

Vergaderjaar 1998–1999

26 686

Vaststelling van een kader voor de vereenvoudiging en de vernieuwing van het militaire pensioenstelsel (Kaderwet militaire pensioenen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Op dit moment liggen voor de militair de rechten op pensioen vast in de Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet) en de vroegere militaire pensioenwetten in de zin van die wet. De vorm waarin die aanspraken zijn vastgelegd, een formele wet, was tot voor kort ook een gebruikelijke: voor het overige overheidspersoneel bestond er de Algemene burgerlijke pensioenwet (Abp-wet) en voor het personeel van de spoorwegen de Spoorwegpensioenwet. Dat de militaire aanspraken in een afzonderlijke wet hun basis kregen lag ook voor de hand. Enerzijds vereiste het militaire beroep tegen de achtergrond van de daaraan verbonden risico's specifieke voorzieningen bij invaliditeit en overlijden en anderzijds kwamen de militaire pensioenen, afgezien van de via kapitaaldekking verzekerde rechten op nabestaandenpensioen anders dan als gevolg van bijzondere militaire risico's, rechtstreeks ten laste van de Rijksbegroting. De regeling bij afzonderlijke wet had uitdrukkelijk niet tot doel, de bijzondere militaire aspecten en de financiering daargelaten, de mogelijkheid te scheppen met het militair pensioen een eigen weg te gaan. Integendeel, de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Amp-wet verklaarde in 1966 de afstemming op de Abp-wet tot hoofdlijn van beleid. Aan die hoofdlijn is vanaf dat jaar dan ook vastgehouden, met een, waar het althans om de ouderdomspensioenen en de niet in of door de dienst ontstane pensioenen voor de nagelaten betrekkingen gaat, op de belangrijkste punten identieke wetgeving als eindresultaat.

De hiervoor geschetste koppeling in de ontwikkeling van beide wetten is in het arbeidsvoorwaardenoverleg bij Defensie altijd als vanzelfsprekend aanvaard. Wijzigingen in de Abp-wet werden, mits passend in het voor de militair geldende totale complex aan arbeidsvoorwaardelijke regels, als doublure naar de Amp-wet doorvertaald. De omstandigheid dat de arbeidsvoorwaarden bij de overheid niet meer op centraal niveau maar per sector worden overeengekomen, heeft aan dat beginsel niets kunnen veranderen. In de sfeer van de burgerlijke pensioenen verplicht de Wet privatisering ABP de diverse sectoren binnen de overheid, onderwijs en daarmee gelieerde lichamen tot 1 januari 2001 de pensioenen bij de Stichting Pensioenfonds ABP (het ABP), als zijnde het bedrijfspensioenfonds in de zin van de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) voor deze

sectoren, onder te brengen. Tot tenminste die datum dient het pensioenreglement van die stichting dan ook leidraad te zijn voor de ontwikkelingen in de militaire sfeer. Immers, de sector defensie heeft zowel bij het ABP verzekerde burgers als via het eigen regime verzekerde militairen in dienst en is juist in de rol van sectorwerkgever verplicht onnodige verschillen in de pensioenpositie van die verschillende categorieën te voorkomen.

In een situatie waarin de pensioenpositie voor zowel de burgers als de militairen in een formele wet was vastgelegd, was de onderlinge coördinatie een relatief eenvoudige zaak. Gezamenlijke wetsontwerpen garandeerden een gelijke inhoud, gelijke ingangsdata en gelijk overgangsrecht. Er is dus al van oorsprong een «volgende» benadering.

Mede omdat de privatisering van het ABP en eerder die van het Spoorwegpensioenfonds aan die praktijk een einde heeft gemaakt, vereist die «volgende» benadering van het militaire pensioenrecht herstructurering van ook die regelgeving. Tegen die achtergrond richt die herstructurering zich niet alleen op de inhoud van de aanspraken, maar ook op de normalisering van het stelsel en – in het verlengde daarvan – de invulling van de pensioentoezegging door de minister van defensie onder de werkingssfeer van de PSW.

Daar de «volgende» benadering er ook toe heeft geleid dat de pensioenpositie van militairen inhoudelijk al is genormaliseerd vormt het te volgen wetgevingstraject een sluitstuk in die zin dat er nu ook in formele zin sprake zal zijn van normalisering en tegelijkertijd privatisering van het pensioenstelsel voor militairen.

2. Een gevolg van de privatisering van het ABP is geweest, dat de rechten op militair nabestaandenpensioen uit de militaire pensioenwetgeving moesten worden verwijderd. De grondslag voor de die wetgeving vervangende regels werd neergelegd in de artikelen 28 tot en met 31 van de Wet privatisering ABP (WPA). De rechten op nabestaandenpensioen waarvoor het fonds altijd verantwoordelijk is geweest kregen op grond van die artikelen vorm in een privaatrechtelijk en opnieuw door het fonds uit te voeren en op kapitaaldeckingsbasis te financieren «Nabestaandenreglement militairen». De rechten op bijzonder nabestaandenpensioen, te weten die voor de nagelaten betrekkingen van de beroepsmilitair bij een overlijden als gevolg van dienstoorzaken en die voor de nagelaten betrekkingen van het dienstplichtig- en het reserve-personeel, werden neergelegd in het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen. Ook daar bleef op het gebied van de financiering en de uitvoering alles bij het oude (begrotingspensioenen, uitvoering door het Ministerie van Defensie zelf). In zowel de memorie van toelichting op de WPA als de nota van toelichting op het aangehaalde besluit werd gewezen op het tijdelijke karakter van de nieuwe regels voor de nabestaanden en ook aangekondigd dat zou worden gezocht naar mogelijkheden om opnieuw tot een integraal pensioenstelsel voor de militairen te komen.

3. De noodzaak om tot een herstructurering van de militaire regelgeving op pensioengebied te komen wordt niet alleen ingegeven door de wens om pensioeninhoudelijk in de pas te blijven of de wat onduidelijke versnippering in deelgebieden weer teniet te doen. In het verlengde daarvan speelt vanuit diverse andere invalshoeken ook de herbezinning op het uitvoeringsproces.

Het feit dat de pensioenen voornamelijk ten laste van de defensiebegroting kwamen heeft er toe geleid dat Defensie zelf met alle administratieve taken rond de militaire pensioenwetgeving was belast. Het ministerie beschikte daartoe over een eigen uitvoeringsapparaat dat met eigen computerprogramma's de pensioenen, wachtgelden en uitkeringen

voor ca. 60 000 gewezen militairen beheerde en administreerde. Het deel van dat uitvoeringsapparaat dat was belast met de sociale zekerheid is inmiddels ondergebracht bij het uitvoeringsorgaan dat in het kader van de opname van het overheidspersoneel in de wettelijke werknemersverzekeringen is opgericht (USZO). Het met de ouderdoms- en bijzondere nabestaandenpensioenen belaste deel is nog een onderdeel van het ministerie zelf. Gezien de toch ingewikkelde uitvoeringsprocessen die nu eenmaal aan een pensioenregeling verbonden zijn, vergt handhaving van ook dat deel een aandacht die van een departement met totaal andere kerntaken eigenlijk niet kan worden geleverd. Reeds langere tijd leeft bij Defensie dan ook de wens die taken uit te besteden aan de voor het verzorgen van overheidspensioenen meest in de rede liggende instantie, nu het ABP. Dat standpunt is met de jaren gegroeid. Bij de parlementaire behandeling van de Amp-wet werd al van verschillende kanten uit doelmatigheidsoverwegingen aangedrongen op vergaande samenwerking. In het kader van het spreidingsbeleid Rijksdiensten is mede met het oog daarop voor de toenmalige afdeling pensioenen en wachtgelden van het ministerie ook voor de standplaats Heerlen gekozen. In het begin van de jaren tachtig wijst, zij het in bedekte termen, de Algemene Rekenkamer op de efficiency-vergrotenende neveneffecten die van een samengaan met het fonds zouden kunnen uitgaan en tenslotte wordt in punt 12 van het Hoofdstuk Reorganisatie Rijksdienst van het Regeerakkoord van 1986 vermeld: «De afdeling pensioenen en wachtgelden voor militairen van het Ministerie van Defensie wordt overgeheveld naar het ABP. Het betreft hier de overdracht van een beheersafdeling, niet de invoering van een nieuw systeem».

Dat het tot op heden van het geplande samengaan niet heeft kunnen komen, heeft meerdere oorzaken. Blijkens de laatste zin van de betreffende passage uit het aangehaalde regeerakkoord werden ook zonder wetswijziging van schaalvergroting bezuinigende effecten verwacht. In de loop van het daarop volgende onderhandelingsproces bleek evenwel dat de uitvoering van de militaire pensioenwetgeving, met name op het stuk van de invaliditeitspensioenen, niet paste bij de systemen van het fonds. Het ging daarbij niet alleen om de pensioenen ter zake van ziekten of gebreken ingevolge de Amp-wet, maar ook om de op de verschillende vroegere militaire pensioenwetten steunende andere invaliditeitspensioenen. Met de daaruit volgende noodzaak de bestaande systemen in stand te laten en tot een soort bij wet geregelde onderafdeling van het fonds te komen, verviel de aantrekkelijkheid van de fusie voor beide partijen. Duidelijk werd dat alleen met een voorafgaande verdergaande afstemming van de wetgeving de gewenste resultaten zouden kunnen worden bereikt. Het daaropvolgende heroverwegingsproces heeft ertoe geleid dat bij de komst van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) de gelegenheid is aangegrepen een pensioenstructuur op te zetten waarin de aanspraken op invaliditeits- en daaruit volgend nabestaandenpensioen onder vredesomstandigheden voor militairen identiek zullen zijn aan die voor de burgers en onder oorlogs- of daarmee vergelijkbare omstandigheden kunnen worden toegekend tot de thans gebruikelijke niveaus. Het ontwerp brengt die strikte scheiding tussen het «gewone» en het «bijzondere» in de vorm tot uiting door enerzijds de rechten te verlenen die voor andere werknemers bij de overheid gelden en anderzijds de mogelijkheid te scheppen bij algemene maatregel van bestuur tot bepaalde extra's te komen. Ook de lopende invaliditeits- en nabestaandenpensioenen kunnen via daarop toegespitste omrekenregels, met de garantie van nominale gelijkheid, onder dit nieuwe stelsel worden gebracht. Het ontwerp volgt wat dat betreft de lijn die met de WPA voor de burgerpensioenen is ingezet. Het geheel leent zich dan aanzienlijk beter dan thans het geval is voor een uitbesteding met inpassing in de overigens voor de overheid gebruikelijke systemen.

Overigens zal het huidige pensioenstelsel niet alleen naar de vorm worden gemoderniseerd. Los van de ook bestaande zelfstandige motieven daarvoor, vergt een overdracht van de militaire pensioenadministratie aan het fonds ook een sterke vereenvoudiging van de regels zelf. Met behoud van opgebouwde rechten zal, in navolging van de vernieuwingen die voor het burgerlijk overheidsperoneel zijn doorgevoerd, tot een stelsel moeten worden gekomen waarin aanspraken en rekentechniek inzichtelijker kunnen worden gepresenteerd dan thans het geval kan zijn. In de sfeer van de algemeen gebruikelijke rechten op ouderdoms- en nabestaandenpensioen komt die vereenvoudiging in het kort op het volgende neer. De huidige pensioenwetgeving rekent de diensttijd voor de vaststelling van het ouderdoms- en nabestaandenpensioen af langs een drietal wegen. Er is een rekenwijze voor de vóór 1986 opgebouwde tijd, een rekenwijze voor de tijd tussen 1986 en 1995 en een rekenwijze voor de tijd daarna. Elk tijdvak kent daarbij een ander pensioengevend inkomen en elk tijdvak gaat anders om met het beginsel dat er in verband met het gelijktijdig genot van algemeen pensioen op de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen moet worden gekort. De vereenvoudiging bestaat dan daarin dat het geheel aan regels wordt teruggebracht tot de rekenwijze die voor de vanaf 1995 op te bouwen diensttijd geldt. De onder de eerdere stelsels verkregen rechten en uitzichten worden daarbij, door gebruikmaking van daarop toegesneden actuariële technieken zonder pensioenverlies, overgeheveld naar het laatste. Waar het om de bijzondere rechten gaat, speelt een overeenkomstige problematiek. Ook daar hebben de ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de Amp-wet er toe geleid dat er thans sprake is van een afrekening naar meerdere niveaus aan pensioengevend inkomen en van verschillende manieren van voorkomen van samenloop met algemeen pensioen. Een met die voor de gebruikelijke ouderdoms- en nabestaandenpensioenen vergelijkbare vereenvoudigingsslag ligt dan ook in de rede. Met het fonds is tenslotte geconstateerd dat de combinatie van een herinrichting en een vereenvoudiging van de militaire pensioenmaterie in vorenstaande zin de vroegere bedenkingen tegen een samengaan van de administraties volledig wegneemt. Nu bovendien uit de ontwikkeling van de noodzakelijke rekenregels is gebleken dat bij dat samengaan zowel de waarde van de door premie opgebouwde aanspraken als die van de overige aanvullende rechten volledig zal worden gerespecteerd, kan er ook van mogelijke pensioeninhoudelijke bedenkingen geen sprake meer zijn.

4. Met de OOW is ook voor het militair personeel een lijn ingezet van «normalisatie» van de arbeidsvoorwaarden op post-actief gebied. In dit ontwerp wordt die lijn doorgetrokken naar de militaire ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. Het gaat daarbij dan niet zozeer om de altijd gecoördineerde pensioeninhoudelijke kant van de zaak, maar om de omgeving waarbinnen de afspraken op dit terrein gestalte dienen te krijgen. De ook voor het burgerlijk overheidsperoneel gevolgde weg van een onder de beschermende werking van de PSW functionerend privaatrechtelijk pensioenreglement is daarbij uitgangspunt. Bij de ook in dat verband logische toetreding tot het pensioenreglement van het ABP behoort onverbrekkelijk de overstap op kapitaaldekking.

5. De PSW schrijft het stelsel van kapitaaldekking dwingend voor. Het onderbrengen van de militaire pensioenen bij het ABP, een fonds dat valt onder de werking van de PSW, vereist derhalve een wijziging van de financiering van de militaire pensioenen. Hoewel de begrotingsfinanciering van defensie geen omslagkarakter heeft in een zin dat de verhouding actieven/post-actieven een rol zou spelen, zijn er toch wel parallellen aan te wijzen. Bij de huidige bestandsverhoudingen, waarin het aantal post-actieven het aantal actieven benadert, is een binnen de militaire populatie functionerend omslagstelsel vanzelfsprekend

ondenkbaar en rest, naast kapitaaldekking, slechts de weg die wordt gevolgd, een beroep op de algemene middelen. In de meest ruime zin is ook dat een vorm van omslag, waarbij de omvang van de noodzakelijke middelen niet wordt bepaald door de omvang van de groep die deze middelen levert. De druk op de overheidsuitgaven is in beide stelsels dezelfde en valt ook niet bij te sturen. De onevenwichtige verhouding waarin de pensioenuitgaven tot de personeelsbegroting staan roept bij vrijwel elke nieuwe ontwikkeling vragen op. Zo geven inkrimpingen in het actieve personeelsbestand, evenals correcties in de aansprakensfeer, eerst na vele jaren een effect in de pensioenlasten te zien. In dat verband is duidelijk geworden dat ook voor Defensie de kern van kapitaaldekking, het verleggen van de lasten van het uitbetalings- naar het opbouwmoment, tot een proportioneler en beter te beheersen uitgavenpatroon leidt, dan via de tot heden gevolgde financieringssystematiek het geval is.

Gezien het bovenstaande vindt de overstap naar een stelsel van kapitaaldekking zijn beperkingen slechts, tegen de achtergrond van de benodigde extra middelen, in het haalbare. Onder de ontbindende voorwaarde van de totstandkoming van deze wet is, na afweging van alle prioriteiten en na consultatie van de Verzekeringskamer, die zich vanuit haar toezichhoudende rol met de doelstellingen van deze wet kan verenigen, met het fonds het volgende principe-akkoord gesloten.

Overeengekomen is in te zetten op kapitaaldekking voor de pensioenaanspraken die zijn gekoppeld aan de diensttijd die na de toetreding tot het fonds wordt opgebouwd. Zonder dat dit richting de rechthebbenden tot pensioenbreuken leidt, zullen pensioendelen, voortkomend uit de militaire diensttijd daarvoor, door het fonds afzonderlijk worden vastgesteld en bij de ondergetekende gedeclareerd. Die keuze is vanzelfsprekend een compromis. Volledige kapitaaldekking vergt inhaalslagen die thans niet aan de orde kunnen zijn en aan een beperking tot nieuwe indiensttreders kleeft het bezwaar van een wel zeer langdurige overgangperiode. Ook aan de gekozen middenweg zijn aanvullende financiële inspanningen verbonden. Hoewel ook die middelen niet zonder meer binnen de defensiebegroting kunnen worden vrijgemaakt, zijn de gevolgen toch overbrugbaar. Daarover kan het volgende worden opgemerkt.

Voor de overstap op kapitaaldekking zijn binnen de defensiebegroting de volgende middelen voorhanden. In de eerste plaats heeft kapitaaldekking tot gevolg dat de begrotingspost voor de pensioenuitkeringsbedragen van jaar op jaar terug zal lopen. Om de gewenste dekkingsgraad binnen een redelijke termijn te kunnen bereiken, wordt die vrijval bij voorbaat bestemd voor rechtstreekse aanwending in de premiesfeer. In de tweede plaats is er een bedrag beschikbaar, gelijk aan de premie die thans voor de kapitaalgedekte militaire nabestaandenpensioen aan het fonds wordt afgedragen (3,8% van het pensioengevende inkomen). Tenslotte is er een reeks vaste extra bedragen beschikbaar, jaarlijks oplopend van ca. NLG 70 miljoen bij aanvang tot ca. NLG 100 miljoen structureel vanaf het jaar 2009.

Omdat de binnen de defensiebegroting vrij te maken bedragen in aanvang niet volstaan om aan de premieverplichtingen jegens het fonds te voldoen, ontstaat er een zekere financieringsachterstand. Overeengekomen is dat het fonds in die achterstand zal voorzien via het afsluiten van langlopende leningen bij de Staat. Vastgesteld is, dat de vordering resp. de leningen met bijbehorende rente die aldus op de Staat ontstaan in samenhang met de groeiende betaling van de in de vorige alinea bedoelde bedragen het beeld te zien geeft van een financieringsachterstand die de komende twintig jaren oploopt tot het maximale niveau van ca. NLG 1,3 miljard om in de vijftien jaren daarna tot nihil

terug te lopen. Dit de gebruikelijke premieplicht vervangende arrangement moet worden gezien als een tussenfase. De overstap op kapitaaldekking wordt, rekening houdend met de middelen die het Rijk in dat verband beschikbaar heeft, via een groeimodel in één opbouwcyclus gerealiseerd. Daarna kan Defensie zich voegen in de positie die elke andere sector op het gebied van de premieplicht op dat moment heeft. Vanzelfsprekend zal het daadwerkelijk verloop van het arrangement in de Defensiebegroting worden verantwoord.

6. De met dit ontwerp voorgestelde constructie is een uiterst eenvoudige. Het standpunt dat de beperking van de overstap op kapitaaldekking tot nieuwe diensttijd zich niet tegen een directe toetreding van het militair personeel tot het pensioenreglement van het fonds verzet, wordt gedeeld door bestuur van het ABP en de Verzekeringskamer. Het ontwerp gaat daarom niet uit van een zelfstandig militair pensioenreglement, maar van inpassing in het ABP-reglement. Vanwege de aan het militaire beroep gekoppelde bijzondere voorzieningen bij invaliditeit en overlijden als gevolg van de dienst zal die toetreding zich beperken tot de ouderdoms- en daarvan af te leiden nabestaandenpensioenen. Gezien het algemeen geldend functioneel leeftijdsontslag zal bij gelegenheid van deze overstap ook het vervroegd pensioen niet tot de voor militairen geldende voorzieningen kunnen gaan behoren.

7. Hoewel de pensioenmaterie in een formele wet werd vastgelegd was zij toch altijd onderdeel van de arbeidsvoorwaarden en derhalve ook onderwerp van overleg. De medezeggenschap van het personeel met betrekking tot de inhoud van de regelingen had dan ook een vaste basis. In een geherstructureerd stelsel moet dat vanzelfsprekend zo blijven. Voor het altijd gecoördineerde deel van het stelsel wordt door de toetreding tot het ABP-reglement die medezeggenschap gelegd op centraal niveau. Waar het gaat om de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen sectorspecifieke aanvullingen blijven de bestaande procedures van kracht.

8. Voor het totstandbrengen van een nieuw, volgend militair pensioenstelsel pleit tenslotte het alternatief. De Amp-wet en het nog steeds geldende vroegere wetgevingscomplex op militair pensioengebied zijn uiterst complex en vormen alleen daarom al een belemmering voor de noodzakelijke aanpassingen in het uitvoeringsproces. Bij handhaving van dat stelsel mist men bovendien de flexibiliteit om toekomstige aanpassingen in de leidende stelsels direct naar het eigen gebied door te vertalen. Wijzigingen in de pensioenregels zelf, wijzigingen in de pensioenbijdrage en, bijvoorbeeld, aanpassingen in de sfeer van de welvaartsvastheid zouden voor de militaire populatie uitdrukkelijk een kwestie van wetgeving blijven. Wetgeving die tot stand zou moeten komen in een proces dat in materieel opzicht, strijdig als dat zou zijn met de daaraan voorafgaande overeenstemming in het sectoroverleg, geen toegevoegde waarde zou mogen hebben. Het voorliggend ontwerp beoogt dan ook mede de overzichtelijkheid te dienen en onnodige regelgeving te voorkomen.

Artikelsgewijs

Artikel 2, eerste lid

In deze artikelonderdelen wordt het uitgangspunt vastgelegd dat de rechten op het ouderdoms- en nabestaandenpensioen voor de militair dezelfde zullen zijn als voor de burgerambtenaar. Aangesloten wordt bij de overeenkomst die terzake op grond van de WPA voor het burgerlijk overheidspersoneel is gesloten.

Het artikel beperkt zich tot het altijd gecoördineerde deel van de pensioen-aanspraken. De toetreding levert dan ook geen pensioeninhoudelijke problemen op.

Artikel 2, tweede lid

Tegen de achtergrond van de financieringsproblematiek dient vast te staan dat de op het overgangsmoment opgebouwde aanspraken een onverbreekelijk deel zullen vormen van het pensioen dat uiteindelijk uit de verdere opbouw via het pensioenreglement resulteert. Dit artikel-onderdeel voorziet daarin.

Artikel 2, derde lid

Vastgelegd is dat de betreffende militaire pensioenrechten niet op zich zullen staan maar worden neergelegd in het ook voor alle andere deelnemers geldende pensioenreglement van het fonds. De positie van Defensie als sector wordt dus geen andere dan die van de overige sectoren. Door in het verlengde van het tweede lid nog eens vast te leggen dat de militair zijn pensioenrechten rechtstreeks aan dat reglement ontleent worden aanspraken en financieringsproblematiek ook op dat punt gedeeltelijk ontkoppeld: de betreffende rechtstreekse aanspraak geldt ook voor dat deel van de rechten dat noodzakelijkerwijs nog op declaratiebasis zal worden gefinancierd.

Artikel 2, vierde lid

De privatisering van de algemeen gebruikelijke rechten op ouderdoms- en nabestaandenpensioen betekent dat ook voor de bijzondere militaire pensioenrechten een nieuwe plaats moet worden gevonden. Dit lid biedt in dat verband de basis voor de vaststelling van een tweetal aanvullende algemene maatregelen van bestuur, waarin de bestaande rechten op een verhoogd militair invaliditeits-, ouderdoms- of nabestaandenpensioen kunnen worden neergelegd. Daarbij is het volgende overwogen.

Aan het militaire beroep zijn vanouds pensioenvoorzieningen verbonden die beogen om bij het optreden van de met de taak samenhangende bijzondere risico's van invalidering en overlijden de inkomens- en pensioenschade zo goed mogelijk te compenseren. Het invaliditeitspensioen werd daartoe vastgesteld langs een tweetal wegen. Voor het bereiken van de leeftijd van 65 jaar werd in de eerste plaats gebruik gemaakt van de rekentechnieken die ook voor de geïnvaleerde burgerambtenaar golden. Boven de aanspraken op een WAO-uitkering kon er een aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen ontstaan, dat nog wat verder kon worden verhoogd indien de arbeidsongeschiktheid in overwegende mate aan de ambtelijke of militaire dienst kon worden geweten. Om de gevolgen van een militaire operatie optimaal af te dekken kende de pensioenwetgeving daarnaast een benadering van de casus langs de weg van een medische schaal, waarin was vastgelegd in hoeverre men van bepaalde ziekten of gebreken in het algemeen in het dagelijks leven hinder ondervond. Zodoende kon er boven de hiervoor genoemde pensioenelementen nog sprake zijn van een invaliditeitsverhoging of, in vooraf vastgelegde omstandigheden, een smartengeld.

Na het 65e levensjaar vielen de arbeidsongeschiktheidselementen uit de uitkering weg en werd er een ouderdomspensioen toegekend waarin de in de arbeidsongeschiktheidsperiode opgebouwde voor pensioen geldige dienstdtijd mede een rol zou spelen. De invaliditeitsverhoging en het eventuele smartegeld werden vanaf dat moment dan voor het leven toegekend bij wijze van aanvulling op dat ouderdomspensioen. Voor de

nabestaandenpensioenen gold een vergelijkbare structuur. Indien het overlijden van de militair verband hield met een niet typisch militair bedrijfsongeval, kon het, tot het moment waarop de overledene de leeftijd van 65 jaar zou hebben bereikt, worden afgeleid van de hiervoor bedoelde verhoogde arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarna werd het, net als in de gevallen waar van enig verband met de dienst geen sprake was, afgeleid van het naar diensttijd berekende ouderdomspensioen. Waar sprake was van een invaliditeitsverhoging werd het nabestaandenpensioen voor de volle duur van het met dat element verhoogde ouderdomspensioen afgeleid en waar sprake was van een overlijden in en door de dienst of als gevolg van de ziekten of gebreken die tot het recht op die invaliditeitsverhoging hadden geleid, als bijzonder extra, direct van het voor de vaststelling van dat ouderdomspensioen geldende pensioengevende inkomen. Omdat dat stelsel in de praktijk zijn diensten heeft bewezen, door alle partijen als redelijk wordt ervaren en ook in de privaatrechtelijke sfeer als een afdoende compensatie voor de geleden schade wordt gezien, acht ondergetekende het van belang om het een en ander ook bij deze gelegenheid onverkort te handhaven. De volgende hoofdlijnen zullen daarbij worden gevolgd.

De pensioenrechten waar het hier in hoofdzaak om gaat hebben de bijzondere verantwoordelijkheid van ondergetekende voor de gevolgen van een militaire operatie als basis. Alleen al daarom kunnen zij de weg van de algemeen geldende rechten, die van privatisering, niet volgen. Een overstap op kapitaaldekking of, zoals bij de arbeidsongeschiktheidspensioenen voor het burgerlijk overheidspersoneel is gedaan, op rente-dekking, past bovendien niet bij het ongewisse van de omstandigheden waarop de betreffende rechten zien. De regeling moet dan ook een publiekrechtelijke blijven en op financiering vanuit de Rijksbegroting steunen. Gezien het niveau van de basisregeling, dat van een privaatrechtelijk pensioenreglement, waarop de hier bedoelde bijzondere rechten aanvullend moeten werken, ligt het niet langer in de rede daarbij vast te houden aan een vaststelling bij formele wet. Gekozen is dan ook voor het meer flexibele instrument van de algemene maatregel van bestuur. Met het oog op de uitvoering wordt de stof gesplitst in een tweetal besluiten. Het eerste besluit omvat dan de pensioenelementen waarop boven de WAO-uitkering aanspraak zal bestaan en zal als bijzondere voorziening in de sfeer van de sociale zekerheid tot het takenpakket van het USZO gaan behoren. Een tweede besluit biedt de bijzondere rechten die boven de algemeen gebruikelijke ouderdoms- en nabestaanden-pensioenen kunnen worden toegekend. Het ABP zal de uitvoering daarvan op zich nemen. De uitvoerder van de basisregeling en van de plussen daarop is voor een betrokkene dan dezelfde. Over zowel de te volgen koers als de inhoud van de concept-besluiten bestaat in het Sectoroverleg Defensie overeenstemming.

Dit artikellid maakt het voorts mogelijk de relatie met andere aanspraken aan te geven. Waar het om aanvullende rechten gaat bestaat er geen twijfel dat de pensioenvoorzieningen worden verstrekt boven een basisuitkering en als zodanig voor die basisuitkering niet tot de verrekenbare inkomsten kunnen worden gerekend. Wat anders ligt dat bij het invaliditeits-pensioen voor de dienstplichtige en reservist. Het aanvullende karakter staat daar niet vast. Het is dan nodig te kunnen regelen dat op een uitkering op grond van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering die na pensionering ontstaat het betreffende pensioen niet zal worden gekort. Dat kan bij algemene maatregel van bestuur omdat voor de toepassing van de kortingsbepalingen van die wet op hetzelfde niveau wordt vastgesteld wat verrekenbare inkomsten zijn.

Dit artikellid maakt het ten slotte mogelijk in de aanvullende besluiten een nieuwe basis te leggen voor het verstrekken van de bijzondere leef- en werkvoorzieningen, zoals thans vastgesteld in de Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers.

Artikel 2, vijfde lid

In dit onderdeel wordt de bevoegdheid gegeven nadere uitvoeringsmaatregelen te treffen. Het kan de basis vormen voor ook thans bestaande ondersteunende regelingen als de Regeling proces-verbaal van ongeval en rapportage medische aangelegenheden, of, bijvoorbeeld, de terwille van de mogelijkheid van differentiatie in het niveau van het arbeidsongeschiktheidspensioen functionerende Keuzeregeling verlaging pensioenbijdrage militair. Ook de eerder genoemde Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers kan er bij wijze van uitwerking van de in het vierde lid bedoelde besluiten op steunen.

Artikel 3, eerste en tweede lid

Het vernieuwingsproces gaat vanzelfsprekend gepaard met intrekking van de bestaande regels. Gezien de omvang van het project wordt het mogelijk gemaakt de overstap van oud naar nieuw zo nodig te faseren. Als methode is gekozen voor de mogelijkheid om een wet, voorafgaand aan intrekking, voor bepaalde groepen rechthebbenden tijdelijk buiten werking te kunnen stellen. De groep waarvoor dat gebeurt kan dan overgaan naar het nieuwe stelsel. Voor de groep of groepen die achterblijven kan de betreffende wet normaal blijven functioneren. Het gaat hier overigens niet om meer dan een noodvoorziening voor onverhoopte tegenvallers in het administratieve proces. Gestreefd blijft worden naar een overgang naar het nieuwe recht op een voor alle belanghebbenden gelijke datum.

Artikel 3, derde lid

Met dit artikelonderdeel wordt gegarandeerd dat de oude en nieuwe rechten in de tijd op elkaar aan zullen sluiten en de garantie gegeven dat die oude en nieuwe rechten ook gelijkwaardig van omvang zullen zijn.

Artikel 3, vierde lid

Tegen de achtergrond van de veelheid en diversiteit van de bestaande militaire pensioenwetgeving is met betrekking tot de ouderdoms- en daarvan af te leiden nabestaandenpensioenen voor de overgang van oud naar nieuw een conversiemethode ontwikkeld die zich bedient van actuariële rekenregels. De betreffende methode werkt met de opgebouwde aanspraken op een peildatum en geeft, evenals bij de privatisering van het fonds het geval was, de belanghebbenden aanspraak op een gehuwden- of ongehuwdenpensioen. Met dit laatste worden de op het gelijktijdig genot van algemeen pensioen ziende kortingsregels gerespecteerd die voor de invoering van de gemiddelde franchise in 1995 ook het militaire pensioenrecht beheersten. In materieel opzicht zijn de verschillen tussen deze methode en de destijds door het fonds gehanteerde rekenkundige benadering niet van bijzondere betekenis. In het Sectoroverleg Defensie bestaat ook op dit specifieke punt overeenstemming over de te volgen koers.

Het bij toetreding te hanteren overgangsrecht zal door het gebruik van een wat andere conversiemethode enigszins afwijken van het overgangsrecht dat voor het burgerlijk overheids personeel in het pensioenreglement is opgenomen. Enerzijds kan de voor het militair personeel ontwikkelde

methode daarin in technische zin niet goed worden ingepast en anderzijds ligt de verantwoordelijkheid voor een omrekening langs die andere weg volledig bij ondergetekende. In dat verband en met als extra argument dat ook de omrekening naar de aanvullende besluiten onder ministeriële verantwoordelijkheid plaats moet vinden en de samenhang tussen die besluiten en het pensioenreglement wel moet worden bewaakt, legt dit artikellid de omrekening naar het pensioenreglement volledig in de publiekrechtelijke sfeer: ondergetekende krijgt de opdracht alle omrekeningen te doen verzorgen en zal de wijze van omrekening naar het pensioenreglement ook vast moeten leggen in een nadere regeling. Artikel 2, eerste lid, laat die afwijkende benadering toe. In de daar bedoelde nadere pensioenovereenkomst zal worden vastgelegd dat het fonds de resultaten van het omzettingsproces als startpositie voor de verdere ontwikkeling van de aanspraken en uitzichten zal accepteren.

Artikel 3, vijfde lid

In dit lid is vastgelegd dat de belanghebbenden zo spoedig mogelijk na de conversie een overzicht ontvangen waarin de overstap van oud naar nieuw wordt uiteengezet. Gezien het publiekrechtelijke karakter van die mededeling worden de mogelijkheden van bezwaar en beroep beheerst door het bepaalde in hoofdstuk W van de Amp-wet. Dat betekent dat daarmee rekening moet worden gehouden bij de fasegewijze intrekking of buiten werking stelling van wetten, bedoeld in het eerste lid en in artikel 7.

Artikel 4

In dit artikel wordt aangegeven hoe de financiering van de pensioenen plaats zal vinden. Waar het handelt om de op het ABP-reglement te baseren pensioenen brengt het tot uitdrukking dat de noodzakelijke gedeeltelijke begrotingsfinanciering na de overname door het fonds op declaratiebasis kan worden voortgezet. Zodoende ontstaat er geen breuk in de pensioenaanspraken zelf: de belanghebbende krijgt, ongeacht de financiering daarvan, zijn pensioen in één en hetzelfde bedrag uitgekeerd van één en dezelfde instantie. Tegen de achtergrond van de noodzaak tot declaratie wordt voorzien in een nadere privaatrechtelijke overeenkomst met het bestuur van het fonds. Met het vierde lid wordt de mogelijkheid geboden om ten aanzien van de aanvullende rechten hetzelfde te bereiken.

De aan het slot van het tweede lid bedoelde overeenkomst zal niet alleen de in het derde en, voor zover het fonds daarbij een rol speelt, de in het vierde lid genoemde kwesties omvatten, het is ook de plek om de voorwaarden rond de overgang van het zittend defensiepersoneel naar het fonds nader te regelen. Het gaat daarbij om de Dienst Militaire Pensioenen, die thans de militaire ouderdomspensioenen en een groep bijzondere nabestaandenpensioenen beheert en het Team Gegevens Verzameling, dat op dit moment het nodige voorwerk verricht voor de in artikel 3, vierde lid, bedoelde omzettingen. De beide in Kerkrade gevestigde diensten, in totaal bestaande uit zo'n 115 arbeidsplaatsen, zullen volledig door het fonds worden overgenomen. Met het fonds is overeengekomen dat er zich daarbij geen onderbrekingen zullen voordoen, dat het karakter van de betrekkingen in een zin van vast of tijdelijk niet zal wijzigen en dat de inpassing plaats zal vinden op minimaal hetzelfde salarisniveau.

Artikel 5

De eigen bijdrage van de militair aan zijn pensioenvoorzieningen is

vanouds dezelfde als die van de burger. Het niveau ervan ligt vast in de pensioenovereenkomst. Omdat de toetreding zich beperkt tot de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen moet voor de vaststelling van de eigen bijdrage aan het arbeidsongeschiktheidspensioen de mogelijkheid van nadere regeling worden geopend.

Artikel 6

Omdat de grondslag voor het militair pensioenrecht een wettelijke blijft, moet uitdrukkelijk worden bepaald dat de PSW van toepassing zal zijn. Vanwege de gedeeltelijke begrotingsfinanciering beperkt die toepassing zich in beginsel tot het op kapitaaldeckingsbasis te financieren deel van de pensioenen. De artikelen 33 en 34 van de betreffende wet, handelend over achtereenvolgens de bevoegde rechter en de vrijdom van leges, vormen daarop een uitzondering. De noodzaak om die wet gedeeltelijk toepasselijk te verklaren doet overigens geen afbreuk aan de beschermende werking ervan. Voor zover de betreffende wet daarop ziet, geeft de formulering van het eerste lid van artikel 2 van deze wet immers, zij het indirect, de garantie van volledige doorwerking naar ook de militaire populatie.

Artikel 7

Artikel 3, eerste lid, schrijft voor dat de oude regelgeving op militair pensioengebied, al dan niet fasegewijs, bij koninklijk besluit zal worden ingetrokken. Het eerste lid van dit artikel geeft een overzicht van de wetten die daarvoor in aanmerking komen. De op die wetten steunende algemene maatregelen van bestuur, zoals het Besluit uitvoering Algemene militaire pensioenwet, het Besluit reserve-overdracht beroepsmilitairen en de diverse Aanpassingsregelingen pensioenen die met het oog op de welvaartsvastheid tot stand zijn gebracht, vervallen van rechtswege. Tot vervanging behoeft dat niet te leiden omdat het nieuwe stelsel zelfstandig in de door die besluiten geregelde onderwerpen voorziet.

Dit ontwerp van wet en ook de ontwerpen van de aanvullende algemene maatregelen van bestuur die er op zullen steunen, beperken zich tot dat wat nodig is om in materieel opzicht een nieuw militair pensioenstelsel neer te zetten. Voor de gevolgen daarvan op andere wet- en regelgeving bestaat het voornemen de lijn te volgen die ook bij gelegenheid van de privatisering van het ABP is gekozen, die van een nadere aanpassingswet (Aanpassingswet privatisering ABP, Stb. 1997, 162). Hetzelfde geldt voor een aantal algemene maatregelen van bestuur. Gemeen hebben de nog noodzakelijke bijstellingen dat zij een zuiver technisch karakter hebben, waardoor het ook onnodig is er de thans aan de orde zijnde voorstellen blijvend mee te belasten. Waar dat onverhoopt nodig zou zijn kunnen zij daarom ook tot de datum van inwerkingtreding van het nieuwe stelsel terugwerken.

Invoering van het nieuwe stelsel vergt wel een gelijktijdige wijziging van de Wet privatisering ABP. In het tweede lid wordt aangegeven op welke punten. Omdat door de intrekking van de artikelen 28 en 31 van die wet de basis aan zowel het Nabestaandenreglement militairen (Stcrt. 1997, nr. 214) als het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen ontvalt en in materieel opzicht een goede aansluiting tussen het oude en het nieuwe recht alleen kan worden gevonden via de procedure die in dat verband voor de intrekking van de diverse wetten geldt, is aan het tweede lid een bepaling met dat doel toegevoegd.

Artikel 8

De toetreding van het militair beroepspersoneel vergt wijziging van de lopende pensioenovereenkomst. Ingevolge dit artikelonderdeel gebeurt dat langs de wegen die daarvoor staan. Onder de ontbindende voorwaarde van de totstandkoming van deze wet bestaat er binnen het Sectoroverleg Defensie en binnen de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid overeenstemming over de wijze waarop dat moet gebeuren. Aandacht is daarbij geschonken aan het enige min of meer wezenlijke verschilpunt dat tussen de militaire en burgerlijke rechten is blijven bestaan, dat van de mogelijkheid van dubbeltelling van krijgsverrichtingentijd. Het ABP-pensioenreglement zal ten behoeve van de militaire deelnemers die mogelijkheid bestendigen.

De procedure gaat uit van het met artikel 2, eerste lid, vastgestelde gegeven van onderbrenging bij het ABP. Centraal staat het noodzakelijke formele verzoek van de sociale partners, verenigd in de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, gericht op de verplichte deelneming van het militaire personeel in het ABP. Vanwege dit initiatief van de sociale partners behoeft er van een openbare aanbesteding ingevolge de Europese aanbestedingsregels geen sprake te zijn. De overeenkomst zelf zal zich richten op de inwilliging van dat verzoek en op de gevolgen daarvan voor het pensioenreglement van het fonds.

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