

Vergaderjaar 1995–1996

24 415

Wijziging van de Wet aanpassing pensioenvoorzieningen Bijstandkorps en de Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960 (reparatie samenloopregelingen pensioenen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 25 april 1995 en het nader rapport d.d. 12 september 1995, aangeboden aan de Koningin door de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 december 1994, no. 94.010001, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960 en de Wet aanpassing pensioenvoorzieningen Bijstandkorps (Reparatie Samenloopregelingen pensioenen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 december 1994, nr. 94.010001, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 25 april 1995, nr. W04.94.0762, bied ik U mede namens mijn ambtgenoot van het Ministerie van Financiën hierbij aan. Het advies geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het wetsvoorstel bevat een groot aantal bepalingen die terugwerken tot en met 1 januari 1985. Ook al gaat het hierbij om een formalisering van wat al in de praktijk wordt toegepast en brengen de bepalingen die terugwerken geen nadeel voor de betrokkenen met zich, het toekennen van terugwerkende kracht van meer dan tien jaar vereist naar het oordeel van de Raad van State ten minste een verantwoording van de tijdsduur die met de totstandbrenging van het wetsvoorstel is gemoeid geweest. Hierin ware te voorzien.

1. De Raad van State geeft aan dat het wetsvoorstel een groot aantal bepalingen bevat die terugwerken tot en met 1 januari 1985 en dat om die reden ware te voorzien in een verantwoording van de tijdsduur die met de totstandbrenging van het wetsvoorstel gemoeid is geweest. De opmerking van de Raad heeft geleid tot de verantwoording in de laatste alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting. Daarin is aangegeven dat het gaat om een formalisering van wat al in de praktijk wordt toegepast. De bepalingen in het wetsvoorstel die terugwerken brengen geen nadeel voor de betrokkenen. Het wetsvoorstel had dan ook geen prioriteit. Deze achterstand in wetgeving is mede veroorzaakt door ontwikkelingen op het gebied van de overzeese zaken zoals de doorwerking van het veteranenbeleid in de overzeese regelingen die hogere prioriteit hadden. Desalniettemin moet worden erkend dat de tijdsduur benodigd voor de totstandbrenging van het wetsvoorstel te

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

groot is geweest. Een dergelijke achterstand in wetgeving is niet te verantwoorden en zal in de toekomst dan ook worden voorkomen.

2. In artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel dient naar het oordeel van de Raad in het voorgestelde vijfde lid van artikel 14 van de Wet aanpassingen pensioenvoorzieningen Bijstandkorps (Wet Apb) tot uitdrukking te worden gebracht tot wie het verzoek moet worden gericht.

2. In artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel is overeenkomstig het advies van de Raad van State aan het vijfde lid van artikel 14 van de Wet Apb toegevoegd dat een aanvraag moet worden gericht tot de Stichting Administratie Indonesische Pensioenen.

3. In artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel, voor zover bevattende de wijziging van artikel 26a, derde lid, Wet Apb, wordt het begrip «betaalbaar bedrag van het pensioen» gehanteerd. De Raad beveelt aan dit begrip te verklaren.

3. De aanbeveling van de Raad om het begrip «betaalbaar bedrag van het pensioen» in artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel te verklaren, is opgevolgd.

4. Artikel III, derde lid, onder d, bevat twee bepalingen die reeds op grond van onderdeel c van dat lid de voorgestelde terugwerkende kracht zullen krijgen. Het artikel ware ter zake opnieuw te bezien.

4. Artikel III, derde lid, onderdelen c en d, zijn voor wat betreft de terugwerkende kracht opnieuw bezien en aangepast.

5. De eerste twee volzinnen van de tweede alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting bevatten een, zij het summiere, omschrijving van het inbouwsysteem. In de derde volzin worden begrippen als AOW-toeslag, korting daarop, compensatie voor die korting en pensioengarantie zonder nadere toelichting in verband gebracht met het inbouwsysteem. Ervan uitgaande dat met de AOW-toeslag wordt bedoeld op de toeslag waarop een gehuwde AOW-er met een partner die jonger is dan 65 jaar recht heeft ingevolge artikel 8, eerste lid, van de Algemene Ouderdomswet (AOW), dient naar het oordeel van de Raad ten minste in de toelichting te worden vermeld dat het om een korting gaat die verband houdt met de hoogte van het inkomen van de jongere partner en dat, indien dat inkomen stijgt, de toeslag, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, AOW, minder wordt, waardoor het AOW-bedrag dat wordt ingebouwd in het overheidspensioen van de gehuwde AOW-er lager wordt. Voorts ware in de toelichting te vermelden waar die pensioengarantie is vastgelegd en waarom de overheid moet zorgen voor compensatie, terwijl een inbouwregeling er naar zijn aard in zal moeten voorzien dat het uit AOW-pensioen en overheidspensioen bestaande pensioen op hetzelfde niveau blijft.

5. In de tweede alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting is conform het oordeel van de Raad vermeld dat het om een korting gaat die verband houdt met de hoogte van het inkomen van de jongere partner en dat, indien dat inkomen stijgt, de toeslag, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, AOW, minder wordt, waardoor het AOW-bedrag dat wordt ingebouwd in het overheidspensioen van de gehuwde AOW-er lager wordt. Het begrip «pensioengarantie» is voorts uit de toelichting verwijderd. In de toelichting is overeenkomstig het advies van de Raad vermeld dat een inbouwregeling naar zijn aard erin voorziet dat het samengesteld bedrag aan AOW-pensioen en aanvullend overheidspensioen op hetzelfde niveau blijft.

6. De Raad is van oordeel dat het voor een goed begrip van artikel I, onderdeel E, voor zover het artikel 11, tweede lid, onder a, Wet Apb betreft, van onderdeel G, voor zover het artikel 15, zesde lid, Wet Apb betreft, en van artikel II, onderdeel D, voor zover het artikel 3, tweede en derde lid, van de Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960 (SIP) betreft, aanbeveling verdient in de toelichting een passage te wijden aan de positie van de gehuwde vrouw die een eigen pensioen geniet, niet duurzaam gescheiden

leeft van haar echtgenoot en een echtgenoot heeft die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt. Daarbij ware met name aandacht te besteden aan de hoogte van de inbouw van de AOW in haar pensioen, de AOW-inbouw in het pensioen van haar echtgenoot en de beperkingen van de gevolgen van de cumulatie van de AOW-inbouw in beider pensioenen.

6. De door de Raad gedane aanbeveling om voor een goed begrip van artikel I, onderdeel E en G, en van artikel II, onderdeel D, in de toelichting een passage te wijden aan de positie van de gehuwde vrouw die een eigen pensioen geniet, niet duurzaam gescheiden leeft van haar echtgenoot en een echtgenoot heeft die de leeftijd van 65 jaar heeft bereikt, is opgevolgd.

7. Het college acht het wenselijk dat de betekenis van de zinsnede «dan wel een algemeen ouderdomspensioen voor een gehuwde als dit minder bedraagt» in het voorgestelde tweede lid van artikel 11 Wet Apb en het voorgestelde eerste lid van artikel 4 SIP in de toelichting wordt gemotiveerd, nu ingevolge artikel 9 AOW het AOW-pensioen voor een gehuwde lager is dan dat voor een ongehuwde.

7. De betekenis van de zinsnede «dan wel een algemeen ouderdomspensioen voor een gehuwde als dit minder bedraagt» in het voorgestelde tweede lid van artikel 11 Wet Apb en het voorgestelde eerste lid van artikel 4 SIP is in de toelichting (zie Artikel II, onderdeel E) nader gemotiveerd.

8. Het voorgestelde vijfde lid van artikel 14 Wet Apb heeft evenals het vierde lid van dat artikel betrekking op pensioenen en op andere pensioenen. Zoals uit de begripsbepaling van artikel 9, onder b, blijkt, is een ander pensioen niet hetzelfde als een pensioen.

De reden van het voorgestelde vijfde lid is volgens de toelichting op artikel I, onderdelen F/G, van het wetsvoorstel om het eerste tot en met het vierde lid van artikel 14 ook van toepassing te doen zijn op de echtgenoot van de gewezen overheidsdienaar. Dat kan niet de enige reden zijn. Het voorgestelde vijfde lid houdt in dat er een aanvraag nodig is om een bepaalde procedure (de toepassing van het eerste tot en met het vierde lid van artikel 14) in gang te zetten. Indien het in artikel 14 alleen zou gaan om pensioenen, zou een dergelijke bepaling niet nodig zijn. Er is dan immers één uitkeringsinstantie die, wetende om welke pensioenen het gaat, de AOW-korting op de pensioenen kan toepassen. Van het bestaan van andere pensioenen kan de instantie die de pensioenen uitkeert onkundig zijn. Het feit dat elke belanghebbende het in het vijfde lid bedoelde verzoek moet doen, heeft naar de mening van de Raad niet alleen te maken met de gelijke behandeling van gehuwde mannen en vrouwen, maar ook met het inlichten van de uitkeringsinstantie.

Ook laatstbedoeld aspect van het vijfde lid van artikel 14 ware in de toelichting te vermelden.

8. Ten aanzien van het voorgestelde vijfde lid van artikel 14 Wet Apb merkt de Raad op dat het feit dat elke belanghebbende het in het vijfde lid bedoelde verzoek moet doen, ook te maken heeft met het inlichten van de uitkeringsinstantie. Het advies van de Raad, om dit aspect van het vijfde lid van artikel 14 in de toelichting te vermelden, is opgevolgd (zie Artikel II, onderdeel F, tweede alinea).

9. De terugwerkende kracht van de toepassing van het eerste tot en met het vierde lid van artikel 14 Wet Apb ingevolge het vijfde lid van dat artikel wordt beperkt tot een jaar. De Raad beveelt aan in de toelichting de reden van de beperking aan te geven.

9. De aanbeveling van de Raad, om in de toelichting de reden van de beperking tot een jaar aan te geven van de terugwerkende kracht van de toepassing van het eerste tot en met het vierde lid van artikel 14 Wet Apb, is eveneens opgevolgd (zie Artikel II, onderdeel F, tweede alinea).

10. In de toelichting op artikel I, onderdeel H, wordt onder meer vermeld dat in het voorgestelde eerste lid van artikel 21 Wet Apb de verwijzing naar bepaalde artikelen van de AOW is vervangen door een verwijzing naar de AOW. Dit laatste is als zodanig in artikel 21, eerste lid, niet terug te vinden. Wel

wordt het begrip «persoonlijke omstandigheden» geïntroduceerd, waarmee kennelijk is bedoeld een materiële omschrijving te geven van omstandigheden die tot een wijziging in het algemeen ouderdomspensioen, het algemeen weduwenpensioen of het algemeen wezenpensioen leiden, zoals huwen, scheiden, een partner die 65 jaar wordt, een kind dat 18 jaar wordt, en dergelijke. Naar het oordeel van de Raad dient deze kennelijke reden voor de wijziging van het eerste lid van artikel 21 tot uitdrukking te worden gebracht in de toelichting.

10. De reden voor wijziging van het eerste lid van artikel 21 Wet Apb is de introductie van het begrip «persoonlijke omstandigheden». In de toelichting op Artikel I, onderdelen D en H, is deze reden, overeenkomstig het oordeel van de Raad, vermeld.

11. *Aangezien het voorgestelde artikel 26a Wet Apb betrekking heeft op gepensioneerden die niettemin AOW- en AAW-premie betalen, ware in de toelichting ter verduidelijking te vermelden dat het hier gaat om gepensioneerden die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt.*

Ingevolge het eerste lid van het voorgestelde artikel 26a Wet Apb wordt (onder meer) aan de rechthebbenden van een eigen pensioen, toegekend met toepassing van artikel 8, eerste lid, onder IV of V, van het pensioenreglement (personen die voor de dienst in Nieuw-Guinea zijn afgekeurd en op grond daarvan ontslagen), vergoeding verleend voor de AOW- en AWW-premie. Ingevolge het tweede lid is de vergoeding 100% van de premie voor de periode van 1 januari 1986 tot 1 januari 1990 over het pensioen plus de vergoeding. Voor de periode vanaf 1 januari 1990 geldt ingevolge het derde lid een vergoeding die bestaat uit een bepaald percentage van het betaalbare bedrag van het pensioen.

Ingevolge het voorgestelde vierde lid van artikel 26a is voor de rechthebbende van een eigen pensioen, niet toegekend krachtens artikel 8, eerste lid, onder IV of V, van het pensioenreglement, de vergoeding 69,6% van wat de in het eerste lid bedoelde rechthebbende vanaf 1 januari 1990 aan premiecompensatie ontvangt. De Raad is van oordeel dat in de toelichting precies moet worden aangegeven welke elementen van de in de toelichting zogenoemde belastingherziening-Oort tot dit verschil in behandeling aanleiding hebben gegeven. In de toelichting dient voorts te worden aangegeven dat hetzelfde geldt ten aanzien van artikel II, onderdeel N, dat een nieuw artikel 27 SIP bevat.

11. In de toelichting op artikel II, onderdeel L, is ten aanzien van het voorgestelde artikel 26a Wet Apb ter verduidelijking vermeld, dat het hier gaat om gepensioneerden die de leeftijd van 65 jaar nog niet hebben bereikt. Betrokkenen betalen AOW- en AWW-premie. Voorts is in de toelichting uiteengezet wat de gevolgen zijn van de belastingherziening Oort voor de hoogte van de premiecompensatie AOW/AWW die gepensioneerden ontvangen vanaf 1 januari 1990. Ten slotte is in de toelichting aangegeven op welke wijze de niet beoogde verschillen in premiecompensatie AOW/AWW worden vermeden en op welke datum de nieuwe berekeningswijze dient in te gaan. Ook is aangegeven dat hetzelfde geldt ten aanzien van artikel II, onderdeel N, dat een nieuw artikel 27 SIP bevat.

12. *De laatste alinea van de toelichting op artikel I, onderdeel L, dient naar het oordeel van de Raad te worden uitgebreid in die zin dat duidelijk wordt waarom de gepensioneerden die zijn ingedeeld in tariefgroep 1 door de nieuwe premiecompensatieberekening in de maanden januari, februari en maart 1990 te veel premiecompensatie ontvangen.*

Voorts ware in de toelichting te vermelden waar is geregeld dat voor deze categorie van gepensioneerden als ingangsdatum van de nieuwe premiecompensatieberekening 1 april 1990 geldt.

12. In de toelichting op artikel I, onderdeel L, is voorts aangegeven waarom de gepensioneerden die zijn ingedeeld in tariefgroep 1 door de nieuwe premiecompensatieberekening in de maanden januari, februari en maart 1990 te veel premiecompensatie ontvangen. Voorts is het advies van de Raad om in de toelichting te vermelden waar geregeld is dat voor deze categorie van

gepensioneerden als ingangsdatum van de nieuwe premiecompensatieberekening 1 april 1990 geldt, opgevolgd.

13. Voor een aantal redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

13. De redactionele kanttekeningen van de Raad van State zijn verwerkt in de tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting, mede namens de Minister van Financiën, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 25 april 1995, no. W04.94.0762, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift de Wet aanpassing pensioenvoorzieningen Bijstandkorps (Wet Apb) als eerste noemen. Voorts «Reparatie Samenloopregelingen pensioenen» vervangen door: Wet reparatie samenloopregelingen pensioenen (aanwijzing 108 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel, voor zover bevattende de wijziging van artikel 11, tweede lid, onder c, «wordt buiten beschouwing gelaten» vervangen door: buiten beschouwing wordt gelaten.
- Met betrekking tot de wijziging van artikel 11 Wet Apb in artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel aanwijzing 235, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel F, voor zover bevattende het vijfde lid van artikel 14 Wet Apb, «op verzoek» vervangen door: op aanvraag, en «het desbetreffende verzoek» door: de desbetreffende aanvraag (aanwijzing 50 Ar). Voorts «voor de echtgenoot» vervangen door: toekomstige aan de echtgenoot.
- Met betrekking tot artikel I, onderdeel G, voor zover bevattende het zesde lid van artikel 15 Wet Apb, aanwijzing 80, tweede lid, Ar in acht nemen.
- In artikel I, onderdeel H, voor zover bevattende artikel 21, eerste lid, Wet Apb «een algemeen pensioen geniet» vervangen door: een algemeen pensioen als bedoeld in artikel J4, onder b, van de Algemene burgerlijke pensioenwet gaat genieten; anders deze woorden overeenkomstig de bestaande tekst van artikel 21, eerste lid, vervangen door: een algemeen ouderdomspensioen, een algemeen weduwenpensioen of een algemeen wezenpensioen gaat genieten.
- In artikel II, onderdeel D, voor zover bevattende artikel 3, derde lid, van de Samenloopregeling Indonesische pensioenen 1960 (SIP) «op verzoek» vervangen door: op aanvraag. Voorts «het verzoek» vervangen door: de aanvraag.
- In artikel II, onderdeel F, «een nieuw onderdeel sub c» vervangen door: een onderdeel. Voorts het nieuwe onderdeel aanduiden met de letter c vóór de tekst van de bepaling.
- In artikel II, onderdeel G, de cijfers van de leden van het gewijzigde artikel 5a SIP vóór de desbetreffende leden plaatsen. Voorts «een nieuw zesde en zevende lid» vervangen door: twee leden (aanwijzing 52 Ar).
Ten aanzien van het voorgestelde zesde lid aanwijzing 80, tweede lid, Ar in acht nemen.
Tenslotte in het voorgestelde zevende lid «het bepaalde in» schrappen (aanwijzing 52 Ar).
- In artikel II, onderdeel M, «Het eerste lid komt te luiden» vervangen door: De aanhef van het eerste lid komt te luiden.
Voorts «lid 1» boven de aanhef schrappen.
Ten aanzien van de aanduidingen van de overige twee wijzigingen van artikel 26a SIP aanwijzing 235, derde lid, Ar in acht nemen.
Voorts «onderdeel sub a» vervangen door: onderdeel a, «de zinsnede tussengevoegd» door: ingevoegd, «van sub b en sub c tot sub c en sub d wordt een nieuw onderdeel sub b ingevoegd» door: van de onderdelen b en c tot c en d, wordt een nieuw onderdeel b ingevoegd.
Tenslotte de letter b plaatsen vóór de tekst van het desbetreffende onderdeel.
- In artikel II, onderdeel N, artikel 27 SIP op dezelfde wijze indelen als artikel 26a Wet Apb in artikel I, onderdeel L, van het wetsvoorstel.
- De in de aanhef van artikel III, derde lid, genoemde inwerkingtredingsdatum actualiseren.
- In artikel III, derde lid, «terug werken tot» telkens vervangen door: terugwerken tot en met (aanwijzing 168, tweede lid, Ar).
- In artikel III, derde lid, onder b, «artikel I, onderdeel C, onderdeel E, tweede lid, onderdeel F, tweede lid, en onderdeel G, tweede lid, en artikel II, onderdeel B, voor wat betreft de gelijke behandeling van man en vrouw, onderdeel D, onderdeel F en onderdeel G» vervangen door: artikel I, onderdelen C en E, voor zover betrekking hebbend op artikel 11, tweede lid, Wet Apb, F, voor zover betrekking hebbend op artikel 14, vijfde lid, van vorenbedoelde wet, en G, voor zover betrekking hebbend op artikel 15, zesde lid, van vorenbedoelde wet, en artikel II, onderdelen B, D, F en G.

– In artikel III, derde lid, onder c, «artikel I, onderdeel L, eerste en tweede lid, en artikel II, onderdeel N, eerste en tweede lid» vervangen door: artikel I, onderdeel L, voor zover betrekking hebbend op artikel 26a, eerste en tweede lid, Wet Apb, en artikel II, onderdeel N, voor zover betrekking hebbend op artikel 27, eerste en tweede lid, SIP.

Artikel III, derde lid, onder d, op overeenkomstige wijze aanpassen.

- In artikel IV «Reparatie» vervangen door: Wet reparatie.
- In de memorie van toelichting de afkortingen Wet Apb en SIP consistent gebruiken.
- In de laatste volzin van de vijfde alinea van het algemene deel van de memorie van toelichting na «gekort» invoegen: op het eigen pensioen.
- Bij de aanhaling van regelingen zonder citeertitel steeds aanwijzing 87 Ar in acht nemen.