

Vergaderjaar 1998–1999

26 686

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

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 april 1999 en het nader rapport d.d. 8 juli 1999, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 24 februari 1999, no. 99.000856, 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 vaststelling van een kader voor de vereenvoudiging en de vernieuwing van het militaire pensioenstelsel (Kaderwet militaire pensioenen).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 24 februari 1999, no. 99.000856, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 april 1999, no. W07.99.0078/II, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met het advies rekening zal zijn gehouden.

*1. Met de komst van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) is de gelegenheid aangegrepen om voor militairen een pensioenstructuur te creëren waarin de aanspraken op invaliditeits- en daaruit volgend nabestaandenpensioen in beginsel identiek zullen zijn aan die voor het overige overheidspersoneel, maar waarbij aanspraken die zijn ontstaan onder invloed van oorlogs- of andere bijzondere omstandigheden kenmerkend voor de functievervulling in de krijgsmacht kunnen worden toegekend tot de thans gebruikelijke niveaus. Het wetsvoorstel maakt dan ook onderscheid tussen de algemene rechten op ouderdoms- en nabestaandenpensioen en de bijzondere militaire pensioenrechten. In beginsel gelden voor militairen de rechten die ook voor andere werknemers bij de overheid gelden; door middel van de bijzondere militaire pensioenrechten kunnen bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2, vijfde lid, bovendien bepaalde extra rechten worden toegekend. Bedoelde algemene maatregelen van bestuur zijn in verband met de integrale inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2000 tegelijk met het wetsvoorstel aan de Raad van State voor advies aangeboden. Het betreft het Besluit bijzondere militaire pensioenen en het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen. De sinds de OOW voor militairen ingezette «normalisatie» van de arbeidsvoorwaarden op postactief gebied wordt met het wetsvoorstel doorgetrokken naar de algemene militaire ouderdoms- en nabestaandenpensioenen. De uitvoering*

<sup>1</sup> 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.

van algemene militaire pensioenadministratie zal door de minister worden overgedragen aan de Stichting Pensioenfonds ABP. Door de toetreding tot het privaatrechtelijke pensioenreglement van het ABP geldt voor deze administratie voortaan ook de Pensioen- en spaarfondsenwet (PSW) en dus ook het stelsel van kapitaaldekking. De regelingen inzake bijzondere militaire pensioenen blijven een publiekrechtelijk karakter behouden en steunen op financiering vanuit de rijksbegroting.

Deze herstructurering van de militaire regelgeving op pensioengebied zou, zo merkt de Raad van State op, geen invloed mogen hebben op de rechten die door premiebetaling verworven zijn. In de memorie van toelichting (Algemeen deel, onderdeel 3) wordt echter gesproken over «vernieuwen» en «vereenvoudigen». Het komt de Raad gewenst voor dat in de memorie van toelichting uitdrukkelijk wordt vermeld dat deze veranderde wijze van nakomen van de verplichtingen van de kant van Defensie per saldo geen nadelige gevolgen voor de aanspraken op pensioenen zal hebben. Het college gaat ervan uit dat in feite sprake is van toepassing van artikel 30, eerste lid, van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek: de partij die de verbintenis nakomt verandert wel, maar de inhoud van de verbintenis niet. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.

1. In punt 1 van zijn advies geeft de Raad een samenvatting van de door het ontwerp beoogde herstructurering van de militaire regelgeving op pensioengebied. Toegesplitst op de in dat verband beoogde toetreding van het militair personeel tot het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP en de daarmee gepaard gaande overdracht van verantwoordelijkheden, merkt de Raad op het gewenst te vinden in de toelichting op het ontwerp uitdrukkelijk te vermelden dat de daarmee gepaard gaande veranderde wijze van nakomen van de pensioenverplichtingen van de kant van Defensie per saldo geen nadelige gevolgen voor de aanspraken zal hebben. Ik deel die opvatting en heb daarom in het ontwerp ook op verschillende punten een garantie terzake ingebouwd. In de voor advies voorgelegde teksten komt die bedoeling tot uiting in artikel 2, eerste lid, en 3, derde en vierde lid van het voorstel van wet zelf, terwijl zowel in de artikelsgewijze toelichting daarop als in de vierde alinea van punt 3 van het algemeen gedeelte van de toelichting is getracht helder te maken dat de te volgen werkwijze de waarde van de tot het toetredingsmoment door premiebetaling opgebouwde aanspraken zowel voor het overgangsmoment als voor de toekomst respecteert. Nu die bedoeling, blijkens het oordeel van de Raad daarover, onvoldoende overtuigend overkomt, wordt, conform het advies, aan het slot van de laatste alinea van punt 3 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting nog eens uitdrukkelijk de gewenste garantie rond het behoud van opgebouwde aanspraken gegeven.

2. Blijkens het algemeen deel van de memorie van toelichting verplicht de Wet privatisering ABP de diverse sectoren in de sfeer van de burgerlijke pensioenen (overheid, onderwijs en daarmee gelieerde lichamen) om de pensioenen voor deze sectoren tot 1 januari 2001 bij de Stichting Pensioenfonds ABP, als zijnde het bedrijfspensioenfonds in de zin van de PSW, onder te brengen. Tot die datum dient – aldus de toelichting – het pensioenreglement van die stichting dan ook leidraad te zijn voor de ontwikkelingen in de militaire sfeer. Naar op grond van artikel 21, derde lid, van de Wet privatisering ABP mag worden aangenomen, kan die verplichte deelneming voor de militaire sector worden aangemerkt als een verplichte deelneming ingevolge de Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (Wet BPF). Voor zowel de burgerlijke als de militaire pensioenen (artikel 30, tweede lid, van de Wet privatisering ABP) kan de verplichte deelneming overeenkomstig de Wet BPF worden gewijzigd of ingetrokken met inachtneming van de in artikel 22, derde lid, van de Wet privatisering ABP vastgelegde voorwaarden. Die voorwaarden houden kort gezegd in dat de pensioenaanspraken door middel van collectieve waardeoverdracht worden ondergebracht bij een ander pensioenfonds of bij een verzekeraar. In het voorstel van wet is in artikel 1, onderdeel e, slechts een verwijzing opgenomen naar de Stichting Pensioenfonds ABP, doch aan de in artikel 30 van de Wet privatisering ABP geopende mogelijkheid dat die stichting (op enig moment na 1 januari 2001) een deel van haar vermogen over moet dragen aan een op grond van artikel 28 van de Wet privatisering ABP overeengekomen andere instelling of verzekeraar gaat de

*definitiebepaling voorbij. Het is van belang reeds thans in de definitiebepaling of elders met deze mogelijkheid rekening te houden. De Raad adviseert hierin te voorzien.*

2. In punt 2 van zijn advies gaat de Raad in op de artikelen 28 en 30 van de Wet privatisering ABP. Omdat het ABP vanouds de niet aan dienstoorzaken te koppelen militaire nabestaandenpensioenen op premiebasis beheerde, moest ten tijde van de privatisering van dat fonds ook een oplossing voor de toekomst van die pensioenen worden gevonden. Defensie werd in de betreffende wet een keuze geboden. Artikel 28 ervan maakte het mogelijk om voor de militaire nabestaandenpensioenen op privaatrechtelijke basis de verzekering van het militair nabestaandenpensioen bij het fonds voort te zetten of op die basis elders onder te brengen en artikel 30 regelde, voor het geval dat de keuze niet op het ABP zou vallen, de mogelijkheid van overdracht van het bij de militaire nabestaandenpensioenen behorende fondsvermogen. In het Sectoroverleg Defensie is door de sociale partners gekozen voor de status quo. De in de Algemene militaire pensioenwet en de vroegere militaire pensioenwetten in de zin van die wet op het stuk van de nabestaandenpensioenen opgenomen regels werden daartoe vervangen. Voor zover het om de nabestaandenpensioenen ging die niet in verband konden worden gebracht met de uitoefening van de militaire dienst werden de regels neergelegd in een privaatrechtelijk en door het ABP te beheren «Nabestaandenreglement militairen». Voor de nabestaandenpensioenen als gevolg van de militaire dienst werd een door Defensie zelf uit te voeren algemene maatregel van bestuur, het «Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen» tot stand gebracht. Bij het vaststellen van die nieuwe regels werd uitdrukkelijk gedacht aan een overgangsmaatregel. De splitsing van het stelsel in enerzijds de ouderdoms- en invaliditeitspensioenen en anderzijds de daarvan af te leiden nabestaandenpensioenen werd ongewenst geacht en zou, zodra in een toekomstige koers voor die militaire ouderdoms- en invaliditeitspensioenen zou zijn beslist, weer moeten worden tenietgedaan. Het thans voorliggend ontwerp gaat dan ook van het opnieuw samenvoegen van de bij elkaar behorende rechten uit en kiest voor het totaal van de algemeen gebruikelijke pensioenrechten voor toetreding tot het ABP. De artikelen 28 en 30 van de Wet privatisering ABP moeten ook in die zin worden gelezen. Indien voor de militaire ouderdomspensioenen om wat voor redenen dan ook het ABP niet als verzekeraar zou zijn aangezocht, zou het voor de hand hebben gelegen de bijbehorende nabestaandenpensioenen uit het fonds los te maken en die met gebruikmaking van de via artikel 30 van de Wet privatisering ABP geboden mogelijkheid van collectieve waarde-overdracht elders onder te brengen. Nu binnen het Sectoroverleg Defensie door de sociale partners anders is beslist, verliezen de bewuste artikelen hun waarde. Artikel 7 van dit ontwerp trekt ze daarom ook in. Gezien de samenhang tussen de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen wordt het advies van de Raad om niet bij voorbaat elke andere instelling of verzekeraar dan het ABP uit te sluiten gevolgd via mijn reactie op het in meer brede zin dezelfde problematiek behandelende punt 3a. In meer brede zin omdat de na toetreding toepasselijke artikelen 21, derde lid, 22, derde lid en 23 van de Wet privatisering ABP vanaf 1 januari 2001 op verzoek van de sociale partners alleen een sectorsgewijze collectieve uitreding toelaten, als die betrekking heeft op alle rechthebbenden.

*3a. De pensioenaanspraken van (gewezen) overheidswerknemers dienen te worden neergelegd in een overeenkomst naar burgerlijk recht tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel (artikel 4 van de Wet privatisering ABP). Die overeenkomst is totstandgekomen.*

*Deze bepaling geldt nu nog niet voor militairen; het wetsvoorstel wil hen laten toetreden tot de overeenkomst. Om dat resultaat te bereiken worden militairen, door een wijziging van het begrip «overheidswerknemers» in artikel 2 van de Wet privatisering ABP, onder de werking van artikel 4 van die wet gebracht (artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel).*

*In artikel 2, eerste lid, wordt daarnaast bepaald dat de (gewezen) beroeps-militair en zijn nagelaten betrekkingen dezelfde aanspraken op ouderdoms- en nabestaandenpensioen hebben als die, welke voor het overig overheids-personeel zijn neergelegd in de pensioenovereenkomst, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet privatisering ABP. Het tweede lid voegt daaraan toe dat,*

*voorzover niet anders bepaald, wijzigingen van de pensioenovereenkomst, volledig doorwerken naar de militaire sector.*

*De regeling in artikel 2, eerste en tweede lid, lijkt ten onrechte te zijn opgenomen in het wetsvoorstel. Door de wijziging in artikel 2 van de Wet privatisering ABP is voorzien in de verplichting om een overeenkomst te sluiten, een verplichting waaraan uiteraard kan worden voldaan door de bestaande overeenkomst bij afzonderlijke overeenkomst uit te breiden tot militairen. Door nu te bepalen dat de (gewezen) beroepsmilitairen en hun nagelaten betrekkingen dezelfde aanspraken moeten hebben als het overige overheidspersoneel, wordt de contractsvrijheid van partijen die ten grondslag ligt aan het sluiten van de overeenkomst, bedoeld in artikel 4, eerste lid, van de Wet privatisering ABP, beperkt in die zin, dat bij het totstandkomen van die overeenkomst geen ruimte meer bestaat om anders overeen te komen. Ook al is het volgens de memorie van toelichting de bedoeling dat, althans nu, dezelfde aanspraken zullen gelden, het is niet juist bij voorbaat aan de contractsvrijheid ook voor de toekomst te tornen.*

*Het zou voldoende moeten zijn dat de verplichting, geregeld in artikel 4 van de Wet privatisering ABP, ook voor de militaire sector gaat gelden, zoals in het wetsvoorstel al wordt geregeld. De Raad beveelt aan artikel 2, eerste en tweede lid, te schrappen.*

3a. In punt 3a van zijn advies geeft de Raad aan artikel 2, eerste en tweede lid, van het ontwerp, tegen de achtergrond van de aan het slot van het vorig punt genoemde artikelen over de mogelijkheid van collectieve waarde-overdracht, te strak geredigeerd te achten. De directe koppeling aan de pensioenaanspraken voor het overig overheidspersoneel sluit inderdaad de per 1 januari 2001 geopende mogelijkheid van een overstap naar een ander pensioenfonds of een verzekeraar uit. Hoewel de voorliggende teksten met de in het Sectoroverleg Defensie vertegenwoordigde Centrales van Overheidspersoneel zijn overeengekomen en er geen aanwijzingen zijn dat de aansluiting die is gezocht niet breed wordt gedragen, deel ik de opvatting van de Raad dat het op deze wijze ook voor de toekomst tornen aan de contractsvrijheid niet juist is. Ik teken daarbij het volgende aan.

Met de toetreding van het militair personeel tot het fonds verandert ook de wijze van financieren van de militaire ouderdomspensioenen. De te maken overstap van een rechte reeks belasting van de Rijksbegroting naar financiering op kapitaaldeckingsbasis vergt, tegen de achtergrond van de benodigde extra middelen, een langdurige overgangperiode. In het ontwerp is aangegeven dat er voor de op te bouwen voor pensioen geldige diensttijd na het toetredingsmoment premie zal worden afgedragen en dat pensioenen of pensioendelen waarbij diensttijd voor die datum is betrokken door het ABP bij Defensie zullen worden gedeclareerd. In artikel 6 van het ontwerp wordt ook aangegeven dat de het fonds op declaratiebasis te vergoeden pensioenlasten niet onder de werking van de Pensioen- en spaarfondsenwet zullen vallen. Dat gegeven noodzaakt, richting de individuele rechthebbende, tot de garantie dat de tijd van voor de toetredingsdatum binnen de daarvoor geldende regels van het pensioenreglement nu en in de toekomst niet anders zal worden behandeld dan de tijd daarna en ook geen andere behandeling kan krijgen dan een vergelijkbaar tijdvak bij het overig overheidspersoneel. Met het eerste en tweede lid van artikel 2 werd beoogd die bescherming te bieden. Hoewel daarbij niet zozeer werd gedacht aan de mogelijkheid van een collectieve waarde-overdracht – die, gezien de financieringsachterstand, in praktische zin voorlopig niet haalbaar lijkt – is dat toch een goed voorbeeld in dit verband. Het kan immers niet zo zijn dat een rechthebbende het op kapitaaldeckingsbasis afgefinancierde deel van zijn aanspraken losgemaakt zou zien van het niet onder de werking van de Pensioen- en spaarfondsenwet vallende begrotingsgefinancierde deel. Gezien dat belang is, anders dan de Raad voorstelt, het eerste en tweede lid van artikel 2 van het voorstel niet vervallen maar opnieuw geformuleerd. In de nieuwe bewoordingen wordt aan de inhoud van de kritiek van de Raad recht gedaan. Het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting is aan de gewijzigde teksten aangepast.

*b. Artikel 2 vervolgt in het derde lid met de verplichting van de Minister van Defensie om, in overeenstemming met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel, een nadere pensioenovereenkomst te sluiten met de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneel «in samenhang met*

*de uitwerking van het eerste en tweede lid». Deze bepaling maakt niet duidelijk wat in deze nadere overeenkomst kan of moet worden geregeld. Uit de toelichting op het artikel blijkt dat het gaat om wijziging van de lopende pensioenovereenkomst in verband met de toetreding tot de algemene pensioenovereenkomst voor het overheidspersoneel. Het verdient aanbeveling om de bepaling nauwkeuriger te redigeren en als overgangsbepaling in te voegen direct voor de inwerkingtredingsbepaling.*

3b. Overeenkomstig punt 3b van het advies van de Raad is het derde lid van artikel 2 van het ontwerp opnieuw geredigeerd en direct voor de inwerkingtredingsbepaling geplaatst. De toelichting is daaraan aangepast.

*4. Ten aanzien van artikel 2, vijfde lid, rijst de vraag wat het karakter is van de in de memorie van toelichting aangekondigde regeling die betrekking heeft op overige aanvullende kwesties – genoemd worden bijzondere leef- en werkvoorzieningen in geval van invaliditeit – en waarop deze gebaseerd zal zijn. Voorzover het de bedoeling zou zijn dat de in de toelichting genoemde ministeriële regeling gebaseerd op artikel X 5, vierde lid, van de in te trekken Algemene Militaire Pensioenwet (AMP-wet), zal worden vervangen door een ministeriële regeling op grond van artikel 2, negende lid, van het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen, waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt merkt de Raad op, dat artikel 2, vijfde lid, geen grondslag biedt voor het stellen van regels op ministerieel niveau, noch voor het regelen van leef- en werkvoorzieningen. Mede gelet op aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) verdient het aanbeveling dergelijke regels vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur; in het wetsvoorstel dient voor zo'n maatregel een grondslag te worden opgenomen.*

4. In het artikelsgewijze gedeelte van de memorie van toelichting bij het ontwerp wordt aan het slot van de overwegingen rond het vijfde lid van artikel 2 aangegeven dat aanvullende kwesties zullen worden vastgesteld op het niveau van de Ministeriële Regeling. Als voorbeeld wordt de bestaande Voorzieningenregeling voor militaire oorlogs- en dienstslachtoffers genoemd. Blijkens punt 4 van zijn advies is de Raad van oordeel dat aan het verstrekken van de leef- en werkvoorzieningen krachtens die regeling een algemene maatregel van bestuur ten grondslag moet liggen. Ik deel die opvatting en heb daarom het vijfde lid van artikel 2 (door de verplaatsing van het derde lid thans vierde lid) van het ontwerp zodanig uitgebreid dat zowel in het ontwerp voor een Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen als in het ontwerp voor een Besluit bijzondere militaire pensioenen, waarover de Raad tevens advies heeft uitgebracht, de nodige regels op dit stuk kunnen worden aangebracht. Omdat het hier gaat om een regeling op een deelgebied dat sterk in beweging is en dat naar alle waarschijnlijkheid ook zal blijven heb ik, om de uitvoering van het een en ander zo flexibel mogelijk te kunnen regelen, een nieuw vijfde lid aan artikel 2 van het ontwerp toegevoegd. Daarin wordt de bevoegdheid verleend de uitvoering nader op ministerieel niveau te regelen. Het betreffende nieuwe artikelonderdeel kan dan eveneens de basis zijn voor andere regelingen die zich strikt tot de uitvoeringsproblematiek beperken, zoals de Regeling proces-verbaal van ongeval en rapportage medische aangelegenheden of de Keuzeregeling verlaging pensioenbijdrage militair. De memorie van toelichting is aan de gewijzigde situatie aangepast.

*5. De kenbaarheid van het recht, waarnaar het voorgestelde artikel 3, eerste lid, verwijst, schiet tekort door de verwijzing naar achtereenvolgens:*

- de vroegere militaire pensioenwetten in de zin van die wet;*
- het Nabestaandenreglement militairen;*
- het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen, alsmede*
- het bij die wetten of regelingen behorende overgangsrecht.*

*Het verdient aanbeveling de bepaling te herformuleren en daarbij het volgende in acht te nemen.*

- Het verzamelbegrip «vroegere militaire pensioenwetten in de zin van die wet» dient vergezeld te gaan door ten minste een verwijzing naar artikel A.1, eerste lid, onder j, AMP-wet.*

- *Het Nabestaandenreglement militairen is een overeenkomst naar burgerlijk recht die op grond van artikel 28, eerste lid, van de Wet privatisering ABP is gesloten tussen de Minister van Defensie en de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel die in het Sectoroverleg Defensie vertegenwoordigd zijn. Deze verwijzing kan leiden tot onduidelijkheid bij toekomstige wijzigingen van de overeenkomst. Het verdient derhalve, mede gelet op aanwijzing 92 Ar, de voorkeur de verwijzing ten minste een statisch karakter te geven door het moment van publicatie te fixeren. De toegankelijkheid van de overeenkomst zou nog kunnen worden vergroot door haar als bijlage op te nemen; in ieder geval dient een vindplaats te worden opgenomen.*
- *Het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen is een algemene maatregel van bestuur die gebaseerd is op artikel 31 van de Wet privatisering ABP. Het verwijzen naar regelingen van lagere orde ware zo mogelijk te vermijden. Is de verwijzing niet te voorkomen en onmisbaar dan is het wenselijk haar te verbijzonderen tot een verwijzing naar artikelen (aanwijzing 79 Ar).*
- *Het «bij die wetten of regelingen behorende overgangsrecht» is een onnodige en bovendien onduidelijke verwijzing. De verwijzing is onnodig omdat het overgangsrecht reeds deel uitmaakt van de bedoelde regelingen. De onduidelijkheid van de verwijzing vloeit voort uit het feit dat aanwijzing 79 Ar niet is gevolgd.*

*Het college adviseert de verwijzingen zodanig aan te passen dat de kenbaarheid van het recht niet in het gedrang komt.*

*6. Artikel 7 voorziet in intrekking van bestaande regelingen. Artikel 3, eerste lid, voorziet daarnaast in het buiten werking stellen of intrekken van een aantal regelingen die ook in artikel 7 worden genoemd.*

*Afgezien van het feit dat «buiten werking stellen» wetgevingstechnisch een onduidelijke term is die vermeden moet worden, ligt het voor de hand de intrekking van bestaande regelingen in artikel 7 te concentreren. Artikel 3 dient daarop te worden afgestemd.*

5/6. Gelet op de in punt 6 van het advies van de Raad aangegeven voorkeur de intrekking van de bestaande regels in artikel 7 te concentreren, is het eerste lid van artikel 3 herschreven. De nieuwe redactie beperkt zich tot het feit dat met de komst van het nieuwe stelsel het oude pensioenrecht, zo nodig fasegewijs, bij koninklijk besluit zal worden ingetrokken. De door de Raad in punt 5 van zijn advies aangegeven problematiek rond de kenbaarheid van het recht wordt opgevangen in artikel 7 en de daarbij behorende toelichting.

De vroegere militaire pensioenwetten in de zin van de Algemene militaire pensioenwet worden daar met name genoemd, het Nabestaandenreglement militairen is van een vindplaats voorzien en de intrekking van het Besluit bijzondere voorzieningen militair nabestaandenpensioen wordt gekoppeld aan de intrekking van artikel 31 van de Wet privatisering ABP. De door de Raad als onnodig beoordeelde verwijzing is geschrapt.

Artikel 3, eerste lid, biedt, uit voorzorg, de mogelijkheid van een fasegewijze overgang van de oude naar de nieuwe situatie. Die mogelijkheid wordt niet alleen geboden per wet, maar ook per groep vergelijkbare personen binnen een wet. Als het verloop van dit administratieve proces uit zou wijzen dat het gewenst is van die laatste mogelijkheid gebruik te maken, moet de betreffende wet voor de groep personen die kan overgaan niet langer werken en voor de groep personen waarvoor dat niet geldt intact blijven. Omdat het intrekken van een wet op deelgebieden niet kan en ook de eventueel te volgen andere weg van het laten vervallen van bepaalde artikelen daarvan niet de souplesse geeft die in dit verband wordt nagestreefd, is gekozen voor de mogelijkheid een wet voor bepaalde groepen rechthebbenden buiten werking te kunnen stellen. Nu die terminologie blijkens het advies van de Raad onduidelijkheden oproept, is in de toelichting op artikel 3, eerste lid, nog eens uitdrukkelijk aangegeven wat hier wordt bedoeld. Het tweede en derde lid van artikel 3 zijn aan het exclusieve gebruik van dit middel aangepast.

*7. In de toelichting op artikel 3, vierde lid, komt het conversiebesluit aan de orde; dat is een nadere regeling waarin de Minister van Defensie de wijze van omrekening naar het pensioenreglement vastlegt. Het conversiebesluit is een uitvloeisel van de overeenkomst die de Minister van Defensie op grond van*

*artikel 4, tweede lid, sluit met het bestuur van de Stichting Pensioenfonds ABP. De toelichting geeft aan dat artikel 2, eerste lid, deze afwijking van het overgangsrecht dat voor het burgerlijk overheidspersoneel in het pensioenreglement is opgenomen, toelaat. Artikel 2, eerste lid, heeft evenwel geen betrekking op procedurele verschillen tussen burgerlijk en militair overheids-personeel maar op verschillen in aanspraken. Het is beter de verwijzing naar artikel 2 in dit verband achterwege te laten en in plaats daarvan te verduidelijken op grond van welke bevoegdheid de minister het algemene (massa)-conversiebesluit kan nemen en wat het verschil is met de individuele conversiebesluiten, bedoeld in artikel 3, derde en vijfde lid. De Raad adviseert daartoe.*

7. In punt 7 van zijn advies gaat de Raad in op het conversiebesluit, bedoeld in artikel 3, vierde lid, van het ontwerp. Anders dan de Raad veronderstelt, is dat conversiebesluit geen uitvloeisel van de in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp bedoelde nadere uitvoerings- en beheersovereenkomst. Het betreffende besluit biedt een op de individuele rechthebbende gerichte omzetting van oude in nieuwe aanspraken. De te hanteren methode maakt deel uit van het aansprakenpakket en zal als zodanig ook worden bevestigd in het overgangsrecht van het pensioenreglement van het fonds. Omdat die methode zich bedient van actuariële rekenregels in plaats van de rekenkundige die bij gelegenheid van de privatisering van het fonds voor het burgerlijk overheidspersoneel zijn gehanteerd, krijgt dat overgangsrecht in het reglement ook een aparte plaats. Zo bezien is de verwijzing naar artikel 2, eerste lid, een correcte. In het ontwerp worden ook geen verschillen aangebracht in een zin dat er sprake zou zijn van een (massa) conversiebesluit en individuele conversiebesluiten. Met het derde lid van artikel 3 wordt de Minister van Defensie de bevoegdheid verleend alle individuele pensioenaanspraken om te zetten in nieuwe. Waar het om omzettingen naar de aanvullende besluiten gaat ligt de methode vast in die besluiten zelf. Voor omzettingen naar het pensioenreglement geeft het vierde lid vervolgens de voorwaarden en wordt in de toelichting aangegeven dat de werkwijze zal worden vastgelegd in een nadere Ministeriële Regeling. Voor dat regelgevingsniveau is gekozen met het oog op het incidentele karakter van het omzettingsproces. Om onduidelijkheden in dit verband te voorkomen is aan het vierde lid van artikel 3 de plicht tot het stellen van die rekenregels toegevoegd.

*8. In de toelichting op artikel 7 wordt ingegaan op de intrekking van wetten en algemene maatregelen van bestuur. Hierbij zijn twee opmerkingen te maken.*

- Het verdient aanbeveling alle voor intrekking vatbare wetten reeds thans te traceren en mee te nemen in dit wetsvoorstel. Niet valt in te zien waarom daar pas te zijner tijd mee kan worden begonnen, zoals in de toelichting staat.*
- Onduidelijk is de bedoeling van de mededeling dat een bepaling strekkende tot intrekking van algemene maatregelen van bestuur die mede berusten op de Militaire ambtenarenwet 1931 achterwege kan blijven. Het college neemt aan dat het gaat om algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van artikel 12 van de Militaire ambtenarenwet 1931 en is van mening dat die algemene maatregelen van bestuur juist wel ingetrokken dienen te worden. De uitkomst van de toets overeenkomstig aanwijzing 241 Ar is doorslaggevend voor het antwoord op de vraag of intrekking dient te geschieden bij dit wetsvoorstel dan wel door een regeling van gelijke orde.*

8. In punt 8 van zijn advies gaat de Raad in op de toelichting op artikel 7 van het ontwerp. In een eerste opmerking beveelt de Raad aan alle voor intrekking vatbare wetten reeds thans te traceren en mee te nemen in het wetsvoorstel. Daarover kan het volgende worden gezegd. Het ontwerp van wet en ook de ontwerpen van de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur 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). Het gaat daarbij niet alleen om aanverwante wetten die binnen het nieuwe stelsel geen medebepalende functie in de vaststelling van het aansprakenpakket meer kunnen hebben, zoals bijvoorbeeld de Wet verbetering rechtspositie verzetsmilitairen of de Wet

pensioengeldigheid bezettingstijd reserve-officieren, maar ook om het op de desbetreffende punten intrekken of bijstellen van wetten die naar het oude stelsel verwijzen (bijvoorbeeld de Uitkeringswet gewezen militairen en de Algemene wet bestuursrecht).

Hetzelfde geldt voor een aantal algemene maatregelen van bestuur (bijvoorbeeld de Suppletierегeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten sector Defensie en het Aanwijzingsbesluit verplicht-verzekerden Ziekenfondswet). Gemeen hebben deze 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. Om de door de Raad terzake gemaakte opmerking recht te doen, wordt in de toelichting op artikel 7 het voornemen tot het stellen van de noodzakelijke nadere regels aangekondigd.

In een tweede aantekening van de Raad wordt gewezen op de onduidelijkheid van de opmerking in de toelichting dat een bepaling, strekkende tot intrekking van mede op de Militaire ambtenarenwet 1931 steunende algemene maatregelen van bestuur, achterwege kan blijven. Die mededeling ziet op besluiten die een breder veld bestrijken dan de pensioenmaterie, zoals het ook in de toelichting genoemde Besluit procedure geneeskundig onderzoek blijvende dienstongeschiktheid en pensioenkeuring militairen, en daarom steunen op de Militaire ambtenarenwet 1931. Dat besluit zal niet kunnen vervallen maar moet, waar het verwijzingen bevat naar het bestaande pensioenstelsel, in technische zin worden aangepast als in de vorige alinea bedoeld. Nu de betreffende mededeling blijkens het advies van de Raad verwarring schept, is zij uit de toelichting, die daaraan ook verder wat is aangepast, geschrapt.

*9. De overstap op kapitaaldekking heeft tot gevolg dat de begrotingspost voor de pensioenuitkeringen van jaar tot jaar zal teruglopen. Het is onduidelijk wat in dit verband wordt bedoeld met de mededeling in onderdeel 5 van het Algemeen deel van de memorie van toelichting dat die «vrijval rechtstreeks wordt aangewend in de premiesfeer». Toelichting van deze mededeling is geboden, daar de indruk wordt gewekt dat de te betalen premies op deze kunstmatige wijze laag worden gehouden.*

9. Overeenkomstig punt 9 van het advies van de Raad is in onderdeel 5 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting een verklarende tekst toegevoegd aan de zin over de aanwending van de daar aangegeven begrotingsvrijval in de premiesfeer.

*10. Hoewel de Raad ervan overtuigd is dat de regering haar volle aandacht geeft aan het millenniumprobleem en, zo dat nodig blijkt, de oplossing daarvan, moet het college ervan uitgaan dat absolute zekerheid dat op dat moment niet van problemen zal blijken, niet kan worden geboden. In de aanbiedingsbrief van 19 februari 1999 deelt de Staatssecretaris van Defensie mede, dat in beginsel reeds met ingang van 1 januari 2000 integrale inwerkingtreding wordt beoogd. De Raad meent dat dit, in verband met het millenniumprobleem, een ongelukkig gekozen datum is en adviseert een latere datum voor de inwerkingtreding te kiezen, desnoods, indien de datum moet samenvallen met de aanvang van een kalenderjaar, 1 januari 2001. De Raad dringt hierop aan omdat juist de groep gepensioneerden, waaronder ook vele alleenstaanden kwetsbaarder is dan zij die in actieve dienst zijn, terwijl juist die laatste groep niet met verstoringen als gevolg van de veranderingen zal worden geconfronteerd.*

10. De datum van inwerkingtreding van deze wet, van de daarop steunende wijziging van het pensioenreglement en van de aanvullende algemene maatregelen van bestuur is niet bij voorbaat dezelfde als die, waarop de overheveling van de pensioenaanspraken van het oude naar het nieuwe recht plaatsvindt. In artikel 3 van dit ontwerp wordt aangegeven dat die effectieve inwerkingtredingsdatum dezelfde is als die waarop het oude recht op een nader bij koninklijk besluit te bepalen moment wordt ingetrokken. Dat moment zal, gezien de administratieve omvang van het omvormingsproces en het verloop van de voorbereidingen daartoe, na de eeuwwisseling komen te liggen. Als vroegst haalbare datum wordt thans gedacht aan 1 april 2000.



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

11. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
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 27 april 1999,  
no. W07.99.0078/II, met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 3, derde lid, de woorden «Telkens zodra» vervangen door: Zodra.
- Ten aanzien van artikel 7, eerste lid, onder b, niet spreken van intrekken maar van vervallen (aanwijzing 232 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).