

Vergaderjaar 1985–1986

19441

Wijziging van de Algemene militaire pensioenwet (Wet invoering franchisesysteem militaire pensioenen)

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**Nader rapport**

Aan de Koningin

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 5 november 1985

's-Gravenhage, 26 februari 1986

Bij Kabinetsmissive van 20 augustus 1985, nr. 113, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken a.i., mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet (Wet invoering franchisesysteem).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 november 1985 nr. 78 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde voorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 december 1985 nr. W07.85.0577/18.5.50 moge ik U hierbij aanbieden.

1. In het hoofdstuk deregulering (paragraaf 9 van de memorie van toelichting) wordt aangegeven, dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een meer doorzichtig systeem dan de huidige pensioenvoorziening en daardoor tot een vereenvoudiging van de systematiek van de wet. De Raad van State wijst erop dat Uw bewindslieden met deze constatering voorbijgaan aan het feit, dat de volledige pensioenwetgeving voor langere tijd zal bestaan uit twee verschillende systemen die in elk geval ten aanzien van de huidige ambtenaren gezamenlijk zullen moeten worden toegepast. Om die reden wordt immers bijvoorbeeld artikel F 1a (de administratieve knip) voorgesteld. Tevens zij verwezen naar de memorie van toelichting ad artikel III, volgens welke toelichting de huidige bepalingen nog vele jaren

Zoals in mijn rapport van 31 oktober 1985 nr. D 85/097/52210 ter kennis van Uwe Majesteit werd gebracht was het aanvankelijk de bedoeling het deelontwerp van wet, houdende invoering van een franchisesysteem voor militaire pensioenen te integreren in het wetsontwerp tot wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet (Wet invoering franchisesysteem), zo mogelijk voor de toezending van dat ontwerp aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit voornemen was echter binnen de daarvoor beschikbare tijd niet te realiseren. Bedoeld wetsvoorstel werd inmiddels bij Koninklijke Boodschap van 19 november 1985 aan de Tweede Kamer aangeboden (Wet invoering franchisesysteem, Tweede Kamer vergaderjaar 1985–1986, 19 309 nrs. 1–3).

toepassing zullen vinden. Gezien het vorenstaande kan niet zo absoluut als in de memorie van toelichting geschiedt gesteld worden dat de voorgestelde wetgeving, die immers tevens behoud en toepassing van de huidige bepalingen impliceert, de pensioenwetgeving vereenvoudigt. Dit effect zal zich pas 40 jaar na de datum van inwerkingtreding van het wetsontwerp voordoen.

Het college merkt voorts op, dat het wetsvoorstel bovendien zo technisch is, dat gevreesd moet worden dat het onbegrijpelijk zal zijn voor de belanghebbenden. De Raad meent dat nadere bezinning op deze ontwikkeling gewenst is. De constatering in paragraaf 9 van de memorie van toelichting dat de «pensioenwetgeving een complex geheel van regels is» en «een verfijnde regeling bevat van aanspraken en uitzichten op pensioenuitkeringen voor ambtenaren en hun nabestaanden, ten gevolge waarvan de wetssystematiek bijzonder ingewikkeld is», is juist, maar sluit de noodzaak van andere bezinning niet uit.

De nog verder toenemende ingewikkeldheid van het stelsel kan overigens onder meer ook leiden tot een verhoging van het aantal beroepszaken. Naar het de Raad voorkomt, wordt in de memorie van toelichting ten onrechte voorbijgegaan aan deze mogelijk, nadelige neveneffecten.

2. Het wetsvoorstel heeft, naar het de Raad voorkomt, verschillende doelstellingen. De primaire doelstelling betreft de aanpassing van de pensioenregelingen aan het feit, dat de ambtenaar de AOW/AWW-premie weer zelf betaalt. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting wordt terloops aangegeven dat het wetsontwerp een vermindering van de pensioenlasten voor het Algemeen burgerlijk pensioenfonds meebrengt. Overeenkomstig punt 107 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek ware het geheel van doelstellingen van het wetsontwerp duidelijk aan te geven. Tevens zou de geschatte omvang van de eerderbedoelde bezuinigingen vermeld moeten worden.

3. Blijkens de op bladzijde 12 van de memorie van toelichting gepresenteerde staat is het bruto-pensioenresultaat volgens het voorgestelde systeem voor de pensioengerechtigden minder gunstig dan volgens het

In verband hiermede heb ik moeten besluiten het oorspronkelijk deelontwerp te moeten omzetten in een voorstel van wet, houdende wijziging van de Algemene militaire pensioenwet (Wet invoering franchisesysteem militaire pensioenen). Behoudens het hierna volgende, wijkt het U hierbij aangeboden voorstel van wet inhoudelijk niet af van het deelontwerp, zoals dat aan de Raad van State werd aangeboden.

Ik moge in dit verband in de eerste plaats de aandacht van Uwe Majesteit er op vestigen, dat nu een integratie als hiervoren bedoeld niet mogelijk is gebleken, voor de militaire pensioenen een afzonderlijk overgangsrecht

huidige systeem. In de memorie van toelichting bij het achtste lid van artikel 7 van de A.b.p.-wet wordt gesteld dat de huidige inbouwregeling in het algemeen gesproken gunstiger is dan de voorgestelde franchise. Voorts wordt in paragraaf 9 van de memorie van toelichting gesteld dat het voorgestelde systeem zal leiden tot een vermindering van de overheidslasten.

Hoewel volgens paragraaf 5 van de memorie van toelichting een zinvolle vergelijking van netto-resultaten, dat wil zeggen netto-pensioenresultaat in procenten van netto-eindloon, onmogelijk is, omdat die verhouding beïnvloed wordt door onderling verschillende inhoudingen op het eindloon en op het pensioeninkomen, waren voor een goed inzicht in de gevolgen van deze regeling toch voorbeelden met eventuele variabelen te geven, waarin de netto-verschillen tussen de huidige en de voorgestelde wijze van pensioenberekening geïllustreerd worden. In paragraaf 7 van de memorie van toelichting worden bij voorbeeld met betrekking tot de weduwen- en wezenpensioenen, die afgeleid worden van het eindloon, de netto-resultaten gegeven. De memorie van toelichting ware in die zin aan te vullen.

4. De tabel in paragraaf 5 (op bladzijde 12) van de memorie van toelichting beoogt een vergelijking mogelijk te maken. Het zou de

en afzonderlijke slotbepalingen moesten worden geformuleerd. Deze zijn alsnog in het voorstel van wet opgenomen en zijn qua strekking gelijk aan die, welke voor het burgerlijk overheidspersoneel zullen gelden. In de tweede plaats is gebleken, dat in verband met het vervallen van het vaste bedrag aan invaliditeitspensioen voor het dienstplichtige en reserve personeel van de krijgsmacht ook de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen militairen (Stb. 1972, 313) dienovereenkomstig moet worden gewijzigd. Een voorstel daartoe is alsnog in artikel II van het voorstel van wet opgenomen. De memorie van toelichting is aan het hiervoren staande aangepast. In zijn advies van 11 december 1985 verwijst de Raad van State voor enige opmerkingen ten aanzien van het deelontwerp naar het advies van 5 november 1985 nr. WO4.85.0444/08.45 dat dit College heeft uitgebracht in het kader van het voorstel van wet, houdende wijziging van Algemene burgerlijke pensioenwet en de Spoorwegpensioenwet (Wet invoering franchisesysteem). De door de Raad van State bedoelde opmerkingen hebben geleid tot aanpassing van de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet invoering franchisesysteem. Aangezien in de ontwerp-memorie van toelichting bij het onderhavige voorstel van wet om praktische redenen is gekozen voor het zoveel mogelijk verwijzen naar de toelichting bij het voorstel van Wet invoering franchisesysteem, is aan de opmerkingen van de Raad van State in het onderhavige voorstel van wet impliciet aandacht besteed. Met betrekking tot de overweging van de Raad dat het aanbeveling zou verdienen de tekst van – in dit geval – de Algemene militaire pensioenwet opnieuw in het Staatsblad te doen publiceren moge ik opmerken, dat ik mij voorstel een publicatie van de volledige wettekst te bevorderen bij de totstandkoming van een ontwerp van wet houdende wijziging van de Algemene burgerlijke pensioenwet in verband met een wijziging van de bestuurlijke structuur van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds, in het kader waarvan ook de Algemene militaire pensioenwet dienovereenkomstig zal worden gewijzigd.

De redactionele kanttekening van de Raad van State, behorende bij het advies van 11 december 1985, is in de voorgestelde wettekst verwerkt.

vergelijking naar het oordeel van het college vergemakkelijken indien de nieuwe en de oude pensioenen niet alleen in percenten, maar ook in bedragen zouden worden vermeld.

Uit de tabel kan (met alle voorbeholden die overigens om de hiervoor aangegeven redenen bij vergelijkingen moeten worden gemaakt) worden afgeleid dat het nieuwe pensioen voor pensioengerechtigden met een ambtelijk inkomen beneden de \pm 38 800 gulden tussen de 1300 en 2600 gulden per jaar lager uitkomt dan de huidige regeling, terwijl voor ambtelijke inkomens boven de 70 000 gulden geen vermindering optreedt.

Dit resultaat is in belangrijke mate een gevolg van de voorgestelde verlaging van de inkomensgrens tot waar 2% in plaats van 1,75% per jaar aan pensioen wordt opgebouwd.

Over het complex van maatregelen is met de centrales van overheids-personeel overeenstemming bereikt.

In de memorie van toelichting ontbreekt evenwel een duidelijke toelichting op de noodzaak van de relatieve verlaging van de hiervoor aangeduide pensioenen. Tegen de achtergrond van de in paragraaf 5 (op bladzijde 10) van de memorie van toelichting door Uw bewindslie-den onderschreven stelling, «dat enige verhoging van het pensioenpeil voor de laagst bezoldigden wenselijk wordt geacht», ware tevens aan te geven welke afwegingen aan het concrete voorstel ten grondslag liggen.

5. Gezien het grote aantal wijzigingen van de A.b.p.-wet en de Spoorwegpensioenwet, die uit het onderhavige wetsontwerp voortvloeien, ware te overwegen de tekst van deze wetten opnieuw in het Staatsblad te publiceren (punt 138 van de Aanwijzingen voor de wetgevings-techniek).

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

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,
W. Scholten

Ten slotte is op uitvoeringstechnische gronden het voorstel van wet op enkele plaatsen gewijzigd ten opzichte van de tekst, zoals die voor advies aan de Raad van State is voorgelegd.

Ik veroorloof mij, mede namens de minister van Financiën, U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Defensie,
drs. W. K. Hoekzema

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies nr. W04.85.0444/08.5.45 van de Raad van State van 5 november 1985

– De wijziging van artikel B 1, eerste lid, onder f, (artikel I, onderdeel C) ware te plaatsen voor de invoeging van het nieuwe artikel F 1a (artikel I, onderdeel B).

– Artikel I, onderdeel N, en passim: overeenkomstig punt 7 van de Aanwijzingen voor de wetgevingstechniek ware bij voorkeur te verwijzen naar de voorafgaande artikelen respectievelijk leden c.q. artikel respectievelijk lid door vermelding van het desbetreffende nummer.

– Artikel H 3a, eerste lid: na «behoudens» ware in te voegen: het bepaalde in (artikel I, onderdeel N, en artikel II, onderdeel M).

– Artikel H 3b, derde en vierde lid: de verwijzing naar het derde lid ware te wijzigen in: tweede lid (artikel I, onderdeel O, en artikel II, onderdeel N).