

Vergaderjaar 2001–2002

26 043

**Wijziging van de Algemene pensioenwet
politieke ambtsdragers (pensioenopbouw,
waarde-overdracht en waarde-overname
alsmede enige andere onderwerpen)**

Nr. 27

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 februari 2002

Bij de behandeling van een recente wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is een motie aanvaard (Kamerstukken II, 2000–2001, 26 043, nr. 25) waarin de regering wordt verzocht uiterlijk op 1 maart 2002 een voorstel aan de Kamer voor te leggen waarin de volgende zaken aan de orde komen:

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

Ik heb toegezegd de onderhavige problematiek zo goed mogelijk in kaart te brengen. Afhankelijk van de uitkomst daarvan en van de reacties van de mede-overheden en het kabinet, zo heb ik verder gezegd, zal ik met voorstellen komen.

In de huidige constellatie zijn er voorzieningen op de begrotingen van het Rijk (ministers, leden TK e.a.) de afzonderlijke provincies (gedeputeerden) en gemeenten (wethouders), voor in het begrotingsjaar te verrichten pensioenuitkeringen op grond van de Appa. De Appa verplicht niet tot reservering van kapitaal gedurende de tijd dat het pensioen wordt opgebouwd.

Over de financiering van de Appa-pensioenen heb ik eerder, al voor de indiening van de bovenbedoelde motie, een notitie aan de Kamer gezonden (26 043, nr. 18).

Daarin wordt, kort gezegd, geconcludeerd dat er geen klemmende redenen zijn om voor de Appa-pensioenen over te gaan op kapitaaldekking en fondsvorming. Een belangrijke reden daarvoor met betrekking tot werknemerspensioenen is het veiligstellen van de pensioentoezegging van de werkgever. Dit motief is voor de Appa-pensioenen praktisch van geen

betekenis. In zijn algemeenheid is er geen reden om te menen dat de die pensioenen bij de overheden niet in veilige handen zouden zijn.

Uit de motie blijkt dat de Kamer zich desalniettemin uitspreekt voor kapitaaldekking en fondsvorming voor de onderhavige pensioenen. De regering staat hier niet afwijzend tegenover. Zoals ook gesteld in de notitie, is de Appa-pensioenregeling geschoeid op de leest van de regelingen voor (overheids)werknemers. Die lijn kan ook worden gevolgd voor de financiering. Dit temeer, omdat kapitaaldekking op de lange termijn qua financiering als gunstig wordt beschouwd. Voor de militaire pensioenen is daar recent eveneens voor gekozen.

Ook vanuit het gezichtspunt van de uitvoering van de Appa-pensioenregeling kunnen voordelen worden onderkend in fondsvorming. Die uitvoering is nu formeel een taak van het Rijk en iedere provincie en gemeente afzonderlijk ten aanzien van de ambtsdragers van die overheden. Het ligt voor de hand dat de organisatie waarin de financiering van de regeling wordt ondergebracht, ook de uitvoeringstaak (centraal) gaat verrichten. Gezien de specifieke deskundigheid die nodig is voor de uitvoering van een pensioenregeling, is dit een voordeel ten opzichte van de huidige constellatie. Het is daarin overigens al zo, dat de meeste provincies en gemeenten hun uitvoeringstaak contractueel hebben uitbesteed. Ook het Rijk heeft zijn uitvoeringstaak elders ondergebracht. Het gaat overigens om verschillende uitvoeringsinstellingen.

Met betrekking tot fondsvorming, zie ik, gelet ook op de tekst van de motie, twee hoofdvarianten. De eerste is de vorming van een pensioenfonds voor alle Appa-belanghebbenden, op Rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, hier verder aangeduid als «Appa-fonds». Uiteraard is daarbij een punt van aandacht wat de institutionele positie is van zo'n fonds ten opzichte van de diverse pensioenwetten.

De tweede variant is een «onderbrengen bij een pensioenfonds, bij voorbeeld het ABP». In de meest vergaande vorm houdt deze variant in dat de politieke ambtsdragers voor wat betreft hun pensioenaanspraken worden aangemerkt als ABP-deelnemers, als waren zij «overheidswerknemers». Dit impliceert dat zij aanspraken krijgen volgens het ABP-pensioenreglement, de daarvoor op te brengen premies opgaan in het ABP-vermogen en dat het ABP ook de pensioenuitkeringen verricht (ABP-variant).

De ABP-variant lijkt het eenvoudigst uitvoerbaar: alle categorieën politieke ambtsdragers die onder de Appa vallen worden direct ondergebracht in de ABP-pensioenregeling, de bijbehorende kapitaaldekking en uitvoeringsorganisatie. Er zijn evenwel wezenlijke vraagpunten aan verbonden. Zo is een punt van wat meer principiële aard, of het gepast is om politieke ambtsdragers als zodanig onder te brengen bij een pensioenfonds voor een categorie werknemers. Politieke ambtsdragers zijn immers geen werknemers en de diverse overheden niet hun werkgevers in de gebruikelijke betekenis. Dat geldt het sterkst voor gekozen ambtsdragers. Ten aanzien van de leden van de TK schrijft de Grondwet wettelijke regeling van hun «geldelijke voorzieningen» voor. Daartoe behoren de pensioenen. De ABP-variant betekent dat hun pensioenaanspraken (ten dele) door werkgevers en werknemers bij de overheid worden bepaald. Hier zit dus enige spanning.

Verder is een punt, dat met invoering van kapitaaldekking en fondsvorming op zich niet wordt beoogd wijziging aan te brengen in de rechtspositie van betrokkenen. Maar als zij op het punt van de pensioenvoorziening worden aangemerkt als deelnemer in de ABP-regeling, kan dat gevolgen hebben voor hun totale pensioenaanspraken. Voor degenen die voordat zij politieke ambtsdrager werden een functie hadden waarin zij overheidswerknemer waren, dat is bij de overheid in ruime zin, het onder-

wijs of bij voorbeeld een openbaar nutsbedrijf, zal de totale ABP-diensttijd een pensioen opleveren op basis van het laatste inkomen. Dat kan voor de betrokkene gunstig maar ook ongunstig uitpakken vergeleken met de huidige situatie. Hetzelfde geldt voor het geval dat iemand na de vervulling van een politieke functie overheidswerknemer wordt. Dit effect, gunstig of ongunstig, doet zich niet voor bij degenen die noch voor noch na de vervulling van een politieke functie werkzaam zijn onder de ABP-regeling. Er zou zich dus tevens een rechtspositioneel verschil gaan voordoen tussen politieke ambtsdragers onderling. Ook is een punt dat politieke ambtsdragers volgens de Appa een hoger opbouwpercentage hebben. Dit alles in aanmerking nemend, ziet de regering de bovenaangeduide ABP-variant niet als de goede richting.

Deze zienswijze neemt echter niet weg, dat het van belang is om profijt te trekken van bestaande structuren op het gebied van beheer van pensioenvermogen en uitvoering van pensioenregelingen. Een eigen organisatie daarvoor is, wegens de betrekkelijk geringe schaalgrootte van een Appa-fonds, niet aantrekkelijk. Dus is het zaak de uitvoerende taken van zo'n fonds zoveel mogelijk uit te besteden aan een bestaande organisatie.

Op grond van het vorenstaande zal de regering de mogelijkheid onderzoeken van een tussenvariant, inhoudende oprichting van een Appa-fonds, welks uitvoerende taken zoveel mogelijk worden ingebed in een bestaande organisatie op het terrein van vermogensbeheer en uitvoering van pensioenregelingen. Daarbij zal tevens worden onderzocht wat de te verwachten financiële consequenties zijn en hoe deze kunnen worden gedekt. Vervolgens zal de nodige besluitvorming plaatsvinden.

Wat betreft de in de motie genoemde overgangsregeling, indien tot overgang op kapitaaldekking wordt besloten, denkt de regering er voorshands aan te starten met pensioenaanspraken op te bouwen vanaf een tijdstip in de toekomst, van alle op dat tijdstip actieve ambtsdragers en gewezen ambtsdragers die pensioen opbouwen uit hoofde van hun recht op Appa-uitkering. In één keer alle bestaande, dus in het verleden al opgebouwde aanspraken van kapitaaldekking te voorzien zou een grote financiële inspanning vergen; bovendien ontbreekt voor de provinciale en gemeentelijke ambtsdragers de administratie die nodig is om die aanspraken te berekenen. Wel zou de mogelijkheid moeten worden geboden dat Rijk, provincies en gemeenten oude aanspraken kunnen afkopen en zo bij het fonds inbrengen.

Aangaande de in de motie gevraagde centrale pensioenadministratie verwijs ik naar het eerder in deze brief gestelde over de huidige decentrale uitvoeringsstructuur. Omvorming daarvan tot een centrale pensioenadministratie zal de nodige acties vergen.

Uiteraard zullen het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, als representanten van de overheden die naast het Rijk belanghebbende zijn bij de motie en de verdere uitvoering daarvan, bij het te verrichten onderzoek en de verdere besluitvorming worden betrokken. Eerder is ambtelijk met deze organisaties overleg gevoerd over de in de motie gevraagde overgang op kapitaaldekking en fondsvorming voor de Appa-pensioenen.

Volledigheidshalve merk ik nog op dat voor zo'n overgang, indien daartoe na het te verrichten onderzoek zal worden besloten, de nodige wetgeving tot stand zal moeten worden gebracht.

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