

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
t.a.v. Minister P. E. Heerma
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Betreft:
Consultatieversie van de Wet overdracht pensioenen
politieke ambtsdragers aan ABP, reactie Wethoudersvereniging

Datum: 9 september 2026

Geachte minister Heerma,

Namens de Wethoudersvereniging, de beroepsvereniging voor circa 1.000 van de 1.400 wethouders in Nederland, reageren wij graag op de consultatieversie van het ontwerp-wetsvoorstel - waarover u ons formeel heeft geconsulteerd - tot overdracht van de Appa-pensioenen naar het ABP.

De Wethoudersvereniging ondersteunt het onderbrengen van het pensioen van politieke ambtsdragers bij ABP, zoals neergelegd in dit wetsvoorstel. De overgang naar kapitaaldekking en de aansluiting bij het ABP versterken op termijn de zekerheid van het pensioen van onze leden. Het is in hun belang dat zowel de nieuwe opbouw als de overdracht van het verleden per 1 januari 2028 wordt gerealiseerd.

Uitstel, benadrukken wij met klem, is dat niet: het kost actieve wethouders de compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie en verlengt een onzekerheid die nu al gevolgen heeft gehad. Wij vragen daarom als eerste uw aandacht voor de parlementaire planning, en wel met meer urgentie dan de toelichting uitstraalt.

Het tijdspad voor de parlementaire behandeling is bijzonder krap. Het beschikbare venster voor advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State en behandeling in beide Kamers is zeer smal. De gevolgen van vertraging slaan echter niet bij de wetgever neer, maar bij onze leden: verlies van de compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie, pensioenen die niet meer worden geïndexeerd, en voortdurende onzekerheid over de rechtspositie. Die onzekerheid is nu al breed merkbaar onder wethouders. Daar komt bij dat de Appa-pensioenregeling fiscaal onzuiver wordt indien na 1 januari 2028 nog pensioen wordt opgebouwd in de huidige Appa-middeloonregeling, een scenario dat zich alleen voordoet wanneer dit wetsvoorstel niet tijdig in werking treedt. De gevolgen daarvan zijn ingrijpend en slaan neer bij de ambtsdrager zelf. Volgens het memo van het Centraal Aanspreekpunt Pensioenen van de Belastingdienst van 23 oktober 2025 wordt bij onzuiverheid niet alleen de toekomstige premie belast, maar wordt ook de reeds opgebouwde aanspraak in haar geheel als loon aangemerkt en is daarnaast revisierende verschuldigd van maximaal 20% van de waarde van die aanspraak. Wij verzoeken u deze gevolgen, samen met het verlies van de compensatie en het wegvallen van de indexatie, op te nemen in de memorie van toelichting, zodat beide Kamers bij hun afweging over het tijdspad kunnen zien wat er voor de betrokken ambtsdragers op het spel staat.

Voor alle duidelijkheid: de toelichting stelt dat de toets op fiscale zuiverheid alleen betrekking heeft op de toekomstige opbouw (p. 32). Wij lezen daarin dat, wanneer de tot en met 31 december 2027 opgebouwde pensioenen achterblijven bij het overheidslichaam doordat de collectieve waardeoverdracht niet doorgaat, voor die achtergebleven aanspraken geen fiscale onzuiverheid ontstaat.

Wij verzoeken u dat te bevestigen en te bezien of dit nadere verankering behoeft in fiscale regelgeving. Die zekerheid is voor onze leden van belang, omdat zij een fiscaal bezwaar wegneemt tegen de waarborgen die wij hierna in onderdeel 1 vragen voor het geval de overdracht onverhoopt niet plaatsvindt.

Bij de beoordeling van dit wetsvoorstel hanteren wij één maatstaf. De overgang naar ABP mag er niet toe leiden dat een huidige of voormalige wethouder financieel of pensioentechnisch slechter af is door omstandigheden waarop hij of zij geen invloed heeft, of door onbedoelde gevolgen van de wijze waarop de overgang is vormgegeven. Waar dat toch dreigt, zou het wetsvoorstel daarin zelf moeten voorzien in plaats van het over te laten aan de uitvoeringspraktijk. De punten die wij hierna noemen zijn de gevallen die wij bij lezing van het wetsvoorstel en de toelichting hebben aangetroffen; wij pretenderen daarmee niet volledig te zijn.

Onze inbreng beperkt zich verder tot wat het wetsvoorstel betekent voor de rechtspositie van de individuele wethouder en oud-wethouder. Op een aantal punten treft het voorstel hen naar ons oordeel onnodig hard, of laat het hun positie onduidelijk. Geen van de hierna genoemde punten rechtvaardigt naar ons oordeel uitstel van de inwerkingtreding per 1 januari 2028; wij vragen u ze binnen het huidige tijdspad op te lossen.

1. Het risico voor wethouders van achterblijven in de Appa

In het stelsel van het wetsvoorstel blijven pensioenen die niet (tijdig) aan ABP kunnen worden overgedragen achter in de Appa, zonder verdere indexatie en zonder compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie. De memorie van toelichting stelt, citerend (p. 2):

"Opgebouwde pensioenen die niet aan ABP kunnen worden overgedragen omdat niet (tijdig) is voldaan aan de gestelde voorwaarden, blijven achter in de Appa. Voor die pensioenen blijft het Appa-regime in hoofdlijnen in stand, met dien verstande dat er geen opbouw en indexatie meer plaatsvindt. Ook ontvangen achterblijvende actieve Appa-deelnemers die behoren tot de aangewezen leeftijdscohorten geen compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie."

Elders in de toelichting wordt dit scenario zelfs 'zeer onwenselijk' genoemd voor de betrokken politieke ambtsdragers. Het risico ligt echter niet bij de wethouder, terwijl hij wel de dupe wordt. De collectieve waardeoverdracht is bovendien een traject met meerdere partijen — het ontvangende fonds, de pensioenuitvoeringsorganisaties, de betrokken overheidslichamen en, in de vorm van de vereiste goedkeuring, De Nederlandsche Bank - zodat achterblijven ook kan voortvloeien uit oorzaken die geen van hen alleen in de hand heeft. Wij begrijpen dat van deze bepaling een prikkel uitgaat om tijdig te leveren, maar die prikkel wordt nu bekostigd door de enige betrokkene die er geen enkele invloed op heeft.

Ook op pagina 7 wordt gesteld: "Gelet op genoemde voordelen is het de verwachting dat alle decentrale overheden tijdig zullen voldoen aan de in de wet gestelde voorwaarden [...]", zonder dat wordt voorzien in een waarborg voor het geval deze verwachting niet uitkomt.

Verzoek: wij vragen het ministerie om (a) in het wetsvoorstel een vangnetregeling op te nemen die voorkomt dat wethouders financieel nadeel ondervinden van vertraging die buiten hun invloedssfeer ligt, en concreet te borgen dat ook in het achterblijfsценario de compensatie voor het vervallen van de doorsneepremie wordt toegekend en de achterblijvende aanspraken en ingegane pensioenen geïndexeerd blijven, zodat de pensioendoelstelling voor (voormalige) wethouders in stand blijft - wat

blijvend wettelijk onderhoud van een 'gesloten' Appa-regeling vergt; (b) de passage op pagina 7 aan te vullen met de erkenning dat er gemeenten kunnen zijn die niet tijdig aan de voorwaarden voldoen, met een bijbehorende waarborg voor de betrokken wethouders.

Wij wijzen u in dit verband op artikel 13, onderdeel SS, van het wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 165 van de Appa houdt de pensioenrechten in stand volgens de regels zoals die golden op 31 december 2027, maar uitsluitend voor het geval de overdracht niet is geschied "vanwege het ontbreken van goedkeuring door De Nederlandsche Bank N.V. op grond van artikel 6". Blijft de overdracht achterwege om een andere reden - bijvoorbeeld doordat een overheidslichaam de gegevens van artikel 7 niet uiterlijk 5 september 2027 aanlevert, of de overdrachtswaarde niet op 31 december 2027 betaalt - dan voorziet het wetsvoorstel naar ons oordeel niet in een regeling voor de achterblijvende aanspraken. Juist dat zijn de scenario's waarin onze leden geen enkele invloed hebben op de oorzaak. Wij verzoeken u artikel 165 zo te formuleren dat het alle gevallen dekt waarin de collectieve waardeoverdracht niet plaatsvindt.

2. Compensatie doorsneepremie: aftreden voor 31-12-2027

Op grond van artikel 2, vierde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel ontvangt alleen de Appa-gerechtigde "die op 31 december 2027 pensioen opbouwt" compensatie voor het vervallen van de doorsneesystematiek. Het criterium is dus de pensioenopbouw op die datum, niet het deelnemerschap als zodanig. Een afgetreden wethouder met een Appa-ontslaguitkering geldt als deelnemer en komt dus in beginsel in aanmerking. De hoogte hangt volgens de toelichting mede af van de meetelwaarde, "bijvoorbeeld 50% pensioenopbouw bij een Appa-ontslaguitkering" (p. 13).

Dat roept een aantal vragen op. Ten eerste maakt het woord "bijvoorbeeld" onduidelijk of dit percentage vaststaat of kan variëren. Ten tweede, en zwaarwegender: uit het wetsvoorstel en de toelichting kunnen wij niet opmaken wat er met de pensioenopbouw gebeurt wanneer een wethouder tijdens zijn Appa-ontslaguitkering een nieuwe functie aanvaardt, of op basis van een eerder gemaakte afspraak over politiek verlof terugkeert naar zijn oude functie. Wordt die uitkering dan beëindigd, of worden de inkomsten daarmee verrekend terwijl de opbouw doorloopt? Het antwoord bepaalt of iemand die in 2027 weer aan het werk gaat daarmee zijn recht op compensatie verspeelt. Is dat het geval, dan ontstaat een financiële prikkel om voor 1 januari 2028 juist geen werk te aanvaarden. Dat staat haaks op het uitgangspunt dat oud-wethouders zo snel mogelijk terugkeren op de arbeidsmarkt, en het treft een groep die onvrijwillig is vertrokken.

Een derde vraag betreft de deeltijdwethouder. De toelichting noemt de deeltijdfactor als een van de factoren die de hoogte van de compensatie bepalen - een factor die volgens de toelichting zelf alleen bij gedeputeerden en wethouders speelt - maar neemt die factor niet op in de rekenregel die er direct op volgt (compensatiepercentage maal pensioengrondslag maal meetelwaarde, p. 13). Evenmin wordt duidelijk of de franchise bij een deeltijdaanstelling naar rato wordt toegepast. Voor onze leden is dat geen detail: wordt de volledige franchise in mindering gebracht op een deeltijdbezoldiging, dan valt de pensioengrondslag - en daarmee de compensatie - onevenredig laag uit. Een deel van de wethouders, met name in kleinere gemeenten, vervult het ambt in deeltijd. Het wetsvoorstel zelf biedt hierover geen uitsluitel: artikel 2, vierde lid, onderdeel b, noemt alleen de compensatie voor de leeftijdscohorten, en de berekeningswijze wordt op grond van artikel 2, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.

Een laatste vraag betreft wie in 2026 vanuit een baan bij de overheid wethouder is geworden. Wij lezen het wetsvoorstel zo dat deze groep de compensatie voor het vervallen van de doorsneesystematiek gewoon ontvangt: het criterium van artikel 2, vierde lid, onderdeel b, is dat men op 31 december 2027 pensioen opbouwt, en de toelichting stelt uitdrukkelijk dat het voor de omvang van de compensatie niet uitmaakt of iemand al tien jaar ambtsdrager is of slechts één jaar (p. 13).

Verzoek: (a) Verduidelijk of de meetelwaarde tijdens een reguliere Appa-ontslagitkering vast op 50% ligt, en (b) bevestig of ontken dat het aanvaarden van een nieuwe functie - of een terugkeer naar een functie op basis van politiek verlof - tijdens een Appa-ontslagitkering de pensioenopbouw onder de Appa beëindigt en daarmee het recht op compensatie, en neem die uitkomst zo nodig weg, bijvoorbeeld door de compensatie naar rato toe te kennen aan iedereen die in de loop van 2027 onder de Appa pensioen heeft opgebouwd. Verduidelijk ten slotte (c) hoe de deeltijdfactor en de franchise doorwerken in de compensatieberekening bij een deeltijdaanstelling, en borg dat een deeltijdwethouder daardoor niet onevenredig wordt geraakt. Wij merken daarbij op dat noch de meetelwaarde noch de deeltijdfactor in het wetsvoorstel zelf is geregeld, maar dat artikel 2, vijfde lid, de berekeningswijze doorschuift naar een algemene maatregel van bestuur. Wij vragen u de beroepsverenigingen bij die uitwerking te betrekken. Wij verzoeken u ten slotte (d) te bevestigen dat wie in 2026 vanuit een baan bij de overheid wethouder is geworden en op 31 december 2027 onder de Appa pensioen opbouwt, de compensatie van onderdeel b onverkort ontvangt.

3. Partnerpensioen: omzetting zonder instemming van ambtsdrager en partner

De eerbiedigende werking die de Wet toekomst pensioenen kent voor reeds opgebouwd nabestaandenpensioen strekt zich niet uit tot kapitaalgedekt nabestaandenpensioen op grond van de Appa. In plaats daarvan wordt dat kapitaal toegevoegd aan het individuele pensioenvermogen. De toelichting vermeldt daarbij (p. 18):

"De instemmingsverplichting wordt daarom voor deze omzetting buiten werking gesteld en geschiedt automatisch, dus zonder verzoek."

In de Appa geschiedt een omzetting van partnerpensioen naar ouderdomspensioen normaal gesproken op verzoek van de gerechtigde én met instemming van de partner (artikel 13f, derde lid). Hier vervalt beide. De toelichting merkt op dat eerbiedigende werking "niet in alle gevallen een voordeel" is, en dat klopt — maar het omgekeerde geldt evenzeer: voor wie een partner heeft die niet economisch zelfstandig is, kan de omzetting ongunstig uitpakken. Dat oordeel hoort bij de betrokkene en zijn partner te liggen, niet bij de wetgever.

Verzoek: onderbouw waarom hier van de Wtp-systematiek wordt afgeweken, informeer betrokkenen en hun partners hierover vóór de omzetting, en voorzie in een keuzemogelijkheid dan wel compensatie voor wie er aantoonbaar op achteruitgaat. Wij verzoeken u daarbij aan te geven op welke bepaling van het wetsvoorstel het buiten werking stellen van de instemmingsverplichting berust. Wij hebben die bepaling in de voorgestelde wettekst niet aangetroffen; artikel 13f van de Appa wordt niet gewijzigd. Voor zover dit bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zou worden geregeld, achten wij het buiten werking stellen van een individueel instemmingsrecht bij lagere regelgeving niet passend.

4. Arbeidsongeschiktheid: premie aan ABP, uitkering uit de begroting

De toelichting houdt de gelijktrekking van de Appa-invaliditeitsuitkering met de Wia aan tot de Wia is herzien. Daaruit volgt dat overheidslichamen vanaf 1 januari 2028 wel AOP-premie aan ABP afdragen. De toelichting stelt daarover (p. 7):

"De premie kan - net als in de huidige situatie - door het overheidslichaam deels worden verhaald op die ambtsdragers, terwijl daar voor hen geen aanspraak op bovenwettelijk arbeidsongeschiktheidspensioen van ABP tegenover staat."

Wij vragen hierbij op twee punten aandacht. De toelichting stelt dat de bestaande Appa-uitkering bij algemene invaliditeit qua hoogte vergelijkbaar is met het samenstel van Wia-uitkering en bovenwettelijk AOP, maar onderbouwt die gelijkwaardigheid niet. Daarnaast constateren wij dat deze uitkering "ten laste [blijft] komen van het overheidslichaam" (p. 7), terwijl voor het arbeidsongeschiktheidspensioen wel premie aan ABP wordt afgedragen. Voor de pensioenen heft dit wetsvoorstel de begrotingsfinanciering juist op, om redenen die de toelichting zelf uitvoerig uiteenzet. Daarmee blijft voor onze leden juist bij arbeidsongeschiktheid het risico bestaan dat dit wetsvoorstel voor het pensioen wegneemt.

Verzoek: onderbouw de gestelde gelijkwaardigheid van de Appa-invaliditeitsuitkering met het samenstel van Wia-uitkering en bovenwettelijk AOP cijfermatig, en zeg toe dat de aangekondigde herziening van de Wia ook wordt aangegrepen om deze laatste begrotingsgefinancierde voorziening voor politieke ambtsdragers te herzien, in overleg met de beroepsverenigingen.

5. Het tussenjaar 2027 gaat ten koste van de belanghebbenden

Doordat het ABP naar verwachting per 1 januari 2027 invaart en de Appa-pensioenen pas per 1 januari 2028 overgaan, ontstaat een tussenjaar. Dat pakt op drie manieren nadelig uit voor onze leden. Actieve wethouders komen een jaar later in aanmerking voor eventuele compensatie. Daarnaast verandert de wijze waarop de Appa-pensioenen worden aangepast: de koppeling aan de consumentenprijsindex vervalt, en de aanspraken en rechten worden per 31 december 2027 nog eenmaal aangepast met hetzelfde percentage als waarmee ABP alle ingegane pensioenen per 1 januari 2028 aanpast (p. 14). In de derde plaats ontvangen reeds gepensioneerde oud-wethouders gedurende heel 2027 een pensioen op het niveau van 2026, terwijl de pensioenen bij ABP per 1 januari 2027 zijn aangepast. Het wetsvoorstel verrekenet die ABP-aanpassing wel in de persoonlijke pensioenvermogens (artikel 2, vierde lid, onderdelen c en d), maar de uitkeringen die in 2027 worden gedaan blijven op het oude niveau. Die achterstand over twaalf maanden wordt niet ingehaald.

Die wijziging is niet neutraal. De toelichting merkt zelf op dat de aanpassing in het nieuwe stelsel zowel een verhoging als een verlaging kan zijn, en dat artikel 13h van de Appa (dat een verlaging uitsluitend liet volgen op een verlaging door ABP op grond van artikel 134 van de Pensioenwet, met de daarin gestelde voorwaarden) per 1 januari 2027 vervalt. Voor reeds gepensioneerde oud-wethouders wordt daarmee een aanpassing die tot nu toe aan de prijsontwikkeling was gekoppeld vervangen door een aanpassing die ook negatief kan uitvallen, zonder dat daarvoor nog de voorwaarden van artikel 134 van de Pensioenwet gelden.

Verzoek: borg dat de vervanging van de prijsindexatie door de ABP-aanpassing in het tussenjaar niet leidt tot een lager pensioen voor (oud-)wethouders, en licht toe welke bescherming in de plaats komt van het per 1 januari 2027 vervallende artikel 13h van de Appa (artikel 13, onderdeel I, in samenhang met artikel 19, derde lid, van het wetsvoorstel).

6. De opgave van 15 september 2027 moet controleerbaar zijn

Artikel 3 verplicht het college van burgemeester en wethouders uiterlijk 15 september 2027 een schriftelijke opgave te doen, die voor zover het de berekening betreft geldt als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Tegen de overdracht zelf staat geen bezwaar open; tegen de berekening wel, gedurende zes weken, waarna de opgave onherroepelijk is. De toelichting vermeldt daarbij dat beroep openstaat bij de Centrale Raad van Beroep (p. 25).

Wij achten die systematiek verdedigbaar, maar zij stelt hoge eisen aan de opgave zelf. Een wethouder moet binnen zes weken kunnen vaststellen of de diensttijd, de deeltijdfactor en de gehanteerde rekenregels kloppen - over een loopbaan die vaak bij meerdere gemeenten en meerdere uitvoeringsorganisaties is geadministreerd, terwijl de toelichting bij de datakwaliteit vaststelt: "Er is in beginsel geen ruimte voor correcties na de overdracht" (p. 23). Zonder de onderliggende gegevens en zonder deskundige hulp is die controle illusoir, en verliest het rechtsmiddel zijn betekenis.

Daar komt een tweede besluitmoment bij dat in de toelichting onbelicht blijft. Op grond van artikel 3, tweede lid, moet bij gewijzigde feiten uiterlijk 15 april 2028 een nieuwe opgave worden verstrekt, die eveneens geldt als besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Dat moment ligt ná de betaling van de overdrachtswaarde op 31 december 2027 (artikel 9, eerste lid) en ná de aanwending daarvan door ABP per 1 januari 2028 (artikel 9, achtste lid). Een ambtsdrager kan dus in het voorjaar van 2028 bezwaar maken tegen de berekening van een pensioen dat al is overgedragen, terwijl de toelichting stelt dat er "in beginsel geen ruimte [is] voor correcties na de overdracht". Het wetsvoorstel regelt wel het verhaalsrecht van ABP op het overheidslichaam (artikel 10), maar niet hoe een gegrond bezwaar van de betrokkene zelf alsnog tot correctie van zijn aanspraak bij ABP leidt.

Wij vragen daarom om de volgende aanvullingen:

- verplicht dat de opgave de gegevens bevat waarop de berekening berust — ten minste diensttijd, deeltijdfactor, pensioengrondslag en de toegepaste rekenfactoren;
- breid artikel 3, vierde lid, uit: onderdeel c verplicht nu tot informatie over "de afspraken over compensatie", maar niet tot vermelding van het bedrag dat voor de betrokkene zelf is berekend, en het artikellid zwijgt over de behandeling van het opgebouwde kapitaalgedekte partnerpensioen;
- voorzie in een onafhankelijk aanspreekpunt waar een individuele ambtsdrager zijn opgave kan laten toetsen binnen de bezwaartermijn;
- verplicht het overheidslichaam de betrokkene actief te informeren indien diens aanspraken achterblijven in de Appa, met vermelding van de gevolgen;
- betrek de beroepsverenigingen van politieke ambtsdragers bij de nadere regels op grond van artikel 3, vijfde lid.

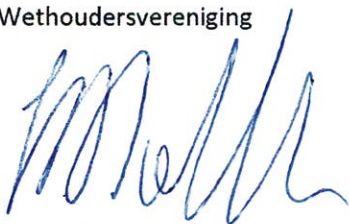
Tot slot: de bijzondere positie van de wethouder

De wethouder verkeert in dit wetsvoorstel in een bijzondere positie: zijn pensioen hangt af van de administratie en de financiën van het orgaan waarvan hij zelf deel uitmaakt. Hij is tegelijk risicodragers en medeverantwoordelijk bestuurder, en kan zich in die dubbele rol niet vrijelijk tot zijn eigen college verhouden wanneer daar iets misgaat. Waar een werknemer een werkgever tegenover zich heeft, heeft de wethouder zichzelf. Dat is naar ons oordeel reden om de hierboven gevraagde waarborgen in de wet zelf te verankeren en niet over te laten aan de uitvoeringspraktijk.

Wij lichten onze inbreng desgewenst graag toe.

Met vriendelijke groet,

De Wethoudersvereniging



Hatte van der Woude

Directeur Wethoudersvereniging