

Vergaderjaar 1994±1995

24 264

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (invoering partnerpensioen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 mei 1995 en het nader rapport d.d. 12 juli 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 8 december 1994, no. 94.009818, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (invoering partnerpensioen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 8 december 1994, nr. 94.009818, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 mei 1995, nr. W04.94.0749, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe het bestaande onderscheid tussen de gehuwde politieke ambtsdrager en de politieke ambtsdrager die ongehuwd samenwoont ongedaan te maken wat betreft de rechten die bij hun overlijden bestaan voor hun nabestaanden. Teneinde de aanspraken van ongehuwde samenwonenden later exact te kunnen bepalen, dient de minister te beschikken over een registratie van niet-huwelijkse relaties welke registratie is opgebouwd uit door de minister aanvaarde aanmeldingen van partners. Aanvaarding geschiedt op twee voorwaarden, namelijk het ingeschreven zijn op hetzelfde adres en het zich, blijkens een notarieel verleden samenlevingscontract, tegenover elkaar verplicht hebben tot het wederkerig bijdragen in de kosten van levensonderhoud. Daarmee is niet de aanmelding van de partner essentieel in deze opzet, maar de aanvaarding van de aanmelding door de minister en derhalve, in algemene zin, de registratie van deze aanmeldingen.

Het valt de Raad van State op dat nergens in de toelichting de keuze voor deze opzet wordt gemotiveerd. Weliswaar is deze opzet onderdeel geweest van het in het Centraal Georganiseerd Overleg gesloten akkoord, maar dit feit is op zichzelf geen motivering voor de gekozen opzet.

De afwezigheid van enige motivering klemmt te meer daar het opzetten en actueel houden van de beoogde registratie regeldruk en administratieve lasten met zich zal brengen, terwijl vaststaat dat niet in alle gevallen de geregistreerde aanmeldingen ook werkelijk gebruikt zullen worden voor toekenning van nabestaandenpensioenen, namelijk niet in al die gevallen waarin de geregistreerde niet in de situatie komt om zijn of haar recht op nabestaandenpensioen te effectueren.

Daar komt bij dat de gekozen opzet niet de enig denkbare is. In principe lijkt het mogelijk te volstaan met een procedure waarin pas achteraf, dus direct na het overlijden van de (gewezen of gepensioneerde) politieke ambtsdrager, wordt nagegaan of er recht is op het nabestaandenpensioen. Daarmee zou aangesloten worden bij de thans bestaande procedure: bij gehuwden wordt ook pas achteraf, dus na het overlijden van de echtgenoot, nagegaan of er een gerechtigde voor het nabestaandenpensioen is en wie dat is.

In deze meer eenvoudige opzet is de gelijkstelling van niet-huwelijkse relaties met huwelijkse relaties zeker niet kleiner dan in de in het voorstel gekozen opzet, zij het dat in beide opzetten nog steeds sprake is van een voorwaarde die aan de gehuwd geweest zijnde nabestaande niet wordt gesteld, namelijk het ingeschreven zijn geweest op hetzelfde woonadres.

Gezien het vorenstaande acht de Raad het ontbreken van een motivering van de gekozen opzet een tekortkoming van wezenlijke aard. Er dient overtuigend te worden aangetoond waarom voor de voorgestelde opzet is gekozen. Daarbij ware in het bijzonder aandacht te besteden aan de navolgende aspecten.

In de eerste plaats dient uiteengezet te worden wat de meerwaarde van de gekozen opzet is ten opzichte van een stelsel waarbij de rechten achteraf worden bepaald, dus zonder aanmelding, aanvaarding en registratie. Daarbij behoort ook aangegeven te worden welke mogelijkheden de voorgestelde opzet biedt voor het tegengaan van oneigenlijk gebruik. Verder kan inzicht worden gegeven in de vraag of de registratie haar waarde ontleent aan de actuariële betekenis ervan, waarbij tevens aan de orde kan komen op welke wijze de totale omvang van de pensioenverplichtingen ten aanzien van gehuwde partners wordt bepaald.

Voorts verdient het aanbeveling te vermelden welke waarborgen getroffen zijn voor de vereiste actualiteit en nauwkeurigheid van de registratie. Weliswaar is de minister ingevolge artikel 2a, achtste lid, van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) bevoegd periodieke bevestiging te vragen of nog aan de voorwaarden voor aanmelding wordt voldaan, maar nu daartoe enerzijds geen verplichting bestaat en anderzijds geen frequentie genoemd wordt voor het vragen van deze bevestiging is de kans op feitelijke onnauwkeurigheden niet denkbeeldig. Dat spreekt te meer nu in paragraaf 2 van de toelichting wordt aangegeven dat door het gebruik van maatstaven van formele aard de uitvoeringslasten die een verdergaande controle op feitelijke situaties met zich zou brengen, worden vermeden. De Raad kan zich niet onttrekken aan de indruk dat, ook indien periodieke bevestiging wordt verkregen, wegens het zojuist aangehaalde geen toetsing van de feitelijke juistheid van de ingekomen bevestiging zal geschieden. In dit verband is ook de vraag aan de orde of de minister na het overlijden van degene die heeft aangemeld (en dus de in artikel 2a, achtste lid, bedoelde bevestiging niet meer kan geven) op eigen initiatief de juistheid van de geregistreerde gegevens dient na te gaan een mogelijkheid waarvan het wetsvoorstel noch de toelichting rept.

Vervolgens dient aandacht te worden besteed aan het rechtskarakter van de aanmelding en aanvaarding van deze aanmelding door de minister. De Raad neemt aan dat de aanvaarding wordt gezien als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Evenwel komt het de Raad voor dat de aanmelding en aanvaarding, zoals geregeld in het wetsvoorstel, ook als een tweezijdige rechtshandeling gekarakteriseerd kunnen worden. Zekerheid omtrent het rechtskarakter van de aanvaarding is wenselijk. Hetzelfde geldt ten aanzien van het rechtskarakter van de in artikel 2a, zesde, zevende en tiende lid, Appa bedoelde doorhaling. Ook hier is het met het oog op de mogelijkheid van beroep van belang om te weten of de doorhaling een besluit in de zin van de Awb is.

1. De Raad van State geeft als zijn zienswijze dat in de opzet van het wetsvoorstel niet de aanmelding van de partner essentieel is, maar de aanvaarding van de aanmelding door de minister en derhalve, in algemene zin, de registratie van deze aanmeldingen. Ik kan de Raad in deze zienswijze niet geheel volgen. De aanvaarding van een aanmelding behelst niet meer dan een vaststelling dat is voldaan aan de voorwaarden voor een aanmelding, gesteld door de regeling. Een aanmelding die deze toets met goed gevolg heeft ondergaan, is als zodanig een noodzakelijke voorwaarde en dus essentieel voor de aangemelde persoon om de status van «nabestaande» te verkrijgen in het geval van overlijden van de degene die de aanmelding heeft

gedaan, als «deelnemer» aan de pensioenregeling die is vervat in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa).

De zienswijze van de Raad is wel aanleiding voor een redactionele wijziging van het wetsvoorstel. Er is geen sprake meer van voorwaarden voor aanvaarding van een aanmelding, maar van voorwaarden die zijn verbonden aan een aanmelding. In het geval van niet-voldoening aan die voorwaarden, wordt de aanmelding geweigerd.

Over de onderhavige opzet ± aanmelding en registratie van partners met het oog op eventuele latere pensioenaanspraken als nabestaande ± is in de memorie van toelichting, paragraaf 3, slot, opgemerkt dat deze is ontleend aan de voor het overheidspersoneel overeengekomen regeling van het partnerpensioen. Dit sluit goed aan bij de eveneens in de memorie van toelichting, paragraaf 1, slot, vermelde beleidslijn om de pensioenaanspraken die zijn verbonden aan zekere politieke ambten, zoals geregeld bij en krachtens de Appa, af te leiden van de aanspraken van het overheidspersoneel. Een aanleiding voor een keuze van een andere opzet dan die is gekozen voor het overheidspersoneel, acht ik niet aanwezig. Aan de Raad kan worden toegegeven dat de gekozen opzet niet de enig denkbare is. Het lijkt mogelijk om te volstaan met een procedure waarin bij overlijden van de deelnemer aan de pensioenregeling wordt nagegaan of er een nabestaande is in de specifieke betekenis van de pensioenregeling. De gekozen opzet verdient om in het bijzonder een aantal redenen evident de voorkeur, ondanks de daaraan verbonden administratieve lasten. Aan de orde is, evenals voor het overheidspersoneel, een invoering van gelijke behandeling inzake pensioenrechten van nabestaanden van de gehuwde en de ongehuwde deelnemer in de pensioenregeling. Er bestaat een registratie, van overheidswege, van huwelijkse relaties. Het bestaan van die registratie betekent een aanzienlijke verlichting van de taak van de uitvoerder van de pensioenregeling in geval van overlijden van een deelnemer aan de regeling. Dat geldt zowel voor het nagaan of er een nabestaande (echtgenoot) is, als ook voor de vraag of er andere gerechtigden zijn (vroegere echtgenoten), met het oog op de dan nodige verdeling van pensioenaanspraken. Een overheidsregistratie van niet-huwelijkse relaties ontbreekt. Zowel uit een oogpunt van de onderhavige gelijke behandeling als uit een oogpunt van de uitvoerbaarheid daarvan is het dan ook voor de hand liggend dat de uitvoerder van de pensioenregeling zo'n registratie opzet. Dit geldt ook voor de Appa-belanghebbenden.

2. Waar het gaat om de rechten van gehuwd geweest zijnde nabestaanden en de in het wetsvoorstel bedoelde nabestaanden, constateert de Raad een verschil dat niet wordt gerechtvaardigd. Het nabestaandenpensioen voor de gehuwde kan alleen ontstaan, indien het huwelijk is gesloten voordat de politieke ambtsdrager de 65-jarige leeftijd heeft bereikt. Het nabestaandenpensioen voor de niet-gehuwde kan alleen ontstaan, indien de aanmelding en de aanvaarding daarvan plaatshebben voordat de aanmelder in de zin van artikel 2a, eerste en vierde lid, Appa de 65-jarige leeftijd heeft bereikt. Daarmee lijkt er een grote overeenkomst te bestaan tussen beide situaties. Deze overeenkomst is evenwel bij nader inzien geen werkelijkheid. De registratie van elk huwelijk heeft plaats direct na het voltrekken daarvan. Tussen het moment waarop aan de voorwaarden voor aanvaarding van de aanmelding kan worden voldaan en de aanvaarding zelf kan evenwel een zeker tijdsverloop bestaan. Zo kan zich de situatie voordoen dat aan een persoon met wie de gewezen of gepensioneerde politieke ambtsdrager een samenlevingscontract heeft gesloten en die reeds jarenlang op hetzelfde adres staat ingeschreven, een aanspraak op nabestaandenpensioen wordt ontzegd omdat de politieke ambtsdrager op het moment van inwerkingtreding van de wet ouder is dan 65 jaar. De reden is uiteraard niet dat de datum van het samenlevingscontract bepalend is, maar de datum van aanvaarding van de aanmelding. De hantering van dit formele criterium doet evenwel geen recht aan de mogelijk reeds lang bestaande materiële situatie. Gelet op het voorgaande adviseert de Raad een rechtvaardiging te geven voor de gekozen opzet.

2. De Raad ziet een verschil tussen enerzijds de situatie waarin de deelnemer aan de pensioenregeling een huwelijk aangaat en anderzijds de situatie waarin die deelnemer een niet-huwelijkse betrekking aangaat, in beide gevallen vóórdat de deelnemer de leeftijd van 65 jaar bereikt. Registratie van het huwelijk vindt direct na het voltrekken ervan plaats. Tussen het tijdstip van

voldoen aan de voorwaarden van een aanmelding en een aanmelding kan een zeker tijdsverloop bestaan. Dit zou kunnen betekenen dat de aanmelding niet wordt gedaan voordat de deelnemer 65 jaar is geworden, zodat er geen aanspraak op nabestaandenpensioen ontstaat.

Het geconstateerde verschil is niet van wezenlijke betekenis, omdat de eis van aanmelding en de voorwaarden daarvoor bij de belanghebbenden ruimschoots bekend zijn. Ik kan de Raad dan ook niet volgen in zijn opvatting dat de overeenkomst tussen beide situaties geen werkelijkheid is.

Het door de Raad gekozen voorbeeld om het waargenomen verschil aan te tonen (de deelnemer aan de pensioenregeling is ouder dan 65 jaar bij de inwerkingtreding van de wet), is weinig gelukkig omdat dat voorbeeld in wezen een andere kwestie raakt, namelijk invoeringsproblematiek. Het feit dat in dat voorbeeld geen aanspraak op nabestaandenpensioen kan ontstaan, vloeit voort uit het gegeven dat het onderhavige nieuwe element van de pensioenregeling uiteraard slechts geldt voor degenen die op het tijdstip van invoering ervan actief deelnemer zijn.

3. Omdat het moment van aanmelding dan wel doorhaling bepalend wordt geacht voor het recht op een pensioen, kan het wetsvoorstel verwarring scheppen met betrekking tot het soort pensioen waarop aanspraak bestaat. In de in Artikel I, onderdelen C, O en BB, gewijzigde artikelen 15, 60 en 140 Appa is namelijk bepaald dat de nabestaande van ~~de~~ ~~aan~~ van de daar bedoelde (gewezen of gepensioneerde) politieke ambtsdragers recht op nabestaandenpensioen heeft. Het kan voorkomen dat een nog steeds aangemelde nabestaande die echter niet meer met hetzelfde adres is ingeschreven als de betrokken (gewezen of gepensioneerde) politieke ambtsdrager op het tijdstip dat deze overlijdt, in aanmerking komt voor een nabestaandenpensioen, namelijk wanneer de minister de aanmelding niet of niet tijdig doorhaalt. Het zou logischer zijn een dergelijke persoon in aanmerking te doen komen voor een bijzonder nabestaandenpensioen ingevolge het tweede lid van de in Artikel I, onderdelen D, P en CC, voorgestelde artikelen 17, 62 en 142 Appa; deze artikelen spreken echter ook over de dag van eindigen van de aanmelding en niet van het ontbinden van het samenlevingscontract. Het college beveelt aan de genoemde artikelen nogmaals te bezien.

3. In het gekozen systeem van aanmelding en registratie zal zich de door de Raad mogelijk geachte verwarring normaliter niet voordoen. In dit systeem heeft ten aanzien van de vraag of er recht op nabestaandenpensioen dan wel recht op bijzonder nabestaandenpensioen is (slechts) de doorhaling van een aanmelding betekenis. Derhalve niet de feitelijke leefsituatie. Deze betekenis komt overeen met de betekenis van (de registratie van) een echtscheiding. Ik zie dan ook geen aanleiding om de door de Raad genoemde artikelen aan te passen.

4. In artikel 2a, tweede lid, worden twee voorwaarden voor de aanvaarding van de aanmelding beschreven. Deze voorwaarden komen erop neer dat de politieke ambtsdrager en de aangemelde persoon met hetzelfde adres zijn ingeschreven en met elkaar een notarieel verleden samenlevingscontract gesloten moeten hebben, waaruit blijkt dat zij zich hebben verplicht om wederkerig bij te dragen in de kosten van levensonderhoud. Er zijn bij de Raad in dit opzicht nog de volgende vragen gerezen.

Het gemeenschappelijke woonadres en het notarieel verleden samenlevingscontract zijn geformuleerd als voorwaarden waaronder de minister de aanmelding aanvaardt. Daardoor lijkt het alsof de minister uit eigen beweging moet onderzoeken of aan deze voorwaarden is voldaan, maar de bedoeling zal zijn dat de politieke ambtsdrager bij de aanmelding dient te bewijzen dat hij samenwoont en een samenlevingscontract heeft opgemaakt.

Voorts kunnen partners door omstandigheden in verband met bijvoorbeeld werk of ziekte op verschillende adressen geregistreerd zijn. Naar het de Raad voorkomt, zou het niet wenselijk zijn indien een tijdelijke situatie ingevolge artikel 2a, tiende lid, Appa zou betekenen dat de minister de aanmelding doorhaalt, omdat degene die de aanmelding heeft gedaan niet kan bevestigen dat nog steeds aan de voorwaarden van het tweede lid wordt voldaan.

Niet is bepaald dat, indien betrokkenen er om redenen van privacy bezwaar tegen hebben om het samenlevingscontract aan de minister over te leggen, volstaan kan worden met het overleggen van een schriftelijke verklaring van

de notaris, inhoudende dat de desbetreffende partners een contract als hier bedoeld hebben afgesloten. Uit een oogpunt van harmonisatie met onder meer artikel 4, vierde lid, van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en artikel 2, eerste lid, onder n, van het Verplaatsingskostenbesluit 1989 verdient het aanbeveling een dergelijke regel in artikel 2a op te nemen.

Gelet op deze vragen en opmerkingen beveelt het college aan artikel 2a, tweede lid, nogmaals te bezien.

4. Het is inderdaad de bedoeling dat de politieke ambtsdrager een aanmelding vergezeld doet gaan van de nodige stukken waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de voorwaarden voor een aanmelding. De tekst van het wetsvoorstel is dienaangaande verduidelijkt.

Ik deel de mening van de Raad, dat het niet wenselijk zou zijn om onder omstandigheden als door de Raad aangegeven een aanmelding (zonder meer) door te halen. In zodanige omstandigheden evenwel, is het doorhalen van een aanmelding een bevoegdheid. Uiteraard dient het gebruik daarvan met de nodige zorgvuldigheid te geschieden.

In artikel 2a is, overeenkomstig de aanbeveling van de Raad, nu de regel opgenomen dat eventueel volstaan kan worden met het overleggen van een schriftelijke verklaring van een notaris inzake het bestaan van een samenlevingscontract.

5. In Artikel I, onderdelen J, V en GG, wordt de regeling van de artikelen 24, 69 en 147 Appa voor het opnieuw vaststellen van het nabestaandenpensioen na hertrouwen uitgebreid tot het partij zijn bij een latere aanmelding. Deze nieuwe vaststelling zal niet plaatsvinden als de betrokkene weliswaar met hetzelfde adres is ingeschreven en een samenlevingscontract heeft afgesloten, maar geen aanmelding doet bij de minister. Tevens wordt in die situatie ingevolge de artikelen 26, 71 en 149 Appa, zoals gewijzigd in Artikel I, onderdelen L, X en II, het wezenpensioen niet verhoogd, wat wel het geval zou zijn geweest indien de aanmelding had plaatsgevonden. Ten slotte betekent het niet aanmelden dat het recht op toeslag op het nabestaandenpensioen op grond van de artikelen 27a, 73 en 150a Appa, zoals gewijzigd in Artikel I, onderdelen M, Y en JJ, niet teniet gaat.

De vraag rijst of de regeling aanleiding geeft tot calculerend gedrag dat in overeenstemming is met de wet, maar niet zonder meer met de strekking van de geboden voorziening. Het kan bijvoorbeeld onder omstandigheden financieel voordeel opleveren om de aanmelding uit te stellen tot vlak voordat de politieke ambtsdrager 65 jaar wordt en in de tussentijd een ongewijzigd nabestaandenpensioen te blijven genieten. Ook andere situaties zijn denkbaar, die zich echter bij personen die gehuwd geweest zijn en hertrouwen niet kunnen voordoen, aangezien voor hen steeds het huwelijk en niet een eventuele aanmelding doorslaggevend is. De Raad adviseert de genoemde artikelen nogmaals te bezien.

5. Het door de Raad bedoelde calculerende gedrag, met een voorbeeld geïllustreerd, zou zich inderdaad kunnen voordoen. Hoewel toegegeven kan worden dat dergelijk gedrag niet strookt met de strekking van de geboden voorziening (het partnerpensioen), meen ik dat de mogelijkheid tot zulk gedrag niet zodanig ernstig is dat moet worden overwogen om over te gaan tot een systeem van verdergaande controle, door de uitvoerder van de pensioenregeling, van de leefomstandigheden van de belanghebbenden. Daarbij wijs ik erop dat ook onder de huidige regeling van het nabestaandenpensioen dergelijk calculerend gedrag mogelijk is. Geenszins ondenkbaar is het geval dat een nabestaande (echtgenoot) partner is in een nieuw samenlevingsverband maar op financiële overwegingen geen nieuw huwelijk aangaat (en evenmin, indien de andere partner deelnemer is in een pensioenregeling die het partnerpensioen kent, zich laat «aanmelden»). Aldus bezien, kan worden vastgesteld dat het wetsvoorstel geen nieuwe mogelijkheden tot calculerend gedrag schept.

6. Ingevolge artikel 2a, achtste lid, Appa is de minister bevoegd aan degene die de aanmelding heeft gedaan periodiek bevestiging te vragen of nog aan de voorwaarden voor aanvaarding van een aanmelding wordt voldaan. Bij de Raad is de vraag gerezen hoe in deze constructie wordt voorzien dat de aangemelde persoon bij het geven van de bevestiging wordt betrokken.

Betrokkenheid is immers van belang, omdat het juist de aangemelde persoon is die de gevolgen van een doorhaling zal ondervinden. Het komt de Raad voor, ook bij een vergelijking met de situatie van huwelijk, dat voorkomen moet worden dat doorhaling plaatsheeft zonder voorkennis en wellicht in strijd met de belangen van de aangemelde persoon. De Raad adviseert hiertoe alsnog een voorziening te treffen.

6. In de herziene bepaling inzake de procedure van bevestiging dat nog wordt voldaan aan de voorwaarden voor een aanmelding, is betrokkenheid van de aangemelde persoon voorzien, in die zin dat een verklaring gevraagd wordt van degene die de aanmelding heeft gedaan en de aangemelde man of vrouw gezamenlijk.

7. Indien een aanmelding is gedaan, kan de Minister van Binnenlandse Zaken ingevolge artikel 2a, achtste lid, aan degene die de aanmelding heeft gedaan periodiek bevestiging vragen van het nog voldoen aan de voorwaarden voor aanvaarding van een aanmelding. Aangezien de aanvaarding een rechtshandeling is van de minister, bevreemdt het de Raad dat degene die aangemeld heeft, moet bevestigen dat aan de voorwaarden voor het doen van deze rechtshandeling is voldaan. Het zou meer voor de hand liggen te bepalen dat de minister periodiek om inlichtingen kan verzoeken en, indien uit die inlichtingen blijkt dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden, of indien de inlichtingen niet tijdig worden gegeven of niet juist zijn, de registratie kan doorhalen.

Voorts roept de bepaling enkele praktische vragen op. In de eerste plaats is niet aangegeven hoe frequent de periodieke vraag om bevestiging gesteld zal worden. Ook is het voorstelbaar dat de minister daarvan in het geheel geen gebruik zal maken, hetgeen het college onwenselijk acht. In de tweede plaats zwijgt de bepaling over de wijze van bevestiging, zodat het niet bekend is of deze bijvoorbeeld zal moeten geschieden door overlegging van bepaalde stukken. In de derde plaats rijst de vraag of degenen die niet hun samenlevingscontract, maar een verklaring van de notaris hebben overgelegd, bij elke bevestiging een recente verklaring van de notaris moeten opsturen en zodoende geconfronteerd worden met financiële lasten.

Gelet op deze vragen en opmerkingen beveelt de Raad aan artikel 2a, achtste lid, nogmaals te bezien.

7. Het ligt in de rede dat in het kader van een procedure van bevestiging, dat nog aan de voorwaarden voor een aanmelding wordt voldaan, een belangrijke rol wordt toebedeeld aan degene die de aanmelding heeft gedaan. Deze immers is de belanghebbende bij de gelijke behandeling, inzake pensioenrechten van nabestaanden, van de gehuwde en de ongehuwde deelnemer aan de pensioenregeling. Overigens is, zoals gemeld in onderdeel 1 van dit nader rapport, de figuur van de «aanvaarding» uit het wetsvoorstel geschrapt.

De opmerkingen van de Raad van State geven wel aanleiding tot een uitbreiding van de bepaling inzake de bevestigingsprocedure (artikel 2a, achtste lid). Aangegeven wordt, op welke wijze de bevestiging dient te worden gegeven.

Een zekere frequentie van de vraag om bevestiging wordt niet voorgeschreven. Zo'n voorschrift zou nodeloze administratieve lasten met zich brengen. Nodeloos, om de volgende reden. Aan de orde is gelijke behandeling inzake pensioenrechten van nabestaanden, van de gehuwde en de ongehuwde deelnemer aan de pensioenregeling. In de gekozen opzet van de regeling van de gelijke behandeling heeft de aanmelding, bij de uitvoerder van de pensioenregeling, van de niet-huwelijkse partner, pensioen-rechtspositioneel een betekenis die vergelijkbaar is met die van huwelijksluiting- en registratie. Voor het aangaan van een huwelijk gelden zekere voorwaarden, voor een aanmelding gelden zekere voorwaarden. Wordt daaraan voldaan en is de huwelijksluiting respectievelijk de aanmelding een feit, dan moet het er ook ten aanzien van de aangemelde niet-huwelijkse betrekking voor worden gehouden dat er voor onbepaalde tijd een situatie is gelijk een huwelijk. Het is in de eerste plaats het belang van de «gelijk behandelde» deelnemer aan de pensioenregeling 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, mede uit een oogpunt van bewaking van de diverse belangen. De bepaling inzake de bevestigings-

procedure is in die zin herzien. Ook wordt nu aangegeven, op welke wijze (over te leggen stukken) de bevestiging moet worden gegeven. Een recente verklaring van een notaris is alleen dan nodig, wanneer er een relevante wijziging van het samenlevingscontract is en men om redenen van privacy wil volstaan met het overleggen van een verklaring van een notaris dienaangaande.

8. In Artikel I, onderdeel C, wordt in het gewijzigde artikel 15, tweede lid, Appa een zinsnede opgenomen, luidend: aangemeld was geweest overeenkomstig artikel 2a. Ook in andere wijzigingsbepalingen worden steeds soortgelijke bewoordingen, zoals «een aanmelding als bedoeld in artikel 2a», gebezigd. Naar het oordeel van het college worden de bepalingen beter leesbaar, indien in artikel 2 Appa «aanmelding» zou worden gedefinieerd en in de rest van het wetsvoorstel de hiervoor genoemde toevoegingen achterwege zouden blijven. De Raad adviseert de genoemde wijziging in het wetsvoorstel aan te brengen.

8. De hier door de Raad geadviseerde wijzigingen zijn in het wetsvoorstel aangebracht.

9. In Artikel I, onderdelen D, P en CC, wordt een derde lid toegevoegd aan de artikelen 17, 62 en 142 Appa. Daarin wordt gesproken over een «al dan niet volgend» huwelijk en een «al dan niet volgende» aanmelding. De zin van de toevoeging «al dan niet volgend(e)» ontgaat het college. Deze toevoeging ware te motiveren of achterwege te laten.

9. De onderhavige toevoeging is geschrapt.

10. In Artikel I, onderdelen F en G, worden de artikelen 19 en 20, eerste lid, Appa opnieuw geformuleerd. Daarbij vervalt een volzin in de genoemde artikelen welke luidt: Het bepaalde in artikel 15, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing. Tevens worden in Artikel I, onderdelen R en S, de artikelen 64 en 65, eerste lid, Appa opnieuw geformuleerd, waarbij een volzin vervalt die luidt: Het bepaalde in artikel 60, derde en vierde lid, is van overeenkomstige toepassing. In het derde en vierde lid van de artikelen 15 en 60 Appa wordt een voorziening getroffen voor een ontslag of een aftreden waarop zonder wezenlijke onderbreking een politiek ambt als bedoeld in de Appa is aanvaard.

De Raad heeft een toelichting gemist op het laten vervallen van de bedoelde volzin en acht het evenmin onmiddellijk duidelijk waarom deze volzin kan vervallen, in aanmerking genomen het in Artikel I, onderdeel DD, gewijzigde artikel 143 Appa, dat inhoudelijk overeenkomt met de genoemde artikelen 19, 20, 64 en 65, en waarin het tweede lid bepaalt dat artikel 140, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing is ten aanzien van het gestelde onder a van het eerste lid. Daarmee wordt bewerkstelligd dat ten aanzien van leden van gedeputeerde staten de bedoelde voorziening met betrekking tot aftreden, gevolgd door een ander politiek ambt, niet vervalt. In dat licht geeft de Raad in overweging de wijzigingen in Artikel I, onderdelen F, G, R en S, op dit punt nog eens te bezien.

10. Artikel I, de onderdelen F, G, R en S is op het door de Raad aangegeven punt nog eens bezien. Gebleken is dat deze onderdelen een onbedoelde omissie te zien geven. De van overeenkomstige toepassing verklaring van respectievelijk artikel 15, derde en vierde lid, en artikel 60, derde en vierde lid, is weer opgenomen in de opnieuw geformuleerde artikelen 19 en 20, eerste lid, respectievelijk 64 en 65, eerste lid. Daarnaast is die verklaring nu ook opgenomen in de artikelen 18 en 63. Dit laatste is om de volgende reden gedaan. In de bestaande tekst is voor de wettige en de geadopteerde kinderen het tijdstip van de sluiting van het huwelijk, waaraan zij hun status ontlene respectievelijk gedurende hetwelk zij zijn geadopteerd, beslissend voor het recht op wezenpensioen. Daardoor is artikel 15, derde en vierde lid, respectievelijk artikel 60, derde en vierde lid, impliciet van toepassing. De daarin vervatte bepalingen geven een zekere uitzondering op de regel dat een huwelijk dat is gesloten na ontslag of aftreden niet leidt tot recht op nabestaandenpensioen. Omdat in de opnieuw geformuleerde artikelen 19 en 20, eerste lid, respectievelijk 64 en 65, het tijdstip van geboorte bepalend is

voor het recht op wezenpensioen, is het nodig om de evenbedoelde uitzondering uitdrukkelijk van overeenkomstige toepassing te verklaren.

11. In Artikel IV wordt een overgangsregeling getroffen voor nabestaanden van politieke ambtsdragers die tussen 31 december 1993 en 1 juli 1994 respectievelijk 30 juni 1994 en 1 januari 1995 zijn overleden. Het college merkt op dat deze overgangsregeling afwijkt van die in Artikel VI van het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet (ABP-wet) en de Algemene militaire pensioenwet waarover de Raad heden advies uitbrengt onder no. W04.94.0713. De alleen in het onderhavige wetsvoorstel getroffen regeling voor overlijden tussen 30 juni 1994 en 1 januari 1995 wordt voldoende gemotiveerd in de toelichting op Artikel IV. Evenwel valt op dat de overgebleven partner van een ambtenaar ingevolge het genoemde artikel VI, derde lid, een verzoek moet doen om als nabestaande te worden aangemerkt, terwijl de overgebleven partner van een politieke ambtsdrager ingevolge Artikel IV, tweede en derde lid, van rechtswege wordt beschouwd als te zijn aangemeld respectievelijk wordt beschouwd als nabestaande, indien een aanmelding zou zijn aanvaard ingevolge artikel 2a.

Het is de Raad niet duidelijk welke reden ten grondslag ligt aan dit verschil in behandeling tussen partners van ambtenaren en politieke ambtsdragers. Het verdient aanbeveling daarop in ieder geval in te gaan in de toelichting en, indien niet kan worden gemotiveerd waarom het van rechtswege aanmerken als aangemelde, dan wel nabestaande nodig is, Artikel IV, tweede en derde lid, aan te passen.

11. Artikel IV, tweede en derde lid, is aangepast in die zin, dat het aanmerken als aangemelde, dan wel nabestaande niet van rechtswege maar op verzoek van de betrokkene geschiedt.

12. In de memorie van toelichting (paragraaf 5, Heroverweging nabestaandenpensioen) wordt aangegeven met betrekking tot de uitgangspunten van het nabestaandenpensioen dat, indien de discussie in het arbeidsvoorwaardenoverleg zal leiden tot het niet (onverkort) handhaven van de regeling voor het overheidspersoneel, dat ook zal leiden tot aanpassing van de regeling in de Appa. In dit verband wijst de Raad op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de ABP-wet en de Algemene militaire pensioenwet (paragraaf I. Algemeen, Inleiding) waarin wordt vermeld dat realisatie van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden onder de huidige omstandigheden tevens betekent dat eventuele verdere ontwikkelingen wat betreft het nabestaandenpensioen gelijkelijk voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden zullen uitwerken. De Raad leidt hieruit af dat de gelijkstelling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden in beginsel niet ongedaan gemaakt zal worden door de ontwikkelingen die voorzien in het voorstel voor een Algemene nabestaandenwet. In paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt aangegeven dat de uitkeringslasten voor het Algemeen burgerlijk pensioenfonds zullen toenemen door de verminderde aanspraken ingevolge de volksverzekering, onder meer omdat in de nabestaandenwet de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden niet is opgenomen, terwijl voor het overheidspersoneel wel een partnerpensioen is voorzien.

De Raad meent dat steekhoudende argumenten kunnen worden aangevoerd zowel voor de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden, als voor het afzien daarvan. Hij heeft echter bij geen van de wetsvoorstellen een inhoudelijke motivering aangetroffen die het uiteenlopen van de uitgangspunten op dit punt in deze zozeer met elkaar samenhangende wetsvoorstellen rechtvaardigt. De Raad adviseert te motiveren waarom in de wetsvoorstellen verschillend wordt gehandeld ten aanzien van ongehuwd samenwonenden.

12. Het gegeven dat in het voorstel voor een Algemene nabestaandenwet de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden niet is opgenomen, geeft geen aanleiding om ten aanzien van de aan zekere politieke ambten verbonden pensioenvoorziening, geregeld bij en krachtens de Appa, af te wijken van de beleidslijn om deze voorziening te regelen op de voet van de pensioenvoorziening van het overheidspersoneel. Evenals deze voorziening

immers, heeft de Appa-voorziening materieel het karakter van een aanvullende pensioenvoorziening. Omtrent zo'n voorziening kunnen andere afwegingen worden gemaakt dan ten aanzien van een volksverzekering. Ten aanzien van het overheidspersoneel is de keuze gedaan voor het partnerpensioen, als (nieuw) onderdeel van de arbeidsvoorwaarden. Voor de Appa-belanghebbenden geldt, in navolging daarvan, een overeenkomstige beweegreden.

13. In de toelichting op Artikel IV is aangegeven dat politieke ambtsdragers reeds sinds 1 juli 1994 een aanmelding kunnen doen. De vraag rijst of er uitvoeringsproblemen zullen ontstaan, indien het wetsvoorstel na wijziging door de regering of amendering door de Tweede Kamer der Staten-Generaal anders komt te luiden, waardoor aanmeldingen die in eerste instantie aanvaard dan wel afgewezen zijn na dergelijke wijzigingen voor heroverweging in aanmerking kunnen komen. Ook zou achteraf kunnen blijken dat er ten onrechte pensioenen zijn verleend dan wel geweigerd. Op de mogelijke problemen dient in de toelichting te worden ingegaan.

13. In de memorie van toelichting is een passage opgenomen over de uitvoeringsproblemen die zouden kunnen optreden als gevolg van de beoogde terugwerkende kracht.

14. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

14. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Ook overigens zijn in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting enige redactionele wijzigingen aangebracht.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 mei 1995, no. W04.94.0749, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

± Overeenkomstig aanwijzing 101 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) het alternatieve dan wel het cumulatieve karakter van een opsomming steeds tot uitdrukking brengen. Derhalve de puntkomma in het in Artikel I, onderdeel B, voorgestelde artikel 2a, tweede lid, onder a, vervangen door: en. Tevens de komma's en puntkomma's in de in Artikel I, onderdelen B, C, O, AA, BB en DD, voorgestelde artikelen 2a, derde lid, onder b, vierde lid, onder a, en zevende lid, onder b, 15, tweede lid, onder a, 60, tweede lid, onder a, 115, vierde lid, onder a, 140, tweede lid, onder a, en 143, eerste lid, onder b, vervangen door: , of.

± In Artikel I, onderdeel B, in het nieuwe artikel 2a, tweede lid, onder a, en vijfde lid, en in Artikel III van de Ar «basisadministratie persoonsgegevens» toevoegen: gemeentelijke.

± In Artikel I, onderdeel B, in het nieuwe artikel 2b, eerste lid, «geldt overeenkomstig voor» in overeenstemming met aanwijzing 83, tweede lid, Ar vervangen door: is van overeenkomstige toepassing op.

± In Artikel I, onderdelen D, P en CC, toevoegen dat in het nieuwe eerste lid, onder a, van de artikelen 17, 62 en 142 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) de komma vervangen wordt door: , en. Tevens in deze onderdelen en in de onderdelen J, V en GG de verschillende wijzigingen van de daar genoemde artikelen afzonderlijk nummeren (aanwijzing 235, derde lid, Ar).

± In Artikel I, onderdeel AA, in het nieuwe vierde lid, onder a, van artikel 115 Appa na «partij is» toevoegen: bij een aanmelding.

± In Artikel I, onderdeel FF, in het nieuwe tweede lid van artikel 146 Appa «het vorige lid» overeenkomstig aanwijzing 80, tweede lid, Ar vervangen door: het eerste lid.

± In de memorie van toelichting, paragraaf 1, tweede alinea, en in de toelichting op Artikel I ten aanzien van de daar genoemde Wet van 23 november 1992 (Stb. 654) en de Wet van 5 juli 1979 (Stb. 518) aanwijzing 87 Ar in acht nemen.