

Vergaderjaar 1994±1995

24 264

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (invoering partnerpensioen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. De aanleiding tot en de strekking van dit wetsvoorstel

De aan zekere politieke ambten verbonden pensioenvoorziening (ouderdoms- en nabestaandenpensioen) is geregeld in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) dan wel in verordeningen van de provincies en de gemeenten, gebaseerd op de Appa. De voormelde voorziening is inhoudelijk nagenoeg gelijk aan die voor het (burgerlijk) overheidspersoneel in ruime zin. De desbetreffende regeling is voor dat personeel neergelegd in de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet).

Het begrip «nabestaande» in de genoemde wetten omvat de weduwe en de weduwnaar. Tot voor enige jaren golden voor de weduwnaar beperkende voorwaarden voor het recht op pensioen. Die voorwaarden zijn inmiddels geschrapt. Daarmee werd gelijke behandeling van mannen en vrouwen in het kader van het nabestaandenpensioen gerealiseerd. In de Appa is dit gebeurd bij Wet van 23 november 1992, houdende wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met invoering van een weduwnaarspensioen op dezelfde voet en voorwaarden als het weduwenpensioen (Stb. 654).

Voor het overheidspersoneel is in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken overeengekomen om de kring van nabestaanden in het kader van de pensioenregeling uit te breiden met personen met wie het overleden personeelslid een samenlevingsverband had, anders dan een huwelijk (zogenoemd partnerpensioen). Ter uitvoering van het overeengekomene is een wetsvoorstel tot wijziging van de Abp-wet en van de Algemene militaire pensioenwet ingediend.

De strekking van dit wetsvoorstel (wijziging Appa) is de vorenbedoelde gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden in het raam van het nabestaandenpensioen overeenkomstig in de Appa op te nemen. Dit is in overeenstemming met de bestendig gevolgde beleidslijn om de pensioen-aanspraken die zijn verbonden aan zekere politieke ambten, zoals geregeld bij en krachtens de Appa, af te leiden van de aanspraken van het overheidspersoneel.

2. De inrichting van de voorgestelde regeling van partnerpensioen

Naast de weduwe of weduwnaar, wordt de «partner» gebracht onder het begrip nabestaande. De vergroting van de reikwijdte van het begrip nabestaande ziet op betrekkingen tussen personen die met elkaar een huwelijk zouden kunnen aangaan maar dit niet doen, tussen personen van gelijk geslacht en tussen hen die broer of zus van elkaar zijn.

Om in voorkomend geval als nabestaande te worden aangemerkt, moet de partner eerder zijn aangemeld bij de uitvoerder van de pensioenregeling. Aangemeld kan worden een persoon met wie een betrekking bestaat die wat betreft feitelijke leefsituatie en onderlinge zorgplicht gelijkenis vertoont met een huwelijk.

Voor het aantonen van het bestaan van zo'n betrekking gelden maatstaven van formele aard. Men moet hetzelfde woonadres hebben, blijkens gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens. De onderlinge zorgplicht zal blijken uit (het bestaan van) een notarieel samenlevingscontract.

Deze toetsingsmiddelen zijn in het raam van de onderhavige regeling afdoende. De uitvoeringslasten, die een verdergaande controle op feitelijke situaties met zich zou brengen, worden ermee vermeden. Zulk een controle zou ook op gespannen voet staan met het belang van bescherming van de privacy.

De berekening van het pensioen van een niet-huwelijkse nagelaten betrekking is dezelfde als die voor een weduwe of weduwnaar. Dit betekent dat de voor pensioen geldige tijd die is gelegen vóór het tijdstip van aanmelding meetelt. Alleen als vóór de aanmelding een huwelijk of een aanmelding heeft bestaan wordt die tijd geheel of gedeeltelijk in aanmerking genomen voor de berekening van een bijzonder nabestaandenpensioen. Het nabestaandenpensioen wordt herberekend indien de nabestaande partij is bij een aanmelding of een huwelijk aangaat. De hier, evenals op veel plaatsen in de tekst van het wetsvoorstel, gebezigde uitdrukking «partij is bij een aanmelding» betekent dat men hetzij zelf een persoon aanmeldt hetzij door een ander wordt aangemeld.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de figuur van de aanmelding en de voorwaarden hiervoor zijn ontleend aan de voormelde voor het overheidspersoneel overeengekomen regeling van het partnerpensioen. Indien ontwikkelingen op een breed terrein van wetgeving ter zake van leefvormen daartoe aanleiding geven, zal worden bezien of aanpassing van de voorgestelde regeling in de Appa aan die ontwikkelingen aangevoerd is.

3. Ingangsdatum en overgangsregeling

Evenals het voormelde wetsvoorstel tot wijziging van de Abp-wet, voorziet dit wetsvoorstel in een terugwerkende kracht tot en met 1 juli 1994. Daarmee geldt die datum als ingang van de voorgestelde regeling. Dat wil zeggen dat een overlijden op of na die datum met terugwerkende kracht tot een recht op nabestaandenpensioen leidt, indien er een aanmelding is gedaan. Met het oog op dit gevolg van de beoogde terugwerkende kracht, indien de wetsvoorstellen tot wet worden verheven, is aan belanghebbenden al de mogelijkheid geboden een aanmelding te doen.

Als overgangsregeling is in dit wetsvoorstel, evenals in het voormelde voorstel tot wijziging van de Abp-wet, opgenomen dat een overlijden vóór 1 juli 1994, maar niet vroeger dan op 1 januari 1994, leidt tot recht op nabestaandenpensioen. Dit zonder dat de eis van aanmelding geldt, mits, indien de politieke ambtsdrager niet was overleden, op 1 juli 1994 zou zijn

voldaan aan de voorwaarden voor een aanmelding zoals die met ingang van die datum zijn gaan gelden.

Ook aan de politieke ambtsdragers is, vooruitlopend op de voorgestelde wijziging van de Appa, de mogelijkheid geboden een niet-huwelijkse partner aan te melden. Aan die mogelijkheid is onder hen bekendheid gegeven. Zie hierover nader, in verband met de overgangsregeling, de artikelsgewijze toelichting, de artikelen IV en V.

4. Aanpassing van de regeling van het wezenpensioen

De regeling van het nabestaandenpensioen steunt vanouds op het bestaan van het instituut «huwelijk». Daarbij is het tijdstip van de huwelijkssluiting bepalend voor het antwoord op de vraag of de echtgenoot bij overlijden van de deelnemer aan de pensioenregeling nabestaande is in de specifieke betekenis van die regeling. Voor de regeling van het partnerpensioen is aan het tijdstip van aanmelding van de niet-huwelijkse partner de betekenis gegeven die voor echtgenoten het tijdstip van de huwelijkssluiting heeft. Het eindigen van een melding heeft dezelfde betekenis als ontbinding van een huwelijk.

De betekenis van het huwelijk voor de regeling van het nabestaandenpensioen werkt door in de regeling van het wezenpensioen. Er is het onderscheid wettige en onwettige kinderen. Voor het recht op wezenpensioen van wettige kinderen is bepalend het tijdstip van sluiting van het huwelijk «waaraan zij hun staat ontlene».

Doorwerking in de regeling van het wezenpensioen van de uitbreiding van het nabestaandenbegrip tot niet-huwelijkse betrekkingen, op grond van het beginsel van gelijke behandeling, is enigszins problematisch. Immers het tijdstip van aangaan van een niet-huwelijks samenlevingsverband is objectief niet goed vast te stellen (en dan ook voor de regeling van het partnerpensioen niet relevant). Een aanknopingspunt lijkt wel gevonden te kunnen worden in het tijdstip van aanmelding, in die zin dat voor kinderen uit een niet-huwelijkse relatie het recht op wezenpensioen afhankelijk wordt gemaakt van dat tijdstip. Zonder meer zou dit betekenen dat voor de vorenbedoelde kinderen het recht op wezenpensioen tevens afhankelijk wordt gemaakt van zo'n aanmelding als zodanig. Nu geldt voor onwettige kinderen de eis dat zij zijn geboren voor het tijdstip van aftreden of ontslag.

Het vorenstaande geeft aanleiding tot het loslaten van het onderscheid wettige en onwettige kinderen in de regeling van het wezenpensioen. Dit is tevens in overeenstemming met de te verwachten herziening van het civielrechtelijke afstammingsrecht. De kring van rechtverkrigende wezen zal aldus in de eerste plaats bestaan uit de kinderen van de overledene tot welke hij in familierechtelijke betrekking stond, waarbij in beginsel bepalend voor het recht op wezenpensioen is het tijdstip van geboorte. Ten aanzien van dat tijdstip worden dezelfde eisen gesteld als ten aanzien van het tijdstip van huwelijkssluiting of aanmelding. Hetzelfde geldt voor de niet-erkende kinderen ten opzichte van welke de overledene een onderhoudsplicht had. Met betrekking tot de categorie van de pleegkinderen is de gekozen lijn aldus doorgetrokken dat voor hen het tijdstip van aanvang van de pleegouderlijke zorg dezelfde betekenis heeft als het tijdstip van geboorte voor de andere mogelijke rechtverkrigenden.

5. Gevolgen voor de rijksbegroting

Een raming van de kosten van de voorgestelde regeling is met tal van onzekerheden omgeven. Het is niet bekend hoeveel belanghebbenden op wie de Appa direct of indirect van toepassing is, tot de doelgroep van de regeling behoren en evenmin wat de kansen zijn van overlijden van de eventuele partner. Niettemin kunnen met betrekking tot de categorieën van de ministers, waaronder begrepen de staatssecretarissen, en de leden

van de Tweede Kamer der Staten-Generaal de kosten worden geraamd op 0,03 miljoen respectievelijk 0,05 miljoen. Deze raming is gegrond op de aanname, enerzijds, dat het verwachte procentuele aandeel (2%) van het partnerpensioen in de kosten van het nabestaandenpensioen voor het overheidspersoneel ook gelding heeft voor de politieke ambtsdragers en, anderzijds, de bekende jaarlijkse kosten van nabestaandenpensioenen voor de voormelde categorieën.

Over de financiering van die kosten wordt het volgende opgemerkt. Voor het overheidspersoneel vindt de financiering plaats door een verhoging per 1 januari 1996 van de pensioenbijdragen aan het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Deze verhoging leidt tot een hoger verhaal op de ambtenaren van die pensioenbijdragen. De hoogte van het op het inkomen van een politieke ambtsdrager als zodanig in te houden bedrag als pensioenpremie is gelijk aan de hoogte van het vermelde «verhaal». De binnen het kader van de diverse overheidsbegrotingen op te vangen kosten van het partnerpensioen ten behoeve van de politieke ambtsdragers kunnen aldus geacht worden ten dele door hen zelf te worden gedragen.

5. Heroverweging nabestaandenpensioen

De achtereenvolgende verruiming van de regeling in de overheidspensioenwetten van het nabestaandenpensioen zijn ingegeven door het beginsel van gelijke behandeling. Uitgaande van het bestaan van het weduwenpensioen, is tot stand gebracht het weduwnaarspensioen op de voet en de voorwaarden van het weduwenpensioen (gelijke behandeling mannen en vrouwen). De voorgestelde regeling van partnerpensioen wordt gemotiveerd met het streven naar gelijke behandeling van gehuwde en ongehuwde deelnemers aan de pensioenregeling, gegeven het bestaan van het huidige nabestaandenpensioen.

Met recht kan evenwel de vraag worden gesteld of de uitgangspunten die destijds ten grondslag zijn gelegd aan het weduwenpensioen, hun gelding hebben behouden. De voormelde uitgangspunten berusten op algemene veronderstellingen omtrent de positie van de weduwe bij overlijden van de echtgenoot. Zie hierover ook kamerstukken II, 1993/94, 23 442, nr. 7, blz. 37. Gelet op het arbeidsvoorwaardelijke karakter van de onderhavige regelingen van het nabestaandenpensioen verdient het evenwel aanbeveling de discussie over deze kwestie primair in de sfeer van het arbeidsvoorwaardenoverleg te doen plaatsvinden. Indien zo'n discussie zal leiden tot het niet (onverkort) handhaven van de regeling voor het overheidspersoneel, zal dat ook leiden tot aanpassing van de regeling in de Appa. Dit als uitvloeisel van het beleid, gereleveerd in paragraaf 1.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De onderdelen A en B bevatten de meest wezenlijke elementen van de voorgestelde regeling van partnerpensioen: de uitbreiding van het begrip «nabestaande» tot de aangemelde niet-huwelijkse betrekking en de regels voor de aanmelding. Die dient te worden gedaan bij het uitvoeringorgaan van de pensioenregeling. Voor de ministers, waaronder begrepen de staatssecretarissen, alsmede voor de leden van de Tweede Kamer is uitvoeringsorgaan de Minister van Binnenlandse Zaken (artikel 2a, eerste lid). De colleges van gedeputeerde staten en van burgemeester en wethouders worden aangemerkt als uitvoeringsorganen van de provinciale respectievelijk gemeentelijke pensioenverordeningen die zijn gebaseerd op de Appa. Uiteraard is het essentieel voor het kunnen doen van een aanmelding dat zo'n verordening een regeling van nabestaanden-

pensioen bevat (artikel 2b). Dit is normaliter het geval, echter de Appa schrijft het niet dwingend voor. Een aanmelding kan worden gedaan door de politieke ambtsdrager tijdens de periode van actieve functievervulling, maar ook in de periode dat hij recht heeft op uitkering ter zake van aftreden. Zie hierover ook de toelichting op onderdeel C. Buiten deze perioden kan een partner uit een vroeger huwelijk, gesloten vóór of in de actieve periode, worden aangemeld (artikel 2a, tweede lid, onderdeel b). Het eerste lid van artikel 2a geeft de positieve voorwaarden voor een aanmelding (het zelfde woonadres en het bestaan van een samenlevingscontract) en de negatieve voorwaarden (geen bloedverwantschap in de rechte lijn, niet gehuwd zijn, niet jonger zijn dan 18 jaar). Buiten het (uitzonderlijke) geval van actieve functievervulling op de leeftijd van 65 jaar of ouder, kan na het bereiken van die leeftijd geen aanmelding worden gedaan.

De overige leden van artikel 2a bevatten regels voor de beëindiging van een aanmelding en voor controle op het nog voldoen aan de voorwaarden voor een aanmelding. Het is in de eerste plaats het belang van degene die de aanmelding heeft gedaan om actie te ondernemen indien er een relevante wijziging in de situatie is. Dit neemt niet weg, dat er voor de uitvoerder van de pensioenregeling aanleiding kan zijn om bevestiging te vragen of nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor de aanmelding.

De onderdelen C, D, I, J, K, L, M en N geven wijzigingen van redactionele aard in verband met de invoering van het partnerpensioen. In algemene zin geldt hiervoor dat (het tijdstip van) een aanmelding gelijk wordt gesteld aan (het tijdstip van) een huwelijksluiting, voorzover van belang voor het ontstaan van aanspraken of de hoogte ervan. Naast een wijziging van redactionele aard als bedoeld in het vorenstaande, bevat onderdeel C een inhoudelijke aanpassing. Het onderdeel betreft artikel 15 van de Appa (tweede afdeling, ministers en staatssecretarissen). Dit artikel geeft in het eerste lid de hoofdregel: recht op nabestaandenpensioen heeft de nabestaande van een minister, gewezen minister of gepensioneerd minister. Het tweede lid bevat de uitzondering op de regel: geen recht op nabestaandenpensioen bestaat indien het huwelijk was gesloten nadat het ontslag van de echtgenoot (de minister) was ingegaan. Deze uitzondering geldt evenwel niet in geval van een zogenoemd reparatie-huwelijk. Dit alles is overeenkomstig de regeling van het nabestaandenpensioen in de Abp-wet. Echter voor het overheids personeel bestaan meer «uitzonderingen op de uitzondering». Zo is ± voorzover voor een vergelijking met de politieke ambtsdrager van belang ± een huwelijk, gesloten door een gewezen ambtenaar na de actieve functievervulling (ontslag), niet uitgezonderd in het kader van het nabestaandenpensioen, indien het huwelijk is gesloten in de periode waarin hij recht heeft op wachtgeld. De reden van deze uitzondering is, dat in het kader van de pensioenregeling de ambtenaar met recht op wachtgeld in beperkte mate nog geldt als actieve deelnemer. Een overeenkomstige uitzondering is niet in de Appa opgenomen. Een duidelijke reden hiervoor is niet aanwijsbaar. Ook de gewezen politieke ambtsdrager met recht op uitkering bouwt ± althans sedert 1979, door de wijziging van de Appa bij de Wet van 5 juli 1979, Stb. 518 ± in beginsel nog in beperkte mate Appa-pensioenaanspraken op. Daarom is nu artikel 15 in die zin aangepast, dat een huwelijk dat is gesloten in de periode waarin recht bestaat op uitkering na aftreden, is uitgezonderd van de regel dat een huwelijk dat is gesloten na het ontslag niet leidt tot recht op nabestaandenpensioen. Zonder deze aanpassing zou uitgaande van het motief van gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden ± aanmelding in de voormelde periode (zie de toelichting op onderdeel B) van een niet-huwelijkse betrekking niet in de regeling kunnen worden opgenomen. Dat zou een moeilijk te rechtvaardigen (verder) verschil betekenen tussen de regeling van het nabestaandenpensioen voor het overheids personeel en de regeling in de Appa.

De onderdelen E, F en G hebben betrekking op de regeling van het

wezenpensioen. Zie hiervoor paragraaf 4. Als gezegd is het tijdstip van geboorte, naast de voorwaarden omtrent leeftijd en leefomstandigheden (al dan niet huwelijks samenlevingsverband) bepalend voor het recht op pensioen. Voor de pleegkinderen is dat echter het tijdstip van aanvang van de pleegouderlijke zorg. Immers voor die kinderen is het feit van de geboorte op zich niet van betekenis voor het ontstaan van een «band» met de deelnemer aan de pensioenregeling.

Onderdeel H betreft de toeslag voor de nabestaande die geen recht heeft op een uitkering ingevolge de algemene regeling (de Algemene Weduwen- en Wezenwet). Evenals dit het geval is voor het overheids-personeel, is de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden met betrekking tot de onderhavige toeslag verwezenlijkt door het schrappen van die toeslag over toekomstige diensttijd (vanaf 1 januari 1996).

De onderdelen O tot en met Z en BB tot en met JJ bevatten wijzigingen van artikelen van de derde afdeling (leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) en de vijfde afdeling (leden van gedeputeerde staten en wethouders), overeenkomstig de wijzigingen van artikelen van de eerste afdeling van de Appa, zoals in het vorenstaande toegelicht.

Onderdeel AA is een aanpassing van het vierde lid van artikel 115 (vierde afdeling van de Appa, gemeenschappelijke bepalingen ten aanzien van de pensioenen bedoeld in de tweede en derde afdeling). Het artikel regelt het einde van een pensioen. De aanpassing van het vierde lid houdt verband met het vervallen van het onderscheid «wettig» en «onwettig» in de regeling van het wezenpensioen. Ook is nu bepaald dat een wezenpensioen eindigt, niet alleen bij het aangaan van een huwelijk, zoals nu al geldt, maar ook als de wees partij is bij een aanmelding, dat wil zeggen zelf een «partner» aanmeldt of als partner wordt aangemeld.

Artikel II

Het eerste lid van dit artikel houdt in dat de berekeningswijze van de toeslag op het nabestaandenpensioen (zie de toelichting op artikel I, onderdeel H) op de oude voet in stand blijft voor zo'n pensioen, ingegaan voor de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wet. Dit is van belang voor een overlijden voor de 65-jarige leeftijd, in welk geval veelal de diensttijd meetelt die is gelegen tussen het tijdstip van overlijden en het tijdstip waarop de leeftijd van 65 jaar zou zijn bereikt.

De gewijzigde bepalingen inzake het nabestaandenpensioen gaven, zoals uiteengezet, aanleiding tot aanpassing van de bepalingen inzake het recht op en het einde van het recht op wezenpensioen. Het tweede lid van artikel II regelt dat de evenbedoelde aanpassing buiten toepassing blijft voor een wezenpensioen dat is ingegaan vóór het tijdstip van inwerkingtreding als wet van dit wetsvoorstel.

Artikel III

De inwerkingtreding van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens heeft plaatsgevonden op 1 oktober 1994. In verband met de terugwerkende kracht als wet tot en met 1 juli 1994 van dit wetsvoorstel, moet worden geregeld dat ter zake van een aanmelding in de tussenliggende periode op een andere wijze dan voorzien in het wetsvoorstel het woonachtig zijn op hetzelfde adres kan worden aangetoond.

De artikelen IV en V

Evenals voor de regeling van het partnerpensioen voor het overheids-personeel is een terugwerkende kracht beoogd tot en met 1 juli 1994 (artikel V). Omdat aanvankelijk 1 januari 1994 als ingangsdatum voor ogen heeft gestaan, is als overgangsregeling opgenomen dat een overlijden

tussen 31 december 1993 en 1 juli 1994 ook tot recht op partnerpensioen kan leiden. Dit echter onder de voorwaarde dat de partner op 1 juli 1994 als zodanig had kunnen worden aangemeld indien het overlijden niet zou hebben plaatsgevonden. Het eerste en tweede lid van artikel IV geven voor de politieke ambtsdragers een zelfde ingangsdatum en overgangsvoorziening als in het vorenstaande beschreven.

Met het oog op de ingangsdatum van 1 juli 1994 is voor het overheids-personeel de mogelijkheid geopend om, vooruitlopend op de nodige wetswijziging, een partner aan te melden. Door het Algemeen burgerlijk pensioenfonds is hieraan voor de genoemde datum bekendheid gegeven, onder andere door publikaties in dagbladen. Ook voor de politieke ambtsdragers is een overeenkomstige mogelijkheid geopend om een aanmelding te doen als evenbedoeld. Ook onder hen is daaraan bekendheid gegeven. Echter niet door middel van dagbladadvertenties ± gezien de aard en de omvang van de «doelgroep» een niet geschikte methode ± en ook later. Daarom is in dit wetsvoorstel de onderhavige overgangsvoorziening voor de politieke ambtsdragers verruimd in die zin dat ook ten aanzien van een overlijden tussen 30 juni en 1 januari 1995, voor het recht op pensioen van de nabestaande partner niet de eis geldt dat deze als zodanig was aangemeld, mits op de dag voor die van het overlijden aanmelding van de betrokkene zou zijn aanvaard op grond van (het voldoen aan) de daaraan verbonden voorwaarden.

In verband met het vorenstaande wordt nog het volgende opgemerkt. De vraag rijst of er uitvoeringsproblemen zullen ontstaan, indien het wetsvoorstel in de loop van de behandelingsprocedure anders zou komen te luiden, waardoor aanmeldingen die in eerste instantie aan de beoogde voorwaarden voldeden of juist niet, voor heroverweging in aanmerking kunnen komen. Ook zou achteraf kunnen blijken dat er ten onrechte pensioenen zijn verleend dan wel geweigerd. Wat betreft de aanmeldingen: achteraf gezien niet geldige aanmeldingen zullen formeel moeten worden geweigerd, achteraf gezien geldige aanmeldingen alsnog worden geregistreerd. Eventuele voorlopig toegekende pensioenen zullen moeten worden bevestigd. Mijns inziens dienen bedragen die over verstreken termijnen zijn uitbetaald, niet te worden teruggevorderd.

De uitzondering met betrekking tot de terugwerkende kracht (artikel V) betreft het begrenzen van de relevante tijd voor de berekening van de toelage voor de nabestaande die geen recht heeft op uitkering ingevolge de Algemene Weduwen- en Wezenwet (zie de toelichting op artikel I, onderdeel H).

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal