

Vergaderjaar 1998–1999

26 687

Wijziging van de Algemene militaire pensioenwet (doorvertaling akkoord nabestaandenpensioen overheids personeel en enige andere wijzigingen)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 mei 1999 en het nader rapport d.d. 7 juli 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 1999, no. 99.001309, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Algemene militaire pensioenwet.

Blijkens de mededeling van de plv. Directeur van Uw kabinet van 25 maart 1999, no. 99.001309, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 mei 1999, no. W07.99.0140/II, bied ik u hierbij aan. Het advies geeft mij aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. In het voorgestelde artikel K 3, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Algemene militaire pensioenwet (AMP-wet) wordt een verschil gemaakt in de periode dat een betrokkene recht heeft op de in die artikelonderdelen bedoelde overlijdensuitkering. Voor «gewone» ouderdomspensioenen die ingaan na 1 juli 1999 wordt die periode teruggebracht van twee maanden naar een maand (onderdeel b). De verkorting vloeit voort uit het op 22 april 1998 gesloten akkoord tussen de sociale partners. Aangezien een dergelijke bekorting niet is overeengekomen voor invaliditeitspensioenen wordt de periode van de uitbetaling daarvan vastgesteld op twee maanden (onderdeel a), zoals tot 1 juli 1999 voor «gewone» ouderdomspensioenen geldt. Omdat in beide gevallen eerst een aantal jaren een invaliditeitspensioen dan wel een daarmee vergelijkbaar salaris ontvangen is, is niet duidelijk of er ook een objectieve reden is voor in het bijzonder de duur van twee maanden voor gevallen waarin sprake is van een al lang geleden ingegaan invaliditeitspensioen in relatie tot de duur van een maand voor «gewone» ouderdomspensioenen die ingaan na 1 juli 1999. Voor gevallen waarbij sprake is van een onverwachts overlijden als gevolg van een dienstongeval ligt dat anders en is een langere periode dan een maand meer begrijpelijk. Ondanks het feit dat de uitkeringsduur in het eerdergenoemde gesloten akkoord is overeengekomen, beveelt de Raad van State in verband met het vorenstaande aan in de toelichting een objectieve motivering te geven voor het gesignaleerde verschil in de duur van de perioden in de onderdelen a en b.

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.

1. De Raad van State signaleert dat de duur van de overlijdensuitkering voor ouderdomspensioenen die ingaan na 1 juli 1999 wordt teruggebracht van 2

maanden naar 1 maand, terwijl deze beperking niet aan de orde zou zijn bij invaliditeitspensioenen. De Raad beveelt aan objectief te motiveren waarom, in geval van overlijden van een ooit geïnvallideerde militair gedurende de looptijd van het desbetreffende pensioen, de overlijdensuitkering hoger zou moeten zijn dan wanneer diezelfde militair eenmaal de 65 zou zijn gepasseerd. In tegenstelling tot hetgeen de Raad opmerkt zal, in geval van overlijden van een militair die arbeidsongeschikt is geworden, de duur van de overlijdensuitkering één maand bedragen, ongeacht of dit overlijden vóór het bereiken van de 65-jarige leeftijd zal plaatsvinden (en er sprake is van een arbeidsongeschiktheidspensioen) of daarna (als het ouderdomspensioen is ingegaan).

De beperking van de overlijdensuitkering is daarentegen niet aan de orde in geval van overlijden van een militair die recht heeft op een invaliditeitspensioen (ingevolge artikel E 11 Amp-wet in geval van invaliditeit met dienstverband) of een verhoogd arbeidsongeschiktheidspensioen (ingevolge artikel E 11a Amp-wet in geval van een dienstongeval in vredesomstandigheden). In die gevallen blijft de duur van de overlijdensuitkering gehandhaafd op twee maanden (onderdeel a van het genoemde tweede lid), ongeacht het moment waarop dat pensioen is ingegaan. Sociale partners binnen de sector Defensie hebben er aan gehecht op dit punt de reeds bestaande specifieke regelgeving in stand te houden. Ook de Kaderwet militaire pensioenen, waarnaar de Raad in punt 4 van zijn advies verwijst, handhaaft op het punt van deze specifieke pensioenen voor militairen een specifieke positie. De toelichting is in deze zin aangevuld.

2. Op grond van het voorgestelde artikel K 3, aanhef en tweede lid, onderdeel b, AMP-wet heeft een betrokkene vanaf 1 juli 1999 recht op uitbetaling van een overlijdensuitkering gedurende een maand. Ingevolge het huidige artikel K 3, eerste lid, bestaat dat recht gedurende twee maanden. Mitsdien is sprake van een verslechtering voor betrokkenen vanaf 1 juli 1999. Voor het geval de voorgestelde wet niet voor die datum in werking treedt, is in het voorgestelde artikel II opgenomen dat de wet tot die datum terugwerkt. In verband daarmee kan de beschikking waarin de overlijdensuitkering wordt toegekend in bepaalde gevallen een belastende zijn. Mede gelet op aanwijzing 167 van de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt aan belastende beschikkingen, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. Indien toch wordt besloten tot handhaving van de terugwerkende kracht voor het in geding zijnde artikelonderdeel, beveelt het college aan in de toelichting aandacht te besteden aan de nadelige gevolgen voor de betrokkenen die uit die terugwerkende kracht kunnen voortvloeien. Indien de uitzonderlijke situatie niet voldoende kan worden gemotiveerd, adviseert de Raad de terugwerkende kracht achterwege te laten. Voorts adviseert het college in de toelichting uiteen te zetten waarom het akkoord pas nu tot de in geding zijnde wijziging heeft geleid. Tenslotte dient in verband met het vorenstaande de laatste zin van de toelichting, voorzover daarin is vermeld dat de terugwerkende kracht alleen strekt ter verbetering van de pensioenvoorwaarden, te worden genuanceerd.

2. De voorgestelde beperking van de duur van de overlijdensuitkering heeft als ingangsdatum 1 juli 1999. Het wetsvoorstel bevat hiertoe een bepaling van terugwerkende kracht (artikel II). De Raad van State beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan de nadelige gevolgen voor de betrokkenen die uit de terugwerkende kracht kunnen voortvloeien en zonodig de terugwerkende kracht achterwege te laten.

Nadere beschouwing van dit onderwerp heeft geleid tot de overweging dat het beter ware de terugwerkende kracht niet op dit onderdeel van het wetsvoorstel van toepassing te laten zijn. Artikel II is met het oog hierop aangepast.

3. In het voorgestelde artikel R 15a, tweede lid, wordt er in voorzien dat de militair die 65 wordt de mogelijkheid krijgt onder de voorwaarden die in dat artikellid zijn genoemd, te kiezen voor uitruil van het nabestaandenpensioen naar het ouderdomspensioen. Onduidelijk is of de militair die na 30 juni 1999 die leeftijd bereikt in de situatie voordat het wetsvoorstel in werking treedt, op grond van het bepaalde in artikel II met betrekking tot de terugwerkende kracht nog de mogelijkheid heeft die keuze te maken vanaf de dag dat hij 65 is geworden. In ieder geval dient die mogelijkheid, gelet op de toelichting op artikel I, onderdeel D, te bestaan. Een aparte overgangsbepaling zou elke

mogelijke onduidelijkheid daarover opheffen. In verband daarmee adviseert het college een dergelijke bepaling aan het wetsvoorstel toe te voegen dan wel in de toelichting uit te leggen hoe artikel II voor het geschetste probleem de oplossing biedt.

3. De Raad van State acht de tekst van het wetsvoorstel en de toelichting onvoldoende duidelijk ten aanzien van de situatie waarin een militair de leeftijd van 65 jaar bereikt, op welke leeftijd hij de mogelijkheid krijgt te kiezen voor uitruil van nabestaandenpensioen in ouderdomspensioen, op een moment dat dit wetsvoorstel nog niet tot wet is verheven. De Raad acht ofwel een aparte overgangsbepaling, ofwel het opnemen van uitleg in de toelichting noodzakelijk om dit probleem op te lossen.

De militairen die vanaf 1 juli 1999 met ouderdomspensioen gaan worden door de uitvoeringsorganisatie bij die gelegenheid op de hoogte gesteld van de mogelijkheid van uitruil en van de eventuele effecten daarvan voor hen zelf en hun eventuele partner. Ook in algemene zin worden niet alleen de actieve, maar ook alle postactieve militairen via een uitgebreide informatiecampagne op de hoogte gebracht van de wijzigingen per 1 juli 1999. Vooruitlopend op het inwerkingtreden van deze wetswijziging zal bij de berekening van het ouderdomspensioen – mocht de betrokkene voor uitruil kiezen – met de verhoging, die daarvan het gevolg is, worden rekening gehouden. In zoverre behoeven de betrokkenen geen hinder te ondervinden van de terugwerkende kracht. Ook de effecten van de uitruil voor de eventuele partner van de militair zullen bij de voorlichting vanuit de uitvoeringsorganisatie omtrent de pensionering in beeld komen. Daarbij zal aangegeven worden dat het effect van de uitruil is dat – in geval van vooroverlijden van de militair na pensioendatum – de pensioenopbouw vanaf 1 juli 1999 niet meer meetelt bij de berekening van het nabestaandenpensioen, en dat dat nabestaandenpensioen dus puur op basis van de voor 1 juli 1999 opgebouwde dienstduur berekend zal worden. Zowel de tekst van artikel II als de toelichting bij dat artikel is in deze zin aangevuld.

4. Het wetsvoorstel behelst een aantal wijzigingen van de AMP-wet. In artikel 7 van het wetsvoorstel Kaderwet militaire pensioenen is in verband met de beoogde inwerkingtreding daarvan bepaald dat onder meer de eerstgenoemde wet op een nader te bepalen moment zal worden ingetrokken. In de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel wordt daarover niets gezegd. Met het oog op de te verwachten korte werkingsduur van de voorgestelde bepalingen adviseert de Raad de toelichting aan te vullen.

4. De Raad van State adviseert de toelichting aan te vullen in verband met de te verwachten korte werkingsduur van de voorgestelde bepalingen. Het wetsvoorstel Kaderwet militaire pensioenen, dat een kader biedt voor het onderbrengen van het «reguliere» ouderdomspensioen en nabestaandenpensioen voor militairen bij het ABP, bepaalt immers onder andere dat de Algemene militaire pensioenwet – op een nader te bepalen moment – zal worden ingetrokken.

Het leidende beginsel is dat wijzigingen in de pensioenregeling voor het overheidspersoneel worden doorvertaald naar de pensioenregeling voor militairen, tenzij er specifieke redenen zijn om van doorvertaling af te zien. Het nabestaandenakkoord bepaalt dat de wijzigingen in de pensioenregeling per 1 juli 1999 ingaan. Achterwege laten van het doorvertalen van het akkoord naar de Amp-wet zou bijvoorbeeld betekenen dat militairen vooralsnog niet de mogelijkheid van uitruil zouden hebben, waar het overige overheids-personeel (inclusief het burgerpersoneel van Defensie) deze mogelijkheid wel heeft. Daarbij komt dat de pensioenaanspraken van militairen – op het moment van in werking treden van genoemde Kaderwet – zullen worden geconverteerd naar pensioenaanspraken ingevolge het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP. In dit pensioenreglement is het nabestaandenakkoord reeds volledig verwerkt. Het zou de conversieprocedure en de communicatie daarover onnodig bemoeilijken indien de pensioenaanspraken van militairen inhoudelijk nog zouden afwijken van die van de overige overheids-werknemers. Om deze redenen is er voor gekozen doorvertaling wel te laten plaatsvinden, ondanks het feit dat de Amp-wet zelf niet meer zo'n lang leven is beschoren.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Met betrekking tot de eerste redactionele kanttekening van de Raad wordt het volgende opgemerkt. In tegenstelling tot hetgeen de Raad stelt is niet zo dat, wanneer de militair op pensioendatum kiest voor uitruil van nabestaandenpensioen voor een hoger ouderdomspensioen, de aanspraak van de partner op pensioen wegens *ziekten of gebreken* vervalt, maar dat de aanspraak van de partner op *nabestaandenpensioen* vervalt voor het geval de militair na pensionering vooroverlijdt – althans, voor zover dit nabestaandenpensioen afgeleid zou kunnen worden van het ouderdomspensioen dat na 30 juni 1999 wordt opgebouwd.

De tweede redactionele kanttekening van de Raad heeft geleid tot opnemning in het opschrift van de materiële aanduiding van het onderwerp van het wetsvoorstel.

De ambtelijk doorgegeven kanttekeningen bij de memorie van toelichting zijn gevolgd.

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,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Staatssecretaris van Defensie,
H. A. L. van Hoof

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 mei 1999,
no. W07.99.0140/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

Voorstel van wet

- In het voorgestelde artikel R 15a, vijfde lid, het zinsdeel «vervalt de in dat lid bedoelde aanspraak van de partner op pensioen,» wijzigen in: vervalt de in het tweede lid bedoelde aanspraak van de partner op toe te kennen pensioen wegens ziekten of gebreken.
- Aanwijzing 107 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.