

32043 Toekomst pensioenstelsel
28479 Rechtspositie van politieke ambtsdragers
Nr. 651 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2024

1. Aanleiding

De Wet toekomst pensioenen (Wtp) is op 30 mei 2023 aanvaard en op 1 juli 2023 in werking getreden. Bij de behandeling van de Wtp in de Eerste Kamer is de motie-Crone (Kamerstukken I 2022/23 36067, nr. AO) met algemene stemmen aangenomen. De motie verzoekt de regering binnen afzienbare tijd ook de pensioenen voor politici volgens de Wtp vorm te gaan geven. In deze brief schets ik hoe de pensioenen van politieke ambtsdragers binnen de kaders van het nieuwe pensioenstelsel onder te brengen.

Vooruitlopend op het daarvoor benodigde wetstraject, wil ik u graag in deze brief eerst de keuzes schetsen die het kabinet in reactie op de motie over het vervolg en de uitwerking van de pensioenen in het nieuwe pensioenstelsel voor politieke ambtsdragers heeft gemaakt.¹ Daarbij teken ik aan dat deze brief moet worden gezien als een startdocument voor het wetgevings- en parallel daaraan het overgangstraject om de pensioenen van politieke ambtsdragers onder te brengen in het nieuwe pensioenstelsel.

¹ De inhoud van deze brief is tot stand gekomen in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW). Voorts is dit voorstel besproken in het Overleg Rechtspositie Decentrale Politieke Ambtsdragers (ORDPA). De brief is tevens voor formele instemming voorgelegd aan de sociale partners in de Pensioenkamer, onderdeel van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, en aan het ABP-bestuur. De Pensioenkamer en het ABP-bestuur kunnen instemmen met de oplossingsrichting en de hoofdlijnen van de Kabinetsbrief. In het wetstraject en de daarop volgende implementatie blijven de Pensioenkamer en het ABP betrokken ten behoeve van de uitwerking van uitvoeringstechnische aspecten alsmede de zorgvuldigheid en kwaliteit van de overgang. Tot slot is de inhoud van de brief gedeeld met de Vereniging Oud-Parlementariërs.

Door de complexiteit van dat traject is te verwachten dat met name bij de decentrale overheden door voortschrijdend inzicht nieuwe juridische, financiële en uitvoeringstechnische aandachtspunten zullen worden ondervonden. Vanwege deze onzekerheden is er ruimte om in gezamenlijkheid te besluiten de gekozen opzet in deze brief voor het overgangstraject zo nodig aan te passen of aan te scherpen. In het aanstaande transitieproces zullen daarom BZK, VNG, IPO, Unie van Waterschappen en ABP/APG intensief met elkaar samenwerken om dergelijke uitwerkingsvragen adequaat te adresseren en op te lossen.

Tot slot informeer ik u in antwoord op een Kamervraag over al beschikbare pensioenvoorzieningen van provincies, gemeenten en waterschappen (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2720), een herhaling van een uit 2014 verricht onderzoek. De resultaten van de per 1 januari 2023 al beschikbare voorzieningen treft u aan in paragraaf 5 van bijlage 1.

2. De Wtp en het besluit tot invaren Appa-pensioenaanspraken

De Wtp leidt tot een aanpassing van de wijze waarop een pensioen wordt opgebouwd door de overstap van een uitkering- naar een premieregeling. De hoogte van het uiteindelijke pensioen is in het nieuwe stelsel, naast de betaalde premies, afhankelijk van het beleggingsrendement van het pensioenfonds.

Het uitgangspunt van de Wtp is dat de pensioenaanspraken zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één nieuwe pensioenregeling. De hoofdregel is dat alle pensioenaanspraken worden ondergebracht in het nieuwe pensioencontract, tenzij...² Dat betekent dat - naast de toekomstige opbouw - ook de totale waarde van de vóór de overgangsdatum opgebouwde pensioenaanspraken van alle actieven, slapers en gepensioneerden in beginsel worden ondergebracht in de nieuwe pensioenregeling. Er is op voorhand geen reden om voor politieke ambtsdragers af te wijken van deze overgangswijze. Bovendien leidt het achterlaten van de oude aanspraken in de Appa tot uitvoeringstechnische

² Alleen indien sociale partners gemotiveerd van oordeel zijn dat de integrale overgang naar het nieuwe pensioenstelsel onevenredig ongunstig uitpakt voor (groepen) belanghebbenden, kunnen zij hiervan afwijken. Voor dergelijke situaties is het mogelijk om de bestaande pensioenaanspraken en pensioenrechten achter te laten in de ongewijzigde pensioenregeling, onder het dan geldende financieel toetsingskader.

bezwaren. Dit benadrukt het belang van het onderbrengen van alle aanspraken in één regeling.

De pensioenen in het nieuwe Wtp-stelsel dienen kapitaalgedekt te zijn. Dat betekent dat een begrotingsgefinancierde aanspraken in het nieuwe stelsel niet meer mogelijk zijn. Het kabinet constateert daarom dat affinancieren de enige realistische oplossing is voor begrotingsgefinancierde pensioenen van politieke ambtsdragers in het nieuwe stelsel.

Dit is in lijn met het uitgangspunt uit de integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers. Daarin wordt gesteld dat er geen aanleiding meer is om de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers en de financiering daarvan te laten verschillen van werknemers die onder de verplichtstelling vallen voor hun pensioenvoorziening.³

Het kabinet acht in het kader van het nieuwe pensioenstelsel de enige realistische optie alle eerder opgebouwde pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers door middel van een collectieve waardeoverdracht onder te brengen in de nieuwe pensioenregeling van het ABP. Dat betekent dat overheidsinstellingen de daarvoor benodigde financiële middelen overdragen aan het ABP. De juridische, financiële en uitvoeringstechnische overgangscondities zal ik uitwerken in een wetsvoorstel, in principe op basis van de huidige inzichten en planning van de Wtp en ABP. Dit neemt niet weg dat de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel niet moet worden onderschat. Een interbestuurlijke werkgroep van BZK, ABP/APG en de koepels zal dit overgangsproces gaan vormgeven en hierop toezien.

3. Twee derden meerderheidsvereiste

Op grond van artikel 63 Grondwet worden geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden bij de wet geregeld. De Kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Dit geldt ook ten aanzien van het in deze brief aangekondigde wetsvoorstel aangezien het betrekking zal hebben op wijziging van de pensioenaanspraken van gewezen politieke ambtsdragers en van hun nabestaanden.

4. Transitieproces

³ Kamerstukken II 2014/15 28479, nr. 73, p. 57.

Het transitieproces ziet er als volgt uit:

1. De nieuwe ABP-regeling treedt volgens de nu bekende planning in werking op 1 januari 2027. ABP acht het vanwege uitvoeringstechnische redenen niet haalbaar om tegelijkertijd bij de overgang van de ABP-deelnemers ook de pensioenen van politieke ambtsdragers onder te brengen in de nieuwe ABP-pensioenregeling. Daarom is de overgangsdatum voor de Appa altijd tenminste een jaar later dan de overgangsdatum van het ABP.
2. Actieve, gewezen en gepensioneerde Appa-gerechtigden gaan in beginsel een jaar later met als streefdatum 1 januari 2028 over naar de pensioenregeling van het ABP. Het ABP-reglement is vanaf de definitieve overgangsdatum volledig en onverkort op alle politieke ambtsdragers van toepassing.
3. Dat betekent dat dan vanaf 1 januari 2028 alle op dat moment actieve deelnemers⁴ nieuwe pensioenaanspraken gaan opbouwen onder het nieuwe pensioenstelsel bij het ABP. Daarvoor dragen vanaf de overgangsdatum Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen pensioenpremie af aan het ABP. Een deel van deze premie wordt verhaald op de politieke ambtsdragers.
4. Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen worden wettelijk verplicht de vóór de definitieve overgangsdatum (op zijn vroegst 1 januari 2028) opgebouwde pensioenaanspraken van actieve, gewezen en gepensioneerde deelnemers onder te brengen bij het ABP en het hiervoor benodigde kapitaal over te dragen aan het ABP. De overdrachtstermijn eindigt dan op 31 december 2027.

5. Financiële gevolgen

De financiële opgave voor overheidsorganisaties is tweeledig. Enerzijds hebben overheidsorganisaties als werkgever na overgang naar het ABP de structurele verplichting tot betaling van de premies voor nieuwe opbouw van pensioenaanspraken. Het werknemersdeel van die premie zal worden verhaald op de politieke ambtsdragers. Anderzijds is er de eenmalige opgave van

⁴ Actieve deelnemers in dit verband zijn politieke ambtsdragers die pensioenaanspraken opbouwen. Dat betreft ambtsdragers in het ambt en gewezen ambtsdragers met een uitkering wegens ontslag of aftreden.

het affinancieren van reeds eerder opgebouwde pensioenaanspraken.

1. In de voorlopige berekeningen komt de totale jaarpremie (het werkgevers- en werknemersdeel) voor politieke ambtsdragers van alle overheidsorganisaties gezamenlijk uit op circa € 45 miljoen op basis van de premiestelling van 2023. Deze premie is berekend op basis van de doorsneepremie OP/NP van het ABP voor 2023, zijnde 27,9% bij een franchise van €16.350.⁵
2. Als begrotingsgefinancierde aanspraken worden overgedragen aan een fonds is er sprake van een financieringsachterstand van de overgedragen pensioenaanspraken. Op dat moment moet in één keer de in het verleden opgebouwde aanspraken contant worden gemaakt. Dat is de collectieve overdrachtswaarde. Het zijn geen directe meerkosten, het zijn de toekomstige uitkeringsaanspraken die nu ineens op het moment van overdracht worden voorgefinancierd. Het ministerie van BZK heeft onderzoek gedaan naar de kosten van affinanciering van huidige deelnemers van Appa. De geschatte totale kosten van directe affinanciering van alle deelnemers van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen zijn op basis van beschikbare gegevens geraamd op circa € €1,5 miljard (niveau aanspraken op 1 januari 2023).
3. Voor het Rijk bedraagt de geschatte collectieve overdrachtswaarde circa € 300 miljoen. Met de voorjaarsbesluitvorming 2024 zijn de middelen gereserveerd op de Aanvullende Post bij het ministerie van Financiën voor de eenmalige overdrachtswaarde. Hier staat ook een vrijval van begrotingsmiddelen tegenover.

De hierboven genoemde kosten zijn voorlopig. De gehanteerde veronderstellingen die aan die cijfers ten grondslag liggen, zijn uiteraard gekozen naar de beste inzichten van dit moment. Zo hangt deze berekening van de contante waarde af van de opgebouwde pensioenaanspraken van de dekkingsgraad van het ABP en de rentestand. Ruim voor, en ten behoeve van, de

⁵ In de Pensioenkamer van 15 december 2023 hebben sociale partners een hoofdlijnenresultaat bereikt over de contouren van nieuwe pensioenregeling voor overheidswerknemers. Voor de nieuwe pensioenregeling is uitgegaan van iets lagere jaarlijkse premie van 27,2% bij een franchise die gelijk is aan de huidige premiefranchise OP/NP van 16.350 euro (niveau 2023).

(voorgestelde) overheveling naar het ABP zullen berekeningen en cijfers worden geactualiseerd aan de hand van de dan geldende nieuwe rekenfactoren van het Wtp-conforme ABP-reglement.

6. Vervolg

In het bijgevoegde plan (bijlage 2) is het beoogde scenario van de overgang van de pensioenen van politieke ambtsdragers naar het ABP opgenomen. Op grond van dit scenario zullen de politieke pensioenen worden ondergebracht in het nieuwe pensioenstelsel. Na instemming van het voorgenomen kabinetsbesluit door uw Kamer zal het kabinet een wetsvoorstel gaan voorbereiden. De in deze brief en bijlage opgenomen overgangscondities worden in het wetsvoorstel nader uitgewerkt. Het kabinet streeft ernaar het wetsvoorstel in de loop van 2025 aan uw Kamer te kunnen aanbieden.

Het ministerie van BZK zal in nauwe samenwerking met de VNG, IPO, Unie van Waterschappen en het ABP parallel aan het wetstraject voor de overdracht een plan van aanpak en een communicatieplan voor de betrokken overheidsinstellingen opstellen. De tijdens het overgangsproces opgekomen aandachtspunten kunnen dan in gezamenlijkheid worden opgelost. In dit plan van aanpak zal ook nader worden uitgewerkt op welke wijze in de loop van 2027 de actuele collectieve overdrachtswaarden voor de overheidsinstellingen zullen worden berekend aan de hand van de dan geldende overgangscondities. De werkgroep zal ten behoeve van deze overdracht een centraal coördinatiepunt instellen om vragen te beantwoorden die bij overheidsinstellingen over de overdracht opkomen.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge