

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. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld, 12 april 2013

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>I. Algemeen</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	1
2. Toepassing op de Appa	3
3. Van eindloon naar middelloon	3
4. Afkoop kleine pensioenen	4
5. Verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen	4
6. Consultatie	5
<b>II. Artikelsgewijs</b>	<b>5</b>

### **I Algemeen**

#### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd. Graag willen deze leden diverse opmerkingen maken en de regering een aantal vragen voorleggen. Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op, dat het een goede zaak is dat met het onderhavige wetsvoorstel de Algemene pensioenwet

politieke ambtsdragers wordt aangepast aan de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd en meer in lijn wordt gebracht met de ABP-pensioenregeling. Kan de regering aangeven 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? Gaarne krijgen zij een reactie van de regering. De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat er volgend jaar gemeenteraadsverkiezingen zijn en het wetsvoorstel thans nog in parlementaire behandeling is. Dat brengt deze leden op de vraag hoe de voorlichting over dit wetsvoorstel richting de politieke ambtsdragers zal zijn.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben enkele aanvullende vragen. Zo lezen zij dat met dit wetsvoorstel de Appa-pensioenen in lijn worden gebracht met de ABP-pensioenen en dat met het wetsvoorstel de congruentie tussen beide regelingen een stap dichterbij komt. Wat zijn na het inwerkingtreden van het voorliggende wetsvoorstel nog de grote verschillen tussen Appa- en ABP-pensioenen? En zijn die verschillen zo groot dat die een aanpassing van de Appa aan de ABP daadwerkelijk in de weg staan, zoals gesteld op blz. 10 en 11 van de MvT? Wat verzet zich er tegen om, zoals de VNG en eerder de commissie-Dijkstal voorstelden, om de Appa-pensioenen naar het ABP over te dragen? Welke voor- en nadelen zou een dergelijke overdracht hebben? Hoe verhoudt het risico en de inefficiëntie dat elk bestuursorgaan zelf verantwoordelijk voor de pensioenaanspraken van zijn politieke ambtsdragers blijft, zich tot de risico's om dit bij het ABP onder te brengen? Is de actuele dekkinggraad van het ABP een reden om dit niet te doen? Voorts lezen deze leden dat de memorie van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad van State is aangepast. Waar kunnen deze leden deze aanpassing in de memorie van toelichting terugvinden?

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de voorgenomen wijzigingen. Zij zijn geen voorstander van de versnelde verhoging van de pensioenleeftijd, maar als deze wet voor de rest van Nederland gaat gelden, moet dat ook gelden voor politieke ambtsdragers. Deze leden 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 middenloonstelsel, maar worden de Appa-pensioenen niet overgedragen aan het ABP. Er komt een einde aan het feit dat Appa-pensioenen wel meestijden met ABP-pensioenen, maar vervolgens blijft de verlengde wachtgeldregeling wel gewoon in stand. Dat betekent dat iemand die tien jaar voor zijn pensioengerechtigde leeftijd zit, en er meer dan tien jaar op heeft zitten als politieke ambtsdrager, tot het pensioen wachtgeld kan blijven ontvangen.

Een voordeel van het gelijktrekken van de regels tussen politieke ambtsdragers en andere burgers is, zo menen de leden van de SP-fractie, dat de Kamer dan niet iedere keer opnieuw deze discussie over zichzelf hoeft aan te gaan. Voor politieke ambtsdragers blijven bijzondere regelingen bestaan bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Dit ondanks de wens van de regering om politieke ambtsdragers niet in een bevoorrechte positie te plaatsen ten opzichte van overheidswerknemers. De leden van de SP-fractie betreuren dit.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het uitgangspunt van de regering, dat «door de regeling van de verlaging op dezelfde leest

te schoeien als die bij overheidswerknemers, van de politieke ambtsdragers een evenwichtige bijdrage [wordt] gevraagd aan een versoering van de pensioenen, die ook elders in de maatschappij noodzakelijk blijkt». Wel hebben deze leden nog enkele vragen over het voorliggende wetsvoorstel en het kader waarin dat gezien moet worden.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de regering tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Deze leden vinden dat politieke ambtsdragers een voorbeeldfunctie hebben. De uitzonderingspositie van politieke ambtsdragers is niet te rechtvaardigen, zeker in een tijd waarin er grote onzekerheid bestaat onder alle Nederlanders rondom hun pensioen.

## **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.

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

In het advies Raad van State en Nader rapport (p. 5) lezen de leden van de PvdA-fractie dat er een kabinetsstandpunt ten aanzien van fondsfinanciering wordt voorbereid. Op welke termijn kan dit standpunt tegemoet worden gezien? Zal de regering daarbij ook in gaan op aspecten zoals het gebrek aan controle op Appa-pensioenen die, in tegenstelling tot pensioenfondsen, niet onder toezicht van de Nederlandse Bank en de Autoriteit Financiële Markten staan? Zal de regering daarbij ook ingaan op de risico's en inefficiëntie van het feit dat Appa-pensioenen nu niet centraal worden geadministreerd en dat ieder bestuursorgaan in kwestie zelf moet zorgen voor voldoende financiële dekking van de Appa-pensioenen?

Bevat het aangekondigde kabinetsstandpunt ten aanzien van fondsfinanciering ook een reactie op het rapport van de commissie-Dijkstal? Zo nee, waarom niet? Kan de regering voorts ingaan op de inhoud van het artikel «Prehistorisch pensioen politici nu graag echt hervormen» zoals gepubliceerd in Pensioen Magazine van november 2012?

De regering stelt, zo merken de leden van de CDA-fractie op, dat de Appa in de uitvoeringspraktijk al kan worden gezien als een middelloonregeling. Verder stelt de regering, dat de overgang van eindloon naar middelloon per saldo slechts een beperkt effect zal hebben voor de betrokken politieke ambtsdragers en voor de overheidsorganen die het pensioen uitbetalen. Kan de regering met rekenvoorbeelden uiteenzetten wat nu precies de consequenties van de overgang van eindloon naar middelloon zijn?

Moet het invoeren van een middelloonstelsel gezien worden als een eerste stap, vooruitlopende op het overdragen van de Appa-pensioenen aan het ABP, zo vragen deze leden met de Raad van State.

De regering stelt in het Nader rapport, blz. 5, dat er geen noodzaak is het loopbaanprincipe, dat recent in de Appa is geïntroduceerd voor uitkeringsaanspraken, uit te breiden naar pensioenen. De leden van de CDA-fractie ontvangen in dit verband graag een nadere uiteenzetting over de verschillende uitwerking van het loopbaanprincipe in geval van wachtgelduitkering en van pensioenaanspraken.

De regering meldt voorts dat het definitieve kabinetsstandpunt met betrekking tot fondsfinanciering momenteel wordt voorbereid. Wanneer kan de Kamer kennisnemen van dit kabinetsstandpunt, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie constateren dat het beleid er op is gericht om de Appa-pensioenregeling zo veel mogelijk in lijn te brengen met de pensioenregeling voor overheidswerknemers die op grond van de Wet privatisering ABP is neergelegd in het ABP-reglement. Deze leden willen graag weten welke andere aspecten, naast de overgang van een eindloonstelsel naar een middelloonstelsel, de regering op de lange termijn in lijn wil brengen met de pensioenregeling voor overheidswerknemers. De genoemde leden vragen de regering ook nader toe te lichten waarom volgens de regering er geen noodzaak is tot uitbreiding van het loopbaanprincipe naar pensioenen.

Voorts vragen zij wanneer het definitieve kabinetsstandpunt met betrekking tot fondsfinanciering dat momenteel wordt voorbereid, mag worden verwacht.

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 leden van de D66-fractie willen tot slot weten 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.

#### **4. Afkoop kleine pensioenen**

Over dit onderdeel zijn geen vragen gesteld of opmerkingen gemaakt.

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel pensioenaanspraken die zijn opgebouwd vóór inwerkingtreding van dit wetsvoorstel kunnen worden verlaagd. Datzelfde geldt voor pensioenen die zijn gebaseerd op pensioenaanspraken die zijn opgebouwd vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Een eventuele verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen wordt toegepast op alle verlagingen die het ABP vanaf 1 januari 2013 doorvoert. Het verlagen van het ABP-pensioenen en overigens ook van andere pensioenen komt in deze tijd over de hele linie voor. Als de leden van de VVD-fractie het goed begrijpen wordt er ook voor oud-politieke ambtsdragers, die reeds een Appa-pensioen hebben, voorgesteld dit pensioen te korten als het ABP de pensioenen verlaagt. De leden van de VVD-fractie vragen hoe dit zich verhoudt tot het beginsel van de rechtszekerheid. Bij het ABP-pensioen, zo merken deze leden op, worden de spelregels niet aangepast, maar worden de bestaande regels toegepast. Als er sprake is van een verlaging gebeurt dat op basis van het ABP-reglement op basis waarvan het pensioen is opgebouwd. Om het Appa-pensioen gelijke tred te laten houden met de APB-ontwikkeling wordt achteraf de wet gewijzigd. De oud politieke ambtsdragers, die reeds een pensioen hebben, zijn niet meer in de gelegenheid om de teruggang op de een of andere manier te compenseren. Deze oud politieke ambtsdragers hebben toch verwachtingen mogen ontlenen aan de rechtspositieregeling en de geldende wet. De leden van de VVD-fractie vragen de regering in dezen in te gaan op het beginsel van de rechtszekerheid in relatie tot het verlagen van de pensioenaanspraken alsmede het verlagen van het pensioen zelf. Kan overigens worden aangegeven aan welke kortingspercentages wordt gedacht, zo vragen deze leden.

Wat gebeurt er met de Appa-pensioenen als het ABP besluit een verlaging van de pensioenen te compenseren door een extra verhoging, omdat de

reservepositie van het fonds dat weer toelaat? Is er dan ook sprake van een verhoging van de Appa-pensioenen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zo ja, waar blijkt dat uit? Een systematiek van «trap op en trap af» komt deze leden logisch voor.

In het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie nader aan te geven in welke situaties er met het onderhavige wetsvoorstel sprake is van terugwerkende kracht. Zij vragen de regering hierbij te betrekken de passage op bladzijde 10 van de memorie van toelichting die gaat over het nieuwe regime inzake de opbouw van pensioenaanspraken (2e alinea van onderen) en de passages op bladzijde 20, waarin ook wordt ingegaan op de terugwerkende kracht (2e en 3e alinea). Hoe verhouden deze passages op de diverse bladzijden zich tot elkaar?

Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat de verlagingen op pensioenaanspraken die het ABP vanaf 1-1-2013 doorvoert ook worden doorgevoerd voor Appa-pensioenen omdat daarmee voorkomen kan worden dat politieke ambtsdragers in een bevoorrechte positie komen ten opzichte van ABP-pensioengerechtigden? Zo ja, waarom is voor de datum van 1-1-2013 gekozen? Zo nee, wat is de achtergrond van het verlagen van Appa-pensioenaanspraken dan wel? In hoeverre raken de voorstellen in het voorliggend wetsvoorstel ook reeds lopende pensioenen? Kunnen die worden verlaagd ten gevolge van het parallel aan het APB doorvoeren van maatregelen die door het ABP worden genomen?

## **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 de regering om een «geschikter moment» nader te specificeren en eventueel een mogelijk datum aan te geven.

## **II. Artikelsgewijs**

### *Onderdelen E,R en AD*

De voorgestelde artikelen 7, derde lid, 52, derde lid en 132, tweede lid gaan over de politieke ambtsdrager die ten tijde van zijn aftreden de leeftijd van 55 jaar heeft bereikt. In bepaalde gevallen kan de betrokkene een voortgezette uitkering krijgen tot het tijdstip waarop hij de leeftijd van 65 jaar bereikt. Graag krijgen de leden van de VVD-fractie nader uitleg over datgene wat hier wordt voorgesteld. 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 een reactie van de regering?

Wat wordt er concreet voorgesteld als het gaat om het gat dat ontstaat door de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013? In hoeverre wordt dit gat voor de politieke ambtsdragers, die een verlengde uitkering krijgen, gedicht? Hoe verhoudt het voorgestelde zich tot dat wat geldt voor werknemers? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

In het algemeen vragen de leden van de VVD-fractie wat er in dit wetsvoorstel wordt bepaald als het gaat om de verhoging van de

AOW-leeftijd per 1 januari 2013 in relatie tot het beëindigen van een eventuele wachtgelduitkering op 65-jarige leeftijd. Werknemers, geboren vanaf 1948, krijgen te maken met een gat. In hoeverre geldt dat ook voor Appa-gerechtigden? Hoe verhoudt het voorgestelde zich tot dat wat geldt voor werknemers? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Moeten de leden van de PvdA-fractie de voorgestelde wijzigingen van de artt. 7 derde lid, 52 derde lid, en 132 tweede lid, zo 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 57e 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? Op dit punt lezen de aan het woord zijnde leden 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?

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

#### Artikel 13. Het recht op pensioen

In het voorgestelde artikel 13 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers wordt geregeld, dat een politieke ambtsdrager, binnen een bepaalde bandbreedte, kan kiezen voor een vroegere pensioenleeftijd. De leden van de VVD-fractie hebben daar sympathie voor. Zij hebben een vraag ten aanzien van het recht op eigen pensioen, zoals bij een minister is vervat in artikel 13, en voor andere politieke ambtsdragers in vergelijkbare artikelen (zie artikel 138). Wat is de reden van het voorgestelde artikel 13, vierde lid, dat een eerder pensioen niet kan ingaan gedurende de tijd dat hij een uitkering geniet als bedoeld in hoofdstuk 3? Wat zou zich er tegen verzetten dat de voormalige politieke ambtsdrager, die op grond van de Appa nog aanspraak heeft op een Appa-uitkering van meerdere jaren, eerder, maar niet eerder dan bij het bereiken van de leeftijd van 60 jaar, kiest voor pensionering, waarbij de sollicitatieplicht dan zou komen te vervallen? 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, met uiteraard een lager pensioen dan bij pensionering op bijvoorbeeld 66 jaar? Een ander voorbeeld: waarom zou 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? De leden van de VVD-fractie vragen de regering hier op in te gaan.

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

Een aantal overgangsbepalingen worden 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 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 in tact, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Laat 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 aandacht voor het voorgestelde artikel 39b, tweede lid. Dit lid regelt dat een voortgezette uitkering terzake van een ontslag vóór de inwerkingtreding door loopt 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.

De voorzitter van de commissie,  
Berndsen-Jansen

De adjunct-griffier van de commissie,  
Hendrickx