dat moment op een latere leeftijd dan van 55 jaar pas aanspraak kunnen gaan maken op de maximale uitkering van 10 jaar? Zo nee, hoe moeten de voorgestelde wijzigingen op dit punt dan wel worden gelezen?

Om een en ander toe te lichten wordt hier eerst ingegaan op de huidige situatie. De gewone uitkering in het geval een politieke ambtsdrager ontslag wordt verleend of aftreedt, duurt even lang als men politiek ambtsdrager is geweest, met een minimumduur van twee jaar en een maximale duur van drie jaar en twee maanden. In afwijking daarvan kan een gewezen politieke ambtsdrager op 55-jarige leeftijd, als deze in de voorafgaande twaalf jaar tenminste tien jaar een politiek ambt heeft uitgeoefend, een uitkering ontvangen tot aan zijn vijftenzestigste jaar. Als gevolg van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd wordt de AOW-gerechtigde leeftijd de komende jaren stapsgewijs verhoogd. In 2023 is de leeftijd van 67 jaar bereikt. Daarna is een eventuele verhoging afhankelijk van de levensverwachting. Het wetsvoorstel beoogt voor deze laatste onzekerheid een praktische oplossing te bieden. Een concrete verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd wordt 5 jaar van te voren aangekondigd. Aangezien we op het moment van aftreden van een politieke ambtsdrager nog niet met zekerheid kunnen zeggen wat de pensioengerechtigde leeftijd over 10 jaar zal zijn, alsmede om de verlengde uitkering aan te laten sluiten op de pensioengerechtigde leeftijd voor de AOW-uitkering is een zekere marge in beschouwing genomen. De belanghebbende die ten tijde van zijn aftreden ten minste 9 jaar en 7 maanden van de op dat moment geldende AOW-leeftijd is verwijderd, ontvangt de verlengde uitkering. De levensverwachting stijgt elk jaar met

gemiddeld een maand.<sup>3</sup> Grosso modo komt de uitkering dan naar verwachting uit op tien jaar (de som van negen jaar en zeven maanden plus naar verwachting vijf maanden verhoging van de levensverwachting die over vijf jaar doorwerkt in de pensioengerechtigde leeftijd, leidt in totaal tot de uiteindelijke uitkeringsduur van tien jaar).

In de memorie van toelichting is dit uitgewerkt in een voorbeeld waarbij als uitgangspunt de AOW-gerechtigde leeftijd van 67 jaar is genomen. In dat geval komt een politieke ambtsdrager van minimaal 57 jaar en vijf maanden (67 jaar minus 9 jaar en 7 maanden) in aanmerking voor een verlengde uitkering. Bij een gemiddelde stijging van de levensverwachting van een maand per jaar zal de AOW-gerechtigde leeftijd bij het bereiken van de einddatum van de verlengde uitkering dan 67 jaar en 5 maanden zijn. Hij ontvangt dan tot de AOW-gerechtigde leeftijd een uitkering van rond de 10 jaar. De periode van 9 jaar en 7 maanden is dus geen vaste uitkeringsduur maar één die afhankelijk is van de aanstaande stijging van de levensverwachting over vijf jaar. Het betekent inderdaad dat op het moment dat het onderhavig wetsvoorstel in werking treedt een zittende ambtsdrager pas op een latere leeftijd dan van 55 jaar aanspraak kan gaan maken op de maximale uitkering van 10 jaar, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstellen.

De leden van de fractie van de VVD stellen de vraag of het AOW-gat voor de politieke ambtsdragers die een verlengde uitkering krijgen, wordt gedicht en hoe dit zich verhoudt tot wat geldt voor werknemers.

De verlengde uitkering sluit inderdaad aan bij ingangsdatum van de AOW-uitkering: juist door in het begin uit te gaan van een iets latere start en een iets kortere uitkering zal de duur van de uitkering, als uiteindelijk over vijf jaar sprake is van een stijging van de levensverwachting de maximale duur van 10 jaar niet overschrijden. Bij overheidswerknemers is het AOW-gat nog een onderwerp van arbeidsvoorwaardelijk overleg. Met deze flexibele regeling meent de regering een passende en toereikende oplossing te bieden voor het AOW-gat bij de verlengde uitkering voor politieke ambtsdragers.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering niet beoogt om met het voorliggend wetsvoorstel te komen «tot een herijking van (de duur van) het uitkeringsregime» (p. 9 MvT). Is de regering voornemens om die herijking wel met een ander wetsvoorstel te bereiken? Zo ja, op welke termijn kan dat wetsvoorstel tegemoet worden gezien? Zo nee, waarom niet?

De uitkeringsduur van de reguliere uitkering van de Appa is met ingang van 18 september 2012 teruggebracht van vier jaar naar drie jaar en twee maanden. Bij deze gelegenheid heeft het kabinet in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II, 2011/12, 33 298, nr. 6) benadrukt dat er voortdurend sprake is geweest van aanpassingen van de uitkerings- en pensioenrechten aan externe ontwikkelingen in de maatschappij. In de praktijk wordt de sector Rijk gevolgd, tenzij dat niet opportuun is gezien de bijzonderheid van het ambt. Onderhavig wetsvoorstel ziet nu op de benodigde aanpassingen van de pensioenaanspraken in de Appa naar aanleiding van het aanscherpen van het fiscale kader voor opbouw van pensioenen en het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. Uitkeringen op grond van de Appa worden alleen aangepast indien het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd

<sup>3</sup> Zie voor een toelichting op de toepassing van de levensverwachting op de AOW-leeftijd de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd (Kamerstukken II, 2011/12, 33 290, nr. 3, pag. 6 en 7.

hiertoe noodzaakt. Van de zijde van de regering zijn geen plannen in voorbereiding voor een wijzigingsvoorstel.

#### *Onderdelen F, S en AE*

De leden van de VVD-fractie vragen naar de redengeving van het voorgestelde artikel 13, vierde lid, waarin wordt bepaald dat een eerder pensioen niet kan ingaan gedurende de tijd dat hij een uitkering geniet als bedoeld in hoofdstuk 3.

Gedurende de periode dat een gewezen ambtsdrager op grond van de Appa een uitkering geniet, vindt nog pensioenopbouw plaats. In de Appa kan in de uitkeringsperiode waarin nog pensioenopbouw plaatsvindt, niet gelijktijdig het Appa-pensioen tot uitbetaling komen. Dat geldt ook voor de ABP-regeling: alleen de gewezen deelnemer aan de ABP-regeling zonder recht op een ontslaguitkering of werkloosheidsuitkering kan het ouderdomspensioen eerder laten ingaan.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie wat er zich tegen zou verzetten als een voormalige politieke ambtsdrager, die op grond van de Appa nog aanspraak heeft op een Appa-uitkering, eerder kiest voor pensionering. Waarom zou bijvoorbeeld een politieke ambtsdrager die aftreedt op 59-jarige leeftijd en na één jaar Appa uitkering, niet mogen kiezen voor pensionering op de leeftijd van 60 jaar? Voorts vragen de leden van de VVD-fractie waarom een voormalig politieke ambtsdrager die op 62-jarige leeftijd aftreedt en nog een uitkering zou kunnen krijgen tot de leeftijd van 66 jaar, niet voor eigen pensioen mogen kiezen op de leeftijd van 63, 64 of 65 jaar?

In de Appa is imperatief voorgeschreven dat aan een gewezen ambtsdrager aan wie ontslag wordt verleend een uitkering wordt toegekend. Een verzoek behoeft niet te worden ingediend. Een gewezen ambtsdrager kan wel verzoeken de uitkering niet toe te kennen. In een dergelijk geval kan betrokkene er ook voor kiezen om het pensioen eerder in te laten gaan.

Overigens is het de vraag of de gekozen voorbeelden waarschijnlijk zijn: de jaarlijkse pensioenuitkering wordt bij een eerdere ingangleeftijd dan de pensioengerechtigde leeftijd verlaagd met circa 7% per jaar. Bovendien stopt de verdere pensioenopbouw tijdens de uitkeringsperiode.

#### *Onderdelen N, O, V, W en AI*

Een aantal overgangsbepalingen wordt geherformuleerd. In dat kader wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat in het geval van een ontslag vóór 27 februari 2010 geen sollicitatieplicht geldt. Dit zou betekenen dat bij ontslag of aftreden op of na die datum wel een sollicitatieplicht geldt. De leden van de VVD-fractie menen echter dat er ook uitzonderingen zijn. Zij doelen dan op wethouders, gedeputeerden en ministers die op 27 februari 2010 dit ambt bekleedden, maar na de eerstvolgende verkiezing niet zijn herbenoemd. Zo geldt ingevolge het overgangsrecht voor wethouders en gedeputeerden die in 2010 of 2011 nog enige tijd na de verkiezingen demissionair waren, dat zij geen sollicitatieplicht hebben.

Zien de leden van de VVD-fractie dat juist? Laat de herformulering van de overgangsbepalingen het eerdere overgangsrecht intact, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Er is geen aanpassing van het overgangsrecht beoogd. De bepalingen zijn slechts opnieuw geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld een datum ingevuld waar eerst gerefereerd werd aan de datum van inwerkingtreding. Ook is de zinsnede waarin werd bepaald dat voor «vier jaren» «zes jaren» moet

worden gelezen niet meer actueel nu de Wet aanpassing uitkeringsduur Appa op 18 september 2012 inwerking is getreden. Het eerdere overgangsrecht blijft echter intact.

Laten de in dit wetsvoorstel geformuleerde overgangsbepalingen onverlet dat wethouders en gedeputeerden, die in 2010 respectievelijk 2011 de leeftijd van 50 jaar hadden, maar ook een recht op een voortgezette uitkering tot 65 jaar, die aanspraak omgezet zien worden tot de pensioengerechtigde leeftijd, via overgangsrecht, ook indien zij pas na 2018 respectievelijk 2019 aftreden? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie vragen eveneens aandacht voor het voorgestelde artikel 39b, tweede lid. Dit lid regelt dat een voortgezette uitkering terzake van een ontslag of aftreden vóór de inwerkingtreding doorloopt tot de pensioengerechtigde leeftijd van de betrokkene. Wat wordt de positie van degenen die kort na de inwerkingtreding van de wet aftreden? Deze leden denken dan bijvoorbeeld aan wethouders die bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 nog in functie zijn, maar later bij de nieuwe collegevorming niet worden herbenoemd. Hier doet zich mogelijk een vergelijkbare situatie voor als bij de wijziging van de Appa in 2010, in die zin dat vlak voor verkiezingen de Appa-wetgeving wordt aangepast. Er is toen gekozen voor een overgangsregeling om te voorkomen dat politieke ambtsdragers versneld, dat wil zeggen voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet, aftreden teneinde hun oude rechten te behouden. De leden van de VVD-fractie vragen wat er nu terzake in dit wetsvoorstel is geregeld. Dit aandachtspunt heeft niet alleen betrekking op wethouders voor het jaar 2014, maar mutatis mutandis ook voor latere jaren voor gedeputeerden, leden van de Tweede Kamer en bewindspersonen. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Ook hier geldt dat de wethouders en gedeputeerden die op het moment van herbenoeming na de eerstvolgende verkiezingen in 2010 respectievelijk 2011 de leeftijd van 50 jaar hadden bereikt, het overgangsrecht intact blijft. In 2018 en 2019 hebben betrokken wethouders en gedeputeerden inmiddels ruim de leeftijd van 55 jaar bereikt. Hierdoor is het eerdere overgangsrecht niet meer relevant omdat zij op dat moment van aftreden voldoen aan de entree-eis van 55 jaar voor de voortgezette uitkering.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk



**BIJLAGE: VERSCHIL PENSIOENOPBOUW EINDLOON EN  
MIDDELLOON LID VAN DE TWEDE KAMER OVER DE PERIODE  
1 JANUARI 2005 TOT 1 JANUARI 2013**

**EINDLOON**

Per	Berekeningsgrondslag	Franchise	Indexatie	Na-indexatie
01.01.2005	€ 87.160,04	€ 15.450,00	0,12%	
01.01.2006	€ 89.357,52	€ 15.750,00	0,17%	
01.12.2006	€ 90.333,61	€ 15.750,00		
01.01.2007	€ 92.647,63	€ 16.150,00	2,82%	
01.12.2007	€ 93.659,62	€ 16.150,00		
01.01.2008	€ 93.659,62	€ 16.600,00	2,05%	1,96%
01.04.2008	€ 95.548,61	€ 16.600,00		
01.12.2008	€ 96.752,87	€ 16.600,00		
01.01.2009	€ 96.752,87	€ 16.950,00		
01.04.2009	€ 98.703,71	€ 16.950,00		
01.12.2009	€ 101.248,13	€ 16.950,00		
01.01.2010	€ 101.248,13	€ 17.250,00	0,28%	
01.01.2011	€ 101.248,13	€ 17.550,00		
01.01.2012	€ 101.248,13	€ 17.750,00		

**Pensioenopbouw eindloon**

8 jaar x 2% van (€ 101 248,13 -/- € 17 750) = **€ 13.359,70**

**MIDDELLOON**

Opbouw 2005	€ 1 434,20	
Indexatie 01.01.2006	€ 2,44	
Stand per 01.01.2006	€ 1.436,64	
Opbouw 2006	€ 1.349,47	11 maanden
Opbouw 2006	€ 124,31	1 maand
	€ 2.910,42	
Indexatie 01.01.2007	€ 82,07	
Stand per 01.01.2007	€ 2.992,49	
Opbouw 2007	€ 1.402,46	11 maanden
Opbouw 2007	€ 129,18	1 maand
	€ 4.524,13	
Indexatie 01.01.2008	€ 183,22	
Stand per 01.01.2008	€ 4.707,35	
Opbouw 2008	€ 385,30	3 maanden
Opbouw 2008	€ 1.052,65	8 maanden
Opbouw 2008	€ 133,59	
	€ 6.278,89	
Indexatie 01.01.2009	€ 0	
Stand per 01.01.2009	€ 6.278,89	
Opbouw 2009	€ 399,01	3 maanden
Opbouw 2009	€ 1.090,05	8 maanden
Opbouw 2009	€ 140,50	1 maand
	€ 7.908,45	
Indexatie per 01.01.2010	€ 22,14	
Stand per 01.01.2010	€ 7.930,59	
Opbouw 2010	€ 1.679,96	
Opbouw 2011	€ 1.673,96	
Opbouw 2012	€ 1.669,96	
	€ 12.954,47	
Geen indexatie 2011 t/m 2013	€ 0	
Stand per 01.01.2013	<b>€ 12.954,47</b>	

**Verschil eindloon/middellood (€ 13.359,70- € 12.954,47=)**  
**€ 405,23**