

Beperking van de uitbetaling van een overheidspensioen bij gelijktijdige aanspraak op een pensioen krachtens de Algemene Ouderdomswet

Verhoging van pensioenen met een algemene toeslag (Algemene toeslagwet voor gepensioneerden 1956)

Wijziging van het stelsel van pensioenberekening in de Pensioenwet 1922 (Stb. 240) en in de Pensioenwet voor de Spoorwegambtenaren 1925 (Stb. 294), zomede wijziging in verband daarmee van enige andere bepalingen in die wetten en in de Kindertoelagewet voor gepensioneerden

Verhoging van militaire pensioenen met een algemene toeslag

(Algemene toeslagwet voor gepensioneerde militairen 1956)

Wijziging van het stelsel van pensioenberekening in de Pensioenwetten voor de zee- en landmacht 1922, de Pensioenwetten voor het personeel der Koninklijke marine-reserve en het reserve-personeel der landmacht 1923 en de Militaire Weduwenwet 1922

VOORLOPIG VERSLAG

No. 4

(De vroegere stukken betreffende de nummers 4283 en 4452 zijn gedrukt respectievelijk in de zittingen 1955—1956 en 1956).

Algemene beschouwingen

De aanpassing van de Overheidspensioenen aan het algemeen ouderdomspensioen (wetsontwerp 4283)

Bij de behandeling van dit wetsontwerp in de afdelingen der Kamer wezen vele leden erop, dat de door de Regering beoogde gelijkheid tussen oude en nieuwe pensioenen slechts behouden zal kunnen blijven, wanneer met ingang van 1 januari 1957 de pensioenen steeds in evenredigheid met de grondslagen, geldend voor de dan in actieve dienst zijnde ambtenaren, worden verhoogd. Slechts dan zal het mogelijk zijn van een steeds ingewikkelder toeslagstelsel af te komen.

De Staatscommissie voor de pensioenwetgeving stelde als middel daartoe de invoering van de zogenaamde automatische aanpassing voor. Dit voorstel heeft de Regering niet direct overgenomen, omdat zij het in rustige overweging wil nemen. Is naar de mening van de Regering de invoering van de automatische aanpassing echter niet onvermijdelijk, zodra de aanpassing van de oude pensioenen ingaat? Zou, wanneer de optrekking en automatische aanpassing niet gelijktijdig tot stand komen, niet een chaos kunnen ontstaan?

Het bedrag der ouderdomsuitkering — zo vervolgden deze leden — gaat op en neer met het loonpeil. Dit conjuncturele schommeldeel mag volgens de Algemene Ouderdomswet niet op de ambtelijke pensioenen worden gekort. Het pensioeninkomen van de ambtenaar zou dan worden gevormd door:

- a. het basisbedrag van de ouderdomsuitkering, waarmee het pensioen slechts ten dele mag samenlopen;
- b. het conjuncturele deel van de ouderdomsvoorziening, dat niet voor enige cumulatiebeperking in aanmerking komt;
- c. het gekorte ambtenarenpensioen.

Naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden is deze gedachtengang, waarop o.m. de aanpassingsregeling van de Algemene Ouderdomswet is gebaseerd, niet volledig in dit wetsontwerp terug te vinden. In artikel 2 wordt immers gesproken over het in mindering brengen van een gedeelte „van het ouderdomspensioen”, zonder dat daarbij een soortgelijke reserve is gemaakt, als in artikel 60, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet is gemaakt. Welke motieven liggen aan dit verschil in de regeling der aanpassing ten grondslag? Zou het niet juist zijn de korting te berekenen over het bedrag van de ouderdomsuitkering, inclusief de conjuncturele wijzigingen van artikel 9 der Algemene Ouderdomswet, en moet daar de automatische aanpassing der ambtenarenpensioenen niet aan verbonden worden? Gebeurt dit niet, dan ontstaat een ongewenste en zelfs onbillijke toestand, zoals uit het volgende voorbeeld blijkt.

In geval van 5% algemene salarisverhoging ondergaan de ambtenarenpensioenen geen verandering, wanneer niet een stelsel van automatische aanpassing is ingevoerd.

Een pensioen van b.v. 70% van f 6000 blijft dus f 4200 (bij automatische aanpassing zou het f 4410 geworden zijn). Het bedrag van de A.O.W. gaat wel omhoog, nl. 5%, en wordt f 1404. Hiervan wordt 20% of f 281 niet op het ambtenaren-

pensioen gekort. Het pensioeninkomen van de ambtenaar stijgt nu van (f 4200 + f 268 =) f 4468 tot f 4481 (nl. f 4200 + f 281). Dit is een vooruitgang van f 13 of wel 0,3% in plaats van 5%.

Zonder automatische aanpassing worden conjuncturele verhogingen van de ouderdomsuitkering grotendeels weggekort. Voor de niet-overheidspensioenen is dit in de Algemene Ouderdomswet met zoveel woorden verboden.

In dit verband gaven deze leden uiting aan hun verwondering, dat de Regering voor de ambtenaren niet althans een regeling, zoals deze in artikel 60, lid 4, van de Algemene Ouderdomswet voor het vrije bedrijf is neergelegd, heeft overgenomen.

Het was hun voorts opgevallen, dat geen bijzondere voorziening is getroffen voor pensioenen, die moeten worden beschouwd uit hoofde van een nevenbetrekking te zijn verleend.

Volgens het ontwerp wordt voor deze pensioenen een korting op basis van de diensttijd toegepast. Dit is naar de mening van deze leden niet billijk, omdat hiermede ook dat gedeelte van het ouderdomspensioen wordt ingehouden, dat correspondeert met de diensttijd, doorgebracht in de als hoofdbetrekking vervulde particuliere functie. (De kans bestaat zelfs, dat voor dezelfde diensttijd ook op het particuliere pensioen wordt gekort.) Acht de Regering het niet juist om voor deze gevallen een bijzondere regeling in de wet neer te leggen? Zulk een regeling zou dan kunnen inhouden, dat het ambtelijk pensioen wordt verminderd met een zodanig gedeelte van het bedrag, waarmee het pensioen verminderd zou zijn, indien het uit een hoofdbetrekking voortvloeide, als het bedrag van het ambtelijk pensioen zich verhoudt tot het totaal der pensioenen.

Een andere moeilijkheid is, dat voor kleine pensioenen, b.v. een pensioen van f 700 bij een diensttijd van ongeveer 25 jaar of meer (dus een pensioen uit een nevenbetrekking), het gehele overheidspensioen wordt weggekort, wanneer uit de hoofdbetrekking geen pensioen wordt toegekend. De ambtenaar heeft nu gedurende zijn gehele diensttijd pensioenpremie betaald, zonder dat hij hiervoor één cent pensioen ontvangt. Ziet de Regering een redelijke oplossing voor deze gevallen?

Zowel met betrekking tot pensioenen uit nevenbetrekkingen als ten aanzien van pensioenen, die gebaseerd zijn op onvolledige diensttijden, wensten deze leden de aandacht van de Regering te vestigen op overgangsgevallen in verband met de Noodwet Ouderdomsvoorziening, b.v.:

Bestaande toestand:

Overheidspensioen	f 1050 (20 dienstjaren)
Uitkering Noodwet	852
Totaal	f 1902

Nieuwe toestand ingevolge het ontwerp:

Overheidspensioen	f 1050
Korting ingevolge ontwerp: 40 % van f 1338 =	535
Blijft	f 515
Uitkering A.O.W.	1338
Totaal	f 1853

Hier vindt een achteruitgang in pensioeninkomen plaats, waarin niet is voorzien; ook niet door artikel 63 van de Algemene Ouderdomswet, omdat formeel het pensioen volgens deze wet groter is dan de uitkering ingevolge de Noodwet Ouderdomsvoorziening. Hoe denkt de Regering deze teruggang te ondervangen?

Vervolgens wezen deze leden erop, dat bij de toepassing van wetsontwerp 4283 zich in verband met artikel 42 van de Pensioenwet 1922 het volgende bezwaar voordoet.

Iemand heeft 16 pensioengeldige dienstjaren, waarvan een deel enkele jaren vóór de pensioenering is ingekocht tegen een inkoopsum, waarvan f 6000 in 10 jaarlijkse termijnen verhaalbaar is. De situatie wordt bij pensionering als volgt:

Pensioen $16 \times 1\frac{1}{4} \% = 28 \%$ van f 3200 (middelsom) f	896
Ouderdomsuitkering	1338
	f 2234
Aftrek ex wetsontwerp 4283: $16/50 \times f 1338$	428
	f 1806
Aftrek wegens verhaal inkoopsum	600
Totaal	f 1206

De belanghebbende ontvangt dus minder dan de voorziening van de Ouderdomswet. Hier ware naar de mening van deze leden een grens te stellen, hetzij in de aftrekregeling, hetzij in de verhaalsregeling.

Vele andere leden herinnerden eraan, dat bij de behandeling van de Algemene Ouderdomswet is komen vast te staan, dat de in die wet geopende mogelijkheid van aanpassing van bedrijfs- en ondernemingspensioenen geen richtsnoer zou zijn voor de aanpassing van de ambtelijke pensioenen. Deze leden waren bereid een aanpassing van deze laatste pensioenen te aanvaarden op grond van de overweging, dat, indien ambtenaren en daarmede gelijk te stellen personen zonder meer onder de werking van de algemene ouderdomsverzekering zouden worden gebracht, dit in tal van gevallen tot gevolg zou hebben, dat het totale pensioeninkomen boven het laatstgenoten arbeidsinkomen, na aftrek van premieverhaal, zou uitkomen. Uiteraard wensten deze leden aan deze bereidheid de voorwaarde te verbinden, dat met de aanpassing de nodige verbeteringen in de pensioenregelingen gepaard zullen gaan. In hoeverre dit het geval genoemd zal kunnen worden, wanneer de inmiddels op dit punt ingediende voorstellen kracht van wet verkregen zullen hebben, zal bij de bespreking van die ontwerpen (no. 4452 en 4508) onder het oog worden gezien.

Voorts zal huns inziens de aanpassing een volwaardige pensioenvoorziening niet mogen aantasten, doch integendeel zulk een voorziening dienen te bevorderen.

Het antwoord op de vraag, op welke wijze deze aanpassing dient te worden gerealiseerd, leek deze leden moeilijker te geven dan ten aanzien van de ondernemingspensioenen het geval is. In de Algemene Ouderdomswet wordt aan het overleg tussen de paritaire vertegenwoordigingen van werkgevers en werknemers de vrijheid gelaten om te besluiten een deel van het algemene ouderdomspensioen te korten op de bedrijfs- en ondernemingspensioenen. In het vertrouwen, dat de arbeidersvertegenwoordiging ten deze zal handelen in het besef van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid, heeft de wetgever de verwezenlijking van een korting aan haar toestemming gebonden. Daardoor is in deze sector in ieder geval geen sprake van aantasting van verkregen rechten. In de ambtelijke sector zal alles in het werk gesteld moeten worden om te bereiken, dat de aanpassing niet door oplegging vanwege de Overheid wordt verkregen, maar eveneens langs de weg van instemming wordt tot stand gebracht. Daartoe zal het nodig zijn, dat er overeenstemming wordt bereikt tussen de Overheid en de organisaties van ambtenaren. Het werd door deze leden ernstig betreurd, dat, naar verluidt, het overleg tussen de Regering en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg ten aanzien van het totale aanpassingscomplex, neergelegd in de wetsontwerpen 4283, 4452 en 4508, niet tot overeenstemming heeft geleid. In de Memories van Toelichting wordt over dit overleg met geen woord gesproken. Heeft de Regering alles in het werk gesteld om tot overeenstemming te komen?

De Regering zal er zich ongetwijfeld van bewust zijn — zo vervolgden deze leden —, dat de vraag, of het geheel der aanpassing op aanvaardbare wijze de gelijke rechtsbedeling van het Overheidspersoneel en de overige Nederlandse burgers tot haar recht doet komen, voor de Kamer moeilijk te beantwoorden is. Om deze reden, maar meer nog vanwege het bij hen levende besef, dat iedere van Overheidswege opgelegde aanpassing slechts in uiterste noodzaak mag worden doorgevoerd, vroegen deze leden zich af, of heropening van het georganiseerd overleg niet alsnog tot overeenstemming zou kunnen voeren. Indien de Regering meent, dat dit niet het geval zou zijn, waar-

op grondt zij deze mening dan? Welke concrete tegenstellingen doen zich voor tussen het standpunt der Regering en dat der vertegenwoordigers van de ambtenaren?

Indien de Regering van oordeel is, dat heropening van het overleg haar in tijdnood zou brengen, zouden deze leden gaarne vernemen, waarom die tijdnood niet wordt geacht te bestaan bij de pensioenfondsen, die op grond van artikel 61 der Algemene Ouderdomswet wensen aan te passen en daarvoor bijna twee jaren kregen toegemeten.

De suggestie om het georganiseerd overleg te heropenen werd door verschillende andere leden niet ondersteund. Hoe aanbevelenswaardig op zich zelf een overeenstemming tussen de Regering en de organisaties ook moge zijn, gezien de noodzaak om de nieuwe regeling met spoed tot stand te brengen, dient iedere vertraging in de behandeling van de Regeringsvoorstellen te worden vermeden.

Van groot belang achtten de vele eerderbedoelde leden de vaststelling van het bedrag van het ouderdomspensioen, dat bij de aftrek als uitgangspunt zal dienen. Het was hun duidelijk, dat in ieder geval deze aftrek zal plaatsvinden niet van het maximale ouderdomspensioen, doch van het ouderdomspensioen, waarop de desbetreffende persoon feitelijk recht heeft, en waarbij dus rekening is gehouden met de korting ex artikel 10 van de Algemene Ouderdomswet. Artikel 60, lid 1, dier wet schrijft voor, dat een verhoging van het ouderdomspensioen ingevolge artikel 9, welke plaatsvindt na de datum van beëindiging van de actieve deelneming aan de pensioenregeling, niet op het pensioen in mindering mag worden gebracht. Wil men het koopkrachts- en welvaarts-element van het ouderdomspensioen door de aftrek op de bijzondere pensioenen niet geheel en al illusoir maken, dan zou deze bepaling voor de aftrek op de Overheidspensioenen evenzo dienen te gelden. Dit is in het wetsontwerp niet het geval. Deze koopkrachts- en welvaartsregulatie zou slechts ten volle behouden blijven, indien òf de ambtelijke pensioenen de salarisontwikkeling in de Overheidssector zouden blijven volgen, òf de aftrek voor ieder dienstjaar wordt geheven van het in dat dienstjaar geldende ouderdomspensioen, waarbij dan voor iedereen het ongehuwdenpensioen ware aan te houden. Daarbij ware dan uiteraard het ouderdomspensioen van het jaar 1957 mede te beschouwen als het geldende ouderdomspensioen voor alle voorafgaande jaren.

In de Memorie van Toelichting betreffende wetsontwerp 4452 wordt verklaard, dat de Regering niet het standpunt inneemt, dat de volgende salariswijzigingen telkens tot overeen-

1960 zal worden gepensioneerd. De thans voorgestelde algemene toeslag zal aan deze gepensioneerden voorbijgaan. Evenzo zullen zij door de aftrek praktisch slechts voor een zeer gering deel betrokken zijn bij het algemeen ouderdomspensioen. Wel echter betalen zij daarvoor ten volle de premie. In grote lijnen gezien, wordt dan de figuur als volgt:

De Regering blijft de looncompensatie ten behoeve van het algemeen ouderdomspensioen aan het Overheidspersoneel doorbetalen. Het Overheidspersoneel blijft uit die looncompensatie de premie ingevolge de Algemene Ouderdomswet betalen; geniet daar echter nagenoeg niet meer van. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds blijft het algemeen ouderdomspensioen van het Overheidspersoneel korten.

Indien de Regering verder geen plannen ter zake heeft, bestaat er naar het inzicht van deze leden bepaald een eenvoudiger weg voor haar om een permanente bijdrage aan het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds te voorzien. Eenvoudiger zou het dan immers zijn, het Overheidspersoneel alsnog buiten de werking van de Algemene Ouderdomswet te brengen, de thans voorgestelde algemene toeslag wat te verhogen en de voorgenomen looncompensatie te bezigen als pensioenpremie en te storten in het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds. Indien de Regering geen verdere voornemens ten aanzien van de pensioenen van het Overheidspersoneel koestert, of indien zij niet voornemens is de welvaartsregulatie van het algemeen ouderdomspensioen voor het Overheidspersoneel nader veilig te stellen, kan het door haar gekozen systeem van aanpassing de vele hierbedoelde leden niet bekoren.

Het is voorts duidelijk, dat een meer bevredigende regeling zou worden verkregen, indien in de opzet, zoals de Regering zich die heeft gedacht, de aftrek niet zou worden berekend naar 2 pct., maar naar 1½ pct. of 1¼ pct. per dienstjaar. Is de Regering bereid te becijferen in welke verhoudingen de pensioenen hierbij komen te staan tot het thans geldende loonpeil?

Verscheidene leden sloten zich bij de laatste beschouwingen aan. Zij betwijfelden vooralsnog, of het wel juist is, dat, terwijl ten aanzien van particuliere pensioenfondsen de korting op het bodempensioen niet meer dan 1¼ pct. per dienstjaar mag bedragen, deze korting nu voor de Overheidspensioenen op 2 pct. wordt gesteld. Hoe belangrijk het resultaat van deze verhoging van het aftrekpercentage met name voor de lagere pensioenen is, moge — aldus deze leden — blijken uit het volgende staatje, waarin uitgegaan is van een bodempensioen van f 1488, resp. f 894:

grondslag:	max. eigen pensioen:	aandeel A.O.W.	totaal:	percentage bij korting van 1½ pct.:	percentage bij korting van 2 pct.:
f 3 000,—	f 2100,—	f 595,20	f 2695,20	89,9	79,9
4 000,—	2800,—	595,20	3395,20	84,8	77,4
5 000,—	3500,—	595,20	4095,20	81,9	75,9
8 000,—	5600,—	595,20	6195,20	77,4	73,7
10 000,—	7000,—	595,20	7595,20	75,9	72,9

komtigste aanpassingen zullen leiden. Welnu — zo oordelen deze leden, die de invoering van de glijdende pensioenschaal de meeste juiste oplossing achtten —, indien het algemeen belang zich daartegen niet verzet, dan zal de Regering er goed aan doen de koopkrachts- en welvaartsregulatie van het ouderdomspensioen ten volle te handhaven door de aftrek te doen geschieden op de bovengeschetste wijze.

De leden, hier aan het woord, vroegen zich af, of de Regering de consequenties van haar aanpassingssysteem heeft bezien, voor zover het betreft het Overheidspersoneel, dat na

Sommige leden, die bij deze gelegenheid nogmaals op hun principiële bezwaren tegen iedere aantasting van verkregen pensioenrechten de nadruk wensten te leggen, wezen erop, dat de wetgever uiteraard wel de bevoegdheid heeft tegelijk met een verbetering der pensioenen daarop het bodempensioen geheel of gedeeltelijk in mindering te brengen. Zijn er echter — zo vroegen zij — geen ambtenaren, die ten gevolge van beide maatregelen — optrekken der oude pensioenen en aanpassing van het bodempensioen — te zamen minder zullen ontvangen dan wanneer deze beide regelingen achterwege zou-

den blijven? Zou dit het geval zijn, dan zou er voor de betrokkenen wel degelijk van aantasting van verkregen rechten sprake zijn.

Enkele leden merkten op, dat bij de behandeling van de Algemene Ouderdomswet hunnerzijds met nadruk was gewezen op de plicht van de Overheid om eenmaal gemaakte pensioenafspraken onverkort te honoreren. Het onderhavige wetsontwerp had hen niet van gedachten doen veranderen. Wel zegt de Regering in de toelichting, dat de onaantastbaarheid van in het uitzicht gestelde, c.q. toegekende pensioenen geen enkele steun vindt in de geldende wetten, doch dit kan met evenveel recht beweerd worden van de rechtmatigheid van de aantasting der pensioenrechten. Ook moreel achtten deze leden zulk een aantasting niet aanvaardbaar. Zeker kan zij niet verdedigd worden met het argument, dat ook bij verhoging van de kosten van levensonderhoud de pensioenen door middel van toeslagen zijn verhoogd. Hier verliest de Regering uit het oog, dat veelal door maatregelen van de Overheid prijsstijgingen zijn opgetreden, die voor werkenden gedeeltelijk door loonsverhoging zijn gecompenseerd. Wanneer de gepensioneerden daarvan buitengesloten zouden zijn geweest, zou dit discriminatie ten opzichte van deze groep hebben betekend.

Van discriminatie zal echter wel sprake zijn, wanneer dit wetsontwerp tot wet verheven wordt. Immers komen alle Nederlanders voor uitkering krachtens de Algemene Ouderdomswet in aanmerking, ongeacht hun inkomen, behalve zij, die een inkomen genieten uit pensioen. Uiteraard vormt het overheids-personeel daarvan een niet onbelangrijk gedeelte.

Een ander bezwaar tegen het onderhavige voorstel zagen deze leden hierin, dat, terwijl aantasting van de particuliere pensioenen alleen kan plaatsvinden met medewerking der pensioensfondsen, d.w.z. met de besturen van of aangesloten bij deze fondsen, deze voorwaarden ten aanzien van de aantasting der overheidspensioenen niet is gesteld. Zo zal het kunnen gebeuren, dat, ondanks het feit, dat er in het georganiseerd overleg geen overeenstemming is verkregen over de aanpassing en de regelingen, neergelegd in de wetsontwerpen 4452 en 4508, de aantasting der pensioenrechten toch doorgevoerd wordt.

Een andere vraag is — aldus deze leden —, of de Regering niet van mening is, dat de voorgestelde aanpassing volledig in strijd is met de gedachte aan bezitsvorming, aangezien de verwerving van pensioen toch tot de meest geëigende typen van bezitsvorming gerekend mag worden. De voorgestelde aanpassing daarentegen komt meer overeen met onteigening.

Bij de behandeling van de Algemene Ouderdomswet heeft de Regering de beperking aanvaard, dat, indien in de statuten of reglementen van een pensioenfonds geen bepalingen voorkomen, krachtens welke het algemene ouderdomspensioen geheel of gedeeltelijk in mindering wordt gebracht op het eigen pensioen, deze vermindering niet meer zal mogen bedragen dan 1½ pct. van het algemene ouderdomspensioen voor ieder voor pensioen meetellend dienstjaar, dat vóór de inwerkingtreding van artikel 7 is verstreken (artikel 61, tweede lid). In de Pensioenwet 1922 en in de Pensioenwet spoorwegambtenaren 1925 komen dergelijke beperkende bepalingen niet voor. Daarin wordt thans door het ingediende wetsontwerp voorzien. Maar waarom wordt nu ook hier niet de bepaling van artikel 61, tweede lid, van de Algemene Ouderdomswet gevolgd?

Aangezien door de aanpassing de lasten van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds aanmerkelijk zullen dalen en anderzijds de nog in dienst zijnde ambtenaren voor hun pensioenpremie een aanzienlijk lager pensioen zullen ontvangen, vroegen deze leden zich af, waarom de Regering niet met een voorstel is gekomen om met de aanpassing der pensioenen ook een aanpassing van de premies tot stand te brengen. Uit een oogpunt van billijkheid ligt het toch voor de hand, dat met de verlaging van de pensioenen ook de premies worden verlaagd. Of is het de bedoeling om van deze gelegenheid gebruik te maken om de financiële positie van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds te saneren?

Indien de onderhavige voorstellen der Regering onveranderd zouden worden aanvaard, zullen de pensioenen der gepensioneerde ambtenaren van 65 jaar en ouder, berekend naar 40

dienstjaren, een percentage van de middelsom der pensioen-grondslagen uitmaken van ca. 32 bij een middelsom van f 3000 en van ca. 64 bij een middelsom van f 20 000. Acht de Regering dit wel juist en is zij niet van mening, dat, waar enerzijds het degressieve pensioensberekeningsstelsel alleszins verwerpelij is, anderzijds de afschaffing van dit stelsel toch niet zal mogen leiden tot een progressief berekeningssysteem? Dit zou de verhoudingen meer dan ooit scheef trekken. Een pensioenregeling, waarbij de lager bezoldigden een deel der pensioenen der hoger bezoldigden moeten opbrengen, achtten deze leden een monstroom.

Ten slotte vroegen zij op welke wijze en in hoeverre er compensatie zal worden gegeven voor de te betalen premie voor de Algemene Ouderdomswet.

*Verhoging van pensioenen met een algemene toeslag
(wetsontwerpen 4452, no. 2, en 4508, no. 2)*

Algemeen kon men zich met de voorstellen betreffende de verhoging van pensioenen met een algemene toeslag verenigen. Deze instemming betrof in het bijzonder de vervanging van de bestaande gecompliceerde toeslagregeling door een nieuw systeem, waardoor op betrekkelijk eenvoudige wijze de verhoging van een pensioen uit tabellen kan worden berekend. Zulks komt de rechtszekerheid van de belanghebbenden ten goede.

Dat de Regering zoveel mogelijk alleen met de conjuncturele salarisfactor rekening heeft gehouden, verwierf eveneens van alle zijden instemming. Wel vroeg men zich af, welke weg de Regering denkt te volgen bij komende algemene wijzigingen in het bezoldigingspeil der Rijksambtenaren. Wordt dan weer teruggekeerd naar een gedifferentieerde toeslagregeling of worden de bestaande tabellen door nieuwe vervangen? In dit verband was het opgevallen, dat de Regering de voorstellen van de Staatscommissie voor de pensioenwetgeving betreffende de aanpassing van de pensioenen aan algemene wijzigingen van de bezoldiging van het Rijkspersoneel niet in de onderhavige wetsontwerpen heeft overgenomen. Hierdoor blijft onzekerheid bestaan over het toekomstige verloop van de pensioenen. Men zou het op prijs stellen, indien de Regering haar bedoelingen ten aanzien van het verband tussen de pensioenen en toekomstige algemene wijzigingen in het Rijksbezoldigingspeil nader zou aangeven. Een en ander klemt te meer nu de onlangs tot stand gekomen loons- en salarisverhogingen haar weerslag in het onderhavige wetsontwerp nog niet hebben gevonden.

Vele leden, die een zogenaamde permanente aanpassing, indien het algemeen belang zich daartegen niet verzet, wenslijker achtten dan het voorstel van de Regering om de aanpassing telkens bij de wet vast te stellen, maakten voorts nog de volgende opmerkingen.

Uit de Memorie van Toelichting blijkt, dat de korting, die wordt toegepast op de ambtelijke pensioenen in verband met de invoering van de Algemene Ouderdomswet, ten goede komt aan het Rijk, terwijl artikel 8 van wetsontwerp 4283 bepaalt, dat de gekorte bedragen ten bate zullen komen van het fonds of het lichaam, ten laste waarvan het pensioen, zonder de toeslagen, is toegekend. De laatstbedoelde regeling leek deze leden meer acceptabel, vooral nu bij de behandeling van de Algemene Ouderdomswet er sterke nadruk op werd gelegd, dat de door een aanpassing vrijgekomen gelden zouden moeten worden gebezigd voor verbeteringen in de pensioenvoorzieningen.

Bij de verhogingspercentages is geen rekening gehouden met de z.g. „bevestigde” pensioensgrondslagen, waarvoor vele ambtenaren in de jaren van sterke salarisvermindering hebben gekozen en waarbij zij genoeg moesten nemen met een pensioen van 1½ pct. per dienstjaar, in plaats van 1½ pct. waardoor het pensioen op maximaal 66½ pct. van de grondslag werd gebracht.

Voor de ambtenaren in de zin van de Pensioenwet 1922 wordt niet verder gegaan dan het vaststellen van het achterstandspercentage per 1 juli 1955, terwijl per 1 januari 1957 een loonsverhoging van 6 pct. en de tot 4 pct. verhoogde vakantiebijslag in de pensioensgrondslag zullen worden opgenomen. Voor het spoorwegpersoneel is het achterstandspercentage tot

1 september 1955 vastgesteld, terwijl per 1 juli 1956 voor dit personeel een loonsverhoging van 6 pct. plaats had. Gevraagd werd of deze verhogingen alsnog in de tabellen zullen worden verwerkt.

Voor het spoorwegpersoneel was het noodzakelijk en verantwoord een afzonderlijke reeks van achterstandspercentages vast te stellen, omdat dit personeel een gesloten groep vormt met een eigen salarisverloop en een eigen pensioenregeling (Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 4452, blz. 8). Acht de Regering een zelfde gedragslijn niet noodzakelijk en verantwoord voor het onderwijzend personeel, dat tot 1946 wel een uitzonderlijke salarispositie had?

In aansluiting op deze laatste opmerking veroorlooft de Commissie van Voorbereiding voor dit wetsontwerp zich de aandacht van de Regering te vragen voor het (na het afdelingsonderzoek verschenen) rapport van de Commissie Pensioenregeling Hoogleraren, uitgebracht aan het College van Rectores Magnifici. In hoofdzaak op grond van de omstandigheid, dat hoogleraren en lectoren op latere leeftijd in overheidsdienst plegen te treden dan andere ambtenaren wordt in dit rapport bepleit, dat aan de diensttijd van alle gewone hoogleraren en lectoren, die geen volledig pensioen kunnen behalen, een zodanig aantal dienstjaren wordt toegevoegd, dat zij het maximum van 40 voor pensioen geldige dienstjaren kunnen bereiken, met dien verstande, dat zij maximaal niet meer dan 7 extra dienstjaren toegekend zullen krijgen, waarvan de inkoop som ten laste van het Rijk zou dienen te komen. De Commissie van Voorbereiding zou gaarne de mening van de Regering over dit voorstel, dat in het rapport uitvoerig is geargumenteed, vernemen.

Vele leden wensten onder de aandacht te brengen, dat er zich gevallen zullen voordoen, waarbij gepensioneerden, die naast een pensioen uit hun hoofdbetrekking een klein nevenpensioen genieten, wel zeer gedupeerd zullen worden, indien de algemene toeslag op hun pensioen niet wordt berekend volgens de tabel, bedoeld in artikel 4, doch naar die in artikel 5. Deze leden dachten hier o.m. aan pensioenen van hoofden van land- en/of tuinbouw cursussen, van een secretaris ener commissie tot wering van schoolverzuim, enz.

Het volgende voorbeeld moge tot verduidelijking strekken:

Datum van pensionering	Pensioen hoofdbetrekking	Pensioen nevenbetrekking	Verhoging volgens tabel in artikel 4	Verhoging volgens tabel in artikel 5	Nadelig verschil
1 oktober 1952	f 4000	f 300	30 % van f 4300 = f 1290	25 % van f 4300 = f 1075	f 215
1 januari 1951	f 3972	f 28	42 % van f 4000 = f 1680	31 % van f 4000 = f 1240	f 440

Deze leden waren van oordeel, dat toepassing van de tabel, bedoeld in artikel 5, in dergelijke gevallen voor de betrokkenen tot discriminatie zou leiden, hetgeen niet in de bedoeling van de Regering zal liggen.

Wijziging van het stelsel van pensioenberekening (wetsontwerp 4452, no. 4, en 4508, no. 4)

In het voorgaande werd er reeds op gewezen, dat de Regering geen mededeling doet van het feit, dat dit wetsontwerp een punt van bespreking heeft uitgemaakt in de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg. Uit een persbericht is bekend, dat de overgrote meerderheid van ambtenarenorganisaties zich niet met de wijziging van het stelsel van pensioenberekening heeft verenigd. Kan de Minister mededelen — zo werd van vrijwel alle zijden gevraagd — op grond waarvan de organisaties hun akkoord aan dit ontwerp hebben onthouden?

Eigen pensioenen. Zeer vele leden stemden gaarne in met een aantal verbeteringen, die t.a.v. het stelsel van pensioenberekening worden voorgesteld. Het was hun evenwel opgevallen, dat de voorstellen achterblijven bij die van de Staatscommissie voor de pensioenwetgeving, welke speciale aandacht besteedde aan de lagere ambtenaren.

Een en ander blijkt duidelijk uit het volgende overzicht:

Middelsom	maximumpensioenpercentage volgens		
	bestaande regeling	voorstel Staatscie	voorstel Regering
3 000	70	80	70
4 000	70	80	70
5 000	70	80	70
6 000	70	80	70
7 000	69,7	77	70
8 000	68	75	70
10 000	64	72	70
12 000	60	70	70
15 000	54	70	70
20 000	44	70	70

Deze leden stemden niet in met hen, die uit deze tabel een bevoordeling van hogere ambtenaren concluderen. Integendeel achtten zij een verbetering in de pensioenen van deze categorie zeer urgent. Het ontging hun echter, waarom ook niet voor de ambtenaren met lagere middelsommen een hoger percentage wordt voorgesteld. Voor de grondslagen tot f 6000 neemt de Regering immers het voorstel der Staatscommissie van een pensioenpercentage van 2 niet over, waardoor het maximumpensioen nu over de gehele linie 70 pct. blijft.

Enkele leden wezen in dit verband op de motivering, die de Regering geeft van haar handelwijze om het voorstel van de Staatscommissie niet over te nemen. De berekening naar het systeem van die commissie zou nl. naar het oordeel van de Regering tot gevolg hebben, „dat het pensioen, vermeerderd met het cumulatieve gedeelte van het wettelijk ouderdomspensioen, in vele gevallen al te dicht het bedrag benadert, dat de gepensioneerde genoot, toen hij nog in actieve dienst was”. (Stuk 4452, no. 5, blz. 8). Wat verstaat de Regering hier onder „te dicht”, zo vroegen deze leden. Heeft zij een vaste maatstaf voor het bepalen daarvan? Is zij bereid de wetsontwerpen 4452 en 4508 alsnog zodanig te wijzigen, dat daarin het voorstel van de Staatscommissie, neergelegd in de artikelen 18 en 16 van haar ontwerp (publicatie no. 11), wordt opgenomen?

Weduwen- en wezenpensioen. De Regering heeft — aldus

vele leden — het voorstel van de Staatscommissie ten aanzien van het weduwnpensioen (de z.g. 5/8 regeling) wel overgenomen. In het voorstel van de Staatscommissie betekent deze 5/8 regeling een weduwnpensioen van 5/8 van 80 pct. en dit was over de gehele linie een algemeen gewaardeerde verbetering. In het kader van de regeringsvoorstellen echter betekent deze zelfde 5/8 regeling een weduwnpensioen van nog geen 44 pct., in vele gevallen voor de laagste ambtenaren een teruggang ten aanzien van de bestaande regeling. Het was deze leden uiteraard niet ontgaan, dat thans de in dienst zijnde ambtenaren hiervan geen nadeel zullen ondervinden en ook, dat zij geen hogere premie voor het weduwnpensioen zullen behoeven te betalen. Voor de toekomstige ambtenaren worden de verhoudingen evenwel zo, dat zij bij minder rechten een hogere pensioenpremie moeten betalen. Dit dualisme achtten zij — afgescheiden van administratieve moeilijkheden — zeer moeilijk te verteren. Gaarne zouden zij vernemen, uit hoofde van welke sociale rechtsgrond de Regering de weduwnpensioenen voor hogere ambtenaren aanzienlijk verhoogt met gelijktijdige verlaging van de weduwnpensioenen der laagste ambtenaren. Had de Regering het voorstel van de Staatscommissie inzake het percentage per dienstjaar (2 %) overgenomen, dan hadden zich geen moeilijkheden bij de overneming van de 5/8 regeling voor het weduwnpensioen voorgedaan.

Vele andere leden gingen op de aangelegenheid van het weduwen- en wezenpensioen nog verder in concreto in.

De regeling omtrent het weduwenpensioen, neergelegd in artikel 16, houdt — zo betoogden zij — een verslechtering in voor de weduwen en wezen van hen, die na 1 januari 1957 in dienst treden en een pensioensgrondslag hebben van minder dan f 5000. De regeling betekent een verbetering voor hen, die een pensioensgrondslag boven f 5000 en 40 voor pensioen geldige dienstjaren hebben. Daalt echter het aantal dienstjaren beneden 40, dan neemt de verbetering af om ten slotte in een verslechtering over te gaan. Dit is een gevolg van het feit, dat ingevolge de voorgestelde regeling de weduwen- en wezenpensioenen mede door de diensttijd van de ambtenaar worden bepaald. Het wezenpensioen ondergaat een verslechtering tot een grondslag van f 6000. Naar de mening van deze leden zou de 62½ pct. van het reële of potentiële pensioen van de ambtenaar als weduwenpensioen acceptabel zijn, indien daarbij een aanvullende bepaling zou komen, die zou inhouden, dat een pensioen, berekend naar minder dan 40 dienstjaren en naar een midelsom der pensioensgrondslagen van minder dan f 5000, geacht zou worden voort te vloeien uit een eigen pensioen, berekend naar 40 dienstjaren. Voor pensioensgrondslagen boven f 5000 ware een bepaalde minimumgrondslag bij 40 dienstjaren te stellen.

De percentages van het wezenpensioen zouden op overeenkomstige wijze dienen te worden afgeleid.

Aandacht dient ook te worden geschonken aan de weduwenpensioenen, afgeleid van een invaliditeitspensioen. Ook hier kunnen betekende verslechteringen optreden.

Ter adstructie gaven deze leden de volgende voorbeelden:

1. Pensioensgrondslag	f 4000
Maximum weduwenpensioen:	
Volgens huidige wet	
50 % van f 2000 =	f 1000
40 % van f 2000 =	800
	<hr/>
Totaal	f 1800
Volgens voorstel	
62½ % van 70 % van f 4000 =	f 1750
Nadelig verschil	f 50
2. Pensioensgrondslag	f 5000
Maximum wezenpensioen:	
Volgens huidige wet	
10 % van f 5000 =	500
Volgens voorstel	
20 % van 62½ % van 70 % van f 5000 =	438
Nadelig verschil	f 62
3. Pensioensgrondslag	f 5000
Invaliditeitspensioen bij 20 dienstjaren $20 \times 1,75$ % van f 5000	1750
De weduwe krijgt bij overlijden:	
Volgens huidige wet 50 % van f 2000	f 1000
40 % van f 3000	1200
	<hr/>
Totaal	f 2200
Volgens voorstel 62½ % van f 1750	1094
Nadelig verschil	f 1106

Het gezinspensioen ondergaat een verslechtering voor pensioensgrondslagen beneden f 6500, omdat ingevolge artikel 18 het gezamenlijk bedrag aan weduwen- en wezenpensioen of aan wezenpensioen het bedrag van het eigen pensioen, waarvan de pensioenen zijn afgeleid, niet te boven mag gaan. Dit gezamenlijk bedrag kan dus nooit meer worden dan 70 pct. van de pensioensgrondslag, terwijl bij de huidige regeling dat

pensioen 80 pct. bedraagt van de eerste f 5000. Ook deze verslechtering dient te worden weggenomen.

Pensioensgrondslag	f 6500
Maximum gezinspensioen:	
Volgens huidige wet	
80 % van f 5000	f 4000
40 % van f 1500	600
	<hr/>
Totaal	4600
Volgens voorstel 70 % van f 6500	4550
Nadelig verschil	f 50

Bij pensioensgrondslagen van f 3000, f 4000, f 5000 en f 6000 worden de nadelige verschillen respectievelijk f 300, f 400, f 500 en f 200.

Ook andere leden hadden met enige verbazing geconstateerd, dat de voorstellen der Regering voor de weduwen en wezen van de laagstbezoldigde ambtenaren in de toekomst ernstig financieel nadeel zullen brengen. Zij sloten zich ten deze aan bij de reeds door hun medeleden gemaakte opmerkingen.

Premieverhaal. Het premieverhaal wordt — zo merkten vele leden op — gesteld op 7½ pct. Weliswaar wordt dit premieverhaal door overgangsbepalingen beperkt (zie de artikelen 25 en 54). Voor de ambtenaren echter, die na 1 januari 1957 in dienst treden, wordt de premieverhoging een verslechtering van de pensioenregeling, in ieder geval voor de ambtenaren, wier pensioensgrondslag lager is dan f 6857. Immers, een ambtenaar met een pensioensgrondslag van f 6000

kreeg maximum f 4200 pensioen,

krijgt maximum f 4200 pensioen,

betaalde aan premie 7½ % van f 3000 =

2 % van f 3000 =

Totaal f 285

betaalt aan premie 7½ % van f 6000 =

Wil de Regering mededelen, waarom zij het voorstel van de Staatscommissie om de premie te stellen op ten hoogste 7½ pct. van de pensioensgrondslag, welk pct. dan bij algemene maatregel van bestuur zou worden vastgesteld, niet heeft kunnen overnemen?

Artikelen

Wetsontwerp 4283.

Artikel 2. Om te voorkomen, dat in totaal meer dan het bedrag van het ouderdompensioen door samenloop van ambtelijk pensioen en pensioen uit een particuliere betrekking kan worden gekort, zouden vele leden een nieuw zevende lid toegevoegd willen zien, in deze geest luidende: „Indien het pensioen, krachtens welke pensioenvoorziening ook, reeds is beperkt in verband met het genot van ouderdompensioen, zal de beperking niet volledig worden toegepast. Onze Minister van Binnenlandse Zaken geeft voor de uitvoering hiervan de nodige voorschriften”.

Artikel 2, lid 3. Het kwam vele leden niet billijk voor, dat op het pensioen van de gehuwde vrouw korting plaatsvindt, rekening houdend met het ouderdompensioen voor gehuwden. Redelijk zou h.i. zijn, dat bij de korting rekening wordt gehouden met het ouderdompensioen voor ongehuwden.

Artikel 3, lid 3. Gevraagd werd, of deze bepaling niet eenvoudiger geredigeerd kan worden, b.v. in dezer voege: Het gezamenlijk bedrag van de beperking van de uitbetaling der pensioenen gaat de 80 pct. van de uitkering volgens de Algemene Ouderdomswet niet te boven.

Artikel 4. Naar de mening van zeer vele leden bestaat er voldoende grond om ten aanzien van het weduwenpensioen een soortgelijke regeling te treffen als in lid 1 en lid 2 is geschied, zij het uitgaande van andere percentages.

Wetsontwerp 4452, no. 2.

Artikel 6. Gaarne zouden vele leden vernemen op welke wijze de tabel in artikel 6 is afgeleid. Hun waren voorbeelden omtrent de toepassing van dit artikel bekend, die niet gunstig waren. Zo blijven het oorspronkelijke pensioen, berekend via artikel 173 V der Pensioenwet 1922, plus de toeslag ex artikel 6 van het ontwerp, van een onderwijzer met hoofdkatte, die met 40 dienstjaren na 1950 werd gepensioneerd, enkele honderden gulden ten achter bij het pensioen plus toeslag van een gelijktijdig gepensioneerde collega, wiens pensioen berekend wordt naar artikel 55 der Pensioenwet 1922 en die een toeslag ontvangt via artikel 4 van het ontwerp. De leden, hier aan het woord, vreesden, dat de verschillen tussen de verhogingspercentages in de artikelen 4 en 6 te groot zijn, te meer omdat hun niet één, maar tal van ongunstige gevallen bekend waren. In ieder geval, zo was hun oordeel, dient geen onredelijke achterstelling het — waarschijnlijk ook niet gewenste — resultaat van het verschil in berekening te zijn.

Wetsontwerp 4452, no. 4.

Artikelen 2 en 31. De bepaling, dat de pensioensgrondslag wordt gesteld op het bedrag van de jaarlijks door de ambtenaar genoten wedde, verminderd met het bedrag van de over die wedde berekende premie van de Algemene Ouderdomswet, kan tot verlaging van de huidige pensioensgrondslag leiden. Vele leden achtten dit niet juist en stelden de vraag, hoe de Regering zulk een eventuele verlaging denkt te voorkomen.

Enkele leden vroegen, welk bedrag een ambtenaar, wiens enig inkomen bestaat uit een aanstellingsalaris van b.v. f 4000, zal moeten betalen aan premie voor zijn ambtenaren-, resp. bodempensioen, als de onderhavige bepalingen kracht van wet zullen hebben. Zou het geen aanbeveling verdienen om een zodanige omschrijving van het begrip wedde te geven, dat het berekenen van de te betalen premies mogelijk wordt?

Artikel 16. Gewezen werd op de volgende onbillijkheid. Een ambtenaar treedt op 25-jarige leeftijd in vaste dienst en overlijdt na 9 jaar. Het weduwenpensioen bedraagt 5/8 van 70 pct. is 43½ pct. (lid 1). Als deze ambtenaar na 5 jaar invalide wordt, ontvangt hij een invaliditeitspensioen van 52½ pct. Overlijdt hij dan 4 jaar later, dan bedraagt het weduwenpensioen volgens lid 3: 5/8 van 52½ pct. is 32½ pct. Deze incongruentie dient voorkomen te worden, zo meenden vele leden.

Sommige leden vroegen zich af, of de woorden „waarop de ambtenaar aanspraak zou hebben gehad”, in lid 1, wel gelukkig gekozen zijn. Indien de ambtenaar overlijdt vóór de termijn, in artikel 48 van de Pensioenwet 1922 genoemd, waarop hij aanspraak had op pensioen, zou men kunnen zeggen, dat dan ook de weduwe geen pensioen kan ontvangen. Aangezien dit uiteraard niet de bedoeling is, ware dit artikel anders te redigeren, b.v. door de geciteerde woorden aan te vullen met: of waarop uitzicht bestond.

Artikel 59, onder a. Hier wordt voorgesteld van het vierde kind af de kindertoeelage onbeperkt toe te kennen. Vele leden zouden de Regering in overweging willen geven de Kindertoeelagewet voor gepensioneerden te wijzigen naar analogie van de Kinderbijslagwet voor rentetrekkingen. Hierdoor zou worden bereikt, dat ook de weduwen met kinderen van het eerste kind af onbeperkte kindertoeelage zouden gaan ontvangen.

Wetsontwerp 4508, no. 2.

Artikel 4. Vele leden waren van oordeel, dat het verhogingspercentage van een vóór 1 januari 1918 gepensioneerd soldaat op 430 gesteld behoort te worden, zulks overeenkomstig het percentage, dat geldt voor de soldaten, die vóór 1913 zijn gepensioneerd.

Wetsontwerp 4508, no. 4.

Artikel VIII, onder C. In het thans geldende artikel 11 van de Militaire Weduwenwet 1922 is bepaald, dat de ontslagen, niet gepensioneerd militair, die de leeftijd van 60 jaar nog niet heeft bereikt, het behoud van uitzicht op pensioen voor zijn na te laten betrekkingen kan verzekeren. Thans wordt voorgesteld, genoemd artikel zodanig te lezen, dat de militair, die ter zake van zijn ontslag recht op wachtgeld heeft, voor de vrouw, met wie hij gehuwd was op het tijdstip van zijn ontslag, en voor zijn wettige minderjarige kinderen, het behoud van uitzicht op weduwen- en wezenpensioen kan verzekeren. Het wilde vele leden voorkomen, dat het verzekeren van uitzicht op pensioen voor weduwen en wezen moet kunnen plaatsvinden voor een ieder, die uitzicht op uitgesteld pensioen heeft, op 60-jarige leeftijd.

Aldus vastgesteld 23 oktober 1956.

VAN DIS
MAENEN
DE KORT
ROOSJEN
VERKERK
BEERNINK
REUTER
KIKKERT
VAN DER ZANDEN
RITMEESTER
VAN DER PLOEG
VAN LEEUWEN
VAN SLEEN
VAN LIER
BLOM.