



(ADVIES MODERNISERING EN FONDSVORMING
POLITIEKE PENSIOENEN)



**ADVIES MODERNISERING
EN FONDSVORMING
POLITIEKE PENSIOENEN**

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

Oktober 2006

Colofon

Uitgave

Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers
p/a Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
info@minbzk.nl
www.minbzk.nl

Ontwerp

Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag

Druk

Drukkerij Hega, Den Haag

Productiebegeleiding

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Communicatie en Informatie/Grafische en Multimediale Diensten

Oktober 2006
46093/6868-GMD53

Voorwoord

Politieke ambtsdragers hebben een eigenstandige wettelijke pensioenvoorziening. Veel elementen van de pensioenvoorziening voor ambtenaren zijn daarin opgenomen. De laatste jaren zijn er echter door de stormachtige ontwikkelingen in de pensioenwereld aanmerkelijke verschillen ontstaan tussen de pensioenaanspraken voor politici en die voor ambtenaren. De commissie heeft op grond van haar analyse over de pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers geconcludeerd dat een afzonderlijke pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers alleen is gerechtvaardigd als de kenmerken van een politieke functie aanleiding geven voor ten opzichte van ambtenaren afwijkende pensioenaanspraken. Het is de vraag of er nog specifieke gronden zijn aan te wijzen in een politiek ambt die een afwijkende pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers ondersteunen. Een nadere beschouwing van de verschillen tussen de pensioenvoorziening voor ambtenaren en voor politieke ambtsdragers rechtvaardigen nu echter naar het oordeel van de commissie geen principiële verschillen in pensioenaanspraken. Niettemin kan het gewenst zijn in de toekomst wel afwijkende pensioenaanspraken voor politieke ambtsdragers vast te leggen.

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is zoals eerder aangegeven sinds jaar en dag sterk geënt op de pensioenvoorziening van het overheidspersoneel. De ambtelijke pensioenregeling is neergelegd in een overeenkomst die het resultaat is van periodieke onderhandelingen tussen overheidswerkgevers en -werknemers. De Appa-pensioenregeling is neergelegd in een wet met eigen besluitvormingsvereisten. Inmiddels is in de pensioenwereld een ingrijpende moderniseringsslag afgerond. De commissie constateert nu een kloof tussen de ambtelijke en politieke pensioenen. Er is een ingrijpende inhaalslag nodig om de politieke pensioenen te moderniseren. Oorzaak van de achterstand is mede gelegen in de afwijkende besluitvormingsstructuur (het wetgevingsproces) die de benodigde aanpassingen van de politieke pensioenen vertraagt.

De financieringswijze van de huidige pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers wijkt af van wat voor pensioenvoorzieningen gebruikelijk is. Vrijwel elke pensioenvoorziening wordt door kapitaaldekking uit een fonds gefinancierd. De pensioenuitkeringen op grond van de Appa worden echter zonder kapitaaldekking gefinancierd uit de begroting van de verschillende bestuursorganen. De vraag is aan de orde of de pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers ook wordt gediend met fondsfinanciering.

Op grond van bovenstaande overwegingen adviseert de commissie te streven naar deelname aan het pensioenfonds voor overheidspersoneel. In beginsel volgen de politieke pensioenen de pensioenvoorziening voor overheidspersoneel. Indien een politieke functie dat vereist, kunnen in een eigen Appa-regeling afwijkende bepalingen worden opgenomen. De geconstateerde achterstanden in de pensioenvoorziening voor politici worden daarmee in een keer opgelost. In de toekomst blijft de pensioenvoorziening automatisch bij de tijd. Door aansluiting te zoeken bij een fonds kan ook voor politieke pensioenen worden geprofiteerd van het fondsrendement terwijl de financiële risico's beperkt zijn.

De financiële implicaties van dit advies zijn afhankelijk van de nog te maken keuze of in het verleden opgebouwde pensioenaanspraken in het fonds worden meegefinancierd. Daarnaast heeft de fasering van de invoering van het advies invloed op de financiële gevolgen. Deze moeten nog nader worden bepaald.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
	1.1 Adviesopdracht	7
	1.2 Leeswijzer	7
	1.3 Aanloop naar het pensioenadvies	7
2	Uitgangspunten	9
3	Het Appa-pensioenstelsel: de huidige praktijk	11
	3.1 Inleiding	11
	3.2 Financiering en premie	11
	3.3 Uitvoering	11
	3.4 Het doorvertalen van het ABP-pensioenreglement naar de Appa	12
	3.5 Risico's uitvoeringspraktijk	13
	3.6 Samenvatting	13
4	Fondsvorming Appa	15
	4.1 Inleiding	15
	4.2 De inhoud van de aanspraken	15
	4.3 De onderbrenging in een fonds in relatie tot de waarborg van de pensioenbetaling	16
	4.4 Financiering in relatie tot de solidariteit binnen een fonds	16
	4.5 Financiering in relatie tot de bevoegdheden van het fondsbestuur en de wetgever	16
	4.6 De mogelijkheden voor een Appa-pensioenfonds	18
	4.7 Samenvatting fondsvorming	19
	4.7.1 Fondsvorming in het algemeen	19
	4.7.2 Mogelijkheden zelfstandig pensioenfonds	20
5	Deelname aan een pensioenfonds	21
	5.1 Inleiding	21
	5.2 Deelname aan de ABP-regeling	21
	5.2.1 Integrale deelname in het ABP-fonds	21
	5.2.2 Eigen regeling binnen het ABP-fonds	22
	5.3 Conclusie deelname aan een pensioenfonds	22
6	Advies modernisering en fondsvorming Appa-pensioenen	23
	Bijlagen	25
	I Inhoud huidige Appa-pensioenregeling	25
	II Verschillen Appa-pensioenregeling en ABP-pensioenregeling	26
	III Verschuiving in financiering van de pensioenvoorziening	28
	IV Opname militaire pensioenen in het ABP-fonds	29
	V Samenstelling adviescommissie	30

1.1 Adviesopdracht

Dit derde advies van de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers betreft het pensioenstelsel van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). Bij brief van 15 maart 2005 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de commissie de opdracht gegeven een advies uit te brengen over modernisering van het pensioenstelsel in de Appa. In dit advies worden op basis hiervan de volgende twee vragen uit de adviesopdracht beantwoord:

1. In hoeverre en op welke wijze dient de modernisering van de Appa-pensioenen te worden vormgegeven?
2. Dient er te worden overgegaan tot fondsvorming en kapitaaldekking van het pensioendeel van de Appa?

De aanleiding voor een adviesopdracht met deze strekking komt voort uit de motie Van der Hoeven c.s. van 20 februari 2001 (TK 26 043, nr. 25). De Tweede Kamer heeft in deze motie geconstateerd dat de Appa niet voorziet in een overgang naar volledige kapitaaldekking van en fondsvorming voor de pensioenen van politieke ambtsdragers en dat eveneens niet voorzien is in een centrale pensioenadministratie voor de Appa. De Tweede Kamer was van mening dat gehele of gedeeltelijke bekostiging van de pensioenen uit de lopende begroting op gespannen voet kan staan met de wenselijkheid van een onafhankelijk beheer van de hiermee gemoeide middelen.

De Kamer heeft om deze redenen de regering verzocht een voorstel aan de Kamer voor te leggen waarin de volgende zaken aan de orde komen:

- een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsvorming voor alle politieke ambtsdragers op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau, zo mogelijk onder te brengen bij een pensioenfonds, bijvoorbeeld het ABP;
- een bijbehorende overgangsregeling, van toepassing indien tot een overgang wordt besloten;
- een centrale pensioenadministratie voor politieke ambtsdragers.

1.2 Leeswijzer

De adviesopdracht leidt tot de volgende opzet van het advies. Allereerst worden de politiek-bestuurlijke uitgangspunten uiteengezet die de commissie heeft gehanteerd bij het opstellen van het advies.

Het vertrekpunt is het huidige pensioenstelsel voor politieke ambtsdragers. Dat komt in hoofdstuk 3 aan de orde. De vraag of deze pensioenvoorziening nog bij de tijd is, wordt in hoofdstuk 4 beantwoord. Onderzocht wordt vervolgens of een zelfstandig pensioenfonds voor de Appa een oplossingsrichting biedt aan de hand van principiële argumenten als de inhoud van aanspraken, de waarborg van de pensioenbetaling, de solidariteit in een fonds, de bevoegdheden van het fondsbestuur en tot slot de levensvatbaarheid van een zelfstandig fonds.

Vervolgvraag is of het onderbrengen van de Appa-pensioenvoorziening bij een bestaand pensioenfonds tot de mogelijkheden behoort. Het ABP-fonds is dan een voor de hand liggende mogelijkheid. Er zijn dan twee varianten. In de eerste variant wordt het ABP-reglement onverkort van toepassing verklaard op de Appa-pensioenen. In de tweede variant is er sprake van participatie in het fonds terwijl een eigenstandige Appa-regeling de aanspraken regelt (zuilbenadering). Vervolgens wordt in het slothoofdstuk een eindconclusie getrokken.

1.3 Aanloop naar het pensioenadvies

De minister van BZK heeft in 2001 een ambtelijke werkgroep met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen, de griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opdracht gegeven de mogelijkheden van fondsvorming en kapitaaldekking voor de Appa te onderzoeken.

Aan de eerdere adviescommissie Beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur was de opdracht gegeven om aan de hand van de bevindingen van deze ambtelijke werkgroep een oordeel over deze materie te geven. Het rapport van de werkgroep was echter niet tijdig beschikbaar, waardoor in het eerdere adviesrapport 'Over dienen en verdienen' de deelvragen over de organisatie en financiering van de Appa onbeantwoord zijn gebleven.

Vervolgens is besloten de activiteiten van de ambtelijke werkgroep stil te leggen. Daarvoor in de plaats heeft de Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers opnieuw de opdracht gekregen om over de pensioenmaterie een advies uit te brengen.

Voor de volledigheid memoreert de commissie dat in het eerdere advies al wel een inconsistentie is geconstateerd in de groepen ambtsdragers die onder de Appa zijn gebracht. Een consistente doelgroep van Appa-gerechtigden vergemakkelijkt het voeren van een samenhangend beleid voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers in het algemeen.

Daarom valt niet in te zien waarom leden van de Eerste Kamer der Staten-Generaal niet onder de Appa zijn gebracht. Dit geldt eveneens voor de overige gekozen ambtsdragers als gemeenteraadsleden en de leden van provinciale staten. Het argument dat het hier functies betreft die naast een hoofdfunctie elders in de samenleving worden uitgeoefend, kon volgens de commissie geen invloed hebben op een antwoord op de vraag of er aanspraak dient te bestaan op een pensioen- en wachtgeldvoorziening in de zin van de Appa. De commissie was van mening dat dit ook bij deeltijdfuncties het geval moet zijn. Ook opname van de burgemeesters en de commissarissen van de Koningin in de Appa ligt voor de hand.

De huidige situatie waarin gemeenten en provincies op facultatieve basis kunnen voorzien in een pensioenvoorziening en een uitkering bij aftreden is niet wenselijk. Dit kan leiden tot een ongewenst verschil in aanspraken tussen individuele gemeenten en provincies.

Het kabinet heeft uiteindelijk besloten de Appa-regeling te reserveren voor fulltime ambtsdragers. Dat betekent dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Appa alleen de burgemeesters en commissarissen van de Koningin onder de wachtgeld- en pensioenvoorziening van de Appa worden gebracht. De facultatieve pensioen- en wachtgeldvoorzieningen voor raads- en statenleden worden in lijn met het kabinetsstandpunt onmogelijk gemaakt.

Uitgangspunt 1: Politieke ambtsdragers hebben recht op een goed pensioen

In het eerdere advies 'Over dienen en verdienen' is aangegeven dat het dienen van de publieke zaak de doorslaggevende factor is om een politiek ambt te vervullen. Maar daar dient wel een passende beloning tegenover te staan. Als uitgesteld salaris dient de pensioenvoorziening in deze afweging te worden betrokken. Maar ook vanuit het gezichtspunt van goed werkgeverschap moeten politieke ambtsdragers uitzicht hebben op een goede pensioenvoorziening. De pensioenvoorziening moet passend zijn bij het belang en de verantwoordelijkheid van het ambt en toereikend zijn om de aantrekkelijkheid van het ambt te blijven waarborgen.

Uitgangspunt 2: Er is pariteit tussen de pensioenvoorziening voor overheidswerknemers en politieke ambtsdragers

Het is kabinetsbeleid dat de Appa in beginsel de pensioenregeling voor het overheidspersoneel volgt, zij het dat aanpassingen vaak op een later moment plaatsvinden. Aangezien de rechtspositie van politieke ambtsdragers steeds meer wordt geënt op de rechtspositie van (rijks)ambtenaren (indexatie salarissen, invoeren sollicitatieplicht), blijft dit uitgangspunt ook voor de pensioenvoorziening aangewezen.

Uitgangspunt 3: De pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers kan afwijken van die van ambtenaren als de politieke functie dat rechtvaardigt

De noodzaak voor een afwijkende pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers is geleidelijk afgenomen. De meeste pensioenfondsen zijn inmiddels overgegaan op een middelloonstelsel waardoor het probleem van pensioenbreuken aan belang heeft ingeboet. Ook door de mogelijkheid van waardeoverdracht behoren pensioenbreuken tot het verleden. Het uitgangspunt is echter dat politieke ambtsdragers geen nadeel moeten ondervinden in hun pensioenopbouw ten opzichte van werknemers wanneer zij (tijdelijk) kiezen voor een politieke loopbaan. Dat zou kunnen betekenen dat voor politieke ambtsdragers aanvullende voorzieningen kunnen worden getroffen als de politieke functie dat in vergelijking met een ambtelijke functie rechtvaardigt. Politieke ambtsdragers mogen in hun pensioenaanspraken niet worden benadeeld vanwege het afwijkende risicoprofiel van een politiek ambt.

Uitgangspunt 4: Er is behoefte aan een onafhankelijk oordeel over politieke pensioenen

In het advies over de salarisontwikkeling van politieke ambtsdragers werd geconstateerd dat besluitvorming over het salaris van politieke ambtsdragers een moeizaam proces is. Er is daar een voorstel gedaan voor een besluitvormingsstructuur die erop is gericht één keer per kabinetsperiode door een externe adviescommissie een onafhankelijk oordeel te geven over de bezoldiging en secundaire arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers en topambtenaren in de sector Rijk. Voor politieke pensioenen is een dergelijk onafhankelijk institutioneel mechanisme ook aangewezen om aanpassingen van pensioenen voor politieke ambtsdragers uit de politieke discussie te halen.

Uitgangspunt 5: Er moet ruimte zijn voor individuele aanpassingen en aanvullingen

De huidige Appa-pensioenvoorziening is nu een standaardvoorziening die voor alle Appa gerechtigden hetzelfde uitwerkt. Er zijn binnen de huidige pensioenvoorziening geen mogelijkheden voor individuele aanvullingen. Een pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers moet in de toekomst de mogelijkheden voor maatwerk bieden door middel van zelf te financieren individuele keuzemogelijkheden.

3.1 Adviesopdracht

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) geeft aanspraken op pensioen¹ en uitkering aan ministers, staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer, gedeputeerden en wethouders². Daarnaast is de Appa van overeenkomstige toepassing verklaard op de dagelijks bestuursleden van de Waterschappen, de Nationale ombudsman en de leden van het Europees Parlement. Bijlage 1 geeft een beknopt overzicht van de huidige Appa-pensioenaanspraken. In de huidige situatie is het kabinetsbeleid dat de Appa de ABP-regeling volgt. In principe worden veranderingen in de ABP-regeling doorvertaald in de Appa. Deze doorwerking vereist elke keer als het ABP-reglement wijzigt, een politieke discussie in hoeverre deze wijzigingen in de Appa moeten worden overgenomen. Er treedt daardoor elke keer in de Appa een naijleffect op.

In dit hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of het mogelijk en/of wenselijk is de wijzigingen die in de afgelopen jaren in het ABP-pensioenreglement zijn doorgevoerd, te vertalen in de Appa pensioenregeling.

3.2 Financiering en premie

De Appa-pensioenaanspraken zijn inhoudelijk in hoge mate afgestemd op die van de overheidswerknemers die zijn aangesloten bij het ABP. Anders dan bij het ABP vindt er echter geen fondsvorming plaats. De Appa-pensioenen zijn begrotingsgefinancierd. De financiering van de uit te betalen pensioenen en waardeoverdrachten geschiedt rechtstreeks vanuit de begroting van de desbetreffende overheidsorganisatie. In de huidige constellatie zijn er voorzieningen op de begrotingen van het Rijk (ministers, leden Tweede Kamer e.a.), de afzonderlijke provincies (gedeputeerden) en gemeenten (wethouders) voor in het begrotingsjaar te verrichten pensioenuitkeringen op grond van de Appa. De Appa zelf verplicht niet tot reservering van kapitaal gedurende de tijd dat het pensioen wordt opgebouwd. Wel verplicht het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten een voorziening op de begroting te treffen voor Appa-pensioenen gezien de onvoorspelbaarheid van de waardeoverdrachten.

Waar er geen fonds is gevormd, hoeven ook geen pensioenpremies door de “werkgever” te worden afgedragen. Het overheidsorgaan betaalt de pensioenuitkering uit de lopende begroting. Aangezien het echter redelijk werd geacht dat politieke ambtsdragers ook zelf bijdragen aan hun pensioenvoorziening, is geregeld dat op hun inkomen een bijdrage wordt ingehouden. Die eigen bijdrage is gelijk aan die welke een overheidswerker bij het ABP voor zijn pensioenvoorziening betaalt. De bijdrage komt ten gunste van de betreffende begroting, waaruit het pensioenrecht wordt gefinancierd. Bij waardeovername van elders opgebouwd pensioenkapitaal komt dat pensioenkapitaal ook ten gunste van de begroting van de ontvangende overheidsorganisatie.

3.3 Uitvoering

De uitvoering van de Appa-pensioenen is decentraal georganiseerd per bestuurslaag.

De uitvoering van de Appa is formeel een taak van het Rijk (voor ministers, staatssecretarissen, leden Tweede Kamer, leden Europees parlement en de voorzitter van de Eerste Kamer) en van iedere provincie (gedeputeerden) en gemeente (wethouders) afzonderlijk.

De meeste provincies en gemeenten hebben hun uitvoeringstaak contractueel bij dezelfde uitvoerder uitbesteed. Er is een beperkt aantal gemeenten dat de Appa zelf uitvoert of een andere uitvoerder heeft gekozen. Op rijksniveau is voor de uitvoeringstaak één uitvoerder gecontracteerd. Geconstateerd wordt dat de feitelijke uitvoering nu bij verschillende uitvoerders is ondergebracht.

Voor de Appa-belanghebbenden op rijksniveau is een centrale opbouwadministratie ingericht en worden jaarlijks pensioenopgaven door de gecontracteerde uitvoeringsorganisatie verstrekt. Voor de lokale ambtsdragers is ook een dergelijke opbouwadministratie voorhanden.

¹ Onder pensioen wordt verstaan een levenslange inkomensvoorziening bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar (ouderdomspensioen) en bij overlijden (nabestaandenpensioen en wezenpensioen).

² Na invoering van de wetsvoorstellen die voortkomen uit het advies ‘Over dienen en verdienen’ van april 2004 van deze commissie zullen ook de commissarissen van de Koningin, de burgemeesters en de voorzitters en dagelijks bestuursleden van de Waterschappen rechtstreeks onder de werking van de Appa vallen.

3.4 *Het doorvertalen van het ABP-pensioenreglement naar de Appa*

Wijzigingen in het ABP-reglement worden altijd met een vertraging doorgevoerd in de Appa. Allereerst moet het kabinet een beleidsbeslissing nemen of een wijziging in het ABP-reglement moet worden overgenomen in de Appa. Vervolgens vergt de wijziging van de Appa een wetswijziging die ten opzichte van een ABP-reglementswijziging veel meer tijd kost³. Dit verklaart het najleffect van wijzigingen in de Appa.

Op dit moment is sprake van een aanmerkelijk verschil in aanspraken tussen de Appa en de ABP-regeling omdat sinds 2003 in het ABP-pensioenreglement meerdere ingrijpende wijzigingen zijn doorgevoerd. De belangrijkste veranderingen zijn de invoering van een middelloonstelsel en de versoering van het nabestaandenpensioen. Voorts is een zogeheten versterkt ouderdomspensioen ingevoerd in verband met het vervallen van de fiscale facilitering van vervroegde uittreding en prépensioen per 1 januari 2006. Het opbouwpercentage is verhoogd van 1,75% tot 2,05% en de franchise (aftrek wegens recht op AOW) is verlaagd naar € 9 600. Daarnaast is een aantal kleinere wijzigingen aangebracht. In het overzicht in bijlage II zijn de huidige verschillen tussen de ABP-regeling en de Appa opgenomen. Deze wijzigingen in het ABP-reglement hebben nog geen doorwerking gekregen in de Appa-pensioenregeling. De beleidsbeslissingen zijn nog niet genomen omdat het kabinet alvorens deze aanpassingen te doen eerst dit advies over de modernisering van de integrale Appa-regeling wilde afwachten. Het wetgevingstraject is daarom nog niet in gang gezet.

In tegenstelling tot het op een later moment doorvertalen van het ABP-reglement naar de Appa, worden de afspraken van het ABP over de indexatie van de ingegane pensioenen in de Appa direct doorgevoerd (met inbegrip van kortingen en eventuele inhaalindexatie). De Appa voorziet hier zelf in.

Aan de hand van alle veranderingen in de ABP-regeling sinds 2002 wordt een overzicht gegeven van de wijziging die nog niet in de Appa-regeling zijn doorgevoerd.

Overzicht van op of na 1 januari 2003 in de ABP-regeling doorgevoerde wijzigingen die niet zijn doorvertaald in de Appa-regeling

1. *Gewijzigde systematiek van indexeren van ingegane pensioenen*
2. *Middelloonregeling*
3. *Pensioengevend maken variabele looncomponenten*
4. *Halvering NP 65+*
5. *Invoering PartnerPlusPensioen*
6. *Beperken collectieve premievrije opbouw tot 70% bij arbeidsongeschiktheid*
7. *Collectieve opbouw bij werkloosheid teruggebracht naar 37,5%*
8. *Afschaffing Flexibel Pensioen en Uitkering (FPU)*
 - *Verhoogde opbouw OP per 2006 (2,05% en franchise van € 9600)*
 - *Inkoop OP over diensttijd tot 1 januari 2006 met uitstelfinanciering*
 - *Flexibele ingangsdatum OP (tussen 60 – 70 jaar)*
 - *Mogelijkheid van deeltijd OP*
9. *Uitruil van OP naar NP*

Een gedetailleerd overzicht van de verschillen tussen de huidige Appa-pensioenregeling en de ambtenarenpensioenen is opgenomen in een tabel in bijlage II. In de tabel wordt de afweging gemaakt in hoeverre het wenselijk en/of mogelijk is deze verschillen op te heffen in de Appa-regeling. Ook is aangegeven of de Appa-regeling hogere of lagere aanspraken kent dan de huidige ABP-regeling. Daarbij is ook aangetekend of deze afwijkingen gerechtvaardigd zijn, gezien de specifieke kenmerken van een politieke functie. De conclusie van deze analyse is dat slechts op een paar specifieke punten voor politieke ambtsdragers een afwijking van de ABP-regeling kan worden beargumenteerd.

³ Indien de wetswijziging ook betrekking heeft op Kamerleden dient de Appawijziging met een tweederde meerderheid te worden aangenomen.

3.5 Risico's uitvoeringspraktijk

In de praktijk is er sprake van een toenemend aantal te maken keuzes op het pensioenterrein bij het toetreden tot of het uittreden uit een Appa-functie. Voor een goede informatieverstrekking en advisering moeten de uitvoeringsinstanties beschikken over een ruime expertise rond een groot aantal uitvoeringsvragen. Eén daarvan is de advisering aan de betrokkene over de voors en tegens van waardeoverdracht, met al zijn consequenties voor de aanspraken⁴. Verder dienen de uitvoerders te beschikken over kennis over de geboden keuzemogelijkheden in pensioenregelingen (hoog/laag, eerder of later met pensioen, uitruil OP/NP en NP/OP en bijspaarmogelijkheden). Ook bestaat er veel behoefte aan het bieden van integrale informatie over pensioenen (veel politieke ambtsdragers waren immers voorheen elders werkzaam).

Bovendien zijn in de Appa in de loop van de tijd veel veranderingen doorgevoerd zoals het verschil in opbouwpercentages tussen de oude en de nieuwe regeling en het verschil in pensioenopbouw tijdens ontslaguitkering tussen de beide regelingen. Van uitvoerders wordt verwacht dat zij zowel de nieuwe als de oude regelingen kennen. Het behoeft geen betoog dat aan al die informatieverstrekking en advisering grote financiële risico's zijn verbonden en dat, los van de deskundigheid in de uitvoering, de kosten van decentrale gespreide uitvoering veel hoger zullen liggen dan de kosten bij een gecentraliseerde uitvoering.

3.6 Samenvatting

Door de versnipperde organisatie van de uitvoering is niet gegarandeerd dat de uitvoering voor iedere gewezen ambtsdrager op dezelfde wijze plaatsvindt. Tevens is bij de vaststelling van de Appadienstijd voor pensioenberekening de decentrale uitvoering een handicap als Appagerechtigden meerdere politieke functies op verschillende bestuurlijke niveaus hebben bekleed. Daarnaast dreigen er problemen in de huidige uitvoeringspraktijk te ontstaan door de toenemende complexiteit van de pensioenen. De versnipperde uitvoering over de verschillende overheidslagen en uitvoerders is tegen deze achtergrond inefficiënt maar ook risicovol.

Er is in korte tijd een kloof ontstaan tussen het ABP-reglement en de Appa. Het ABP-reglement is in een hoog tempo ingrijpend gewijzigd. Fundamentele wijzigingen in het ouderdomspensioen (introductie van het middelloonstelsel en invoering van een flexibel pensioen) zijn (nog) niet doorvertaald naar de Appa.

In beginsel volgt de Appa de wijzigingen in het ABP-pensioenreglement. Nu dit zo fors is gewijzigd, is het de vraag of een soortgelijke inhaalslag van de Appa volstaat. Hoewel een politiek ambt op slechts een beperkt aantal inhoudelijke punten een afwijkende pensioenregeling rechtvaardigt, blijkt in de praktijk het handhaven van twee afzonderlijke pensioenstelsels (fonds- en begrotingsgefinancierd) met daartussen allerlei koppelingsmechanismen geen werkbare optie meer.

⁴ Bedoeld wordt de (wettelijke) termijnen voor aanvraag van een offerte voor waardeoverdracht, de inhoud van het pensioenpakket, de wijze van indexering, de consequenties als aanspraken achterblijven bij het 'oude' pensioenfonds, de gevolgen voor het recht op nabestaandenpensioen bij overlijden tijdens de slaperstatus (bij een risicogedekt NP), de pensioenhiaten als gevolg van 'gebroken' dienstlijnen, de wijze waarop de verdere pensioenopbouw bij arbeidsongeschiktheid is geregeld, de toepassing van de wet bij vererving bij scheiding.

4.1 Loonontwikkeling politieke ambtsdragers

Allereerst is de vraag aan de orde of er principiële argumenten zijn die voor of tegen kapitaaldekking en fondsvorming van de pensioenvoorziening van politieke ambtsdragers pleiten. De vraag is uitgesplitst in de volgende onderwerpen:

- de inhoud van de aanspraken;
- de waarborg van de pensioenbetaling;
- de solidariteit;
- de bevoegdheden van het fondsbestuur;
- de mogelijkheden voor een zelfstandig Appa-pensioenfonds.

Na behandeling van deze aspecten zal worden aangegeven of in beginsel fondsvorming voor de Appa-regeling mogelijk en wenselijk is.

4.2 De inhoud van de aanspraken

In tegenstelling tot het huidige financieringssysteem in de Appa heeft financiering via kapitaaldekking een relatie met de inhoud van de pensioenaanspraken. De inhoud van de pensioenaanspraken, de ontwikkeling van de rentevoet, de opbrengst van de beleggingen en de hoogte van de lonen zijn van invloed op de hoogte van de aan het fonds af te dragen premie. De pensioenen moeten immers uit de premie- en beleggingsopbrengsten betaald worden. Een pensioenfondsbestuur zal elke keer dat de premie opnieuw moet worden vastgesteld (doorgaans jaarlijks), een beoordeling maken of degenen die zij vertegenwoordigen (werkgevers en werknemers) bereid zijn de nieuw vast te stellen premie te betalen. Het betaalbaar houden van het pensioen kan namelijk niet alleen door premieaanpassing worden bereikt, maar ook door de pensioenaanspraken aan te passen. Als de dekkingsgraad – de verhouding tussen vermogen en pensioenverplichtingen – onder het vereiste niveau terecht komt, is de keuze óf een hogere premie óf een verslechtering van de aanspraken of beide. Onder aanspraken wordt hier ook verstaan de indexerings- of de aanpassing aan de gestegen prijzen of welvaart - van de ingegane pensioenen en de uitzichten op pensioen.

In de Appa bestaat er momenteel geen enkele relatie tussen premie en aanspraken. De pensioenen worden volledig uit de begroting betaald. De inhouding is een pseudo-premie en komt overeen met de percentages die bij overheids-personeel gelden en vloeit terug in de kas van de budgethouder. De aanpassing van de Appa-aanspraken vindt ad hoc plaats, afhankelijk van de wijziging van de pensioenen voor overheids-personeel. Er is geen automatisme; van elke wijziging in de ABP-regeling wordt beleidsmatig en politiek beoordeeld of die vertaald moet worden in de Appa. Een uitzondering is de wijziging in de hoogte van de pensioenpremie van het overheids-personeel. Die werkt wel automatisch door in de inhouding op de beloningen van de politieke ambtsdragers.

In het verleden is de rechtspositie van politieke ambtsdragers voor een groot deel geënt op de rechtspositie van ambtenaren. De specifieke kenmerken van een politiek ambt rechtvaardigden echter op onderdelen een afwijkende rechtspositie. Het ligt voor de hand dat ook de hiervoor genoemde relatie met de ambtelijke rechtspositie voor de inhoud van de pensioenaanspraken tot stand komt als de Appa overgaat tot kapitaaldekking en fondsvorming. De overstap naar fondsvorming en kapitaaldekking op zichzelf verandert overigens niets aan de op dat moment bestaande aanspraken en uitzichten.

Ervan uitgaande dat de deelnemers (ambtsdragers) aan een Appa-fonds zelf een deel van de bijdragen in het fonds voor hun rekening nemen, zal de consequentie van kapitaaldekking en de vorming van een Appa-fonds zijn dat de omvang van de Appa-aanspraken neerslaat in de hoogte van de premie.

Samenvatting:

Met het oog op de wens om te komen tot normalisering van de rechtspositie van politieke ambtsdragers, is het wenselijk dat ook in de Apparegeling de relatie tussen de hoogte van de pensioenpremie en aanspraken voor betrokkenen 'voelbaar' wordt. Veranderingen in de pensioenaanspraken, de ontwikkeling van de rentevoet, de opbrengst van de beleggingen en de hoogte van de lonen hebben dan effect op de hoogte van de aan het fonds af te dragen premie.

4.3 De onderbrenging in een fonds in relatie tot de waarborg van de pensioenbetaling

De Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) verplicht om een pensioenafpraak tussen werkgever en werknemer onder te brengen in een fonds of bij een verzekeraar. In art. 1.7 PSW is daarop echter een uitzondering gemaakt voor pensioenvoorzieningen die bij wet of AMvB geregeld zijn. De Appa valt onder die uitzondering. De PSW laat dus uitdrukkelijk de ruimte om pensioenvoorzieningen niet in een fonds onder te brengen. Bij de Appa is dat het geval; de Appa is een wettelijke pensioenvoorziening, waardoor ook de financiering (begroting) mag afwijken van die voor werknemers. De achtergrond van de PSW-plicht tot onderbrenging in een fonds of bij een verzekeraar is het veiligstellen van de pensioenaanspraken van de werknemer, door die aanspraken buiten de risicosfeer van de onderneming te brengen. De werkgever heeft daardoor niet de mogelijkheid het opgebouwde kapitaal aan te wenden voor de financiering van ondernemingsactiviteiten.

De bedoeling van de PSW-verplichting heeft voor de financiering van de Appa geen of nauwelijks betekenis. De overheid kan immers niet failliet gaan, waardoor er nauwelijks of geen risico is dat het kapitaal om de pensioenen uit te keren niet aanwezig is. Wel zou er een risico kunnen zijn dat de overheid niet bereid zou zijn de pensioenen te betalen, omdat er bijvoorbeeld andere financiële prioriteiten zijn. Op grond van de wet kan de Appa-deelnemer zijn pensioen echter opeisen. Er zou dus een wetswijziging nodig zijn, om in te breken in de pensioenrechten.

Samenvatting:

De waarborg, zoals gebruikelijk bij reguliere pensioenfondsen, is voor de Appa niet noodzakelijk omdat voor politieke ambtsdragers een begrotingsgefinancierde pensioenvoorziening voldoende intrinsieke zekerheden biedt.

4.4 Financiering in relatie tot de solidariteit binnen een fonds

Als uitgegaan wordt van één kapitaalgedekt fonds voor alle politieke ambtsdragers ligt het voor de hand om ook een voor ieder procentueel gelijke premie (doorsneepremie) te heffen over het premie-inkomen (wedde of schadeloosstelling). De deelnemers in het fonds hebben echter verschillende risicoprofielen. Dat wil zeggen dat de omvang van de reservering van het kapitaal dat nodig is om op 65-jarige leeftijd het pensioen te kunnen uitbetalen, afhangt van onder meer bezoldiging, leeftijd, diensttijd, man/vrouw en ontslagkans per individu. Doordat eenieder, ondanks zijn verschillend profiel, hetzelfde premiepercentage betaalt, is er solidariteit tussen premiebetalers.

Premiebetalers met een gunstig risico dragen bij aan de ongunstige risico's van andere betalers. In de marktsector is een doorsneepremie een wettelijke eis in een verplichte deelneming van werknemers in de bedrijfstak.

Nu vindt de Appa-begrotingsfinanciering plaats per bestuurslaag (Rijk voor bewindslieden en kamerleden, provincies voor commissarissen van de Koningin en gedeputeerden en gemeenten voor burgemeesters en wethouders).

Voorstelbaar is dat per bestuurslaag de ambtsdragers een verschillend risicoprofiel hebben. Premiebetaling van een doorsneepremie door die bestuurslagen aan één fonds voor alle ambtsdragers zou in dat geval een lastenverschuiving tussen de bestuurslagen teweeg kunnen brengen. In een groot fonds wordt die verschuiving gedempt door de grote aantallen deelnemers. Aangezien het bij de Appa om een relatief klein fonds gaat, zouden die verschuivingen relatief groot kunnen zijn. In dat geval is het voorstel om hierin te voorzien met een finale kwijting.

4.5 Financiering in relatie tot de bevoegdheden van het fondsbestuur en de wetgever

De oprichting van een fonds betekent ook het beheer daarvan. Het fonds moet gezond blijven, dat wil zeggen de inkomsten van het fonds moeten zodanig zijn dat de aangegane verplichtingen, het op termijn uitbetalen van pensioenen, kunnen worden nagekomen. Er moet een beleggingsbeleid en een indexatiebeleid gevoerd worden en de premie moet worden vastgesteld. In noodgevallen moet het bestuur kunnen ingrijpen in pensioenregeling (de aanspraken) zelf.

In bijlage III is een overzicht opgenomen van de verschuivingen in financiering die plaatsvinden wanneer wordt overgegaan van begrotings- naar een fondsgefinancierde pensioenvoorziening. Er zitten voordelen aan fondsvorming. De kosten bij fondsvorming worden naar voren gehaald. De totale lasten dalen door het rendementsvoordeel van het fonds. Het open-einde karakter en de onvoorspelbaarheid van waardeoverdracht is bij fondsvorming niet meer aanwezig. In de private sector zorgt een fondsbestuur voor het beheer. Meestal overleggen de sociale partners in het pensioen-fondsbestuur ook over de inhoud van de pensioenregeling. Ook bij fondsvorming en kapitaaldekking van de Appa-voorziening zou het uitgangspunt moeten zijn dat een bestuur het beheer over het Appa-fonds uitoefent. Bij bedrijfstakken en ondernemingen is het bestuur samengesteld uit werkgevers en werknemers, degenen die bijdragen aan de voorziening. Bij de Appa zouden soortgelijke geledingen het fonds kunnen besturen.

Volgens artikel 63 van de Grondwet moet de geldelijke voorziening voor de leden en gewezen leden van de Staten-Generaal, waaronder de pensioenvoorziening, bij formele wet worden geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De genoemde bevoegdheden van een pensioenfondsbestuur kunnen conflicteren met deze regel uit de Grondwet. De bevoegdheid van het fondsbestuur zou met name op het punt van de inhoud van de aanspraken strijdig kunnen zijn met wat de wetgever wenselijk vindt om bij wet te regelen.

In de grondwettelijke delegatieterminologie betekent de uitdrukking “bij de wet geregeld” dat delegatie door de formele wetgever mogelijk is. Dit zou erop wijzen dat de formele wetgever – mits met een meerderheid van twee derden in elk van beide kamers – de regeling van de geldelijke voorzieningen kan delegeren aan een lagere wetgever. Algemeen wordt aangenomen dat dit, gezien het onderwerp, een wetgever dient te zijn die behoort tot het centrale overheidsverband.

De vraag is echter of door de eis van een gekwalificeerde meerderheid een extra grens wordt gesteld aan de delegatiebevoegdheid. Een (te) ruime bevoegdheidsoverdracht zou de waarborg die is gelegen in de eis van versterkte meerderheid illusoir maken.

Het belangrijkste motief daarentegen dat aan de delegatieconstructie ten grondslag ligt, is dat de Tweede Kamer niet te vaak met een aanpassing van de schadeloosstelling en de andere emolumenten geconfronteerd wilde worden, omdat daardoor bij voortdurend de schijn zou kunnen worden gewekt dat de parlementariërs doende zouden zijn om hun eigen positie te verbeteren. Structurele wijzigingen (bijvoorbeeld hoogte pensioenopbouw) worden door de versterkte meerderheidseis dus bemoeilijkt, terwijl conjuncturele wijzigingen (jaarlijkse indexatie pensioenen) op een eenvoudige manier mogelijk blijven.

Argumenten voor de mogelijkheid om fondsvorming toe te staan zouden zijn:

- als voldaan is aan de eis van een meerderheid van twee derden heeft het parlement zelf de beslissing hiertoe ‘volgens het boekje’ genomen;
- bij rijksambtenaren – waarvan volgens artikel 109 Grondwet de rechtspositie eveneens bij wet dient te worden geregeld – is ook fondsvorming gepleegd;
- door middel van fondsvorming wordt recht gedaan aan de bedoeling van de grondwetgever dat parlementariërs niet al te gemakkelijk hun eigen rechtspositie kunnen wijzigen. Een pensioenfondsbestuur dat overleg voert over de Appa-pensioenregeling heeft meer afstand tot de inhoud van die regeling dan thans de leden van de Tweede Kamer hebben tot de inhoud van de Appa.

Samenvatting:

Artikel 63 van de Grondwet staat fondsvorming van de Appa niet in de weg indien het wetsvoorstel waarin dit is vastgelegd met een meerderheid van twee derden door beide kamers is aangenomen. Een dergelijke wet zou leiden tot een grotere afstand van de Tweede Kamer tot het proces van vaststelling van de pensioenvoorziening waardoor vrees van de Tweede Kamer om als medewetgever te besluiten over de eigen rechtspositie voor wat betreft het pensioendeel kan worden weggenomen. Enkele materiële hoofdzaken zullen echter in de formele wet zelf moeten blijven staan. In het bijzonder moet worden gedacht aan de hoofdregels wat betreft grondslag, percentage en duur van de uitkering. Er bestaat geen bezwaar tegen het op afstand plaatsen van financiering en uitvoering.

4.6 De mogelijkheden voor een Appa-pensioenfonds

Op zichzelf is het mogelijk dat voor een groep met de omvang van de groep politieke ambtsdragers (circa 2000 actieve ambtsdragers) wordt gekozen voor een zelfstandig fonds. Op de lijst van pensioenfonds in termen van aantallen deelnemers zou een fonds met als deelnemers de groep politieke ambtsdragers nog een redelijke middenmoter zijn. Een relatief klein zelfstandig fonds kent grotere risico's dan groot pensioenfonds. Bij een klein fonds kan het aantal gerealiseerde gevallen sterker afwijken van de verwachting bij een groot fonds (wet van de grote getallen). Maar ook een kleinere beleggingsportefeuille betekent een relatief groter risico dan een fonds met een grote beleggingsportefeuille.

Daarnaast is van belang dat bij het opzetten van een zelfstandig pensioenfonds wordt voldaan aan uiteenlopende wettelijke vereisten uit de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW). Zo moet een paritair bestuur worden ingesteld, een beleggingscommissie, een auditcommissie, dienen een in- en externe actuaaris en accountant te worden aangesteld en dient een deelnemersraad te worden ingesteld. Bovendien moet bij een zelfadministrerend fonds een uitvoeringsorganisatie worden ingericht en indien er sprake is van uitbesteding zal een uitvoeringscontract moeten worden aangegaan met een uitvoeringspartij.

Het adequaat managen van beleggingen, het kunnen voldoen aan de toenemende eisen van deelnemers op het gebied van flexibiliteit in de regelingen en op het gebied van de transparantie van regelingen, en tegelijkertijd invulling geven aan de wens van werkgevers om te komen tot lage uitvoeringskosten, veronderstelt veel specifieke kennis en expertise. Kleinere fondsen (en uitvoerders) zijn moeilijk in staat om hieraan zelfstandig invulling te geven. Fusies met andere partijen of opgaan in grote bedrijfstakpensioenfondsen is dan ook de afgelopen tijd in de rest van de pensioenmarkt in Nederland een reëel alternatief gebleken.

In dat kader is ook niet onbelangrijk dat een pensioenfonds met een zelfadministrerend karakter, in het licht van de discussie over de scheiding van fondsbestuur en administratie, geen toekomstvast model lijkt te zijn.

Alvorens een zelfstandig Appa-fonds te overwegen, is het van belang ook de huidige ontwikkeling van pensioenfondsen in het algemeen in kaart te brengen.

In de tweede helft van de jaren negentig zijn de dekkingsgraden - de verhouding tussen het vermogen van het fonds en de uitstaande verplichtingen - van de pensioenfondsen als gevolg van de gunstige beleggingsrendementen sterk gestegen. Door de forse loonontwikkeling namen weliswaar ook de pensioenverplichtingen toe, maar niet in die mate als de beleggingsopbrengsten. In de genoemde periode zijn 'overschotten' van pensioenfondsen teruggestuurd naar de sponsor, werd de pensioenpremie aanzienlijk verlaagd of werd zelfs helemaal geen premie meer betaald.

In de jaren 2001 en 2002 zijn door de forse daling van de aandelenkoersen in combinatie met de loonstijgingen de dekkingsgraden ook fors gedaald. Verschillende pensioenfondsen naderden de dekkingsgraad van 105% of 100%, zijnde toen de ondergrens voor de gezondheid van een fonds. In september 2002 heeft de toenmalige Pensioen- & Verzekeringkamer (PVK) van de pensioenfondsen met lagere dekkingsgraden dan 100% of 105% geëist dat een zogeheten herstelplan werd ingediend. Hieruit moest blijken hoe binnen een bepaalde hersteltermijn het reservetekort kon worden weggewerkt.

De verslechtering van de financiële positie van de meeste pensioenfondsen heeft ertoe geleid dat het niveau van de pensioenaanspraken is versoberd door de overstap van eindloonregelingen naar middelloonregelingen. Daarbij zijn ook expliciete afspraken gemaakt over de voorwaardelijkheid van de indexering van de pensioenen. Ondanks deze versoberingen heeft het hanteren van een kostendekkende premie in combinatie met het herstel van het solvabiliteitsstekort geleid tot een forse stijging van de pensioenpremies. Daarnaast vindt bijna bij alle pensioenfondsen een beperking van de indexatie plaats.

Het kabinet heeft in 2004 de hoofdlijnen van het Financieel Toetsingskader vastgesteld. Dit kader is een mix van zekerheid en betaalbaarheid van pensioenen. Er is een zekerheidsmaatstaf geïntroduceerd waardoor een beperkte kans op onderdekking binnen één jaar ontstaat. Hiertoe moeten buffers worden opgebouwd. Voor een standaard pensioenfonds is dat een buffer van ongeveer 30%. Over het herstellen van de buffers mag een pensioenfonds met een dekkingsgraad die niet lager is dan 105% 15 jaar doen. Voor de indexatie behoeven geen buffers te worden aangehouden, mits de indexatie volledig voorwaardelijk is.

Per 1 januari 2006 moeten pensioenfondsen hun verplichtingen marktconform waarderen. Dat betekent dat de pensioenverplichtingen niet langer contant worden gemaakt tegen een vaste rekenrente van 4%, maar tegen de nominale marktrente. Hierdoor zal de financiële positie van de pensioenfondsen nog verder verslechteren, omdat sinds het begin van de jaren negentig reeds sprake is van een trendmatige daling van de marktrente. Daarnaast moeten pensioenfondsen rekening houden met de ontwikkeling van de sterftcijfers (het zgn. lang leven-risico), hetgeen bij een

aantal pensioenfondsen ook tot verhoging van de pensioenpremies kan leiden.

Onder invloed van internationale boekhoudregels (IFRS) is in de markt een trend waar te nemen, waarbij ondernemingen het pensioenfonds meer op afstand plaatsen of het beleggingsrisico meer bij de deelnemer neerleggen. Bij verschillende pensioenfondsen is het systeem van een pensioentoezegging ('defined benefits') vervangen door een systeem van collectief beschikbare premietoezegging ('defined contribution').

Het beeld van de laatste jaren overziend, dan is er sprake van:

- een beperking van het niveau van de pensioenaanspraken;
- een tegenstrijdige ontwikkeling op de financiële markten voor pensioenfondsen (dalende rente, stijgende beleggingsrendementen);
- inruilen van pensioentoezeggingen voor premietoezeggingen;
- onzekerheid over de levensverwachting met alle gevolgen van dien voor de betaalbaarheid van de pensioenen.

In de marktsector is daarom al enige tijd een beweging gaande naar schaalvergroting. Kleine ondernemingspensioenfondsen worden herverzekerd of fuseren met grotere ondernemingspensioenfondsen, vanwege de gewenste schaalgrootte voor vermogensbeheer, automatisering, fiscale, juridische en actuariële pensioendeskundigheid.

Samenvatting:

Er zitten financiële voordelen aan fondsvorming. Maar een zelfstandig fonds met de omvang van een voor de Appa benodigd belegd vermogen zal geen toekomstvaste optie zijn. De financiële risico's en de uitvoeringsrisico's zijn te groot.

4.7 Samenvatting fondsvorming

4.7.1 Fondsvorming in het algemeen

De consequentie van kapitaaldekking en de vorming van een Appa-fonds is dat de omvang van de Appa-aanspraken neerslaat in de hoogte van de premie. Vanuit de normaliseringsgedachte is het wenselijk dat voor de politieke ambtsdragers de relatie tussen premie en aanspraken "voelbaar" wordt. Veranderingen in de pensioenaanspraken, de ontwikkeling van de rentevoet, de opbrengst van de beleggingen en de hoogte van de lonen hebben dan effect op de hoogte van de aan het fonds af te dragen premie.

Aan de oprichting van een Appa-fonds met het oogmerk de pensioenen te waarborgen, het hoofdmotief voor de fondsvorming van pensioenkapitaal bij werknemers, is geen voordeel verbonden. Een relatief klein fonds zoals een Appa-fonds kent juist een hoger risicoprofiel dan een groot fonds.

Oprichting van één fonds voor alle ambtsdragers betekent een sterkere solidariteit in de premiestelling (doorsneepremie). De risico's per bestuurslaag verschillen nu ten opzichte van elkaar. Storting van een doorsneepremie in één betrekkelijk klein fonds kan een verschuiving van de lasten tussen bestuurslagen betekenen met als gevolg dat compenserende maatregelen nodig kunnen zijn. Voorstel is om hiervoor met een finale kwijting in te voorzien. Er zitten financiële voordelen aan fondsvorming. De kosten bij fondsvorming worden naar voren gehaald. De totale lasten dalen door het rendementsvoordeel van het fonds. Het open-einde karakter en de onvoorspelbaarheid van waardeoverdracht is bij fondsvorming niet meer aanwezig.

Oprichting van een Appa-fonds betekent dat er een bestuur moet worden gevormd en dat het bestuur bevoegdheden krijgt, in ultimo ook op het gebied van de inhoud van de pensioenaanspraken. Dit kan een conflict opleveren met de grondwettelijke verplichting om de pensioenaanspraken van leden van de Staten-Generaal in een wet te regelen. Artikel 63 van de Grondwet staat fondsvorming van de Appa niet in de weg indien het wetsvoorstel waarin dit is vastgelegd met een meerderheid van twee derden door beide kamers is aangenomen.

Het pensioenfondsbestuur is verantwoordelijk voor de gezondheid van het fonds. Dit kan conflicteren met de wensen van de wetgever.

Positief is dat er een grotere afstand van de Tweede Kamer tot het proces van vaststelling van de pensioenvoorziening ontstaat. Conclusie is dat fondsvorming van de Appa-regeling juridisch en bestuurlijk mogelijk is maar dat er nog een oplossing moet worden gevonden voor de mogelijk conflicterende belangen van fondsbestuur en wetgever.

4.7.2***Mogelijkheden zelfstandig pensioenfonds***

De ontwikkeling van de afgelopen jaren heeft er toe geleid dat pensioenfondsen in de toekomst aan strengere financiële eisen moeten voldoen. Voorts zal de vergrijzing en de gemiddeld hogere levensverwachting de financiële druk op de fondsen opvoeren. Dat heeft bij veel fondsen al geleid tot een versobering van de aanspraken, een verhoging van de premielasten en een beperking van de indexering.

Voorts zal een Appa-fonds relatief klein zijn. In de markt is een trend zichtbaar van schaalvergroting om als pensioenfonds efficiënter en goedkoper te kunnen opereren. De vraag is of een zelfstandig Appa-fonds tegen deze achtergrond toekomst heeft.

5.1 Inleiding

Eerder is geconstateerd dat er achterstanden zijn in de aanpassing van de Appa aan de inhoud van het ABP-reglement. Voorts is geconcludeerd dat de huidige versnipperde uitvoering van de Appa geen uniforme uitvoering garandeert. Het oprichten van een zelfstandig Appafonds biedt hiervoor slechts een risicovolle en niet toekomstvaste oplossing. Dit roept de vraag op of het mogelijk is voor de Appa-regeling aansluiting te zoeken bij een bestaand pensioenfonds met een centrale uitvoering. Gezien het feit dat de huidige Appa de inhoud van het ABP-reglement volgt, ligt het voor de hand aansluiting bij het ABP-fonds als vertrekpunt te kiezen.

Een dergelijke aansluiting kan op twee manieren:

- de Appa-aanspraken worden financieel verzekerd in het ABP-fonds en het fondsreglement van het overheids-personeel wordt integraal toegepast op de huidige Appa-populatie, of
- de Appa-aanspraken worden financieel verzekerd in het ABP-fonds, maar er blijft een eigen zelfstandige Appa-regeling gehandhaafd, die voor het overgrote deel overeenkomt met de regeling van het overheids-personeel; De Appa wijkt slechts marginaal af van de ABP-regeling.

Beide opties worden in dit hoofdstuk uitgewerkt waarna een conclusie wordt getrokken over de wenselijkheid van beide opties.

Voor het aansluiten bij een bestaand pensioenfonds gelden de volgende randvoorwaarden:

- ook in de toekomst dient de pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers bij wet te worden geregeld;
- in deze wet moet worden bepaald wat de hoofdlijnen van de pensioenaanspraken zijn en wie de rechthebbenden zijn; voor deze rechthebbenden geldt een verplichte deelname;
- dat betekent dat het fonds besluiten kan nemen over de financiering, de indexering, het beleggingsbeleid en de uitvoering van de Appa-pensioenregeling.
- of het fonds ook kan besluiten over de pensioenaanspraken is afhankelijk van de wijze waarop de aansluiting bij een bestaand fonds wordt vormgegeven. Bij volledige participatie in een fonds beslist het fonds ook over de aanspraken, bij gedeeltelijke participatie is de besluitvorming over de aanspraken voorbehouden aan de wetgever met achteraf instemming van het fondsbestuur.

In paragraaf 4 zijn een aantal principiële argumenten opgevoerd die pleiten voor of tegen een zelfstandig pensioenfonds van politieke ambtsdragers. Deze argumenten blijven voor een deel ook gelden bij aansluiting bij een bestaand pensioenfonds. Toetsing van de argumenten aan aansluiting bij een bestaand fonds leidt tot de volgende conclusies:

- de inhoud van de aanspraken:** de relatie tussen de hoogte van de pensioenpremie en aanspraken voor betrokkenen wordt 'voelbaar' bij aansluiting bij een bestaand pensioenfonds.
- de waarborg van de pensioenbetaling:** aansluiten bij een bestaand groot pensioenfonds zoals het ABP-fonds biedt betere waarborgen voor de financiering van de pensioenaanspraken dan een relatief klein pensioenfonds.
- de solidariteit:** de doorsneepremie in het ABP-fonds is gebaseerd op grotere entiteit waardoor verschuiving van lasten minder aan de orde zal zijn tussen 'goede' en 'slechte' risico's.
- de bevoegdheden van het fondsbestuur:** de sociale partners bij de overheid en het pensioenfondsbestuur zijn de bevoegde organen die beslissen over de inhoud van de pensioenaanspraken, premiebeleid, beleggingsbeleid etc.
- de mogelijkheden voor een zelfstandig Appa-pensioenfonds:** door aan te sluiten bij het ABP-fonds kan worden aangesloten bij een moderne pensioenvoorziening die voldoende toekomstvast is vormgegeven, met een centrale geüniformeerde uitvoering.

5.2 Deelname aan de ABP-regeling

5.2.1 Integrale deelname in het ABP-fonds

Als politieke ambtsdragers volledig onder de huidige ABP-regeling worden gebracht, betekent dit dat de Appa-regeling zich volledig conformeert aan de geldende door sociale partners in de overheidssectoren overeengekomen pensioen-regeling. In het geval het kabinet kiest voor deze optie, moet nog worden bepaald of een dergelijke constructie is toegestaan voor het ABP dat onder de algemeen wettelijke bepalingen van de bedrijfstakpensioenfonds valt. In dit verband zal ook onderzocht moeten worden wat de bevoegdheden zijn van het bestuur van het ABP-fonds met betrekking tot de Appa-regeling en de vaststelling van de bijdrage en premie van Appa-deelnemers. Een bijzonder vraagpunt daarbij is of de aanspraken op grond van de Appa deel zouden moeten uitmaken van het pensioenreglement van het ABP en zo ja, hoe zich dat verhoudt tot het voorschrift in de Grondwet van een regeling bij wet van de geldelijke voorzieningen van kamerleden. De inhoud van de ABP-regeling is immers een uitkomst van overleg tussen de sociale partners bij de overheid in de Pensioenkamer, dus niet van de wetgever. In ieder geval dient de wetgeving, die integrale

deelname aan het ABP mogelijk moet maken, met een gekwalificeerde meerderheid te worden aangenomen. De basis hiervoor kan in de Appa worden gelegd, waarin dan expliciet de overeenkomst als bedoeld in artikel 4 Wet privatisering ABP (WPA), (de ABP-regeling) zal moeten worden genoemd⁵. Voordeel van integrale deelname zou ook zijn dat bij de beoogde overgang van burgemeesters en commissarissen van de Koningin uit de huidige ABP-regeling naar de Appa-regeling, er in principe geen problemen hoeven te ontstaan met de VUT-overgangsrechten of de inkooprechten van deze groep.

De huidige pensioenregeling voor overheids personeel kent sinds 1 januari 2006 een pensioenopbouw van 2,05% per jaar bij een franchise van € 9.600, -. Deze verbetering van het ouderdomspensioen is in de plaats gekomen van de FPU-regeling. Als dit opbouwpercentage en deze franchise worden toegepast ontstaat er voor alle inkomenscategorieën van de Appa een gunstig effect op de pensioenopbouw per jaar van OP/NP-aanspraken. Het verbeterde pensioenresultaat gaat gepaard met een verslechtering van het nabestaandenpensioen. Discussiepunt is wel dat deze verbetering van de pensioenvoorziening ook moet worden afgewogen tegen een afbouw van de verlengde uitkering in de Appa, die als equivalent kan worden gezien voor de af te bouwen FPU-voorzieningen van ambtenaren.

5.2.2 Eigen regeling binnen het ABP-fonds

Een alternatief vormt een eigen wettelijke pensioenregeling voor politieke ambtsdragers binnen het ABP, waarbij onderdelen van de pensioenregeling beperkt kunnen worden toegesneden op de specifieke kenmerken van politieke ambtsdragers ten opzichte van de pensioenvoorziening voor het overheids personeel.

Een eigenstandige regeling binnen het ABP-fonds betekent dat de pensioentoezegging moet blijven plaatsvinden op basis van de Appa (de minister van BZK) of dat in de Appa een gremium moet worden benoemd die de inhoud van de regeling vaststelt. Verder moet dan in de Appa worden bepaald dat de fondsvorming, verzekering en de uitvoering van een dergelijke regeling bij het ABP worden ondergebracht.

Voor pensioenen voor militair personeel is in 2001 een soortgelijke constructie getroffen. In bijlage IV is het defensie-model beschreven.

Een dergelijke constructie voor Appa-pensioenen zal zijn beslag moeten krijgen in een overeenkomst van de minister van BZK met de sociale partners bij de overheid in de Pensioenkamer en het ABP-bestuur. Deze dragen immers de verantwoordelijkheid voor de gezondheid van het ABP-fonds. Een afwijkende Appa-regeling moet passen binnen de door deze organen vastgestelde kaders met betrekking tot de indexatie, beleggingen en solvabiliteit. Bovendien moeten bij het toelaten van een afwijkende regeling bij een fonds de wettelijke kaders voor bedrijfstakpensioenfondsen (Wet Bpf) in acht worden genomen. De Wet Bpf biedt overigens voldoende ruimte voor een invulling langs deze weg. De keuze voor afwijkende aanspraken moet worden beargumenteerd vanuit de specifieke kenmerken van een politieke functie. Omdat politieke ambtsdragers geen werknemersvertegenwoordiging kennen waarmee de minister van BZK als werkgever kan overleggen, moet een alternatieve besluitvormingsstructuur worden gevonden.

De permanente beloningscommissie kan een rol vervullen bij de vormgeving van de pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers door eenmaal per vier jaar de Appa-pensioenaanspraken tegen het licht te houden. Het kabinetsstandpunt wordt vervolgens opgesteld naar aanleiding van het periodieke advies en een consultatieronde onder politieke ambtsdragers. De minister van BZK sluit op basis van het kabinetsstandpunt een nadere pensioenovereenkomst met de Pensioenkamer om de aanspraken voor politieke ambtsdragers in het pensioenreglement dienovereenkomstig aan te passen.

5.3 Conclusie deelname aan een pensioenfonds

Gezien de argumentatie voor fondsvorming biedt aansluiting bij een bestaand pensioenfonds voordelen. In beide opties, zowel bij integrale deelname als bij deelname met een eigen regeling, is de inhoud van de Apparegeling altijd up-to-date. Aansluiting bij het het ABP ligt voor de hand gezien de verwantschap van de Appa-regeling met het ABP-reglement. Het is een model dat tegemoetkomt aan het bijtrekken van de achterstanden, de centrale uitvoering, de toekomstvastheid van de pensioenvoorziening en de normaliseringsgedachte.

⁵ Ook de WPA zelf heeft behoefte aanpassing. Formeel is er geen sprake van een werkgever/werknemerrelatie in de Appa-sfeer. Zaak is deze constructie wel in het leven te roepen voor het van toepassing laten zijn van de WPA. Daartoe kan de uitzonderingspositie die ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden, wethouders en voorzitters van deelgemeenteraden nu innemen in deze wet worden geschrapt. De minister van BZK kan in dat kader als werkgever worden gekwalificeerd.

Het huidige pensioenstelsel voor politieke ambtsdragers is niet meer bij de tijd. Voor de modernisering van de Appa zijn aanzienlijke aanpassingen in de ouderdoms- en nabestaandenpensioenvoorziening vereist. Ook de gedecentraliseerde uitvoering is risicovol en inefficiënt.

De vraag is of fondsvorming voor de Appa een oplossingsrichting biedt voor deze problematiek. Aan de hand van principiële argumenten als de inhoud van de pensioenaanspraken, de waarborg van de pensioenbetaling, de solidariteit in een fonds, de bevoegdheden van het fondsbestuur en de levensvatbaarheid van een zelfstandig fonds, is de conclusie dat een zelfstandig Appa-fonds niet wenselijk is. Hoewel fondsvorming wettelijk gezien wel tot de mogelijkheden behoort, is een zelfstandig pensioenfonds geen verstandige keuze. De financiële risico's van een relatief klein Appafonds zijn groot. Het lijkt ook geen toekomstvast model gezien de schaalvergroting en verdergaande professionalisering in de pensioenwereld.

Vervolgvraag is of deelname aan een bestaand pensioenfonds tegemoet kan komen aan deze bezwaren. Aansluiten bij het ABP-fonds is dan een voor de hand liggende mogelijkheid gezien de verwantschap van de Appa-regeling en het ABP-reglement. Er zijn twee varianten voor deelname. In de eerste variant wordt het ABP-reglement volledig van toepassing op de Appa-pensioenen. Nadeel van deze variant zijn de juridische haken en ogen en de beperkte flexibiliteit om afwijkende pensioenarrangementen voor politieke ambtsdragers vast te stellen. In de tweede variant is er sprake van participatie in het fonds terwijl een eigen zelfstandige Appa-regeling de aanspraken regelt. Dit model is in het verleden werkbaar gebleken bij de militaire pensioenen (in het verleden ook een eigenstandige wettelijke regeling met begrotingsgefinancierde pensioenaanspraken).

Voor de eigen zelfstandige regeling geeft mogelijkheden om aanvullende pensioenaanspraken op te nemen waar dat voor politieke ambtsdragers gerechtvaardigd of wenselijk is. Het model komt meer tegemoet aan juridische bezwaren die liggen op het terrein van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen fondsbestuur en wetgever. Ander voordeel is dat dan ook een centrale en deskundige uitvoering gewaarborgd blijft.

Daarbij kan worden aangesloten bij de gestelde randvoorwaarden:

- De pensioenvoorziening voor politieke ambtsdragers kan nog altijd bij wet worden geregeld waarin wordt bepaald wat de hoofdlijnen van de pensioenaanspraken zijn en wie de rechthebbenden zijn;
- Voor deze rechthebbenden geldt een verplichte deelname;
- Dat betekent dat het fonds besluiten kan nemen over de financiering, de indexering, het beleggingsbeleid en de uitvoering van de Appa-pensioenregeling. De hoogte van de aanspraken blijft voorbehouden aan de wetgever. De permanente beloningscommissie kan dan elke vier jaar adviseren of er nog specifieke aanvullingen op de ABP-regeling voor politieke ambtsdragers noodzakelijk zijn.

Het advies luidt derhalve:

Te streven naar deelname aan het ABP-fonds met een eigen Appa-regeling. Om dit te bewerkstelligen moeten in samenwerking met het ABP de volgende aspecten nader worden bekeken:

- Juridische consequenties
- Bevoegdheidsverdeling tussen wetgever en fondsbestuur
- Bepalen kostenbeslag door middel van actuariële berekening
- De mogelijkheden tot inkoop verstreken diensttijd
- Overgangsmaatregelen

De pensioenregeling van de Appa kent per politieke functievervulling een pensioenrecht toe. Er geldt een verplichte deelname. Het ouderdomspensioen bestaat uit een percentage van het 'eindloon' in het desbetreffende politieke ambt, verminderd met een zogenoemde franchise. Daarbij wordt rekening gehouden met een eventuele deeltijdfactor. De franchise houdt verband met de voor iedereen geldende aanspraak op een uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet en Algemene nabestaandenwet. Aangezien de Appa per politieke functievervulling een pensioenrecht toekent, betekent dat ook per functie een eindloon is vastgesteld.

De hoogte van het pensioen is afhankelijk van de duur van de ambtsvervulling. Er geldt een opbouwpercentage van 2% per jaar. De pensioenopbouw na aftreden uit een politieke functie blijft gedurende de eerste vier jaren van de uitkeringsperiode op het niveau van de opbouw tijdens de actieve periode (2%)⁶. Wel halveert dat percentage indien er naast de uitkering inkomsten zijn. Het opbouwpercentage wordt afhankelijk van de hoogte van ander inkomen naast de uitkering. Na die vier jaar wordt het percentage in beginsel 1% gedurende de resterende duur van de uitkeringsperiode. In geval van invaliditeit wordt de opbouw van 2% voortgezet voor zolang de invaliditeit 55% of meer bedraagt dan wel tot de leeftijd van 65 jaar is bereikt.

Het nabestaandenpensioen bedraagt 5/7e gedeelte van het (per politieke functie) te bereiken ouderdomspensioen. Het wezenpensioen bedraagt 1/7e gedeelte van het te bereiken ouderdomspensioen en wordt verleend tot de leeftijd van 21 jaar.

In geval van overlijden volgt een eenmalige uitkering ter grootte van de uitkering over een tijdvak van drie maanden. Bij ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden en wethouders wordt het bedrag vermeerderd met de kinderbijslag voor het eerste en tweede kind waarop de gewezen deelnemer recht had.

De indexering van ingegane pensioenen is gelijk aan de voorwaardelijke aanpassing van de pensioenen van een overheidswerker. Dat betekent dat de indexering is gekoppeld aan de pensioenen van de Stichting pensioenfonds ABP (ABP). Deze volgen de gemiddelde loonstijging bij de overheid, tenzij de financiële positie van het ABP zich daar tegen verzet.

Verschillen Appa-pensioenregeling en ABP-pensioenregeling

(Voor toelichting zie § 3.4)

Pensioenelement	Appa ingaande 1 januari 2006	ABP ingaande 1 januari 2006	Appa/ABP	Afweging eigen Apparegeling
Pensioendatum	65 jaar of later (geen verplichting ingang bij 70 jaar).	Flexibel keuzepensioen tussen 60-70 jaar.	+/-	Achterstand in aanpassing regelgeving. De kenmerken van een politieke functie zijn geen reden de pensioenleeftijd in beginsel pas op 65 jaar te laten ingaan. Voor politieke functies mag overigens geen bovengrens van 70 jaar worden gesteld.
Actuariële aanpassing	Geen actuariële verhoging van het pensioen bij doorwerken na 65 jaar.	Bij afwijking van de pensioenleeftijd van 65 jaar wordt het pensioen actuariëel aangepast.	-	Achterstand in aanpassing regelgeving. Actuariële aanpassing bij pensioenleeftijd boven 65 jaar ligt ook voor de hand voor politieke ambtsdragers.
Pensioensysteem	Eindloon (Begrotingsgefinancierd)	Middelloon (Kapitaalgedekt)	+/-	Achterstand in aanpassing regelgeving. Omdat de Appa materieel al uitwerkt als een middelloonregeling, is er geen reden tot afwijking ⁸ .
Diensttijd	Ambtstijd plus tijd met recht op uitkering na ontslag	Ambtstijd plus tijd met recht op uitkering na ontslag	+/-	Identieke regelingen. Geen reden de diensttijdbepaling van de Appa te laten afwijken.
Opbouwpercentage	2% per dienstjaar; Bij korting uitkering i.v.m. neveninkomsten 25% opbouw of geen opbouw.	2,05% per jaar	-	De kenmerken van een politieke functie rechtvaardigen niet meer een afwijkend opbouwpercentage. In het verleden was het opbouwpercentage van politieke ambtsdragers nog hoger. Argumentatie was de kortere opbouwtijd en fragmentatie van pensioenaanspraken. De vraag is echter of deze argumenten nog steekhoudend zijn omdat politieke ambtsdragers waardeoverdracht van pensioenrechten kennen.
Opbouw tijdens werkloosheidsuitkering	Tijdens wachtgelduitkering volledig in de eerste 4 jaar, daarna halve opbouw.	Opbouw tijdens WW 37,5% tot 65 jaar.	+	De volledige opbouw tijdens een uitkering in de Appa werd gerechtvaardigd door het risico na afloop van een politiek ambt niet gelijk een passende functie te vinden. In individuele situaties wordt dan ook weer bij neveninkomsten de opbouw gehalveerd omdat er dan via de nevenfunctie weer pensioenopbouw kan plaatsvinden.

Pensioenelement	Appa ingaande 1 januari 2006	ABP ingaande 1 januari 2006	Appa/ABP¹	Afweging eigen Apparegeling
Opbouw tijdens arbeidsongeschiktheid	Bij invaliditeit eerste vier jaar volledige opbouw wanneer de invaliditeit 55% of meer bedraagt, daarna halve opbouw.	Bij arbeidsongeschiktheid premievrije opbouw (tot 62 jaar, gerelateerd aan arbeidsongeschiktheidspercentage), beperkt tot 70% van het oorspronkelijke salaris.	+	De kenmerken van een politieke functie rechtvaardigen niet meer een afwijkend opbouwpercentage.
Indexatie ingegane en premievrije pensioenen	<ul style="list-style-type: none"> Voorwaardelijk conform ABP Herberekening van het pensioen vanuit basisgegevens. 	<ul style="list-style-type: none"> Voorwaardelijk Gewogen gemiddelde van de salarisaanpassingen in de overheidssectoren Indexatie van de uitkering 	+/-	Achterstand in aanpassing regelgeving. De kenmerken van een politieke functie rechtvaardigen geen afwijkende indexatie en inbouw van de AOW.
Franchise 2006 (vermindering van premie- en pensioengrondslag)	€ 15.750,- per jaar	€ 9.400,-, per jaar	-	Achterstand in aanpassing regelgeving. De kenmerken van een politieke functie rechtvaardigen geen afwijkende franchise.
Pensioengrondslag	Pensioengevend salaris minus franchise Rekening houdend met de eventuele deeltijdfactor	Pensioengevend salaris minus franchise Rekening houdend met de eventuele deeltijdfactor	+/-	Geen verschil in regelingen.
Nabestaandenpensioen	5/7 OP, ongeacht moment van overlijden (NP fiscaal begrensd op 70% OP) Bij overlijden voor 65 jaar doortelling tot 65 jaar.	Overlijden na 65 jaar (kapitaal): <ul style="list-style-type: none"> 5/7 OP voor tijd tot 1-1-2004 5/14 OP voor tijd vanaf 1-1-2004 keuze tot aanvulling NP tot 70% OP door middel van PPP Overlijden voor 65 jaar (risico): <ul style="list-style-type: none"> - 5/7 OP - doortelling tot 62 jaar 	+	Achterstand in aanpassing regelgeving. De kenmerken van een politieke functie rechtvaardigen geen verschil in nabestaandenpensioen.
Wezenpensioen	Tot 21-jarige leeftijd is bereikt: 1/7 van het te bereiken OP. Voor volledig wezen 2/7 van het te bereiken OP.	Tot 21-jarige leeftijd is bereikt: 1/7 van het te bereiken OP. Voor volledig wezen 2/7 van het te bereiken OP.	+/-	Regelingen zijn identiek
Waarde-overdracht	Ja	Ja	+/-	Regelingen zijn identiek.
Overheveling NP naar OP	Ja	Ja	+/-	Regelingen zijn identiek.
Overheveling van OP naar NP	Nee	Ja (tot maximaal 70% OP)	+/-	Achterstand in aanpassing regelgeving. Geen reden voor afwijking.

- 1 Een + betekent dat de Appa-aanspraken hoger zijn dan de aanspraken op grond van de ABP-regeling, +/- dat de aanspraken gelijkwaardig zijn en – dat de ABP-regeling gunstiger is dan de Appa-regeling.
- 2 In de Appa is bepaald dat bij overgang naar een middelloonstelsel het jaarlijkse opbouwpercentage wordt verhoogd van 2 % naar 2,5%. Er is echter geen reden een dergelijke specifieke bepaling voor politieke ambtsdragers te handhaven.

<i>Financiering Appa ten opzichte van fondsvorming op grond van de ABP-regeling</i>	<i>Appa</i>	<i>ABP-regeling</i>
<i>Werkgeverspremie</i>	<i>Geen</i>	<i>Geheel storting in het fonds</i>
<i>Werknemerspremie</i>	<i>Conform ABP, storting in kas werkgever</i>	<i>1/3 van de premie in kas werkgever</i>
<i>Waardeoverdracht</i>	<i>Waarde pensioenaanspraken uit kas</i>	<i>Waarde pensioenaanspraken uit fonds</i>
<i>Waardeovername</i>	<i>Waarde pensioenaanspraken naar kas³</i>	<i>Waarde pensioenaanspraken naar fonds</i>
<i>Pensioenuitkering</i>	<i>Uit kas</i>	<i>Uit fonds</i>

³ Gemeenten en provincies dienen nu al een voorziening te treffen voor dergelijke pensioenuitgaven. Waarde-overdrachten worden in dat geval niet gefinancierd uit de gemeente- of provinciekas maar uit de voorziening.

In het geval de Appa fondsgefinancierd wordt, leidt dat tot de volgende financiële verschuivingen:

1. De verandering voor de werkgever is dat de financiering van het pensioen niet na afloop van de pensioenopbouw plaats heeft, maar tijdens de pensioenopbouw. Het pensioen is dus op elk moment tijdens de opbouw geheel afgefinancierd door het fonds. Daartoe wordt tijdens de opbouw premie afgedragen aan het fonds. Tijdens de periode van recht op pensioen wordt het pensioen niet meer uit de kas betaald maar uit het fonds.
2. De werknemerspremie blijft toevallen aan de kas van de werkgever. Wel is er de mogelijkheid dat werkgevers en werknemers afspraken maken over de omvang van de bijdrage van de werknemers aan de pensioenpremie (pensioenbijdrageverhaal).
3. Ten aanzien van de waardeoverdrachten geldt dat in een fonds de waarde van de opgebouwde aanspraken altijd voorhanden is. Nu leidt een verzoek tot waardeoverdracht van een Appa deelnemer tot een aanzienlijk en onvoorspelbaar kostenbeslag voor een gemeente- en provinciebegroting. Bij fondsfinanciering is het huidige openeinde karakter van waardeoverdracht dus geheel verdwenen.
4. Waardeovernames komen bij fondsfinanciering ten goede aan het fonds.
5. Er zijn twee opties om in een fonds te participeren. De eerste optie is om al opgebouwde pensioenrechten buiten het fonds te houden en deze via de begroting te blijven financieren. Er is dan sprake van een overgangperiode waarbij uitkeringslasten van eerder opgebouwde rechten geleidelijk afnemen en de werkgeverspremie voor toekomstige pensioenen geleidelijk toenemen. Totale pensioenlasten zullen overigens geleidelijk verminderen in verband met het fondsrendement.
Een andere optie is om de eerder opgebouwde Appa-pensioenrechten gelijk vanaf de startdatum in het fonds mee te financieren. Dit betekent dat de toekomstige uitkeringslasten naar voren worden gehaald en vanaf storting in het fonds onderhevig zijn aan het fondsrendement. Deze laatste optie heeft de voorkeur van de commissie.

Sociale partners binnen de sector Defensie bepalen de inhoud van de pensioentoezegging aan militairen. Het militaire personeel is op 1 juni 2001 opgenomen in het pensioenfonds ABP (hierna fonds). De basis hiervoor is gelegd in de Kaderwet militaire pensioenen (KMP).

In de KMP is geregeld dat de pensioenaanspraken voor beroepsmilitairen met inachtneming van de bij of op grond van deze wet vastgestelde afwijkingen en aanvullingen worden neergelegd in de overeenkomst naar burgerlijk recht. Ook wordt bepaald dat de aanspraken worden vastgelegd in het pensioenreglement. Dit is het ABP-reglement.

De minister van Defensie is bevoegd om, in overeenstemming met de meerderheid van de Centrales voor Overheids-personeel die in het Sectoroverleg Defensie (SOD) vertegenwoordigd zijn, een nadere pensioenovereenkomst te sluiten met de Pensioenkamer (PK) van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid. De minister van Defensie heeft inmiddels – in overeenstemming met het SOD – een nadere pensioenovereenkomst met de PK gesloten.

Bij de laatste wijziging van het pensioenreglement per 1 januari 2006 is de regeling voor militairen in een apart hoofdstuk van het pensioenreglement vastgelegd.

Dit hoofdstuk is – na eerst inhoudelijk te zijn vastgesteld binnen het SOD – ook door de Pensioenkamer inhoudelijk vastgesteld. Dit laatste nadat door een extern actuaaris een verklaring was afgegeven dat de defensieregeling niet zal leiden tot meerkosten voor andere deelnemers in het fonds. In de PK is voorts besloten dat besluiten van algemene aard en wijzigingen ingegeven door wet- en regelgeving, jurisprudentie en Europese richtlijnen onverkort worden doorvertaald naar de regeling voor militairen. Voor alle andere wijzigingen die de inhoud van de pensioentoezegging raken ligt het initiatief en de verantwoording bij de minister van Defensie en het SOD.

Het ABP-bestuur is verantwoordelijk voor de financieringen en de uitvoering van de Defensieregeling. Vanuit die verantwoordelijkheid heeft het bestuur de Defensieregeling getoetst aan een financieel en juridisch toetsingskader.

Ook vindt een uitvoeringstoets plaats.

De vaststelling van de premie is voorbehouden aan het bestuur. Jaarlijks wordt de premie door het bestuur vastgesteld. Indexatie, beleggingen en solvabiliteit zijn onderwerpen die zijn voorbehouden aan het ABP-bestuur.

Samenstelling adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

Adviescommissie

H.F. Dijkstal (voorzitter)
mr. dr. A.J.E. Havermans
mr. C.J.A. van Lede
prof. dr. C.N. Teulings (tot 11 april 2006)
mw. drs. E.C.P. Vogelaar
mr. A.A. Westerlaken

Secretariaat:

drs. T.J. Jorritsma (secretaris)
drs. M.C.M. Jonkers (plv. secretaris, tot 1 juni 2006)
J.A. Fabery de Jonge

