

Vergaderjaar 2012–2013

**33 565**

## **Wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd (Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT <sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 december 2012 en het nader rapport d.d. 26 februari 2013, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 16 oktober 2012, no.12.002421, 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 voorstel van wet tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd (Wet aanpassing pensioenleeftijd Appa), met memorie van toelichting.*

*Het voorstel strekt ertoe om de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) aan te laten sluiten op de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd. Beoogd is het Appa-pensioen ook aan te passen aan een veranderde leeftijd waarop de AOW ingaat. In het voorstel wordt daarom de ingangsdatum voor het Appa-pensioen flexibel gemaakt. Het wetsvoorstel bevat een nieuwe regeling van het eigen pensioen van politieke ambtsdragers, waarbij verdere stappen zijn gezet om deze regeling te laten aansluiten op het ABP-pensioen voor overheidswerknemers.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de partiële aanpassing en de delegatie. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 oktober 2012, no. 12.002421, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het voorstel van wet tot wijziging

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 december 2012, nr. W04.12.0425/I, bied ik U hierbij aan.

### 1. Partiële aanpassing

*Al enkele jaren is sprake van een ontwikkeling waarbij de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers meer in overeenstemming worden gebracht met die van werknemers. Daarbij wordt de voor werknemers ingevoerde versoering van de aanspraken op het gebied van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en (pre)pensioen door vertaald naar de regelingen voor politieke ambtsdragers.<sup>2</sup> Tegen deze achtergrond trok het de aandacht van de Afdeling dat het voorstel een beperkte aanpassing van de Appa regeling inhoudt, zonder deze aanpassing te plaatsen in het perspectief van de genoemde ontwikkeling. De Afdeling vraagt in dit verband aandacht voor het volgende.*

#### a. Invoeren middelloonstelsel

*In de toelichting wordt gesteld dat het voorstel verdere stappen zet om de regeling van pensioenen voor politieke ambtsdragers te laten aansluiten op het ABP-pensioen voor overheidswerknemers.<sup>3</sup> Een onderdeel hiervan is de invoering van een middelloonstelsel. Als motivering voor het invoeren van een middelloonregeling wordt in de toelichting 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 salarisgroei 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.<sup>4</sup> De toelichting wijst tevens op de advisering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen op dit punt.<sup>5</sup>*

*De Afdeling merkt op dat in deze adviezen, die in het kader van dit wetsvoorstel zijn uitgebracht, niet alleen bepleit wordt om over te gaan van een eindloon- naar een middelloonregeling, maar tevens om de Appa-pensioenen over te dragen naar het ABP.<sup>6</sup> De invoering van een middelloonstelsel zou blijkens deze adviezen een eerste stap moeten zijn naar een dergelijke overdracht. Deze overdracht is ook bepleit in het rapport van de commissie-Dijkstal.<sup>7</sup> Een belangrijke overweging voor deze aanbeveling was dat aan een middelloonregeling ook het loopbaanprincipe ten grondslag kan worden gelegd. Dit principe houdt in dat bij de overgang van de ene politieke functie naar de andere, de opgebouwde uitkeringsaanspraken worden meegenomen.<sup>8</sup> Dit principe is recentelijk in de Appa geïntroduceerd, maar vooralsnog alleen voor de uitkeringsaanspraken zoals het wachtgeld en niet voor de pensioenaanspraken.<sup>9</sup>*

<sup>2</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 3, blz. 6, Kamerstukken I 2009/10 30 424, C, blz. 5 en Kamerstukken II 2011/12, 33 298, nr. 3, blz. 1.

<sup>3</sup> Toelichting, paragraaf 2 Toepassing op de Appa.

<sup>4</sup> Toelichting, paragraaf 3 Van eindloon naar middelloon.

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 6 Consultatie.

<sup>6</sup> Zie de adviezen van de VNG van 10 juli 2012 en IPO van 12 juli 2012.

<sup>7</sup> Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers «Advies modernisering en fondsvorming politieke pensioenen», oktober 2006.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 3, blz. 5, respectievelijk nr. 17, blz. 3.

<sup>9</sup> Zie punt 2 over het loopbaanprincipe en de verlengde wachtgelduitkering.

*In de aanloop naar een definitief kabinetsstandpunt over dit onderdeel van het rapport van de commissie-Dijkstal is gebleken dat er, blijkens de brief van 9 juli 2009, steun is voor deze overgang van de Appa-pensioenen naar het ABP. Echter als gevolg van de kredietcrisis heeft het ABP een dekkingstekort en in die situatie is een eventuele overbrenging van pensioenaanspraken niet zonder meer mogelijk.<sup>10</sup> Daarom zal het kabinet op een geschikter moment een definitief standpunt innemen, aldus de brief. Over de invoering van het loopbaanprincipe met betrekking tot pensioenaanspraken wordt niet gesproken.*

*In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of het invoeren van een middelloonstelsel gezien moet worden als een eerste stap, vooruitlopende op het overdragen van de Appa-pensioenen aan het ABP en of hierbij besloten zal worden tot de uitbreiding van het loopbaanprincipe naar pensioenen. Weliswaar wordt aangegeven dat de VNG en IPO hierover opmerkingen hebben gemaakt, maar een reactie hierop ontbreekt.<sup>11</sup>*

*De Afdeling adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig het voorstel aan te passen.*

#### *b. Verlengde wachtgelduitkering*

*In punt a is de Afdeling ingegaan op de introductie van het loopbaanprincipe met betrekking tot de opbouw van rechten op wachtgeld. Wachtgeldaanspraken die in de diverse functies ressorterende onder de Appa zijn opgebouwd, worden voor de berekening van het Appawachtgeld als bedoeld in de artikelen 7, 52 en 132 bij elkaar opgeteld. De overgang van de ene naar de andere politieke functie heeft daardoor niet langer gevolgen voor de opbouw van deze Appa-uitkeringsrechten. De Afdeling wijst erop dat door dit loopbaanprincipe de groep personen die in aanmerking kan komen voor de verlengde uitkering aanzienlijk toeneemt, nu voor de vraag of de verlengde wachtgeldregeling van toepassing is, de som van de duur van alle politieke functies bij elkaar wordt genomen.<sup>12</sup> Indien een persoon daarmee de duur van tien jaar overschrijdt en de in de wet opgenomen leeftijdsgrens heeft bereikt, heeft hij van rechtswege aanspraak op de (aanvullende) wachtgelduitkering tot het bereiken van de pensioenleeftijd.*

*In het voorstel wordt de duur van de verlengde wachtgelduitkering voor politieke ambtsdragers die binnen tien jaar voor hun pensioendatum in de wachtgeldregeling komen en in de twaalf jaar daaraan voorafgaand minstens tien jaar politiek ambtsdrager zijn geweest, niet aangepast. De duur van deze wachtgelduitkering blijft tien jaar. De aanpassing van de artikelen 7, derde lid, 52, derde lid en 132, tweede lid,<sup>13</sup> behelst uitsluitend het aansluiten van deze termijn op de verhoging van de pensioenleeftijd. Dit betekent dat op het punt van de verlengde wachtgelduitkering (vooralnog) geen aansluiting wordt gezocht met vergelijkbare regelingen met betrekking tot werkloosheid voor werknemers, die een veel kortere duur kennen.*

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 17, blz. 7; zie ook Kamerstukken I 2009/2010, 30 424, C, blz. 5. De Afdeling constateert dat er nog steeds sprake is van een dekkingstekort bij het ABP waardoor waardeoverdracht van pensioenen nog steeds niet zonder meer mogelijk is.

<sup>11</sup> Toelichting, paragraaf 6 Consultatie.

<sup>12</sup> Zie de artikelen 7, vierde lid, 52, vierde lid en 132, derde lid, Appa.

<sup>13</sup> Deze wachtgeldregeling geldt voor ministers en staatssecretarissen, leden van de Tweede Kamer (en daarmee leden van het Europees Parlement die in Nederland verkozen zijn), de voorzitter van de Eerste Kamer, de (substituut) Nationale ombudsman, Commissarissen van de Koning, gedeputeerden, burgemeesters, wethouders, bestuurders van waterschappen en de Rijksvertegenwoordiger BES.

*De regering heeft onlangs de specifieke wachtgeldvoorziening voor politieke functies, het onzekere karakter van deze functies en het ontbreken van een opzegtermijn, ontslagbescherming en de mogelijkheid van een ontslagvergoeding aan de orde gesteld.<sup>14</sup> De onzekerheid van het politieke ambt en het daarbij behorende eigen uitkeringsregime voor politieke ambtsdragers neemt niet weg, zo werd door de regering gesteld, dat dit uitkeringsregime periodiek moet worden geijkt aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is. Dit zou ten aanzien van de voortgezette uitkering mogelijk een verdere (stapsgewijze) versoering kunnen betekenen, aldus de regering.<sup>15</sup> In verband met de financiële crisis zijn diverse regelingen voor werknemers versoerd<sup>16</sup>, terwijl in het regeerakkoord daarnaast een verdere verkorting van de duur van de werkloosheidsuitkering wordt aangekondigd.<sup>17</sup> Het voorstel gaat niet nader in op deze overwegingen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de mogelijke betekenis van de hiervoor genoemde ontwikkelingen voor de verlengde wachtgelduitkering.*

### *c. Verlaging pensioenaanspraken en pensioenen*

*Het voorgestelde artikel 13h regelt dat, indien het ABP besluit tot het verlagen van de pensioenen, de pensioenaanspraken en pensioenen op grond van de Appa op overeenkomstige wijze worden verlaagd. Blijkens de toelichting gaat het ABP over tot verlaging indien dit noodzakelijk is, gelet op de financiële positie van het fonds.<sup>18</sup> In punt 1a heeft de Afdeling gewezen op het feit dat vooralsnog de Appa-pensioenen niet worden overgedragen aan het ABP. Daarmee geldt voor de Appa-pensioenen niet dat een verlaging daar eveneens noodzakelijk kan zijn in verband met de financiële positie van het ABP-fonds. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag waarom desondanks gekozen wordt voor een automatische koppeling tussen de verlaging van de ABP-pensioenen en die van de Appa-pensioenen. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

#### *1. Partiële aanpassing*

De Afdeling constateert dat het voorstel een beperkte aanpassing van de Appa regeling inhoudt, zonder dat deze aanpassing wordt geplaatst in het perspectief van de ontwikkeling waarbij de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers meer in overeenstemming worden gebracht met die van werknemers.

De voorgestelde aanpassing van de Appa past inderdaad in die ontwikkeling, met daarbij de kanttekening dat dit voorstel is beperkt tot die wijzigingen die samenhangen met de verhoging van pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd (het fiscale Witteveen-kader). Het wetsvoorstel bevat datgene wat nodig is ten gevolge van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd en datgene wat daar direct mee

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 298, nr. 3.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 3, blz. 7 en Kamerstukken I 2009/10, 30 424, C, blz. 5.

<sup>16</sup> Zo is de duur van de werkloosheidsuitkering verkort. Daarnaast is de hoogte van de ontslagvergoeding gemaximaliseerd.

<sup>17</sup> Regeerakkoord VVD-PvdA «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012. Over de WW-uitkering zegt het regeerakkoord: De duur van de WW-uitkering wordt maximaal 24 maanden: 12 maanden gerelateerd aan het laatstverdiende loon en 12 maanden gerelateerd aan het wettelijk minimumloon. Gelet op het uitgangspunt (Kamerstukken II 2011/12, 33 298, nr. 3) dat de maximumduur van de uitkering op grond van de Appa gelijk is aan de maximumduur van de WW-uitkering zou dit tot gevolg kunnen hebben dat de Appa op dit punt zal moeten worden aangepast.

<sup>18</sup> Toelichting, paragraaf 5 Verlaging van pensioenaanspraken en pensioenen.

samenhangt. De Wet verhoging AOW- en pensioenleeftijd is per 1 januari 2013 al (deels) in werking getreden. Het is zaak om de Appa daar op korte termijn bij aan te laten sluiten. Dat stelt beperkingen aan hetgeen in dit wetsvoorstel «meegenomen» kan worden. Anderzijds past alles wat nu is meegenomen in de ontwikkeling waarbij de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers meer in overeenstemming gebracht worden met die van overheidswerknemers.

Dat geldt voor het in overeenstemming brengen van de ingangsdatum van het aanvullende Appa-pensioen met ingangsdatum van de AOW, de aanpassingen met betrekking tot het verhogen van de pensioenrichtleeftijd, het flexibiliseren van de ingangsdatum van het pensioen, een eventuele verlaging van de pensioenen en pensioenaanspraken en voor de overgang van het eindloonstelsel naar het middelloonstelsel.

#### *a. Invoeren middelloonstelsel*

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel in te gaan op de vraag of het invoeren van een middelloonstelsel gezien moet worden als een eerste stap, vooruitlopende op het overdragen van de Appa-pensioenen aan het ABP. Vervolgvraag is of hierbij besloten zal worden tot de uitbreiding van het loopbaanprincipe naar pensioenen. De Afdeling adviseert zo nodig op dit punt het voorstel aan te passen.

De regering heeft eerder aangegeven het advies van de commissie Dijkstal om de Appa-aanspraken onder te brengen bij het ABP-fonds, in beginsel over te willen nemen. Alvorens over te gaan tot fondsfinanciering dienden echter eerst de juridische en financiële overgangscondities nader in kaart te worden gebracht.

De juridische overgangsproblematiek wordt kleiner naarmate de Appa-regeling meer in overeenstemming is gebracht met de ABP-regeling. Als beide regelingen identiek zijn, is eigenlijk de overgangsproblematiek gereduceerd tot een financieel vraagstuk. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) adviseerden tot het tevens invoeren van het middelloonstelsel. Dit zou in hun visie een betekenisvolle stap zijn in de afstemming van beide pensioenregelingen op elkaar.

Daarbij is niet besloten over te gaan tot uitbreiding van het loopbaanprincipe naar pensioenen. Daartoe is ook geen noodzaak. In 2001 is in de Appa het systeem van waardeoverdracht van opgebouwde pensioenaanspraken geïntroduceerd (Stb. 2001, nr. 364). Met dit systeem worden, op verzoek van een betrokkene, pensioenaanspraken op grond van de Appa verplicht overgedragen naar een bij de volgende functie horende pensioenregeling. Dat kan dus ook een Appa-aanspraak bij een ander bestuursorgaan betreffen. Een wethouder die gedeputeerde wordt, kan zijn pensioenaanspraak overdragen van de gemeente naar de provincie. Op deze wijze kan de betrokkene zelf vorm geven aan het loopbaanprincipe.

Het definitieve kabinetsstandpunt met betrekking tot fondsfinanciering wordt momenteel voorbereid. Het standpunt gaat in op de eerder aangehaalde overgangscondities. Daarbij gaat het primair om het onderbrengen van de pensioenen bij een pensioenfonds. De memorie van toelichting is op dit punt aangepast.

#### *b. Verlengde wachtgelduitkering*

De afdeling vraagt aandacht voor de aansluiting van de uitkeringsduur voor politieke ambtsdragers op vergelijkbare regelingen met betrekking tot werkloosheid voor werknemers.

De Appa kent twee regimes, een uitkering bij aftreden van een politieke ambtsdrager en een eigen pensioen bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of een nabestaandenpensioen bij overlijden van een politieke ambtsdrager. De nu voorgestelde wijzigingen hebben vooral betrekking op het pensioendeel van de Appa en zijn beperkt tot die wijzigingen die samenhangen met de verhoging van pensioengerechtigde leeftijd en de wijziging van de pensioenrichtleeftijd (het fiscale Witteveen-kader) door de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd.

Onder de huidige Appa eindigt een uitkering als de betrokkene 65 jaar wordt. Vóór de inwerkingtreding van de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd had de betrokkene vanaf dat moment recht op een AOW-uitkering en een eigen pensioen op grond van de Appa. Door de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013 ontstaat een gat: de uitkering stopt als de betrokkene 65 jaar wordt, maar de AOW-uitkering begint pas op een later moment. Het wetsvoorstel dicht dat gat. Voor het overige is op dit moment geen wijziging van de uitkeringsduur beoogd. De regering heeft – gelet op de beperkte strekking van het wetsvoorstel – niet beoogd om met dit wetsvoorstel te komen tot een herijking van het uitkeringsregime aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is.

### *c. Verlaging pensioenaanspraken en pensioenen*

De financiële positie van het ABP-fonds kan niet als zodanig een reden zijn om het Appa-pensioen te verminderen – immers de pensioenen die op grond van de Appa worden toegekend, worden niet uit dat fonds betaald. De Appa-pensioenen komen ten laste van het desbetreffende overheidslichaam (het Rijk, de provincie, de gemeente of het waterschap).

De achtergrond van de koppeling tussen een verlaging van de pensioenen en pensioenaanspraken van overheidswerknemers enerzijds en een verlaging van de pensioenen en pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers anderzijds, ligt in de koppeling van de hoogte van het pensioen en de pensioenaanspraken tussen deze twee groepen. Voor de bepaling van de hoogte van pensioen en de pensioenaanspraken van politieke ambtsdragers wordt aangesloten op de overeenkomstige regels voor overheidswerknemers ten aanzien van hun ABP-pensioen. Het beleid is er op gericht om in de loop der tijd die aansluiting te versterken. Het lijkt de regering in dat verband niet langer gepast dat de Appa-pensioenen overeenkomstig artikel 105 worden verhoogd als het ABP-pensioen omhoog gaat, maar dat in het geval dat het ABP-pensioen wordt verlaagd op grond van artikel 134 van de Pensioenwet, deze verlaging niet geldt voor het Appa-pensioen.

Het is mogelijk dat ingrepen in de pensioenen van (overheids)werknemers noodzakelijk blijken. Zoals ook in de memorie van toelichting is betoogd, zou het achterwege laten van een vergelijkbare ingreep bij politieke ambtsdragers, een ernstige aantasting van de acceptatie van de noodzakelijke pensioenmaatregelen met zich brengen. De toelichting op artikel 13h en de daarbij behorende overgangsartikelen, die met dezelfde strekking reeds in de artikelsgewijze toelichting was opgenomen, is vanwege het belang ervan naar het algemeen deel van de toelichting verplaatst.

### *2. Delegatie*

*In artikel 14 wordt een zeer ruime delegatiegrondslag gecreëerd. De toelichting stelt hierover dat de nieuwe opzet van het eigen pensioen aanzienlijk complexer is dan de huidige en dat het daarom niet meer goed mogelijk is om alle details op het niveau van de formele wet vast te*

leggen.<sup>19</sup> De toelichting geeft slechts in zeer algemene termen aan dat het bij de delegatie zal gaan om uitvoeringsdetails. De Afdeling is van oordeel dat de onderwerpen die nu als uitvoeringsdetails worden aangemerkt, in hun uitwerking aanzienlijke invloed kunnen hebben op de omvang van het pensioen dat wordt opgebouwd. Het betreft hier ook onderwerpen die op dit moment in de wet zelf worden geregeld, zoals het opbouwpercentage.<sup>20</sup> Voorts geeft de toelichting geen antwoord op de vraag waarom gekozen is voor een delegatiegrondslag die niet alleen delegatie naar het niveau van een algemene maatregel van bestuur, maar tevens naar het niveau van de ministeriele regeling mogelijk maakt. Ten slotte is onduidelijk voor welke onderwerpen deze delegatie noodzakelijk is. De enkele verwijzing in de toelichting naar het feit dat sprake zal zijn van een complexere opzet van het nieuwe pensioen, biedt vooralsnog onvoldoende motivering voor de voorgestelde delegatie.

De Afdeling merkt daarbij op dat het stelsel van de Appa waarbij wijzigingen van de rechtspositie van leden van de Staten Generaal en hun nabestaanden met een twee derde meerderheid in beide Kamers moeten worden aangenomen, zich bovendien slecht verdraagt met een zeer ruime delegatiegrondslag.<sup>21</sup>

Ten overvloede merkt de Afdeling op dat, indien zou worden gekozen voor het onderbrengen van de pensioenen bij het ABP, zoals besproken in punt 1, een dergelijke ruime delegatie in ieder geval niet noodzakelijk is.

De Afdeling adviseert de noodzaak voor delegatie dragend te motiveren en voor die onderwerpen waarbij delegatie noodzakelijk is, de delegatiegrondslag te beperken tot delegatie naar algemene maatregel van bestuur.

## 2. Delegatie

De Afdeling meent dat in artikel 14 een zeer ruime delegatiegrondslag wordt gecreëerd. Dat beeld behoeft nuancering. De ruimte om op grond van artikel 14 in de lagere regelgeving invulling te geven aan het pensioen, is zeer beperkt. Dat vloeit voor een deel voort uit het artikel zelf – dat bepaalt immers dat de lagere regels moeten passen binnen de voorwaarden en maxima van de Wet op de loonbelasting 1964 (het «Witteveenkader»). Maar voor een belangrijk deel vloeien de beperkingen voort uit andere bepalingen van het wetsvoorstel.

De Afdeling wijst bijvoorbeeld op het opbouwpercentage en merkt op dat dit nu in de wet zelf wordt geregeld. Dat is zo – artikel 13a van de huidige Appa bepaalt dit percentage op 2. Een dergelijke vaste bepaling in de wet met één percentage kan niet meer werken bij een middelloonstelsel waarbij over de jaren heen tegen een verschillend percentage kan worden opgebouwd. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat het opbouwpercentage voor een dienstjaar gelijk is aan het percentage dat voor dat dienstjaar wordt gehanteerd voor overheidswerknemers (artikel 13c, eerste lid). Die duiding is echter nog niet precies genoeg, omdat het ABP voor bepaalde bijzondere gevallen andere opbouwpercentages hanteert. In de algemene maatregel van bestuur zal daarom worden aangegeven dat het gaat om het opbouwpercentage dat het ABP hanteert voor het

<sup>19</sup> Toelichting Artikelsgewijs, onderdelen F, R en AD, artikel 14.

<sup>20</sup> Zie artikel 13a Appa. Met betrekking tot het opbouwpercentage wijst de Afdeling op de aangekondigde verlaging met 0,4 procent in het regeerakkoord (Regeerakkoord VVD-PvdA «Bruggen slaan» van 29 oktober 2012, blz. 7).

<sup>21</sup> Zie artikel 63 Grondwet. Via het voorgestelde artikel 58 (onderdeel R) worden de artikelen 13 en 14 van overeenkomstige toepassing verklaard op het pensioen van een kamerlid.

desbetreffende jaar voor een overheidswerknemer die niet valt in een van de overgangsvoorzieningen ten aanzien van dat percentage. Om het pensioen voor politieke ambtsdragers goed aan te laten sluiten bij het ABP-pensioen zijn op diverse plaatsen nadere bepalingen nodig. Het ABP hanteert bijvoorbeeld omrekeningsfactoren bij de herrekening in verband met een pensioeningangsdatum die afwijkt van de pensioenrichtleeftijd of een pensioen dat in de loop der jaren in hoogte varieert. De huidige wet kent die mogelijkheden niet. Het wetsvoorstel regelt dat in die gevallen wordt aangesloten bij de door het ABP gehanteerde herrekening (artikel 13e, vierde lid). De algemene maatregel van bestuur zal nader bepalen welke herrekening het betreft. Door telkens in de wet zelf te bepalen dat een onderwerp geregeld wordt in aansluiting op de regels die in overeenkomstige gevallen worden gehanteerd ten aanzien van overheidswerknemers, wordt de nadere bepaling op grond van de algemene maatregel van bestuur sterk gebonden (zie de artikelen 13a, tweede lid, 13d, tweede lid, 13e, vierde lid, 13f, vierde lid, 13g, vierde lid en 13i, tweede lid).

Meer in het algemeen is het wenselijk dat delegatie naar lagere regelgeving mogelijk wordt gemaakt. In de memorie van toelichting is al betoogd dat de regeling van het pensioen in de Appa inhoudelijk gezien vergelijkbaar is met een pensioenreglement. Daar is ook beschreven dat de nieuwe opzet van het pensioen aanzienlijk complexer is dan de huidige regeling. Ter illustratie: het Pensioenreglement van het ABP is een boekwerk van meer dan 100 pagina's. Het is bepaald onwenselijk om een regeling van een dergelijke omvang in de wet zelf neer te laten slaan. Het is ook (nog) niet mogelijk om eenvoudigweg te verwijzen naar de pensioenregeling voor overheidswerknemers. Hiervóór (zie punt 1) bleek al dat een volledige overgang naar het ABP op dit moment nog niet aan de orde is. Ook een regeling waarbij de pensioenen overigens geheel gelijk getrokken worden, is nog een stap te ver. Dat betekent onder meer veranderingen in de pensioengeldige tijd, de franchise, het nabestaandenpensioen, kort gezegd een geheel nieuwe Appa. De nu voorliggende wijziging van de Appa is gericht op de nodige aanpassingen in verband met de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en de pensioenrichtleeftijd. De overgang naar een middelloonstelsel is een ingreep die daar goed bij aansluit. De voorliggende wijziging laat het Appa-pensioen weer beter in de pas lopen met het ABP-pensioen. Maar een algehele herziening van de Appa voert nu te ver – zeker gelet op de termijn waarop de wijziging ingevoerd moet worden. Tegen deze achtergrond is een wijziging van de Appa waarbij een gebonden delegatie mogelijk wordt gemaakt, naar het oordeel van de regering een passende oplossing.

De Afdeling merkt nog op dat de grondwettelijke bepaling die eist dat het wetsvoorstel met een twee derde meerderheid wordt aangenomen – althans voor zover het de rechtspositie van de leden van de Staten-Generaal betreft – zich slecht verdraagt met een zeer ruime delegatiegrondslag. Het desbetreffende artikel in de Grondwet luidt: «Geldelijke voorzieningen ten behoeve van leden en gewezen leden van de Staten-Generaal en van hun nabestaanden worden bij de wet geregeld. De kamers kunnen een voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen.» De Grondwet gebruikt de woorden «bij de wet *geregeld*». Juist deze terminologie wordt in de Grondwet gebruikt om aan te geven dat de wetgever bevoegd is tot delegatie aan een lagere regelgever. De Grondwetsbepaling strekt er verder toe dat het wetsvoorstel – met de daarin opgenomen delegatie – door een tweederde meerderheid gesteund moet worden. De huidige Appa kent op veel plaatsen een delegatiegrondslag voor lagere regelgeving. Zie bijvoorbeeld de artikelen 52a, vierde lid, 52b,



vierde lid, 52c, tweede lid, 53b, elfde lid, 59aa, 85, 106, eerste en tweede lid, en 118 voor delegatie naar regelstelling bij (soms bij of krachtens) algemene maatregel van bestuur. Ook delegatie van regelgevende bevoegdheid naar het niveau van een ministeriële regeling komt op veel plaatsen voor. Zie bijvoorbeeld de artikelen 53, derde lid, 54a, eerste lid, 58a, achtste lid, 58b, tweede lid, 59, tweede lid, 73, vierde lid, en 105, derde lid. De gegeven voorbeelden betreffen alleen bepalingen die betrekking hebben op geldelijke voorzieningen voor Kamerleden. Ook op andere plaatsen in de Appa komt delegatie naar het niveau van de algemene maatregel van bestuur of de ministeriële regeling regelmatig voor.

Gelet op het advies van de Afdeling is nog eens kritisch bezien of bij de delegatiegrondslag van artikel 14 een delegatie naar het niveau van de ministeriële regeling nodig is om tot een goed regelsysteem te komen. Vooralnog is de conclusie dat in het algemeen volstaan kan worden met een delegatie naar een algemene maatregel van bestuur. Wel is het wenselijk dat in de maatregel opgenomen bedragen, door de minister aangepast kunnen worden. Het betreft dan met name het «indexeren» van het franchisebedrag. Ook de huidige bepaling voor de vaststelling van de franchise delegeert naar lagere regelgeving: «de franchise (wordt) bij of krachtens algemene maatregel van bestuur(...) vastgesteld». Het wetsvoorstel is in die zin aangepast. In de memorie van toelichting is meer aandacht besteed aan de delegatie.

### *3. Overige aanpassingen*

Naast de hiervoor beschreven aanpassingen is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele passages in wet en toelichting te verduidelijken en enkele redactionele verbeteringen aan te brengen. Het betreft met name de volgende punten.

- Verduidelijking van artikel 13e, eerste lid, door expliciet vast te leggen dat het pensioen *op jaarbasis* gelijk is aan de som van de opgebouwde aanspraken.
- In artikel 13f, tweede lid, is nu vastgelegd dat de keuze van omzetting van nabestaandenpensioen in eigen pensioen onherroepelijk is. Dat is ook onder de huidige Appa het geval.
- De huidige Appa kent enkele artikelen die verwijzen naar niet meer bestaande bepalingen. De verwijzende bepalingen worden met dit wetsvoorstel uit de Appa geschrapt (zie de wijziging in de artikelen 23, 68 en 146).

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

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

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

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
R.H.A. Plasterk