

Vergaderjaar 1995–1996

24 632

Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (de maatstaf voor de duur van het recht op uitkering en enige andere onderwerpen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 september 1996

Dat vooral ten aanzien van gewezen leden van de Tweede Kamer de huidige maatstaf voor de vaststelling voor de duur van het recht op uitkering als niet bevredigend wordt ervaren, is gebleken uit berichten van die strekking van de kant van het Presidium van de Tweede Kamer. Mijnerzijds bestonden, meer in het algemeen, ook wel bedenkingen tegen de hanteerbaarheid in de praktijk van het begrip «wezenlijke onderbreking». Het vorenstaande strekt tot antwoord op de vraag daarnaar van de leden van de fractie van de PvdA. Als antwoord op een volgende vraag van die leden wordt medegedeeld dat uit gegevens met betrekking tot gewezen leden van de Tweede Kamer die in 1994 de Kamer hebben verlaten, blijkt, dat ongeveer 9% van hen onderbrekingen in de kamerlidtijd had van langer dan twee maanden. De betrokken leden echter, hadden allen in 1989 «in de wachtkamer» gezeten, om vervolgens terug te keren in de Kamer op de plaats van aanvankelijk gekozen leden die inmiddels minister of staatssecretaris waren geworden. Het is onder de toepassing van de huidige norm voor de duur van het recht op uitkering, vast beleid om een onderbreking van de kamerlidtijd in de vorm van een «wachtkamer»-periode, niet als wezenlijk te beschouwen. Onder de voorgestelde norm zou ook voor een onderbreking als de onderhavige een toetsing aan de «wezenlijkheid» niet meer aan de orde zijn, maar zou zonder meer de kamerlidtijd van vóór de onderbreking in 1989 van enkele maanden hebben meegeteld. Voor een zevental van de nu zittende leden van de Tweede Kamer zal, bij aftreden bij het einde van de zittingsperiode of eerder, de voorgestelde norm leiden tot een langere duur van het recht op uitkering, waaronder begrepen (voor een viertal) voortzetting van de uitkering tot 65 voor degenen die bij aftreden 50 jaar of ouder zijn.

Wat wordt bedoeld met «een zekere» periode voor het aftreden, zo vragen de genoemde leden voorts, ter vaststelling van de duur van het recht op uitkering? Het gaat toch om de hele periode voor het aftreden (die voor ten hoogste een zesde deel is onderbroken)?

Het gaat niet steeds om de hele periode voor het aftreden. Indien namelijk in die periode kamerlidmaatschapsjaren in een wat verder verleden liggen, zal de norm van een zesde onderbreking worden overschreden. Relevant is een tijdvak, gelegen tussen een tijdstip van aanvang van kamerlidmaatschap en het (laatste) aftreden, waarbinnen een of meer onderbrekingen ten hoogste een zesde deel van dat tijdvak

belopen. Bij voorbeeld:

a _____ b ----- c _____ d ---- e _____ f

a-b= vier jaar kamerlidmaatschap; b-c= een onderbreking van vijf en een half jaar; c-d= twee en een half jaar kamerlidmaatschap; d-e= een onderbreking van een jaar; e-f= een kamerlidmaatschap van drie jaar.

Volgens de huidige regeling is er op tijdstip van aftreden f, verondersteld dat de onderbrekingen b-c en d-e, beide langer dan twee maanden, wezenlijk zijn, een uitkeringsduur van drie jaar (gelijk aan de kamerlidtijd e-f). Volgens de voorgestelde regeling is de kamerlidtijd in het tijdvak c-f bepalend. Dit tijdvak is zes en een half jaar lang. Eén zesde onderbreking daarvan is één jaar en een maand. De feitelijke onderbreking binnen dat tijdvak is een jaar, derhalve korter dan een zesde. De totale kamerlidtijd binnen het relevante tijdvak is vijf en een half jaar. De uitkeringsduur vanaf f is dus vijf en een half jaar. Het tijdvak a-f is niet bepalend. Dit is zestien jaar. De toegestane onderbreking is twee jaar en acht maanden. De feitelijke onderbreking is echter aanzienlijk langer.

De leden van de PvdA-fractie vragen welke tijd «dubbeltelt», voor de vaststelling van de duur van het recht op uitkering bij aftreden als lid van de Tweede Kamer, in het geval van samenloop van lidmaatschap van de Tweede Kamer en lidmaatschap van het Europees Parlement. Een zodanige dubbeltelling is in het onderhavige wetsvoorstel zeker niet beoogd. Een dergelijk oogmerk kan in redelijkheid ook niet worden afgeleid uit de gebruikte formuleringen. Als hoofdregel is de duur van het recht op uitkering bij aftreden als kamerlid gelijk aan de tijd waarin de belanghebbende kamerlid is geweest. Daarbij wordt onder kamerlid mede begrepen lid van het Europees Parlement. Indien tijd als zodanig zou samenvallen met kamerlidtijd, is de gelijkstelling van lidmaatschap van het Europees Parlement met het kamerlidmaatschap feitelijk irrelevant. Niettemin wordt bij nota van wijziging een volzin toegevoegd aan artikel 52, vierde lid, ten einde op dit punt iedere twijfel weg te nemen.

Wat betreft het «ruwwerkende» systeem voor de pensioenopbouw, vragen de leden van de fractie van de PvdA of niet de kans bestaat dat inkomsten op een niveau worden gebracht, waarbij recht bestaat op een bijna nihil uitkering en de Appa-opbouw dus een kwart is. Daargelaten of dergelijk gedrag in een bepaald geval waarschijnlijk is, is «calculerend gedrag» als hier bedoeld nooit geheel uit te sluiten. Overigens zou voor zulk gedrag onder de huidige regeling nog meer reden zijn, omdat, zolang er geen nihil-uitkering is, in de situatie waarin inkomsten anders dan uit een overheidsbron worden genoten, de Appa-opbouw een halve is.

Wat betreft de door de genoemde leden gestelde vragen over de met het wetsvoorstel gemoeide kosten: zoals blijkt uit het eerder gestelde, zou de voorgestelde nieuwe maatstaf voor de duur van het recht op uitkering ten aanzien van geen van de leden die in 1994 de Kamer hebben verlaten tot een langere duur van dat recht hebben geleid. Dat zal wel het geval kunnen zijn ten aanzien van een aantal nu zittende kamerleden, indien die (bij wijze van spreken) nu of bij het einde van de lopende zittingsperiode zouden aftreden. Na een aantal jaren (gelijk aan het aantal jaren waarin het uitkeringsrecht bestaat volgens de huidige maatstaf) zullen meer-kosten kunnen optreden, afhankelijk van het peil van nieuwe inkomsten dat men zich dan verworven zal hebben. Wat betreft deze meer-kosten moet dan worden gedacht in termen van enig honderd-duizenden gulden.

Aangaande de door de leden van de PvdA-fractie gevraagde informatie over de motie-De Cloe c.s. verwijs ik naar mijn brief aan de Kamer van 12 mei jl. (Kamerstukken II, 1995-96, 21 427, nr. 147).

De leden van de VVD-fractie zouden het op prijs stellen nader kwantitatief inzicht te krijgen in de vraag in hoeverre het onderhavige voorstel ook daadwerkelijk bijdraagt aan het oplossen van de gesignaleerde knelpunten. Uit het eerder gegeven antwoord op de vragen van de fractie

van de PvdA over de kwantitatieve aspecten blijkt dat het om geringe aantallen gaat. Dat is niet verwonderlijk, nu in het gros van de gevallen men bij het verlaten van de Kamer een niet-onderbroken kamerlidtijd van, bij voorbeeld, 4, 8 of 12 jaren heeft dan wel verschillende tijdvakken van kamerlidmaatschap met langdurige onderbrekingen. Dit neemt niet weg dat als gevolg van de geringe omvang van de «doelgroep» van de regeling, het zich voordoen van een of enkele gevallen van een zodanig patroon van onderbreking van de kamerlidtijd dat de vraag naar de wezenlijkheid ervan relevant wordt, relatief voldoende kwantitatieve betekenis heeft en aanleiding geeft de kwalitatieve waarde van de bestaande norm te bezien.

Een nadere onderbouwing van de keuze van de factor van onderbrekingstijd van ten hoogste een zesde deel van het in aanmerking te nemen tijdvak vóór aftreden, is niet te geven in de vorm van een min of meer exacte argumentatie, leidende tot de keuze voor die factor. In de fase van beraad en overleg, voorafgaande aan de indiening van het wetsvoorstel is de «een-zesde-norm» door het Presidium van uw Kamer voorgesteld en dezerzijds als niet-onredelijk beoordeeld. Erkend kan worden dat de keuze kan worden ervaren als tamelijk willekeurig. Zij is ook als ruimhartig te kwalificeren, zodat mede daarom de verwachting is dat de voorgestelde norm door belanghebbenden zeker als redelijk zal worden ervaren, ook in zogenoemde grensgevallen.

Gezocht is naar een norm die ook voor de uitvoering een voldoende eenvoud heeft, in die zin dat eenvoudig vast te stellen feiten relevant zijn voor de toepassing van de norm. Een systematiek waarbij de oorzaak, in de zin van vrijwilligheid of gedwongenheid, van de onderbreking van de ambtsvervulling maatgevend is heeft die eenvoud niet. In die systematiek, die de leden van de VVD-fractie op zich meer voor de hand liggend vinden, moeten door de uitvoerder van de regeling min of meer arbitraire beoordelingen worden gedaan van omstandigheden, gedragingen van belanghebbenden en hun motieven daarvoor. Dit is te meer bezwaarlijk omdat in het te beoordelen feitencomplex politieke elementen kunnen voorkomen.

De leden van de VVD-fractie hebben voorts een aantal vragen over het voorgestelde systeem van de pensioenopbouw in de uitkeringsperiode.

Het percentage van 25 is gekozen omdat dit ligt tussen het basis-opbouwpercentage in die periode van 50 en de nihil-opbouw.

Een zogenoemde glijdende schaal zou denkbaar zijn, bij voorbeeld door middel van de formule waarin het basis-opbouwpercentage van 50 wordt vermenigvuldigd met een breuk waarvan de teller wordt gevormd door de berekeningsgrondslag van de uitkering verminderd met de neveninkomsten en de noemer wordt gevormd door de berekeningsgrondslag. Dus bij – ook als voorbeeld – een berekeningsgrondslag van 100 en neveninkomsten van 25, zou het opbouwpercentage zijn $100 - 25/100 \times 50 = 37,5\%$. De aan zo'n verfijnde regeling verbonden uitvoeringsproblematiek is als volgt. De uitkeringsperiode kan langdurig zijn, tot aan 15 jaar. De ervaring wijst uit dat men gedurende die periode veelal in hoogte wisselende inkomsten heeft. Uitgaande van het gebruikelijke tijdvak van een maand, waarover de inkomsten met de uitkering worden verrekend, zullen er alleen al per jaar twaalf verschillende opbouwpercentages van het pensioen kunnen zijn. Mede als gevolg van het in de Appa gebruikte fiscale inkomsten-begrip, zal de definitieve vaststelling van de hoogte van inkomsten eerst veel later kunnen plaatsvinden. Dus, nog afgezien van de zeer aanzienlijk toegenomen gecompliceerdheid van een pensioenberekening, zal die ook eerst veel later dan bij de toekenning van een nabestaanden- of een ouderdomspensioen definitief kunnen plaatsvinden. Dit geeft natuurlijk onzekerheid zowel voor de belanghebbenden als voor de uitvoerder van de regeling. De automatiseringskosten van USZO, als uitvoerder van de uitkeringsregeling, verbonden aan het beschreven systeem worden geraamd op fl. 35 000 exclusief BTW. Het

ABP, als uitvoerder van de pensioenregeling verwacht per geval een verhoging van de uitvoeringslasten van fl. 1122.

Het wetsvoorstel bevat een overgangsregeling voor de huidige, alhans vóór de inwerkingtreding als wet van het wetsvoorstel afgetreden of aftredende, oud-leden van de Tweede Kamer die in de uitkeringsperiode pensioen opbouwen buiten de overheid. Zie artikel III, onderdeel f, en de toelichting op artikel III, de laatste twee volzinnen. Overigens moet over die toelichting worden opgemerkt dat overal waar staat vermeld: artikel II, moet worden gelezen: artikel III.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 over de toegestane onderbrekingstijd van ten hoogste een zesde deel van de duur van de ambtsvervulling, moge worden verwezen naar het in het vorenstaande daarover opgemerkte in antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie.

Inzake de voorgestelde wijziging van het systeem van pensioenopbouw in de uitkeringsperiode, vragen de leden van de fractie van D66 waaruit dan precies de extra lasten bestaan die een verfijnd systeem met zich brengt. Zij vragen dit, in de door hen vragenderwijs geuite veronderstelling dat ook in het voorgestelde systeem de uiteindelijke beoordeling van de mate van pensioenopbouw eerst zal kunnen plaatsvinden na definitieve vaststelling van inkomsten. Deze veronderstelling is echter praktisch gesproken niet juist. In een verfijnd systeem zoals eerder in deze nota beschreven, zal bij wijze van spreken iedere gulden die meer of minder aan neveninkomsten wordt verworven de mate van pensioenopbouw beïnvloeden. In het voorgestelde systeem is de precieze hoogte van inkomsten niet van belang voor de vaststelling dat er minder dan een halve opbouw is, dus als regel een kwart opbouw. Indien de hoogte van inkomsten zodanig is dat de pensioenopbouw nihil is, zal dat als regel van meet af aan duidelijk zijn.

Intussen hebben de bedenkingen, welke blijken uit de door de leden van de fracties van de VVD en van D66 gestelde vragen, tegen de «ruwheid» van het voorgestelde systeem aanleiding gegeven dit nog eens te bezien. Om aan die bedenkingen tegemoet te komen worden bij nota van wijziging de desbetreffende bepalingen aldus gewijzigd dat de grens tussen de in beginsel geldende halve opbouw in de uitkeringsperiode en de kwart-opbouw wordt gelegd bij een peil van inkomsten, waarbij door de werking van de anti-cumulatiebepalingen de uitkering wordt verminderd. Dit is, bij een uitkeringspercentage van 70 het geval zodra de inkomsten meer bedragen dan 30% van de berekeningsgrondslag. Door deze grensverlegging wordt de «ruwheid» beduidend minder, terwijl er anderzijds weinig afbreuk wordt gedaan aan de uitvoerbaarheid. Duidelijk is, dat deze wijziging gunstig is voor belanghebbenden met een betrekkelijk laag peil van inkomsten naast de uitkering.

De leden van de SP-fractie hebben er onder meer bezwaar tegen dat in de Appa geen zogenoemde sollicitatieplicht is opgenomen. Ik zou hier willen volstaan met erop te wijzen dat toch op zijn minst er een morele verplichting is voor degenen die recht op uitkering hebben op grond van de Appa of een daarop gebaseerde provinciale of gemeentelijke verordening, om de nodige activiteiten te ontwikkelen, in de vorm van solliciteren of anderszins, teneinde zich zo snel mogelijk de nodige nieuwe inkomsten te verwerven. De vraag of die verplichting zou moeten worden omgezet in een uitdrukkelijke rechtsplicht, met de daaraan verbonden vraagstukken betreffende het toezicht op naleving van zo'n verplichting en

het stellen van sancties op niet-naleving gaat het bestek van dit wetsvoorstel te buiten. Dat geldt ook voor de door de genoemde leden geuite opvatting over het door de Appa geboden aanspraken-niveau.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal