

Kenmerk	W04.13.0372/I
Datum advies	5 december 2013
Vindplaats	Staatscourant

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Besluit pensioen politieke ambtsdragers), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 17 oktober 2013, no.13.002155, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Besluit pensioen politieke ambtsdragers), met nota van toelichting.

In het ontwerpbesluit wordt de nadere uitwerking gegeven van de bepalingen in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) die zijn gewijzigd als gevolg van de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa. In het ontwerpbesluit wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de regeling voor ABP-pensioenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen over de keuze voor de franchise en de toegankelijkheid van de toelichting. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Keuze franchise

In het voorliggende besluit wordt voor de toepassing van de franchise met ingang van 1 januari 2014 uitgegaan van de franchise die van toepassing is op beroepsmilitairen. *(zie noot 1)* Deze franchise wijkt af van de franchise die wordt gehanteerd voor ambtenaren die vallen onder het ABP pensioen. In de toelichting wordt aangegeven dat deze afwijking samenhangt met de overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel. Door aan te sluiten bij de franchise die geldt voor beroepsmilitairen blijft, blijkens de toelichting, het Appa-pensioen grosso modo gehandhaafd op het niveau dat gold onder het eindloonstelsel. *(zie noot 2)* De Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa zet verdere stappen om de regeling van pensioenen voor politieke ambtsdragers te laten aansluiten op het ABP-pensioen voor overheidswerknemers. *(zie noot 3)* Een onderdeel hiervan is de invoering van een middelloonstelsel. Als motivering voor het invoeren van een middelloonregeling wordt in de toelichting bij die wet gesteld dat de Appa weliswaar formeel een eindloonregeling is, maar materieel min of meer geënt is op het middelloon, omdat er binnen het politieke ambt geen sprake is van salariscroei door carrièrestappen. Daarnaast wordt een Appa-pensioen per functie bepaald. Tevens zijn eindloonregelingen uitzonderingen geworden en sluit een middelloonregeling meer aan op de pensioenregeling voor overheidswerknemers. *(zie noot 4)*

De Afdeling wijst erop dat het oogmerk van de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa is om aan te sluiten bij de regeling van het ABP-pensioen voor overheidswerknemers. Daarbij is

expliciet ook gekozen voor een middelloonstelsel. De keuze in dit ontwerpbesluit voor een franchise die feitelijk weer leidt tot een eindloonstelsel, past daar niet bij. Daarnaast wordt in de overige bepalingen van het voorstel wel aansluiting gezocht bij de ABP-regeling, bijvoorbeeld waar het de pensioengrondslag, opbouw en indexatie betreft. Een afwijking op één onderdeel moet in dat geval dragend worden gemotiveerd. De motivering die in de toelichting wordt gegeven om af te wijken van de franchise geeft onvoldoende inzicht in de reden waarom op dit punt het uitgangspunt van aansluiting bij de ABP-regeling wordt losgelaten.

De Afdeling adviseert deze afwijking alsnog dragend te motiveren en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Toegankelijkheid van de toelichting

Hoofdstuk 3 van het ontwerpbesluit ziet op het pensioen en de inhoudingen tot 1 januari 2014. In dit hoofdstuk is de pensioenregeling zoals die gold tot 2014 opgenomen, alsmede de in de Appa en de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa opgenomen (overgangs)bepalingen die voor afwijkende periodes gelden. Het hoofdstuk wordt zeer summier toegelicht. Gelet op de bepalingen in het voorgestelde hoofdstuk 3 kunnen met betrekking tot de onderscheiden periodes verschillende parameters gelden. Aan de hand van de bepalingen en de toelichting wordt niet zonder meer duidelijk wat daarvan de invloed is op de berekening van de pensioenaanspraak. De Afdeling wijst erop dat in het pensioenreglement van het ABP het overgangsrecht in de toelichting bij de betreffende artikelen op een toegankelijke wijze is toegelicht. (*zie noot 5*) Tegen die achtergrond adviseert de Afdeling een vergelijkbare toelichting op te nemen bij het ontwerpbesluit om zo de toegankelijkheid van het ontwerpbesluit te vergroten.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 11 december 2013

1. Keuze franchise

De overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel die onder meer in de Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa geregeld is, beoogde geen wijzigingen in de pensioenopbouw van politieke ambtsdragers. De wetswijziging diende een neutraal of zeer beperkt effect op de pensioenaanspraken te hebben. Aan de hand van zogeheten maatmensberekeningen zijn de effecten van de verschillende franchisebedragen voor de pensioenopbouw in kaart gebracht. Indien de in het Besluit pensioen politieke ambtsdragers opgenomen franchise vervangen zou worden door de lagere middelloonfranchise zou dit betekenen dat er over een groter deel van het inkomen pensioen opgebouwd kan worden. De maatmensberekeningen hebben uitgewezen dat dit een versterkte pensioenopbouw van circa 5% per jaar tot gevolg zou hebben. Dit acht de regering niet gewenst. Door het in dit besluit opgenomen franchisebedrag te handhaven, is er geen sprake van een versterkte pensioenopbouw en is het effect op de pensioenopbouw grosso modo neutraal. De toelichting is op dit punt aangepast.

2. Toegankelijkheid van de toelichting

Hoofdstuk 3 heeft betrekking op het pensioen en de inhouding tot 1 januari 2014. Het

overgangsrecht zoals dat in de Appa in de hoofdstukken 4, 11 en 22 was opgenomen en dat vanwege de overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel per 1 januari 2014 uit de wet is geschrapd, is in dit hoofdstuk integraal opgenomen. Daarmee is de kenbaarheid verzekerd van regels die van belang blijven voor de opbouw van aanspraken gedurende dienstjaren die liggen vóór 1 januari 2014.

Inderdaad is de toelichting van dit hoofdstuk tamelijk summier, hetgeen de volgende oorzaken heeft. Het overgangsrecht is ongewijzigd overgezet van de wet naar het besluit met het doel om de wet na 1 januari 2014 niet langer te belasten met oud recht. Ten tijde van de invoering van de verschillende overgangsrechtelijke bepalingen, is dit in de memories van toelichting bij de wet toegelicht. Er heeft nu geen inhoudelijke wijziging plaatsgevonden, die aanleiding gaf om te worden toegelicht. Vanaf 1 januari 2014 gaat de nieuwe regeling van het middelloonstelsel gelden. De opbouw van aanspraken op eigen pensioen over dienstjaren vóór 1 januari 2014 wordt niet aangetast en wordt vastgesteld aan de hand van hoofdstuk 3 van het Besluit pensioen politieke ambtsdragers. Dat betekent dat ook voor degene die in functie blijft in 2014 de opgebouwde pensioenaanspraken per 31 december 2013 worden vastgesteld in de eindloonsystematiek. Dit is ook meteen het verschil met het overgangsrecht in het Pensioenreglement van het ABP: dát overgangsrecht blijft in veel gevallen doorlopen en is om die reden toegankelijk in het Pensioenreglement zelf toegelicht. In de toelichting op hoofdstuk 3 is de systematiek van het oude overgangsrecht in hoofdstuk 3 nader verduidelijkt.

Ik moge U hierbij, het hierbij gevoegde ontwerp-besluit en de nota van toelichting wederom doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

(1) Zie artikel 2.1.4

(2) Toelichting, hoofdstuk 2, paragraaf 1, tweede alinea.

(3) Kamerstukken II 2012/13, 33 565, nr. 3, blz. 2.

(4) Kamerstukken II 2012/13, 33 565, nr. 3, blz. 2-3.

(5) Pensioenreglement 2013 van het ABP.

[Gehele tekst ontwerp-regeling met toelichting \(pdf, 249 kB\)](#)