



bijlage

Nadere toelichting overdracht pensioenen politieke
ambtsdragers

Onze referentie
2024-0000314627

Bijlage nummer	1
Horend bij	Kamerbrief De pensioenen van politieke ambtsdragers in het nieuwe pensioenstelsel
Datum	31 mei 2024
Onze referentie	2024-0000284356

1. Inleiding

Deze bijlage schetst ter toelichting op de Kamerbrief de achtergronden en totstandkoming van dit voorstel tot overdracht van pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers naar het nieuwe pensioenstelsel. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de huidige pensioenregelingen voor politieke ambtsdragers, de beweegredenen voor de overgang naar het nieuwe pensioenstelsel en het daarvoor benodigde kapitaal, de overdrachtswijze, de juridische kaders voor inbedding van Appa-pensioenaanspraken in het ABP, de financiële opgave voor de bestuurslagen en de gevolgen voor de arbeidsongeschiktheidsregeling.

In de paragrafen hierna worden cijfers genoemd. Die cijfers zijn voorlopig. De gehanteerde veronderstellingen die aan die cijfers voor 1 januari 2023 ten grondslag liggen, zijn uiteraard gekozen naar de beste inzichten. Ruim voor, en ten behoeve van, de (voorgestelde) overheveling naar het ABP zullen berekeningen en cijfers worden geactualiseerd aan de hand van de rekenfactoren die zijn afgeleid van de nieuwe Wtp-pensioenregeling van het ABP.

2. Vertrekpunt: hoe zijn de pensioenen van politieke ambtsdragers nu geregeld?

2.1 Ambtsdragers die wel onder de pensioenregeling van de Appa vallen

- Bewindspersonen, leden van de Tweede Kamer, de voorzitter van de Eerste Kamer¹, de Nationale Ombudsman, de substituut-ombudsmannen, de Rijksvertegenwoordiger BES en de dagelijks bestuurders van de decentrale overheden (gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen) vallen onder de pensioenregeling die is opgenomen in de

¹ In de toelichting bij de Wet vergoeding leden Eerste Kamer is uitgesproken dat de functie van voorzitter van de Eerste Kamer zich zodanig had ontwikkeld dat deze thans een tijdsbeslag vergt van ongeveer 2,5 dag per week. Daarom heeft de voorzitter een volwaardige rechtspositie gekregen die daarmee in overeenstemming is (Kamerstukken II 1994/95, 24089 nr. 3).

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

Algemene pensioen- en uitkeringswet politieke ambtsdragers (Appa). Dit is een op zichzelf staande wettelijke pensioenregeling waarvoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk is. De Pensioenwet en de Wet toekomst pensioenen (Wtp) gelden niet voor deze pensioenregeling.

- Echter, de bestendige beleidslijn is dat de rechtspositie voor politieke ambtsdragers zoveel als mogelijk geënt is op de rechtspositie van overheidswerknemers bij het Rijk ("normaal waar het kan, bijzonder waar het moet"). Dit is uiteengezet in de integrale visie rechtspositie politieke ambtsdragers ("Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie").² Er is geen aanleiding om de bijzondere positie van politieke ambtsdragers in de pensioenregeling Appa tot uitdrukking te laten komen. Het politieke ambt wordt gezien als een stap in een carrière, waar na het aftreden de ambtsdrager zijn loopbaan met pensioenopbouw elders voortzet. Vandaar dat de Appa zoveel mogelijk de ABP-pensioenregeling van de overheidswerknemers volgt.

In de afgelopen jaren is de Appa-regeling van lieverlee steeds meer naar het ABP-reglement gemodelleerd. Na de aanvaarding van de Wet aanpassing Appa zijn per 1 juli 2022 de inhoudelijke verschillen tussen het ABP-reglement en de Appa gelijkgetrokken (zoals het nabestaandenpensioen). Aangezien politieke ambtsdragers een eigenstandige wettelijke uitkering kennen bij invaliditeit geldt alleen het ABP-invaliditeitspensioen niet voor politieke ambtsdragers. Paragraaf 6 gaat nader in op dit verschil.

- Er is daarnaast nog één wezenlijk verschil: de Appa-pensioenuitkeringen van politieke ambtsdragers worden niet uit het ABP-fonds maar uit de begrotingen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen betaald. Appa-pensioenen worden pas achteraf gefinancierd terwijl ABP-pensioenen door premieafdracht naar een fonds en rendement van dat fonds vooraf worden gefinancierd. Met andere woorden: er is voor de Appa-pensioenen geen sprake van kapitaaldekking (op basis van ingelegde pensioenpremies en het behaalde rendement in een fonds), maar de uitkeringen zijn vanaf de pensioendatum begrotingsgefinancierd. Deze wijze van financiering wijkt dus af van de financieringssystematiek in de Wet toekomst pensioenen.
- De financieringswijze van politieke pensioenen heeft ook consequenties voor de premieafdracht. In de huidige situatie betaalt de werkgever voor overheidswerknemers de pensioenpremies aan het ABP. De werkgever verhaalt een deel van de premie op de werknemer. De premieverdeling voor ouderdoms- en nabestaandenpensioen bedraagt nu 70% voor de werkgever en 30% voor de werknemer. Voor politieke ambtsdragers wordt in de huidige situatie op het brutosalaris van een politieke ambtsdrager alleen een inhouding verricht die qua hoogte gelijk is aan de ABP-werknemerspremie.

² Kamerstukken II 2014/15 28479, nr. 73.

Deze inhouding wordt niet afgedragen aan een pensioenfonds, maar vloeit terug in de kas van het overheidsorgaan.

- Op de begroting van het ministerie van BZK staan de pensioenuitkeringen van bewindspersonen en de Rijksvertegenwoordiger BES. De structurele uitgavenreeks op de BZK-begroting voor de pensioenen van deze ambtsdragers was in 2022 circa € 3,4 miljoen per jaar. De pensioenen van de leden van de Tweede Kamer komen ten laste van begroting van de Tweede Kamer (circa € 6,4 miljoen per jaar), de pensioenen van voorzitters van de Eerste Kamer komen ten laste van de begroting van de Eerste Kamer (circa € 0,04 miljoen per jaar) en de pensioenen van de Nationale Ombudsman en substituut-ombudsmannen komen ten laste van de begroting van de Nationale Ombudsman (circa € 0,35 miljoen per jaar). In totaliteit wordt jaarlijks ca. € 10 miljoen voor pensioenuitkeringen ten laste van de Rijksbegroting gebracht. De totale jaarlijkse uitvoeringskosten voor het Rijk bedragen € 0,15 miljoen (cijfers van begrotingsjaar 2022).
- De jaarlijkse uitgaven voor pensioenuitkeringen voor de decentrale overheden zijn al veel eerder in 2016 becijferd op € 5,2 miljoen voor provincies (gedeputeerden), € 45 miljoen voor gemeenten (wethouders) en € 4,3 miljoen voor waterschappen (dagelijks bestuurders).
- De decentrale overheden vormen een voorziening op hun balans voor het risicobeheer van de pensioenuitkeringen op grond van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv). Provincies en gemeenten zijn hiertoe verplicht op grond van artikel 44 van het Bbv. Waterschappen kennen een soortgelijke bepaling in artikel 4.54 van het Waterschapsbesluit. Uit onderzoek uit 2013 bleek dat circa 50% van de eerder opgebouwde pensioenaanspraken als voorziening al beschikbaar was. BZK heeft in de tussenliggende jaren meerdere oproepen gedaan de verplichte risicovoorziening op een toereikend niveau te brengen. In samenwerking met de koepels van de decentrale overheden is het feitenonderzoek uit 2013 naar beschikbare voorzieningen herhaald. Op basis van de gegevens van de jaarrekeningen van 31 december 2021 en de begrotingen 2022 kan worden geconcludeerd dat de beschikbare voorzieningen op dit moment grotendeels dekkend zijn voor de berekende benodigde overdrachtswaarde. De actuele hoogte van de beschikbare voorzieningen treft u aan in paragraaf 5.

2.2 Politieke ambtsdragers die niet onder de Appa-regeling vallen:

- Commissarissen van de Koning, burgemeesters, voorzitters van de waterschappen, leden van de Raad van State en van de Algemene Rekenkamer vallen al van oudsher onder de ABP-regeling, de private pensioenregeling die geldt voor overheidswerknemers. Zij lopen voor het nieuwe pensioenstelsel mee in het overgangstraject van het ABP, net als ambtenaren.

- Volksvertegenwoordigers (met uitzondering van leden van de Tweede Kamer) hebben geen pensioenregeling maar ontvangen jaarlijks een vast bedrag voor de opbouw van een eigen individuele pensioenvoorziening (leden Eerste Kamer en, mits op grond van een verordening, Statenleden, raadsleden en leden algemeen bestuur waterschap). De Appa is voorbehouden voor functies waarbij men functioneert in het politieke domein en het democratische krachtenveld en waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt.³ Voor volksvertegenwoordigers waarbij de vergoeding voor de werkzaamheden geen hoofdinkomen vormt, is het nieuwe pensioenstelsel geen reden de al bestaande voorziening aan te passen.

3. Oplossingsrichting Appa in het nieuwe pensioenstelsel

3.1 Inleiding

In de Wtp is het uitgangspunt dat de pensioenopbouw onder het nieuwe stelsel en de reeds opgebouwde pensioenen in het huidige pensioenstelsel zoveel mogelijk bij elkaar worden gehouden in één pensioenregeling. De hoofdregel is daarom dat de waarde van de bestaande pensioenaanspraken collectief wordt ondergebracht in de nieuwe pensioenregeling ('invaren'). Invaren is dus het standaardpad ('invaren, tenzij...'), waardoor huidige deelnemers, slapers en gepensioneerden direct kunnen profiteren van de voordelen van het nieuwe pensioenstelsel.

Het kabinet heeft tegen deze achtergrond een ambtelijke interdepartementale werkgroep van de vier betrokken ministeries (Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Financiën, BZK en Defensie) medio 2022 de opdracht gegeven om te komen tot een oplossing voor het invaren van de begrotingsgefinancierde pensioenen (behalve de pensioenen van politieke ambtsdragers zijn ook de pensioenen van militairen van voor 2001 begrotingsgefinancierd).

De werkgroep heeft affinancieren en invaren geadviseerd aangezien deze optie volledig in lijn is met het uitgangspunt van de Wtp om bestaande en toekomstige pensioenaanspraken over te dragen naar het nieuwe pensioencontract.

Het ligt in de rede dat politieke ambtsdragers voor hun pensioenen worden ondergebracht in de verplichtstelling van de ABP-regeling: de Appa volgt al decennia de pensioenregeling voor het overheidspersoneel, voorzitters (zoals burgemeesters) zijn al sinds jaar en dag ondergebracht bij het ABP en tot slot hebben ook de Eerste en de Tweede Kamer zich hierover positief uitgesproken in een motie.⁴ Bovendien worden op dezelfde wijze als voor alle werknemers die onder de Wtp vallen ook alle pensioenaanspraken van degenen die hebben besloten tot invoering van het nieuwe pensioenstelsel – bewindspersonen en

³ Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 3, blz. 5.

⁴ Kamerstukken II 2000/01, 26 043, nr. 25.

Tweede Kamerleden – overgezet naar het nieuwe pensioenstelsel. Een uitzonderingspositie voor politieke ambtsdragers wordt op deze wijze voorkomen.

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

Het is destijds een bewuste keuze geweest om alle overheidswerknemers onder te brengen bij één pensioenfonds (het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds ABP), vanuit het oogpunt van harmonisatie, bevorderen van arbeidsmobiliteit tussen sectoren en daarnaast voor het realiseren schaalvoordelen. Voor politieke ambtsdragers geldt dat zij al dezelfde pensioenregeling hebben als overige overheidswerknemers, maar dat de gelijke pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers nog niet zijn ondergebracht bij het ABP. Het ligt voor de hand gezien de genoemde overwegingen deze pensioenen ook voor wat betreft de financiering en regeling te incorporeren in het stelsel voor overheidswerknemers.

Het continueren van de gedecentraliseerde uitvoering door het Rijk en iedere provincie, gemeente en waterschap afzonderlijk is bovendien vanwege de complexiteit van pensioenen risicovol en inefficiënt. De centrale pensioenadministratie bij het ABP heeft bovendien als belangrijk voordeel dat een integrale informatievoorziening over opgebouwde pensioenrechten beschikbaar is. Dat is vooral van belang voor ambtsdragers die pensioenrechten ontlenen aan diverse functies bij de verschillende bestuurslagen. De uitvoering en administratie van de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers wordt in deze variant centraal ondergebracht bij de centrale pensioenadministratie van APG, de uitvoeringsorganisatie van het ABP.

De huidige decentrale uitvoering heeft als nadeel dat één politieke ambtsdrager in de Appa-pensioenadministratie van verschillende overheidsorganisaties kan voorkomen. Voor iedere ambtsdrager met meerdere deelnemingen worden in dat geval meerdere keren de uitvoeringskosten betaald. Met een centrale pensioenadministratie eindigt dit. De uitvoeringskosten drukken voorts niet meer op de begroting. Ook het risico van een uitgavenstijging voor de begroting door bijvoorbeeld overlijden (nabestaandenpensioen) of langer leven verdwijnt. Er zijn bovendien ook geen (voorzieningen voor) waardeoverdrachten meer nodig bij vervolgfuncties in het overheidsdomein omdat er een einde komt aan separate pensioenaanspraken als gevolg van politieke functies bij verschillende overheidsinstellingen.

Overgang naar het ABP betekent verder dat voor wijzigingen in de pensioenregeling niet langer een tijdrovend wetgevingsproces noodzakelijk is. Aanpassingen in de pensioenen van overheidswerknemers vinden plaats door wijziging van het pensioenreglement. Sociale partners in de sectoren overheid en onderwijs hebben op basis van artikel 4 van de Wet privatisering ABP samen de Pensioenkamer opgericht. In de Pensioenkamer maken ze afspraken over de

gezamenlijke pensioenregeling van ABP. ABP voert als pensioenfonds voor de sectoren overheid en onderwijs deze afspraken uit. De afspraken worden vastgelegd in het Pensioenreglement.

3.2 Conclusie

Voor een groot deel van de politieke ambtsdragers (Tweede Kamerleden, bewindspersonen en dagelijks bestuurders van de decentrale overheden) geldt dat zij nu materieel al dezelfde pensioenregeling hebben als overheidswerknemers. Maar in tegenstelling tot de overheidswerknemers voor wie kapitaaldekking al verplicht is, worden de pensioenuitkeringen niet uit een pensioenfonds betaald maar uit de begrotingen van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het ligt voor de hand de pensioenen van politieke ambtsdragers, die immers ook werkzaam zijn in het overheidsdomein, te incorporeren in de nieuwe premiereregeling voor overheidswerknemers binnen de wettelijke kaders van de Wtp. Na het onderbrengen van de Appa-pensioenen bij het ABP door middel van een collectieve waardeoverdracht eindigen de structurele pensioenuitgaven uit de begroting. Hiervoor is een wetswijziging noodzakelijk van de Appa en de Wet privatisering ABP (Wpa) (zie ook hoofdstuk 4 voor de juridische consequenties).

Gezien de genoemde voordelen is de conclusie van het kabinet de pensioenen van politieke ambtsdragers onder te brengen bij het ABP. Het kabinet ziet dit als de enige realistische optie. Dit neemt niet weg dat de problematiek van de overdracht niet moet worden onderschat. Een interbestuurlijke werkgroep van BZK, de koepels en op termijn ABP/APG zal dit overgangsproces gaan vormgeven en hierop toezien.

4. De overgang van de Appa-aanspraken naar het nieuwe pensioenstelsel

4.1 Inleiding

Tot de uiteindelijk vastgestelde overgangsdatum (streefdatum is 1 januari 2028) geldt de huidige Appa. Binnen deze periode moeten afspraken worden gemaakt over adequate compensatie, over de wijze van overdracht van bestaande aanspraken naar de nieuwe regeling en over het overgangsregime. De voorziene fasering met mijlpalen is voor de Appa-pensioenen in de bijlage opgenomen. Een transitieplan zoals bedoeld in de Wtp is voor de Appa niet strikt noodzakelijk omdat voor de Appa zal worden aangesloten bij de dan Wtp-conforme ABP-regeling en de Wtp nu niet van toepassing is op de Appa. Hoewel er verschillen zijn in de overgang, sluit de Appa – om een uitzonderingspositie te vermijden – voor zover noodzakelijk aan bij Wtp-overgangssystematiek.

Hieronder wordt de overgang van de pensioenen van politieke ambtsdragers op basis van de huidige inzichten en planning van de Wtp en ABP naar het nieuwe

pensioenstelsel voor Appa-aanspraken beschreven voor de aanspraken van actieve politieke ambtsdragers met ingang van de streefdatum 1 januari 2028 en de bestaande Appa-aanspraken die zijn opgebouwd tot en met 31 december 2027.

1. Opbouw pensioenaanspraken na de streefdatum overdracht 1 januari 2028

Als de Appa-pensioenaanspraken na de Appa-transitiedatum per 1 januari 2028 worden ondergebracht in de nog vast te stellen premiereregeling van het ABP betekent dit dat de opbouw van de pensioenaanspraken vanaf de overgangsdatum plaatsvindt door middel van fondsfinanciering. Vanaf het moment van deelname aan de ABP-regeling is voor de nieuwe opbouw van politieke ambtsdragers pensioenpremie verschuldigd. Overheidsinstellingen gaan een door de Pensioenkamer vastgestelde pensioenpremie met werkgevers- en werknemersdeel afdragen. De premiestelling die gaat gelden voor de nieuwe ABP-pensioenregeling is overigens nog niet bekend.⁵

Met ingang van op zijn vroegst 1 januari 2028 bouwen alle op dat moment in functie zijnde ambtsdragers, de gewezen ambtsdragers met een uitkering (niet-zijnde een pensioenuitkering) en de na de overgangsdatum aangetreden ambtsdragers nieuwe pensioenaanspraken op bij het ABP.

De opbouw van nieuwe pensioenaanspraken onder de huidige Appa-wet houdt op zijn vroegst met ingang van 1 januari 2028 op te bestaan. Die nieuwe ABP-premiestelling zal met van de overgangsdatum ook onverkort gaan gelden voor politieke ambtsdragers.

2. Appa-aanspraken die zijn opgebouwd tot de definitieve overgangsdatum

De in de Wtp opgenomen voorkeursoptie is het incorporeren van de oude aanspraken in het nieuwe pensioenstelsel (het zogeheten 'standaard transitiepad'). Voor de Appa-pensioenen betekent deze voorkeursoptie dat de op de overgangsdatum bestaande Appa-aanspraken zullen worden omgezet naar het nieuwe contract van het ABP. Dit betekent dat de regels van dat nieuwe contract ook van toepassing worden op de vóór de overgangsdatum al bestaande Appa-rechten. Dat kan door de voor de overgangsdatum (streefdatum hiervoor is 1 januari 2028) opgebouwde pensioenaanspraken om te zetten in nieuwe individuele pensioenvermogens. De te hanteren rekenregels voor de pensioenomzetting van aanspraken naar vermogens moeten dan worden afgeleid van de ABP-regeling. Die zijn op dit moment nog niet beschikbaar. Voor de overdracht van de Appa-pensioenen geldt dus dat de benodigde individuele pensioenvermogens (inclusief compensatie voor het

⁵ In het hoofdlijnenresultaat van de Pensioenkamer van 15 december 2023 wordt voor de nieuwe pensioenregeling uitgegaan van een jaarlijkse premie van 27,2% bij een franchise die gelijk is aan de huidige premiefranchise OP/N van 16.350 euro (niveau 2023).

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

vervallen van de doorsneepremie en bijdrage aan de solidariteitsreserve) eerst moeten worden berekend en vervolgens gelijk door de betrokken overheidsinstellingen bij het ABP worden gefinancierd. Dit houdt een collectieve waardeoverdracht door alle betrokken overheden aan het ABP in. Na een dergelijke affinanciering is er met ingang van de definitieve overgangdatum geen sprake meer van het uit de begroting bekostigen van pensioenuitkeringen, maar is er sprake van fondsfinanciering. In dit verband moet worden bezien op welke wijze tegemoet kan worden gekomen aan de wens van het ABP om het aantal waardeoverdrachten te beperken door niet elke overheidsinstelling apart de waarde van de pensioenaanspraken te laten overdragen.

Bij het omzetten naar het nieuwe pensioencontract moet worden vastgesteld wat de waarde is van de reeds aanwezige pensioenaanspraken en rechten. Die waarde wordt voor iedere individuele deelnemer overgebracht naar het nieuwe contract (individuele 'pensioenpotjes'). Ook van de ingegane pensioenuitkeringen wordt per individu de waarde vastgesteld en gebruikt voor financiering van uitkeringen in het nieuwe contract.

Het is niet zeker dat alle betrokken overheidsinstellingen op voorhand in staat zijn de benodigde eenmalige waardeoverdracht te financieren. Provincies en gemeenten zijn verplicht op grond van artikel 44, vierde lid, van het Besluit begroting en verantwoording (Bbv) een voorziening in te stellen voor pensioenen van politieke ambtsdragers. Voor de waterschappen is in artikel 4.54 van het Waterschapsbesluit een soortgelijke verplichting opgenomen. De vraag is of een dergelijke voorziening voor een individuele provincie, gemeente of waterschap in alle gevallen toereikend is voor financiering van de waardeoverdracht (zie ook paragraaf 6).

In het Pensioenakkoord dat leidde tot invoering van de Wtp, is afgesproken dat eventuele nadelen voor het te verwachten pensioen als gevolg van de overstap naar een nieuw contract en een andere manier van pensioenopbouw (vooral door de afschaffing van de doorsneepremie) adequaat en kosten-neutraal worden gecompenseerd. Daartoe moet in kaart worden gebracht wat de effecten van de overstap zijn voor verschillende leeftijdsgroepen en in welke mate bronnen zijn ingezet voor de compensatie van die leeftijdsgroepen. De herverdelingseffecten van de afschaffing van de doorsneepremie verschillen per type regeling en pensioenuitvoerder en ook welke financieringsmogelijkheden kunnen worden ingezet voor compensatie. Niet alle leeftijdsgroepen ondervinden (evenveel) nadeel van de afschaffing van de systematiek van de doorsneepremie. Op het niveau van de pensioenregeling moet per leeftijdscohort en deelnemersgroep inzichtelijk worden gemaakt wat

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

de consequenties van de wijzingen zijn, onder andere voor het pensioenresultaat. Ook is er nog een bijdrage benodigd om de solidariteitsreserve in het nieuwe contract te vullen alsmede een bijdrage ter compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie (het compensatiedepot). Het spreekt voor zich dat deze compensatiemaatregelen ook bij de overgang van Appa-gerechtigden naar het nieuwe pensioencontract van het ABP zullen worden ingezet.

Ook alle Appa-deelnemers krijgen persoonlijk inzicht in de hoogte van hun pensioen dat zij vóór de overstap mochten verwachten en het verwachte pensioen na de overstap en welke maatregelen zijn genomen om adequaat te compenseren. In een later stadium wordt in samenspraak met de betrokken partijen bezien hoe de compensatie voor de Appa-gerechtigden zoveel mogelijk in lijn met de ABP-oplossingsrichting vorm te geven.

ABP stelt eisen aan de data die over Appa-gerechtigden overgedragen zullen worden aan het ABP. Daarbij is de overweging of de Appa-aanspraken in rechte door middel van een eindbeschikking definitief kunnen worden vastgesteld op de wijze waarop dat ook heeft plaatsgevonden in het kader van de privatisering van het ABP met de aanspraken op grond van de vroegere ABP-wet en bij de aanspraken op grond van de Algemene militaire pensioenwet.⁶

5. Juridische gevolgen van invaren

Alle overheidswerknemers zijn op grond van artikel 21 van de Wet privatisering ABP (Wpa) verplicht om deel te nemen aan de ABP-regeling. Uitgangspunt is dat ook voor de politieke ambtsdragers die nu nog onder de pensioenregeling van de Appa vallen een verplichte deelname aan de ABP-regeling gaat gelden en dat het ABP-reglement van toepassing is.

De verplichte deelname kan worden verzekerd door de huidige uitzonderingsbepalingen in de Wpa te laten vervallen door middel van een wetswijziging van de Wpa. Bewindspersonen, Nationale Ombudsman en substituut-ombudsmannen, gedeputeerden, wethouders en dagelijks bestuursleden van de waterschappen worden dan in dezelfde positie gebracht als commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van een waterschap die reeds onder de verplichtstelling van de Wpa vallen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het uitzonderen van politieke ambtsdragers van het begrip overheidswerker juist werd gemotiveerd op grond van de aanwezigheid van een afzonderlijke pensioenregeling voor politieke ambtsdragers. Met het laten vervallen van de uitzonderingsbepaling in de Wpa voor politieke ambtsdragers, kan gelijktijdig ook

⁶ Zie artikel 7, vierde en vijfde lid, van de Wet privatisering ABP.

de afzonderlijke pensioenregeling in de Appa voor politieke ambtsdragers komen te vervallen.

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

Artikel 63 van de Grondwet eist dat geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden bij de wet worden geregeld. De Kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen. Voor Tweede Kamerleden en de voorzitter van de Eerste Kamer zal in de Wpa worden bepaald dat de pensioenregeling voor overheidswerknemers van overeenkomstige toepassing is. Als deze wetwijziging eenmalig met de vereiste twee derde meerderheid is aanvaard, geldt vervolgens voor deze ambtsdragers het ABP-pensioenreglement.

De aanvaarding van de voorgenomen wetwijzigingen betekent dat op de overgangsdatum het ABP-reglement volledig en onverkort op alle politieke ambtsdragers van toepassing zal worden verklaard. De positie van politieke ambtsdragers moet gelijk zijn aan de positie van de overige deelnemers aan de ABP-pensioenregeling om te voorkomen dat een separate regeling naast de ABP-regeling ontstaat.⁷

Een aansluiting bij het ABP, zoals beschreven, heeft tot gevolg dat de Appa voor wat betreft de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers na de gekozen overdrachtsdatum kan vervallen. Na de wijziging van de Appa in die zin, zijn er daarna geen wetwijzigingen meer nodig om de pensioenaanspraken voor politieke ambtsdragers in overeenstemming te brengen of te houden met die van overheidswerknemers. Door het onderbrengen van de pensioenen bij het ABP krijgt de Appa een ander karakter. Deze wet zal uitsluitend nog regels kennen die betrekking hebben op de uitkering bij ontslag of aftreden en arbeidsongeschiktheid van een politieke ambtsdrager.

Er is daarenboven nog overgangsrecht noodzakelijk. Aangezien het ABP zelf naar verwachting met ingang van 1 januari 2027 overgaat naar het nieuwe pensioenstelsel en de Appa pas op zijn vroegst een jaar later, is er sprake van een overgangperiode waarin de verwijzingen in de Appa naar het dan vervallen ABP-reglement niet meer mogelijk zijn. Voor die overgangperiode dienen in de Appa voor premiehoogte, indexatie en franchise tijdelijk eigenstandige oplossingen te

⁷ Als de pensioenen van de politieke ambtsdragers door het laten vervallen van de uitzonderingsbepaling in de Wpa binnen de reguliere verplichtstelling voor overheids-pensioenen worden gebracht, is het de vraag of er dan een aanbestedingsplicht geldt. Voor het antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het kabinetsstandpunt in de beantwoording van Kamervragen over dit onderwerp (Aanhangsel II 2021/22, nr. 619). Dit standpunt wordt onderschreven in een door BZK extern ingewonnen juridisch advies.

worden gevonden. Dat kan door voor die periode voor deze bedragen voort te borduren op de dan voor het ABP vervallen indexatiewijzen.

Geregeld moet worden dat de op papier beschikbare Appa-pensioenaanspraken verplicht door de overheidsorganisaties moeten worden overgedragen aan het ABP met de daarbij horende verplichting zorg te dragen voor toereikende financiering en een correcte pensioenadministratie. In dit kader moet ook worden gezien hoe en in welke mate het toezichtskader voor collectieve waardeoverdrachten op grond van de Pensioenwet (DNB) ook voor deze bijzondere eenmalige collectieve waardeoverdracht kan worden gehanteerd. Voor het toezicht is daarvoor in de Appa wellicht aanvullende regelgeving noodzakelijk omdat het bestaande wettelijke kader voor collectieve waardeoverdrachten op grond van artikel 83 van de Pensioenwet voor politieke ambtsdrager niet geëgend is.

Datum
31 mei 2024

Onze referentie
2024-0000314627

In gezamenlijkheid moet worden bekeken hoe de verschillende decentrale overheidsorganisaties die toereikende voorziening beschikbaar kunnen hebben in het overgangsjaar. De voorziening moet zijn geënt op de beste schatting die in het jaar voorafgaand aan de definitief vastgestelde overdrachtsdatum te maken is.

De vaststelling van de pensioenen voor de overige politieke ambtsdragers wordt na de overgang niet meer door de wetgever geregeld in de Appa, maar in de door de gezamenlijke overheidswerkgevers en -werknemers in de Pensioenkamer overeengekomen pensioenregeling van het ABP. De uitvoering van het pensioenreglement geschiedt door het ABP-bestuur die daarover verantwoording aflegt in het verantwoordingsorgaan. Zo zal ook de aansluiting van de Appa-populatie bij het ABP door het ABP-bestuur nog worden voorgelegd voor advies aan het verantwoordingsorgaan.

In de overgang naar het ABP moet worden uitgezocht of en zo ja op welke wijze politieke ambtsdragers in de bestaande bestuursstructuur van het ABP zeggenschap kunnen krijgen. In elk geval kunnen actieve en gepensioneerde politieke ambtsdragers zich ook desgewenst verkiesbaar stellen voor het verantwoordingsorgaan.

6. Financiële gevolgen van affinancieren en invaren

6.1 Structurele premielasten

In de navolgende tabel is de premielast (werkgevers + werknemers) gesplitst per bestuurslaag:

Bestuurslaag	Premielast (in miljoenen euro's)
Rijk	€ 5,3
Provincies	€ 1,9
Gemeenten	€ 36,5
Waterschappen	€ 1,3
Totaal	€ 45

Na de overgang van het ABP naar het nieuwe pensioenstelsel naar verwachting per 1 januari 2027 gaat er een nieuwe pensioenpremie voor overheidswerknemers gelden welke door sociale partners in de Pensioenkamer wordt vastgesteld. Dan kan ook preciezer dan nu het effect worden gezien op de benodigde premieafdracht voor politieke ambtsdragers bij overgang naar het nieuwe pensioenstelsel met ingang van de gekozen overdrachtsdatum.

6.2 Eenmalige financiering bij overdracht⁸

Bij fondsfinanciering worden pensioenaanspraken voorgefinancierd. Er wordt premie ingehouden tijdens de ambtsvervulling teneinde vanaf het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd een pensioen uit te betalen. Appa-aanspraken zijn begrotingsgefinancierd. Tijdens de ambtsvervulling worden 'papieren' aanspraken op een pensioen opgebouwd. Vanaf het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd wordt uit de begroting een pensioen verstrekt. Als begrotingsgefinancierde aanspraken worden overgedragen aan een fonds is er sprake van een financieringsachterstand van de bij overdracht betrokken pensioenaanspraken omdat er voor deze aanspraken in het verleden geen pensioenpremie aan een fonds is afgedragen. Er is daardoor ook geen sprake geweest van rendement op ingelegde premies. Op dat moment moeten daarom 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 moeten worden voorgefinancierd.

Voor wat betreft de affinanciering van reeds opgebouwde aanspraken kan het volgende worden opgemerkt. Het ministerie van BZK heeft onderzoek laten doen naar de kosten van affinanciering van huidige deelnemers van Appa. De totale

⁸ Voor de berekeningen in dit hoofdstuk heeft Montae & Partners gebruik gemaakt van de rekenfactoren van het ABP, voor de bestandsgegevens van Rijk, provincies en waterschappen van de gegevens van APG en voor de bestandsgegevens van gemeenten van geaggregeerde gegevens van ProAmbt en Visma Idella.

Datum
 31 mei 2024

Onze referentie
 2024-0000314627

kosten van directe affinanciering van alle deelnemers zijn op basis van beschikbare gegevens geraamd op € 1.387.678.000 miljoen bij een middenscenario met een dekkingsgraad van 111% (niveau aanspraken op 1 januari 2023).

Deze inkoopsum is indicatief vastgesteld op basis van de beschikbare gegevens van de doelgroep ultimo 2022, de ABP-grondslagen ultimo 2022, de rekenrente waarmee het ABP ultimo 2022 haar voorziening waardeerde en vervolgens berekend voor drie verschillende scenario's voor de dekkingsgraad. Er is voor een eerste indicatie gerekend met een minimale dekkingsgraad van 101,7%, met een dekkingsgraad van 120% en tenslotte een middenscenario met de dekkingsgraad van het ABP op 1 januari 2023 van 111,0%.

In onderstaande tabel is een onderverdeling te vinden van de kosten van mogelijke affinanciering voor de betrokken bestuurslagen voor het minimale scenario (dekkingsgraadopslag 101,7%):

Affinanciering	Actieve deelnemer ⁹	Gewezen/niet-gepensioneerd ¹⁰	Gepensioneerd	Totaal
Rijk	€23.176.000	€94.141.000	€138.589.000	€255.906.000
Provincies	€8.931.000	€23.870.000	€66.156.000	€98.957.000
Gemeenten	€150.212.000	€331.537.000	€376.196.000	€857.945.000
Waterschappen	€7.259.000	€11.082.000	€40.263.000	€58.604.000
Totaal	€193.749.000	€477.570.000	€600.093.000	€1.271.412.000

In de volgende tabel is een onderverdeling te vinden van de kosten van mogelijke affinanciering voor de betrokken bestuurslagen voor het maximale scenario (dekkingsgraadopslag 120%):

Affinanciering	Actieve deelnemer	Gewezen/niet-gepensioneerd	Gepensioneerd	Totaal
Rijk	€27.347.000	€111.081.000	€163.525.000	€301.953.000
Provincies	€10.538.000	€28.165.000	€78.060.000	€116.763.000
Gemeenten	€177.241.000	€391.195.000	€443.889.000	€1.012.325.000
Waterschappen	€8.565.000	€13.076.000	€47.508.000	€69.149.000
Totaal	€223.691.000	€543.517.000	€732.982.000	€1.500.190.000

⁹ Actieve deelnemers bouwen nog pensioen op. Het betreft ambtsdragers in functie en ambtsdragers met een uitkering wegens ontslag of aftreden.

¹⁰ Dit betreft de zogeheten 'slapers'. Het betreft nog niet pensioengerechtigde gewezen ambtsdragers die in het verleden Appa-pensioenaanspraken hebben opgebouwd.

In de volgende tabel is de overdrachtswaarde opgenomen op basis van de op 1 januari 2023 vastgestelde dekkingsgraad van het ABP (111%).

Affinanciering	Actieve deelnemer	Gewezen/niet-gepensioneerd	Gepensioneerd	Totaal	Datum
Rijk	€25.296.000	€102.750.000	€151.261.000	€279.307.000	4
Provincies	€9.747.000	€26.053.000	€72.205.000	€108.005.000	entie
Gemeenten	€163.948.000	€361.855.000	€410.598.000	€936.401.000	14627
Waterschappen	€7.923.000	€12.096.000	€43.946.000	€63.965.000	
Totaal	€206.914.000	€502.754.000	€678.010.000	€1.387.678.000	

Deze berekeningswijze is een eerste benadering van de benodigde overdrachtswaarde. Voorafgaande aan de daadwerkelijke overdrachtsdatum (streefdatum is 1 januari 2028) zal de tabel worden geactualiseerd aan de hand van de dan geldende overgangscondities en op basis van de rekenregels van het nieuwe pensioencontract van het ABP.

6.4 Financiering per bestuurslaag

6.4.1 Rijk

Gezien de begrotingssystematiek van het Rijk (kasstelsel) kan er niet worden gereserveerd voor toekomstige pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers. Pensioenuitkeringen en waardeoverdrachten komen rechtstreeks ten laste van de rijksbegroting. In tegenstelling tot de decentrale overheden is voor het Rijk dus geen voorziening beschikbaar die kan worden benut om de voor de overgang naar fondsfinanciering opgebouwde pensioenaanspraken te financieren. 3. Voor het Rijk bedraagt de geschatte collectieve overdrachtswaarde circa € 300 miljoen. Met de voorjaarsbesluitvorming 2024 zijn de middelen gereserveerd voor de eenmalige overdrachtswaarde. Hier staat ook een vrijval van begrotingsmiddelen tegenover.

6.4.2 Provincies

Provincies kennen een baten-lastenstelsel. Op grond van het Besluit begroting en verantwoording reserveren provincies voor pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers. Uit eerder onderzoek in 2013 is gebleken dat provincies toereikende voorzieningen hebben getroffen voor financiering van de Appa-pensioenaanspraken.

Uit het onderzoek van 2023 blijkt dat de beschikbare voorzieningen van provincies op basis van de jaarrekeningen van 2021 € 110,7 miljoen bedragen terwijl er € 98,9 tot € 116,7 miljoen beschikbaar zou moeten zijn.

Deze cijfers vergen in de toekomst nog nader onderzoek aangezien de rentestand bepalend is voor de benodigde voorziening. De rekenrente voor de berekening van de voorziening is namelijk na 2021 aanmerkelijk gestegen. Dat heeft tot gevolg dat provincies een substantieel deel van de tot 2021 een hier gepresenteerde opgebouwde voorzieningen volgens de regelgeving heeft laten vrijvallen. Er kunnen daardoor mogelijk tekorten ontstaan ten opzichte van de in toekomst benodigde overdrachtswaarde. Een volgend onderzoek zal zich nader richten op de omvang van de voorziening, de invloed van de rekenrente en de benodigde overdrachtswaarde.

Punt van aandacht is dat een aantal provincies in het verleden bij een verzekeraar een kapitaalplan heeft afgesloten. De vraag is of en onder welke condities het opgebouwde kapitaal in een dergelijk verzekeringsproduct kan vrijvallen ten behoeve van de kapitaaloverdracht naar het ABP. Deze bijzondere omstandigheden binnen de provinciale bestuurslaag vergen in het transitieproces nog nader onderzoek.

6.4.3 Gemeenten

Uit het eerdere onderzoek van 2013 naar beschikbare middelen komt voor gemeenten een diffuus beeld naar voren. Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft toereikende voorzieningen getroffen voor financiering van eerder opgebouwde Appa-pensioenaanspraken van actieven en gewezen – niet gepensioneerde – ambtsdragers. Een deel heeft echter geen of een ontoereikende voorziening getroffen. Vooral voor lopende pensioenuitkeringen was bij veel gemeenten geen voorziening beschikbaar.

Uit het vervolgonderzoek van 2023 op basis van de jaarrekeningen ultimo 2021 van 332 gemeenten van de 342 gemeenten blijkt dat gemeenten aan pensioenvoorzieningen voor wethouders €1.208.207.487 beschikbaar hebben terwijl er in 2023 €857.945.000 tot €1.012.325.000 benodigd zou zijn.

Deze cijfers zijn gunstiger maar vergen nog nader onderzoek in de toekomst aangezien de rentestand bepalend is voor de benodigde voorziening. De rekenrente voor de berekening van de voorziening is namelijk na 2021 aanmerkelijk gestegen. Dat heeft tot gevolg dat gemeenten een substantieel deel van de tot 2021 een hier gepresenteerde opgebouwde voorzieningen volgens de regelgeving heeft laten vrijvallen. Er kunnen daardoor mogelijk tekorten ontstaan ten opzichte van de in toekomst benodigde overdrachtswaarde. Een volgend onderzoek zal zich nader richten op de omvang van de voorziening, de invloed van de rekenrente en de benodigde overdrachtswaarde.

Daarbij moet worden aangetekend dat de verschillen tussen afzonderlijke gemeenten groot kunnen zijn. Zo is de benodigde kapitaalstorting door de omvang van de begroting voor een grote gemeente eenvoudiger dan voor een kleinere gemeente. Eerdere herindelingen kunnen hierbij ook een rol spelen. In de begroting van de nieuw gevormde gemeente zijn dan ook wethouderpensioenen van eerdere gemeenten opgenomen. Op dit moment zijn de cijfers gebaseerd op een totaalberekening voor de bestuurslaag gemeenten. In aanloop naar de overgang moet per gemeente inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre een toereikende voorziening is getroffen.

Punt van aandacht is dat een groot aantal gemeenten in het verleden bij een verzekeraar een kapitaalplan heeft afgesloten. De vraag is of en onder welke condities het opgebouwde kapitaal in een dergelijk verzekeringsproduct kan vrijvallen ten behoeve van de kapitaaloverdracht naar het ABP. Deze bijzondere omstandigheden binnen de gemeentelijke bestuurslaag vergen in het transitieproces nog nader onderzoek.

6.4.4 Waterschappen

Uit het eerdere onderzoek van 2013 is gebleken dat waterschappen toereikende voorzieningen hebben getroffen voor financiering van de Appa-pensioenaanspraken. Dat betekent dat waterschappen in staat werden geacht om de Appa-pensioenaanspraken bij de overgang naar fondsfinanciering door middel van een kapitaalstorting te financieren.

Dat beeld is in het vervolgonderzoek van 2023 op basis van de jaarrekeningen 2021 van 19 waterschappen van de 21 waterschappen als volgt; er is € 52.6 miljoen beschikbaar terwijl er € 58,6 tot € 69,1 miljoen benodigd is.

Deze cijfers vergen in de toekomst nog nader onderzoek aangezien de rentestand bepalend is voor de benodigde voorziening. De rekenrente voor de berekening van de voorziening is namelijk na 2021 aanmerkelijk gestegen. Dat heeft tot gevolg dat waterschappen een substantieel deel van de tot 2021 een hier gepresenteerde opgebouwde voorzieningen volgens de regelgeving heeft laten vrijvallen. Er kunnen daardoor mogelijk tekorten ontstaan ten opzichte van de in toekomst benodigde overdrachtswaarde. Een volgend onderzoek zal zich nader richten op de omvang van de voorziening, de invloed van de rekenrente en de benodigde overdrachtswaarde.

Punt van aandacht is dat een aantal waterschappen in het verleden bij een verzekeraar een kapitaalplan heeft afgesloten. De vraag is of en onder welke condities het opgebouwde kapitaal in een dergelijk verzekeringsproduct kan vrijvallen ten behoeve van de kapitaaloverdracht naar het ABP. Deze bijzondere

omstandigheden binnen de bestuurslaag van de waterschappen vergen in het transitieproces ook nog nader onderzoek.

7. Arbeidsongeschiktheidspensioen

7.1 Huidige arbeidsongeschiktheidsregeling voor politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers kunnen geen aanspraak maken op een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia). Politieke ambtsdragers zijn uitgesloten van de sociale zekerheidsregelingen voor werknemers. Uitkeringsaanspraken zijn voor politieke ambtsdragers opgenomen in de Appa.

Er kan in de huidige Appa pas recht ontstaan op een uitkering wegens invaliditeit nadat de reguliere uitkering na aftreden of ontslag is geëindigd (na maximaal 3 jaar en 2 maanden). Indien op dat moment sprake is van algemene invaliditeit, bestaat er recht op een voortzetting van de uitkering op grond van invaliditeit. De hoogte van deze uitkering is afhankelijk van het laatst verdiende inkomen en de mate van invaliditeit. Er is geen aanspraak op een arbeidsongeschiktheidspensioen.

7.2 Verschil met arbeidsongeschiktheidsregeling overheidswerknemers

Op basis van het huidige pensioenreglement van het ABP geldt voor overheidswerknemers een Arbeidsongeschiktheidspensioen (AAOP) als aanvulling op een uitkering op grond van de Wia. De huidige arbeidsongeschiktheidsregeling in de Appa wijkt dus af van het arbeidsongeschiktheidsregime van overheidswerknemers (Wia-uitkering met een bovenwettelijke aanvulling via het arbeidsongeschiktheidspensioen). In onderstaande tabel worden die verschillen en overeenkomsten uiteengezet.

ABP	Appa
<ul style="list-style-type: none">• Arbeidsongeschiktheidspensioen als aanvulling op uitkering op grond van de Wia.• Hoogte arbeidsongeschiktheidspensioen afhankelijk van het soort uitkering op grond van de Wia.• Zonder recht op een uitkering op grond van de Wia, bestaat geen recht op AAOP.• Premievrije opbouw van pensioen, afhankelijk van mate arbeidsongeschiktheid.	<ul style="list-style-type: none">• Uitkering wegens invaliditeit (na einde reguliere uitkering na afloop politiek ambt).• Hoogte uitkering afhankelijk van laatste inkomen en mate van arbeidsongeschiktheid.• Invaliditeitsuitkering vloeit voort uit Appa.• Premievrije opbouw van pensioen, afhankelijk van mate arbeidsongeschiktheid.

Datum

31 mei 2024

Onze referentie

2024-0000314627

7.3 *Aanpassingen in de Appa*

Nu wordt een Wia-uitkering bij werknemers in de regel pas toegekend na het doorlopen van een ziekteperiode van twee jaar waarbij de werkgever is gehouden de zieke werknemer te re-integreren en het loon door te betalen. Die systematiek van loondoorbetaling bij ziekte is gezien de tijdelijkheid van het ambt niet werkbaar bij een bestuurlijke of volksvertegenwoordigende functie.

Maar het gelijk toekennen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering bij de aanvang van de uitkeringsperiode in plaats van een 'gewone' uitkering behoort wel tot de mogelijkheden. Een medische keuring conform de Wia-systematiek in aanvang van de uitkeringsperiode is dan wel noodzakelijk. De uitkomst kan zijn dat betrokkene in lijn met de Wia duurzaam volledig arbeidsongeschikt is (IVA-conforme uitkering), of tijdelijk volledig of gedeeltelijk arbeidsongeschikt (WGA-conforme uitkering). In de Appa moeten dan deze uitkeringsregimes op de voet van de Wia worden geregeld alsmede soortgelijke entree-eisen en sollicitatievereisten bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Vervolgens komt pas de vraag aan de orde of deze nieuwe Wia-conforme uitkeringsregeling kan worden aangevuld met het invaliditeitspensioen AAOP.

De huidige Appa-uitkering wegens algemene invaliditeit moet daarvoor eerst zo veel mogelijk in lijn worden gebracht met de Wia-systematiek voordat de vraag kan worden beantwoord of ook politieke ambtsdragers na de overdracht van politieke ambtsdragers naar het ABP gebruik kunnen gaan maken van het invaliditeitspensioen van het ABP. In de Appa-uitkeringsregeling zou dan de systematiek van de Wia moeten worden geïntroduceerd. Dat heeft tot gevolg dat niet na afloop van de reguliere Appa-uitkering een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid moet worden toegekend maar al bij aanvang in plaats van het reguliere uitkeringsrecht.

In het geval de pensioenen van politieke ambtsdragers worden ondergebracht in de pensioenregeling van het ABP, kan dan worden bezien of en zo ja op welke wijze door politieke ambtsdragers kan worden deelgenomen aan het arbeidsongeschiktheidspensioen van het ABP onder de voorwaarde dat de arbeidsongeschiktheidsregeling in de Appa daarvoor tijdig wettelijk in lijn is gebracht met de Wia-systematiek.