

Vergaderjaar 1997–1998

26 043

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) bevat de uitkerings- en de pensioenregeling voor de ministers, staatssecretarissen en leden van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. De Appa is het kader waarbinnen de provincies en de gemeenten bij verordening overeenkomstige uitkerings- en pensioenregelingen kunnen treffen voor de gedeputeerden en de wethouders.

Het voornemen tot indiening van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Appa is reeds kenbaar gemaakt in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (kamerstukken II 1996/97, 25 160, nr. 3, paragraaf 5, blz. 6–8) dat heeft geleid tot de wet van 30 mei 1997 tot wijziging van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer en van de Wet schadeloosstelling, uitkering en pensioen leden Europees Parlement (wijziging bedragen schadeloosstelling en vergoedingen) (Stb. 250). Het gaat echter om alle categorieën van politieke ambtsdragers waarop de Appa direct of indirect van toepassing is. Het voorstel houdt in dat de pensioenopbouw in een politieke functie in overeenstemming wordt gebracht met hetgeen gebruikelijk is in pensioenregelingen, gepaard aan invoering van een regeling van waarde-overdracht en waarde-overname. In verband met de voormelde aanpassing van de pensioenopbouw wordt een wijziging in gunstige zin van de pensioenopbouw in de periode van het recht op uitkering na aftreden uit een politieke functie voorgesteld alsook het schrappen, voor toekomstige pensioenen, van het zogenoemde grensbedrag bij samenloop van een Appa-pensioen met een of meer andere overheids-pensioenen.

Verder bevat het wetsvoorstel aanpassingen van de Appa aan wetgeving op het terrein van Justitie (geregistreerd partnerschap en herziening afstammingsrecht) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (de intrekking van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en de komende brutoering van de overhevelingstoelag).

In het bijzonder over de hierna in paragraaf 2 beschreven maatregelen heeft overleg plaatsgevonden met het Interprovinciaal Overleg en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit overleg heeft aanleiding gegeven tot de voorgestelde wijziging van de pensioenopbouw in de

periode na aftreden uit een politieke functie. Het wetsvoorstel is voorts voorgelegd aan de Verzekeringskamer en de zogenoemde koepels van pensioenfondsen en verzekeraars, vooral in verband met uitvoeringsaspecten verbonden aan de beoogde regeling van waarde-overname en waarde-overdracht. Een enkele reactie is ontvangen. Deze is aanleiding geweest voor opnemings van een delegatie-bepaling voor regelgeving van technische aard.

2. De pensioenopbouw, waarde-overdracht en -overname

De Appa-pensioenregeling is op hoofdlijnen gelijk aan de pensioenregeling voor het overheidspersoneel. Die regeling kent de mogelijkheid van overdracht, bij vertrek uit overheidsdienst, van de waarde van opgebouwde pensioenaanspraken en van overname, bij indiensttreding bij de overheid, van de waarde van elders opgebouwde aanspraken. Zoals bekend, zijn dergelijke voorzieningen voor de overheidswerknemers, evenals voor de werknemers in de marktsectoren, ontwikkeld om mogelijk nadeel voor hun pensioenopbouw als gevolg van wisseling van werkkring weg te nemen dan wel te verminderen.

Vanouds, lang voordat voor de werknemers zulke voorzieningen tot stand waren gekomen, is onderkend dat men door de aanvaarding van een politieke functie – veelal ook een wisseling van werkkring – nadeel in de pensioensfeer kan ondervinden, in het bijzonder waardeverlies («bevrozing») van aanspraken die werden opgebouwd in een functie elders dan bij de overheid. Het bieden van een compensatie daarvoor is vooral het motief geweest voor de geldende regeling van de zogenoemde versnelde pensioenopbouw van de politieke ambtsdragers. Gedurende de eerste vier jaren is de opbouw 3,5%, in afwijking van het gangbare tarief van 1,75%. Overigens moet ook worden gereleveerd dat de pensioenaanspraken die als politiek ambtsdrager worden opgebouwd een als welvaartsvast aangeduide indexering kennen, dit evenals de pensioenaanspraken van overheidswerknemers.

In de jaren '70, enige jaren na de inwerkingtreding van de Appa op 1 januari 1969, is de pensioenopbouw in de politieke functies waarop die wet direct of indirect van toepassing is, langdurig en uitgebreid voorwerp van discussie geweest. De Algemene Rekenkamer heeft in een rapport kritisch aandacht besteed aan de argumenten die ten grondslag lagen aan de toen geldende regeling. Er is een initiatief-wetsvoorstel geweest van een tweetal leden van de Tweede Kamer. Dat voorstel beoogde een beperking aan te brengen in de opbouw. De Tweede Kamer heeft dat voorstel niet aanvaard. Dit niet omdat er bezwaren waren tegen beperking, maar omdat men er de voorkeur aan gaf een toegezegd regeringsvoorstel af te wachten waarin ook andere rechtspositionele aspecten zouden worden betrokken. Zie Kamerstukken II 1976/77, 14 333, nrs. 3 en volgende. De discussie is uiteindelijk uitgemond in de huidige regeling in de Appa, geldende vanaf 1 januari 1979. Voor alle categorieën politieke ambtsdragers werd de verhoogde opbouw teruggebracht tot 3,5% gedurende de eerste vier jaren. Tevens werd ingevoerd de opbouw in de uitkeringsperiode.

De redenen voor de regering om nu een voorstel te doen voor een verdere «normalisering» van de pensioenopbouw, met invoering van waarde-overdracht en -overname, zijn al uiteengezet in het in de inleiding vermelde stuk. Deels als herhaling van het daar gestelde, deels in aanvulling daarop, wordt hierover het volgende opgemerkt.

Het voorgenomen beleid ter zake van de fiscale behandeling van pensioenen zet de huidige regeling in de Appa van de opbouw in een kritisch licht. Dit is aanleiding om te bezien of er (nog) goede redenen zijn waarop instandhouding van een afwijkende regeling zou kunnen worden gegrond.

Voor het handhaven in 1979 in de Appa van de verhoogde opbouw, zij het dan beperkt tot de eerste vier jaren in een politieke functie, is destijds als motief gehanteerd het bieden van een compensatie voor mogelijk optredende nadelige pensioeneffecten, doordat men bij het aanvaarden van een politieke functie niet langer deelnemer is aan de pensioenregeling in de werkring die men verlaat. Sommigen leggen een verband tussen de verhoogde opbouw en het «politieke risico». Het gaat dan om het risico dat men na een al dan niet voortijdig vertrek uit de politieke functie enige tijd geen of een verminderde pensioenopbouw heeft.

De vraag rijst echter of het bieden van een voordeel in de pensioenopbouw aan alle personen die een politieke functie aanvaarden het juiste middel is om een nadeel te compenseren dat zeker niet allen treft. Immers, personen die een politieke functie aanvaarden vanuit een functie in de overheidsfeer, in ruime zin, hebben daar pensioenaanspraken opgebouwd die vervolgens «welvaartsvast» zijn. Vooral voor personen die van elders een politieke functie aanvaarden is van belang het inmiddels in de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) opgenomen voorschrift inzake gelijke toeslagen voor gepensioneerden en personen die vóór pensioenering een pensioenregeling hebben verlaten («slapers»). Van belang is voorts dat voor werknemers zogenoemde circuits van waarde-overdracht tot stand zijn gebracht. Het recht daarop is voor hen vervolgens in 1994 in de PSW opgenomen. Het doel hiervan, het ondervangen van mogelijk pensioennadeel door wisseling van werkring, ligt op één lijn met het motief voor het beperkt handhaven in 1979 van de versnelde pensioenopbouw voor de politieke ambtsdragers.

Wat betreft het politieke risico: lang niet iedereen zal na vertrek uit een politieke functie een hiaat in de pensioenopbouw hebben.

De conclusie van de regering is dat de regeling in de Appa van de verhoogde pensioenopbouw voor de toekomst niet kan worden gehandhaafd. Tegenover een reductie van die opbouw tot het normale percentage van 1,75% dient echter wel een regeling te worden geboden overeenkomstig de inmiddels voor werknemers tot stand gekomen voorzieningen van waarde-overname en waarde-overdracht. Die reductie is verder aanleiding voor een aanpassing van de regeling van de pensioenopbouw in de periode van het recht op uitkering na vertrek uit een politieke functie, dit in verband met het aspect van het «politieke risico», in de voormelde specifieke betekenis in de pensioensfeer.

Daartoe is in aanmerking genomen dat weliswaar, zoals opgemerkt, lang niet iedereen na vertrek uit een politieke functie een hiaat in de pensioenopbouw zal hebben, maar dat anderzijds dit risico voor velen reëel is. Uit onderzoeken blijkt dat het vooral voor sommige categorieën gewezen ambtsdragers een probleem is om na een al dan niet voortijdig vertrek uit de politieke functie elders weer «aan de slag» te komen en daarmee ook een normale pensioenopbouw voort te zetten. Ook in het algemeen kan dat een probleem zijn voor gewezen politieke ambtsdragers. Gesteld kan worden dat er bij het achterlaten van een werkring om een politieke functie te aanvaarden sprake is van een voorspelbaar, bijzonder risico, afwijkend van het gewone werkloosheidsrisico van (overheids-)werknemers, te weten het vorenbedoelde risico. Dit rechtvaardigt een bijzondere voorziening in de pensioenregeling voor (gewezen) politieke ambtsdragers. Een passende voorziening in verband met dit risico is een voortzetting gedurende enige tijd in de periode waarin recht bestaat op uitkering na aftreden, van de pensioenopbouw zoals die tijdens de actieve functievervulling geldt (1,75%). Nu is die opbouw in beginsel de helft daarvan. Anders dan de verhoogde opbouw voor allen, is zo'n voorziening op maat van de behoefte in een individueel geval toegesneden. De mate van de voortgezette opbouw in de uitkeringsperiode is namelijk afhankelijk van het niveau van neveninkomsten en daarmee – zo is dan de veronderstelling – van de pensioenopbouw elders. Indien men geen of weinig neveninkomsten heeft is de opbouw in de uitkerings-

periode nu de helft (0,875%) van de «actieve» opbouw. De opbouw wordt een kwart daarvan zodra het peil van neveninkomsten leidt tot vermindering van de uitkering. De opbouw wordt nihil zodra de uitkering nihil is als gevolg van het peil van neveninkomsten. In de nu voorgestelde voorziening wordt 0,875%: 1,75%, aflopend naar nihil. De duur ervan is gesteld op de eerste vier jaren van het recht op uitkering dan wel de gehele duur van dat recht als die minder is dan vier jaar. De regering is van oordeel dat hiermee een aan het voormelde risico voldoende tegemoetkomende voorziening wordt geboden. Hierbij dient voorts nog de kanttekening te worden geplaatst dat mogelijke toekomstige beleidsvorming ter zake van de pensioenopbouw van werknemers in perioden van werkloosheid aanleiding zal kunnen zijn voor een nadere beoordeling van deze voorziening.

Voor een «vertaling» in de Appa van de regelingen van waarde-overdracht en het complement daarvan, de waarde-overname, is er een tweetal punten dat in het bijzonder de aandacht vraagt. Het eerste punt is van financiële aard, het tweede van rechtspositionele aard.

Het eerste punt is het volgende. Het systeem van waarde-overdracht en waarde-overname berust op het bestaan van kapitaaldekking, buiten de onderneming, van pensioenaanspraken van werknemers en in navolging daarvan, van de (burgerlijke) ambtenaren. De «politieke pensioenen» evenwel hebben zo'n dekking niet, maar komen in de periode waarin zij tot uitbetaling komen ten laste van de diverse overheden. Van waarde-overdracht in de zin van overdracht van gereserveerd afgescheiden vermogen kan dan ook geen sprake zijn. Het is evenwel ook mogelijk een voorziening op begrotingsbasis te treffen. Volgens de rekenregels die gelden voor de vaststelling van een overdrachtssom wordt de actuariële tegenwaarde van pensioenaanspraken berekend, waarna uit de getroffen begrotingsvoorziening het desbetreffende bedrag beschikbaar komt. Zie hierover verder paragraaf 5 van deze toelichting.

Het tweede van de bedoelde punten betreft een bijzonderheid in de rechtspositie van de politieke ambtsdrager na aftreden. Het gaat om de pensioenopbouw in de uitkeringsperiode. In de regeling voor de overheidswerknemers is waarde-overdracht mogelijk voor de gewezen werknemer. Degene die de overheidsdienst verlaat met recht op wachtgeld, bouwt als «wachtgelder» nog pensioenaanspraken op. Voor hem is waarde-overdracht niet mogelijk. Grosso modo is het derhalve zo, dat de mogelijkheid van waarde-overdracht bedoeld is voor degenen die zelf om ontslag hebben gevraagd om een functie buiten de overheid te aanvaarden. Er is dan geen recht op wachtgeld of andere uitkering, waardoor aan de deelneming aan de overheidspensioenregeling een einde is gekomen.

De gewezen politieke ambtsdrager heeft echter recht op uitkering ongeacht de reden van het aftreden en bouwt in beginsel dan nog Appa-aanspraken op. Naar analogie met de regeling voor ambtenaren zou dit met zich brengen dat voor de politieke ambtsdrager waarde-overdracht, eerst na afloop van de uitkeringsperiode (of in het geheel niet indien de uitkeringsduur tot 65 jaar is) zou kunnen plaatsvinden. Ik acht deze consequentie onjuist. Als regel zal aansluitend of kort na het einde van de vervulling van de politieke functie elders een functie worden aanvaard. Er kan dan eenzelfde belang bij waarde-overdracht zijn als in het voormelde geval van de ambtenaar die om ontslag heeft gevraagd om een functie buiten de overheid te aanvaarden. Ook moet in de beschouwing worden betrokken dat afhankelijk van de hoogte van de uit de nieuwe functie verworven inkomsten, de opbouw van Appa-pensioenaanspraken in de uitkeringsperiode tot nihil kan dalen. Om de vermelde redenen is in dit wetsvoorstel voor dit probleem de volgende oplossing gekozen. Na aftreden kan waarde-overdracht plaatsvinden. De aanspraken die in de uitkeringsperiode (verder) worden verworven,

worden geacht te zijn betrokken in het verzoek om waarde-overdracht. Het desbetreffende deel van de overdrachtssom wordt evenwel eerst na afloop van de uitkeringsperiode vastgesteld en uitbetaald aan de pensioeninstantie waaraan eerder de overdrachtssom is uitbetaald of aan een door de belanghebbende aangewezen pensioeninstantie. Voor de regeling is op hoofdlijnen aansluiting gezocht bij artikel 32b van de PSW. Zie hierover verder de artikelsgewijze toelichting.

3. Samenloop van overheidspensioenen

In de Appa is een regeling (de artikelen 93 en 94) voor de situatie dat een pensioengerechtigde ook recht heeft op een of meer andere overheidspensioenen, zoals een pensioen als gewezen ambtenaar (samenloop van overheidspensioenen). In die situatie wordt het Appa-pensioen verminderd in het geval dat de pensioenen gezamenlijk hoger zijn dan een bepaald bedrag, het zogenoemde grensbedrag.

Een overeenkomstige regeling stond vroeger in andere overheidspensioenwetten, namelijk in de Algemene burgerlijke pensioenwet, de Spoorwegpensioenwet en de Algemene militaire pensioenwet. De eerstgenoemde twee wetten zijn inmiddels ingetrokken. De regelingen in de verschillende pensioenwetten hadden gezamenlijk als gevolg dat het totaal aan pensioenen op grond van die wetten niet hoger was dan het grensbedrag. Dit bedrag is normaliter, naar huidig niveau, ruim 140 000 gulden.

De regeling in de Appa heeft een bijzondere voorgeschiedenis. De vroegere Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet) bevatte bij zijn inwerkingtreding in 1966 geen beperking van pensioen bij samenloop met andere pensioenen. De afwijking op dit punt van zijn voorganger, de Pensioenwet 1922, werd gezien als de consequentie van het beginsel dat elke diensttijd zijn evenredige pensioenaanspraak dient op te leveren. Bij de behandeling van het wetsvoorstel had de Eerste Kamer echter bedenkingen geuit tegen een onbeperkte werking van dit beginsel. In de tweede helft van de jaren zestig is een wetsvoorstel ingediend dat ertoe strekte om de afzonderlijke uitkerings- en pensioenregelingen voor politieke ambtsdragers in één wet samen te brengen en die regelingen aan te passen aan de toen nieuwe ambtenaren-pensioenwet, de Abp-wet. Het voorstel bevatte dus evenmin een samenloop-beperking. Dit nu stuitte op onoverkomelijke bezwaren van de Eerste Kamer. Die vond dat het voormelde beginsel – hoewel als zodanig niet onjuist – zonder een inperking ervan zou kunnen leiden tot onverantwoorde consequenties. Zonder een samenloopbeperking zou het mogelijk zijn dat een gepensioneerd aan gecumuleerde overheidspensioenen inkomsten zou hebben ter hoogte van of hoger dan het inkomen van een minister (Handelingen I 1996/67, blz. 155–160). Het wetsvoorstel is toen ingetrokken. Vervolgens is een wetsvoorstel ingediend en door de Tweede en de Eerste Kamer aanvaard, met een beperking van de vrije samenloop van een «politiek pensioen» met andere overheidspensioenen. Dit voorstel heeft geleid tot de huidige Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Later is een overeenkomstige beperking ook opgenomen in de andere, bovengenoemde overheidspensioenwetten.

In het kader van het «Abp-complex» is de bewuste samenloopbeperking op enig ogenblik geschrapt, zowel in de Abp-wet als, in navolging daarvan, in de Algemene militaire pensioenwet (de Spoorwegpensioenwet bestond al langer niet meer). Zowel uitvoeringsproblematiek als inhoudelijke overwegingen hebben hierbij een rol gespeeld. Al ingegane pensioenen zijn herberekend. In de huidige pensioenregeling voor het burgerlijk overheids-, het onderwijs- en overeenkomstig personeel, zoals neergelegd in een reglement op basis van de pensioenovereenkomst tussen de sociale partners bij de overheid en het onderwijs, komt de beperking dan ook niet meer voor.

Er is een verband te onderkennen (zie hierna) tussen de samenloopbeperking en de verhoogde pensioenopbouw voor politieke ambtsdragers. Nu met dit wetsvoorstel de afschaffing van die opbouw voor de toekomst wordt voorgesteld, vormt die geen reden meer voor het handhaven in de Appa van de samenloopbeperking, in afwijking van de andere overheidspensioenregelingen. Ook overigens is daarvoor geen duidelijke reden aanwijsbaar. Voorgesteld wordt dus tevens die beperking te schrappen voor toekomstige pensioenen, dus pensioenen die zullen worden opgebouwd volgens de met dit wetsvoorstel aangepaste opbouw. Het handhaven van de beperking voor de huidige pensioenen en opgebouwde pensioenaanspraken berust op de volgende overwegingen. Zoals al gesteld, is er een verband tussen de samenloopbeperking in de Appa en de verhoogde pensioenopbouw, in het bijzonder zoals die tot 1979 gold. Voor alle «diensttijd» als lid van de Tweede Kamer, gedeputeerde of wethouder was het pensioenpercentage 3½%, over maximaal 20 jaar. Voor ministers was dat percentage 5%, met een maximum van 8 jaar. In de discussie in de Eerste Kamer, in het vorenstaande gereleveerd, komt dit onmiskenbaar naar voren in de voorbeelden die daarbij zijn gegeven van gevallen van onaanvaardbaar geachte cumulatie van politieke pensioenen met andere overheidspensioenen. Het gaat om «een volledige ministeriële loopbaan gevolgd of voorafgegaan door een ambtelijke carrière, bekroond door bij voorbeeld het burgemeesterschap van een grote gemeente» en dergelijke gevallen. De «exorbitantie» in totale pensioenaanspraken wordt dan in belangrijke mate veroorzaakt doordat 8 jaren als minister een pensioenaanspraak van $8 \times 5 = 40\%$, 20 jaren als lid van de Tweede Kamer of wethouder $20 \times 3,5\% = 70\%$ van de berekeningsgrondslag van het pensioen opleverden. In aansluiting hierop kan worden gesteld dat voor degenen die bij pensionering een geheel aan overheidspensioenaanspraken hebben van meer dan het grensbedrag, de risico's waarvoor de verhoogde opbouw gold als «dekking» (zie paragraaf 2 van deze memorie van toelichting) zich niet hebben voorgedaan, zodat de samenloopbeperking dient als een correctie op de achteraf gezien onnodig hoge opbouw in de politieke functie. Ter informatie wordt opgemerkt dat de regeling van de samenloopbeperking, zoals die destijds in de diverse overheidspensioenwetten was opgenomen, inhield dat de diverse pensioenen bij overschrijding van het grensbedrag in evenredigheid werden verlaagd. Dit betekent dat pensioengerechtigden van wie het Appa-pensioen nu is beperkt, door de opheffing van de beperking van hun overige overheidspensioen(en) een totaal aan pensioen hebben dat hoger is dan het grensbedrag. Wanneer ook de Appa-beperking voor de «oude» opgebouwde pensioenen zou vervallen, zou dat voor betrokkenen een pensioenverhoging betekenen van 4 à 15 duizend gulden per jaar.

4. Aanpassing aan andere wetgeving

De desbetreffende onderwerpen zijn al aangegeven in de inleiding. Het geregistreerd partnerschap is geregeld in de wet van 5 juli 1997 tot houdende wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met opnemingsdaarin van bepalingen voor het geregistreerd partnerschap (Stb. 324). Het onderwerp is van betekenis voor de bepalingen in de Appa inzake de overlijdensuitkering en het nabestaandenpensioen. Rechthebbende is de nabestaande, dat wil zeggen de weduwe, weduwnaar of aangemelde partner. De genoemde wet beoogt de meeste gevolgen die zijn verbonden aan een huwelijk, ook te verbinden aan registratie van een samenleving. Dit wetsvoorstel bevat een bepaling waarmee dit oogmerk ook voor Appa-aanspraken wordt gerealiseerd. De gevolgen van de onderhavige gelijkstelling zijn waarschijnlijk gering tot nihil. De doelgroep van het geregistreerde partnerschap behoort nu al tot de potentiële kring van belanghebbenden bij de vorenbedoelde

voorzieningen van de Appa. De voormelde doelgroep bestaat uit personen van hetzelfde geslacht zonder nauwe bloedverwantschap en personen van verschillend geslacht die geen huwelijk wensen aan te gaan. De bedoelde kring omvat, sinds de invoering in de Appa van het partnerpensioen op basis van de figuur van de aanmelding, de aangeduide doelgroep en voorts zekere relaties met bloedverwantschap in de zijlijn. De Appa-kring is dus nog meer-omvattend dan de doelgroep van het geregistreerd partnerschap.

De herziening van het afstammingsrecht is geregeld in de wet van 24 december 1997 tot herziening van het afstammingsrecht alsmede van de regeling van de adoptie (Stb. 772). Het onderwerp is van betekenis voor de bepalingen in de Appa inzake de overlijdensuitkering en het wezenpensioen. De bepalingen inzake dat pensioen zijn al in overeenstemming gebracht met de – destijds verwachte – herziening van het afstammingsrecht. Dit is gebeurd bij de wet van 6 juni 1996 tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (invoering partnerpensioen)(Stb. 317). De essentie is het vervallen van het onderscheid wettige/onwettige kinderen. In dit wetsvoorstel worden de bepalingen inzake de overlijdensuitkering aangepast.

De intrekking van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet is geregeld in de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen. Het onderwerp is van betekenis voor de bepalingen in de Appa inzake de samenloop van de uitkering na aftreden uit de politieke functie met andere inkomsten.

De komende brutering van de overhevelingstoeslag is geregeld in de Wet brutering overhevelingstoeslag lonen. Deze wet bevat bepalingen (artikel 6) met het oog op gevolgen van de brutering voor pensioenregelingen. De Appa-pensioenregelingen vallen formeel niet onder die bepalingen. Het is evenwel van belang dat er materieel wel overeenkomstige bepalingen gelden voor die regelingen. Het wetsvoorstel bevat daartoe een voorziening. De reden hiervoor is dat categorieën van politieke ambtsdragers recht hebben op een overhevelingstoeslag of een daarmee overeenkomende toeslag. De brutering zal direct of indirect ook hun inkomen als zodanig betreffen en dus ook de Appa-pensioenregelingen.

5. Kosten

De wijziging van de pensioenopbouw zal op langere termijn voor het Rijk besparingen opleveren, in hoofdzaak van uitgaven wegens pensioenen van gewezen ministers en leden van de Tweede Kamer, in de orde van grootte van enige miljoenen guldens. De zekere besparingen door het schrappen van de verhoogde pensioenopbouw gedurende de eerste vier jaren in een politieke functie zullen worden beperkt door de kosten van hogere opbouw in de uitkeringsperiode. Die kosten kunnen in theorie oplopen tot de helft van de besparingen. In werkelijkheid zijn die kosten afhankelijk van de inkomsten uit arbeid e.d. van betrokkenen in de uitkeringsperiode. Tegenover de besparingen zullen lasten kunnen staan wegens aanpassing (althans verhoging) van pensioenaanspraken die zijn ontstaan op basis van de regeling van waarde-overname van door politieke ambtsdragers elders verkregen pensioenaanspraken. Zodanige aanpassing vloeit voort uit algemene loonontwikkelingen in de overheidssectoren en zal kunnen voortvloeien uit eventuele bijzondere «loonsverhogingen» van categorieën van politieke ambtsdragers. Hoe hoog die lasten zullen zijn, is uit de aard der zaak onzeker. De hoogte hangt af van het aantal belanghebbenden dat van de regeling gebruik zal maken, of zij na vertrek uit de politieke functie al dan niet om afkoop zullen verzoeken, en voorts van toekomstige loonontwikkelingen.

De voorgestelde regeling van afkoop (waarde-overdracht) van pensioen is actuariael gezien kosten-neutraal. Zij is echter budgettair niet neutraal. Immers, de lasten wegens Appa-pensioenaanspraken die op enig tijdstip

van afkoop zijn gevestigd, treden vervroegd en gecumuleerd op, in de vorm van de afkoopsom. Die som kan niet kan worden gefinancierd uit gereserveerd vermogen. Weliswaar is de omvang van de groep van mogelijke belanghebbenden beperkt, maar dit doet niet af aan het ten principale bestaan van een begrotingsprobleem. Niet in de laatste plaats is een moeilijkheid, dat er naar verwachting steeds periodiek een «piek» zal optreden in de mate waarin men van de regeling gebruik zal maken. Voor het Rijk is zo'n piek te verwachten na afloop van een zittingsperiode van de Tweede Kamer en van de daarmee ongeveer samenlopende kabinetsperiode. Potentiële gegadigden zijn de aftredende en niet opnieuw in het kabinet of de Kamer zitting nemende bewindspersonen en leden van de Tweede Kamer. De hoogte van de benodigde bedragen is afhankelijk van het aantal van hen dat opteert voor afkoop en van de actuariële waarde van de door hen verworven Appa-pensioenaanspraken. Op basis van het aantal in 1994 afgetreden en niet in kabinet of Tweede Kamer teruggekeerde personen en van de waarde van de door hen bij aftreden verworven Appa-pensioenaanspraken, wordt verondersteld dat in 1998 bedragen van ten hoogste circa 16 miljoen (gewezen leden van de Tweede Kamer) en 3 miljoen (gewezen ministers en staatssecretarissen) beschikbaar zullen moeten zijn. Voor de piekjaren daarna zullen de bedragen – bij gelijk blijven van de overige rekenfactoren – geleidelijk lager worden als gevolg van het geleidelijke effect van de afschaffing van de verhoogde pensioenopbouw.

In feite is onzeker hoe groot het aantal belanghebbenden is dat van de afkoopregeling gebruik zal maken. Dat is afhankelijk van individuele afwegingen van per individu verschillende omstandigheden. Een belangrijk aspect bij de te verrichten afweging is het gegeven dat de Appa-pensioenaanspraken dezelfde wijze van indexering kennen als pensioenaanspraken op grond van de regelingen voor het overheids-personeel. Verwachtingen omtrent de verdere loopbaan in relatie tot de verdere pensioenopbouw kunnen een rol spelen.

De financiering van de met de regeling voor de leden van de Tweede Kamer en de bewindspersonen gemoeide bedragen zal worden opgevangen binnen de totale rijksbegroting.

Het wetsvoorstel bevat mede een bepaling die het voor de provincies en de gemeenten mogelijk maakt een regeling als de onderhavige te treffen voor de gedeputeerden, respectievelijk de wethouders. Ook voor die overheden zal zich, indien zij opteren voor het treffen van zo'n regeling, een overeenkomstige financieringsproblematiek voordoen. Zij zullen zelf voor die problematiek een oplossing moeten vinden, afzonderlijk of in vereniging. Hierbij wordt opgemerkt dat men in de kring van de provincies en de gemeenten, in het bijzonder bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en bij het Interprovinciaal Overleg (IPO), al geruime tijd op de hoogte is van de problematiek die is verbonden aan het treffen van een regeling als de onderhavige. Men heeft, overigens, sterk aangedrongen op het opnemen van de mogelijkheid daartoe in de Appa.

Het aspect van de kosten van de onderhavige regeling raakt ook de uitvoering van de Appa en de op haar gebaseerde provinciale en gemeentelijke verordeningen. De mogelijkheid van waarde-overname leidt tot een toename van het aantal uitvoeringshandelingen. De mogelijkheid van waarde-overdracht leidt ertoe dat de toekenning, de (periodieke her)berekening en uitbetaling van de pensioenen wordt vervangen door een eenmalige berekening en uitbetaling, hetgeen een verlichting van de uitvoering betekent.

6. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Het aan artikel 2 toegevoegde derde lid houdt de gelijkstelling in van het geregistreerd partnerschap met het huwelijk, inclusief daarmee samenhangende termen en uitdrukkingen. Dit betekent dat, bij voorbeeld, «echtgenoot» mede staat voor: geregistreeerde partner en «hertrouwen» ook betekent: na een huwelijk een geregistreerd partnerschap aangaan, enz.

De onderdelen B, K en V

Deze onderdelen, sub-onderdeel 1, betreffen de intrekking van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). De nu in de daaraan aangepaste artikelen van de Appa genoemde Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen en de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten moeten worden beschouwd als in de plaats te zijn gekomen van de AAW, althans voorzover het nodig is om uitdrukkelijk aan te geven dat een uitkering op grond van die wetten inkomen is in de zin van de vorenbedoelde artikelen van de Appa.

De sub-onderdelen 2 betreffen de vervanging van de Algemene Weduwen- en Wezenwet door de Algemene nabestaandenwet, per 1 juli 1996. De desbetreffende artikelen waren bij een eerdere wijziging van de Appa in verband met die vervanging daarmee nog niet in overeenstemming gebracht.

De onderdelen C, L, U en W

Hierin worden de artikelen van de Appa inzake de overlijdensuitkering in overeenstemming gebracht met de herziening van het afstammingsrecht.

De onderdelen D tot en met I, M tot en met R, X tot en met CC

Deze onderdelen hebben betrekking op de pensioenopbouw, onderscheidenlijk voor de tweede afdeling (ministers en staatssecretarissen) de derde afdeling (leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) en de vijfde afdeling (leden van gedeputeerde staten en wethouders) van de Appa.

De eigenlijke wijziging, het opbouwpercentage, gaf aanleiding tot een hergroepering van de materie van de pensioenberekening over de bestaande artikelen.

In de bestaande systematiek bevatten de diverse, op de pensioenberekening voor diverse tijdvakken betrekking hebbende artikelen steeds ongeveer gelijklopende bepalingen inzake de berekeningsbasis en het opbouwpercentage in de actieve en de periode met recht op uitkering na aftreden. Nu is in artikel 13a, respectievelijk 58a en 138a de hoofdregel geformuleerd voor de pensioenberekening, over de tijd van de actieve functievervulling en de uitkeringstijd. De artikelen 14, 14a en 14aa, respectievelijk 59, 59a en 59aa, en 139, 139a en 139aa, bevatten de bepalingen voor de verschillende berekeningsbases over verschillende tijdvakken, wegens de «administratieve knippen» in het verleden¹. Deze tijdvakken corresponderen voorts met de overgang van het stelsel van inbouw van algemeen pensioen (over tijd vóór 1 januari 1986) op het franchisestelsel. Daarbij geldt over tijd tussen 31 december 1985 en 1 januari 1995 een verschillende en over tijd na 31 december 1994 een ongeacht de burgerlijke staat gelijke franchise. De onderdelen H en I,

¹ Deze knippen zijn destijds aangebracht in verband met de algemene salarisverhoging in 1985 wegens de afschaffing van de zogenoemde premie-overneming AOW/AWW en de «brutering» per 1 januari 1995 van de overheidsinkomens wegens structurele wijzigingen in het bruto-netto-traject.

respectievelijk Q en R, BB en CC, bevatten redactionele aanpassingen in verband met de in het vorenstaande toegelichte wijzigingen.

Onderdeel J

Dit is een technische wijziging in verband met het vervallen van artikel 12a van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer, bij de in paragraaf 1 al genoemde wet van 30 mei 1997. Naar dat artikel wordt verwezen in artikel 53, derde lid, van de Appa. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de formulering van de norm voor aanpassing van de uitkering in overeenstemming te brengen met de elders in de Appa daarvoor gebezigde formulering.

Onderdeel S

Zie voor het vervallen van de artikelen 93 en 94, paragraaf 3 van deze memorie van toelichting.

Onderdeel T

Dit bevat de regeling van «waarde-overdracht» en «waarde-overname», voor ministers en leden van de Tweede Kamer. Gekozen is voor opname in de vierde afdeling van de Appa (gemeenschappelijke bepalingen ten aanzien van de pensioenen bedoeld in de tweede en derde afdeling), onder hoofdstuk 18, paragraaf 1 Financiële bepalingen. Deze keuze is mede ingegeven door het praktische motief dat de artikelnummers 107 en 108 «vrij» waren door het vervallen in het verleden van toenmalige artikelen onder die nummers.

Voor de regeling is aansluiting gezocht bij artikel 32b van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW). Ten aanzien van het overheidspersoneel, waarvan de pensioenregeling het voornaamste referentiekader is voor de Appa-pensioenregeling, wordt op het punt van waarde-overdracht en waarde-overname de regeling in de PSW geacht direct van toepassing te zijn.

Artikel 107 betreft de afkoop (de toepasselijke term van de PSW), op verzoek van een gewezen minister of kamerlid, van diens Appa-aanspraken. Dit gebeurt onder gelijke voorwaarden als die de PSW verbindt aan een afkoop op verzoek van een gewezen deelnemer aan een pensioenregeling waarop die wet van toepassing is. De voorwaarden zijn dat de afkoop ertoe strekt de rechthebbende mogelijk te maken om onder aanwending van de afkoopsom aanspraken op pensioen te verwerven bij de instelling waar de onderneming waaraan hij verbonden is de toezegging omtrent pensioen ter uitvoering heeft ondergebracht, dat de afkoopsom rechtstreeks wordt overgedragen aan die instelling en dat die instelling aan zekere eisen voldoet.

Voor de berekening van de afkoopsom en de door betrokkenen te volgen procedure is de desbetreffende regeling op grond van artikel 32b PSW van overeenkomstige toepassing. Zie voor de aanspraken die worden verkregen in de uitkeringsperiode paragraaf 2 van deze toelichting. Een waarde-overdracht van bij vertrek uit een politieke functie opgebouwde Appa-pensioenaanspraken zal dus in sommige gevallen in twee fasen moeten plaatsvinden. Van de zijde van de pensioenfondsen is aangestipt dat dit afwijkend is voor de circuits van waarde-overdracht en een complicatie oplevert. Onoverkomelijk is die evenwel niet. Bij nadere regelgeving van technische aard moet het probleem opgelost kunnen worden. Daartoe is een delegatie-bepaling opgenomen.

De strekking van het vierde lid van artikel 107 is een materiële gelijkstelling van een afkoop van Appa-aanspraken met een afkoop onder de vigeur van de PSW. Deze uitdrukkelijke gelijkstelling is nodig omdat een afkoopsom als eerstbedoeld niet direct onder de werking van de PSW valt.

Deze gelijkstelling betekent dus dat een betrokken pensioeninstelling gehouden is de afkoopsom te aanvaarden en dat de belanghebbende daarvoor pensioenaanspraken verkrijgt.

Het vijfde lid van artikel 107 is de pendant, met betrekking tot Appa-aanspraken, van het vierde lid van artikel 32b van de PSW: het recht op afkoop van pensioenaanspraken en overdracht van de afkoopsom aan één van de Europese Gemeenschappen in het geval dat een gewezen deelnemer in een pensioenregeling in dienst treedt bij die gemeenschap. Artikel 108 regelt de waarde-overname door het Rijk, waarvoor pensioenaanspraken op de voet van de Appa worden toegekend. Daartoe is nodig te bepalen (eerste lid) dat een afkoopsom van een aanspraak op pensioen onder de vigeur van de PSW aan het Rijk kan worden overgedragen. Het Rijk is immers niet een pensioeninstelling in de zin van die wet. De vorenbedoelde reken- en procedureregels moeten ook hier worden gevolgd (derde lid).

Onderdeel DD

Dit legt de grondslag in de Appa voor regeling door de provincies en de gemeenten van de materie van onderdeel T, voor de gedeputeerden respectievelijk de wethouders. Overeenkomstig het systeem van de Appa hebben de bedoelde overheden de vrijheid een regeling te treffen, maar dan wel op de voet van de wet.

Artikel II

Het eerste lid is een overgangsbepaling met betrekking tot de gelijkstelling van het geregistreerd partnerschap met het huwelijk. Evenals dienaangaande is bepaald in de PSW, wordt het effect van die gelijkstelling voor pensioenrechten die daaruit kunnen ontstaan, beperkt tot voor een pensioenberekening in aanmerking te nemen tijd vanaf de gelijkstelling.

Het artikel bevat verder overgangsbepalingen met betrekking tot de wijzigingen van de pensioenopbouw, de invoering van waarde-overname en waarde-overdracht alsmede het schrappen van het grensbedrag bij samenloop van pensioenen. De bedoeling is, de mogelijkheid van waarde-overdracht in te laten gaan voor de huidige «zittende» leden van de Tweede Kamer en ministers, waaronder begrepen staatssecretarissen. De bedoeling is voorts, om voor de opgebouwde aanspraken en de tot hun aftreden nog op te bouwen aanspraken van de bedoelde «zittende» ambtsdragers het bestaande regime in stand te laten en voor de nieuw-aantredende ambtsdragers het gewijzigde regime in zijn geheel te laten ingaan. Dit wegens de samenhang tussen het schrappen voor de toekomst van de hoge pensioenopbouw gedurende de eerste vier jaar enerzijds en de mogelijkheid van waarde-overname en de verbetering van de pensioenopbouw in de uitkeringsperiode na aftreden anderzijds. Ter markerings van «oud» en «nieuw» is de datum 15 mei 1998 gebruikt, gelet op de Kamer-verkiezingen in die maand en de daaropvolgende kabinetsformatie. Aangenomen, dat het wetsvoorstel niet vóór die datum als wet in werking zal zijn getreden, ligt in de voormelde bedoelingen een zekere terugwerkende kracht besloten die dan mede zou betreffen de reductie van de pensioenopbouw. Gezien ook de opmerkingen van de Raad van State op dit punt, is van de mogelijkheid van terugwerkende kracht ter zake afgezien. Dit betekent dat de nieuw-aantredenden tot de inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van de Appa nog de hoge opbouw zullen hebben, indien zij die niet in het verleden al volledig hebben gehad.

Het tweede lid, onderdeel a, betekent dat tijd gelegen vóór de ingang van de wijziging van de bepalingen inzake de pensioenopbouw in de actieve functievervulling, met pensioen wordt vergolden volgens de huidige

regeling, dus met het hogere opbouwpercentage gedurende de eerste vier jaren. Dit geldt zowel voor toekomstige als voor ingegane pensioenen waarvoor die tijd meetelt. De voormelde bepalingen houden hun gelding ook voor tijd na de ingang van de wijziging, voor nu «zittende» ambtsdragers, tot aan hun aftreden.

Het tweede lid, onderdeel b, strekt ertoe dat de gewijzigde (verbeterde) opbouw in de periode na vertrek uit een politieke functie geldt voor «nieuwe intreders», die niet de hoge opbouw hebben of in het verleden hebben gehad. Dit natuurlijk met uitzondering van degenen die als gevolg van hun aantreden na 15 mei 1998 maar vóór de inwerkingtreding van de wet nog enige tijd die opbouw hebben.

Het derde lid betekent dat het zogenoemde grensbedrag niet meer zal gelden voor toekomstige pensioenen, dat wil zeggen pensioenen zonder de huidige verhoogde opbouw.

Het vierde lid houdt in dat afkoop van Appa-pensioenaanspraken in de vorm van waarde-overdracht mogelijk wordt voor de huidige «zittende» ambtsdragers, na hun terugtreden als zodanig.

Het vijfde lid houdt in dat de toekomstige ambtsdragers, dat wil zeggen degenen die na 15 mei 1998 aantreden, voor welke vanaf de inwerkingtreding van de wet de gewijzigde pensioenopbouw zal gelden, bij hun aantreden kunnen verzoeken om waarde-overname van hun elders verworven pensioenaanspraken.

Het zesde lid is een overgangsbepaling in verband met de invoering van waarde-overname en waarde-overdracht. Het op artikel 32b van de PSW gebaseerde Besluit reken- en procedureregels recht op waarde-overdracht is daarbij van overeenkomstige toepassing. Een procedure wordt ingeleid met een verzoek, van de rechthebbende die overweegt van zijn recht op waarde-overdracht gebruik te maken, dat moet worden gedaan binnen twee maanden na de aanvangsdatum van deelneming aan een pensioenregeling (artikel 3, eerste lid, onder a, van het voornoemde besluit). Het is, als gezegd, de bedoeling om voor de huidige zittende ambtsdragers waarde-overdracht, en voor de nieuw-aantredenden waarde-overname mogelijk te maken. De datum van inwerkingtreding van deze wet kan evenwel liggen na de datum van de aanvang van deelneming aan een andere pensioenregeling respectievelijk aan de Appa-pensioenregeling. Belanghebbenden zouden dan niet meer kunnen voldoen aan de procedureregels. Daarom is bepaald dat voor de toepassing van die regels de datum van inwerkingtreding van deze wet voor hen geldt als datum van aanvang van deelneming aan de pensioenregeling.

Het zevende en het achtste lid hebben betrekking op de op de Appa gebaseerde uitkerings- en pensioenverordeningen van de provincies en de gemeenten. Wijzigingen van de Appa leiden bijna altijd tot wijziging van die verordeningen. De procedures daartoe vergen de nodige tijd, waarbij aanvang en einde daarvan per provincie en per gemeente aanzienlijk kunnen verschillen. Het is echter zeker voor een zo wezenlijke wijziging als nu voor de Appa wordt voorgesteld inzake de pensioenopbouw, met de daaraan verbonden overgang van «oud» naar «nieuw» die voor belanghebbenden deels gunstig, deels ongunstig is, wenselijk dat die overgang in de verordeningen gelijk oploopt met de Appa-wijziging. Daarom wordt in het zevende lid uitdrukkelijk vastgelegd dat de wijziging van de verordeningen ingaat op hetzelfde tijdstip als de Appa-wijziging en dat overeenkomstige overgangsbepalingen worden vastgesteld. De term «overeenkomstige overgangsbepalingen» biedt de mogelijkheid dat ter markering van «oud» en «nieuw» een datum wordt gekozen die ligt vóór de inwerkingtreding van de verordeningen. In lijn met de keuze van de datum 15 mei 1998 voor de Appa-belanghebbenden op rijksniveau, ligt het voor de hand dat voor wijzigingen van gemeentelijke verordeningen wordt gekozen voor 1 april 1998. Deze datum ligt tussen de datum van de raadsverkiezingen in maart en het aantreden van de nieuw-gekozen raad op 14 april.

Het achtste lid houdt de verplichting in voor de gemeenten en de provincies om, indien zij een regeling van waarde-overdracht en/of waarde-overname treffen daarvoor overeenkomstige overgangsbepalingen te doen gelden als gelden voor de landelijke ambtsdragers zoals opgenomen in het vierde, vijfde en zesde lid van dit artikel. Dit houdt in dat waarde-overdracht mogelijk wordt gemaakt voor zittende ambtsdragers en waarde-overname voor de nieuw-aangetreden, met inachtneming van de in het vorenstaande bedoelde markeringsdatum. Het is echter onwenselijk dat dat er een te groot tijdsverloop is tussen een keuze voor de onderhavige voorzieningen, de vastlegging daarvan in de verordening en de ingangsdatum in het verleden. Daarom is daarvoor de maximum-termijn van twee jaar gegeven.

Artikel III

De strekking van deze bepaling is al vermeld in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting.

Artikel IV

De data van terugwerking van de onder a, b en c vermelde onderdelen zijn data van inwerkingtreding van andere wetten, die aanleiding zijn tot aanpassing van bepalingen van de Appa, zoals elders in deze memorie van toelichting aangegeven.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal