

Vergaderjaar 1999–2000

26 686

Vaststelling van een kader voor de vereenvoudiging en vernieuwing van het militaire pen-sioenstelsel (Kaderwet militaire pensioenen)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 13 juli 2000

I Algemeen

De ondergetekende dankt de leden van de fracties van VVD en CDA voor hun belangstelling voor het voorliggende wetsvoorstel. De instemming met de noodzaak om tot modernisering en vereenvoudiging van het militaire pensioenstelsel te komen verheugt hem. Van de uit de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen sprekende zorg voor de rechtspositie van het militair personeel neemt hij met waardering kennis. In het navolgende wordt op die vragen en opmerkingen nader ingegaan. Daarbij worden, ook waar dat niet geheel lijkt te sporen met de inhoud van het een en ander, de kopjes gevolgd zoals die in het verslag zijn aangegeven.

II Memorie van toelichting

§ 1 en § 5

De door het voorstel beoogde toetreding van het militair personeel tot het ABP vergt een overstap van begrotingsfinanciering op kapitaaldekking. In de memorie van toelichting op het ontwerp wordt aangegeven dat die overstap vanwege de daaraan verbonden kosten een geleidelijke moet zijn. Daarom is ervoor gekozen de kapitaaldekkingmethode alleen te hanteren voor nieuwe diensttijd. Pensioenen of pensioendelen die voortkomen uit diensttijd van voor de toetredingsdatum worden, gegarandeerd via het tweede lid van artikel 2 van het ontwerp, door het ABP bij de normale pensioenberekening betrokken en ten laste van de defensiebegroting gedeclareerd. Het tweede en derde lid van artikel 4 van het ontwerp voorzien in de mogelijkheden daartoe. De overstap op kapitaaldekking heeft dan ook geen invloed op de aanspraken en uitzichten die tot het toetredingsmoment zijn opgebouwd. Om ook de uitbetaling van de wel op kapitaaldekkingbasis af te financieren nieuwe of verdere rechten te kunnen garanderen wordt in de bijbehorende premieverplichting als volgt voorzien.

De aan kapitaaldekking verbonden premielast belooft ca. hfl 240 mln. op jaarbasis. In de memorie van toelichting op het ontwerp staat aangegeven wat in dit verband binnen de defensiebegroting beschikbaar is. Dat is in

de eerste plaats het bedrag dat ook nu al jaarlijks nodig is als premieverplichting jegens het ABP voor de vanouds door dat fonds op kapitaaldekkingbasis te verzorgen aanspraken op militair nabestaandenpensioen (ca. hfl 70 mln.). Daarnaast kon er in een reeks jaarlijkse bedragen worden voorzien, oplopend van hfl 70 mln. bij aanvang tot hfl 100 mln. structureel vanaf het jaar 2009. Een derde bron bestaat in het volgende. De huidige begrotingspost voor de ouderdomspensioenen belooft hfl 662 mln. op jaarbasis. Die post neemt vanzelfsprekend af naarmate het kapitaalgedekte aandeel in de pensioenlasten toeneemt. Er kan dan immers door het ABP steeds minder ten laste van die begrotingspost worden gedeclareerd. Indien die afname conform de plannen wordt aangewend om aan de premieverplichtingen jegens het fonds te voldoen, ontstaat het beeld van een in de tijd oplopende extra bijdrage die, weliswaar in aanvang onvoldoende om tesamen met de eerdergenoemde bedragen volledig aan de premieplicht te voldoen, binnen de normaal gesproken voor de opbouw van een pensioen staande cyclus van 40 jaren toch tot volledige kapitaaldekking kan leiden.

Ten aanzien van de vordering die uitstaat omdat het aanwenden van de in de vorige alinea bedoelde begrotingspost de eerste jaren onvoldoende bijdraagt in de totale premieverplichting, zijn met het Ministerie van Financiën en het ABP zodanige afspraken gemaakt, dat er in wordt voorzien tegen voor de Staat minimale kosten. De vermogenspositie van het fonds wordt conform die afspraken gedurende de te maken inhaalslag op het peil gehouden dat voor volledige kapitaaldekking voor de nieuw op te bouwen tijd noodzakelijk is. De betreffende afspraken worden neergelegd in de overeenkomst naar burgerlijk recht, als bedoeld in artikel 4, lid 2, van het aan de orde zijnde wetsontwerp. De verantwoording van de geldstromen vindt plaats via de begroting (Ontwerpbegroting 2000 van Defensie, artikel 2.02, artikelsgewijze toelichting). Ook de aan de vanaf de toetredingsdatum op te bouwen tijd te koppelen aanspraken en uitzichten zijn dus gewaarborgd.

Het financieringsregime houdt derhalve in:

- dat het ABP vanaf de start beschikt over de voor kapitaaldekking benodigde middelen;
- dat er vanaf de start sprake is van volledige kapitaaldekking voor de vanaf de toetredingsdatum op te bouwen diensttijd;
- dat er is voorzien in een vordering tegen voor de Staat minimale kosten, dienend om de «timelag» tot het beschikbaar komen van de vrijvallende pensioenuitkeringslasten te overbruggen;
- dat er binnen een voor het ABP acceptabele termijn zonder extra beslag op de Defensiebegroting wordt gekomen tot volledige afwikkeling van de overgang op kapitaaldekking en
- dat toetsing en monitoring door het parlement volledig is geborgd.

Het ontwerp van dit voorstel van wet is de Verzekeringskamer voorgelegd. Hoewel het als *lex specialis* naast de Pensioen- en spaarfondsenwet zou komen te staan, was het doel daarvan toch te vernemen of ook in de ogen van de toezichthouder op laatstgenoemde wet de aansluiting bij het fonds en de wegen waarlangs dat dan zou moeten plaatsvinden de toets der kritiek zouden kunnen doorstaan. Er zijn wat dat betreft geen bedenkingen gerezen.

§ 6

Met de laatste zin van paragraaf 6 van de memorie van toelichting op het ontwerp wordt gesteld dat voor het militair personeel van het reglement van het fonds dat deel buiten toepassing blijft dat betrekking heeft op het

de vroegere VUT-uitkering vervangende flexibel pensioen. Dat is gedaan met het oog op de Uitkeringswet gewezen militairen, waarin in verband met het leeftijdsontslag van de militair een overbruggingsuitkering tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar wordt geregeld. De betreffende zin gebruikt de woorden «bij gelegenheid van deze overstap», en verplaatst daarmee een discussie over de problematiek van het vervroegd leeftijdsontslag en de daarop aansluitende aanspraken op uitkering of vervroegd pensioen met de in het Sectoroverleg Defensie vertegenwoordigde Centrales van Overheidspersoneel naar de toekomst. Die discussie is inmiddels gestart en wordt gevoerd op basis van de in de Defensienota 2000 (Tweede Kamer, 1999–2000, 26 900) aangegeven hoofdlijnen voor een vernieuwd diensteindestelsel voor militairen (hoofdstuk 4, Het personeelsbeleid). De bijgaande nota van wijziging met bijbehorende toelichting dient ertoe dit ontwerp wat beter op die hoofdlijnen af te stemmen. Overigens wijst de ondergetekende er op, dat ook de wijziging van het militaire diensteindestelsel niet zal plaatsvinden zonder voorafgaande overeenstemming in het Sectoroverleg Defensie.

§ 8

De vraag of oud-militairen, als zij als waarnemer optreden, onder de werking van de bijzondere voorzieningen bij invaliditeit en overlijden vallen, moet ontkennend worden beantwoord. De regels, en dat is ook thans het geval, hebben betrekking op de militair in actieve dienst. Wel bestaan er, juist omwille van de toepasbaarheid van die regels, mogelijkheden om namens defensie optredende burgers een militaire status te verlenen. Waar evenwel een ex-militair in dienst van, bijvoorbeeld, de Verenigde Naties, bepaalde taken op militair gebied verricht, zijn bij onverhoopte problemen de schadeloosstellingsregels van dat instituut van toepassing.

§ 10

Het ontwerp stelt voor de toetreding te beperken tot de ouderdoms- en daarvan af te leiden nabestaandenpensioenen. Naast het eerder gememoreerde flexibel pensioen blijft dus ook het boven de WAO-uitkering te verstrekken aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen buiten beschouwing. Het recht op het betreffende aanvullende pensioen zal, zo wordt voorgesteld, in samenhang met daarboven nog te verlenen aanspraken bij arbeidsongeschiktheid met dienstverband (dienstongevallen in vredestand; voor het burgerlijk personeel per sector geregeld in, bijvoorbeeld, het Algemeen Rijksambtenarenreglement) en de daar weer boven te verlenen bijzondere militaire aanvullingen bij invaliditeit met dienstverband (dienstongevallen in oorlogstijd of onder daarmee vergelijkbare omstandigheden) worden geregeld in een speciaal op dat complex aan rechten toegesneden algemene maatregel van bestuur en rechtstreeks ten laste komen van de defensiebegroting. Die samenhang is er ook. De mate van arbeidsongeschiktheid wordt anders gemeten dan de via een medische schaal vast te stellen mate van invaliditeit met dienstverband en in de tijd kunnen via herbeoordeling of herkeuring die percentages zich ook wisselend wijzigen. De uitkomst moet zijn dat het totaal-pensioen waarop recht bestaat wordt aangegeven door dat berekeningspercentage dat uiteindelijk het hoogste pensioenbedrag oplevert. Zowel qua regelgevingstechniek als omwille van de inzichtelijkheid van het stelsel zijn dergelijke processen het best in één en hetzelfde besluit te regelen. Daar komt bij dat defensie ten aanzien van de WAO heeft gekozen voor het eigen-risicodragerschap. Door alleen voor het aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen op te gaan in het fonds zou de merkwaardige situatie ontstaan dat van een aanspraak die uit meerdere onderling verrekenbare componenten bestaat één component op premiebasis wordt gefinancierd terwijl de overige een

begrotingskwestie blijven. Meegewogen heeft ook dat men voor de financiering van het aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen bij het fonds heeft gekozen voor een stelsel van rentedekking. Toetreding tot dat deel van het pensioenreglement zou dan ook niet alleen hebben betekend dat in het vervolg de premie voor die pensioenen zou moeten worden afgedragen, maar dat ook een aandeel zou moeten worden genomen in het daarbij passende vermogen. Wat die premie betreft is de gemaakte keuze eigenlijk een eenvoudige. Omdat het hier om begrotingsfinanciering gaat is van een werkgeverspremie geen sprake. Ten aanzien van de bijdrage van de militair zelf in zijn pensioenvoorzieningen is bepaald dat die gelijk zal zijn aan de bijdrage van een vergelijkbare burger. Het betreffende bedrag vloeit terug naar de begroting.

III Artikelsgewijze behandeling

Artikel 3, vierde lid

Het ontwerp stelt voor de regelingen bij arbeidsongeschiktheid, invaliditeit en overlijden vast te stellen bij algemene maatregel van bestuur. Het ontwerp doet dat niet alleen uit een oogpunt van flexibiliteit. Het volgende heeft meegespeeld.

Zowel voor het burgerlijk als militair overheidspersoneel werd de hele pensioenmaterie aanvankelijk vastgesteld bij formele wet. Het was ook het enige terrein op rechtspositioneel gebied waar aan die vorm werd vastgehouden. Op alle andere gebieden gaf een formele wet de grote lijnen aan en werden de details vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. In de constructie op pensioengebied zat iets dubbels. Enerzijds werd de inhoud bepaald door het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen de verantwoordelijke bewindsman en de vakverenigingen en anderzijds moest tenslotte toch het bereikte accordé via het formele wetgevings-traject worden bekrachtigd. Hoewel de ondergetekende zich kan voorstellen dat die structuur haar waarde heeft bewezen in een tijd waarin, voorzichtig gezegd, de partijen in het arbeidsvoorwaardenoverleg niet geheel gelijkwaardig zullen zijn geweest, gelooft hij dat thans het moment is aangebroken om ook op pensioengebied deze zaak te normaliseren. Hij meent dat dat kan omdat er thans sprake is van een volwassen en op overeenstemming gericht overleg, waardoor ook uit het oogpunt van rechtsbescherming de formele vorm nog weinig toevoegt. Bij de gedetailleerde technische uitwerking van die grote lijnen gaat het ook meer om de formulering van wat is overeengekomen dan om de daaraan ten grondslag liggende principes. Bovendien hecht de ondergetekende aan de parallel die hij ziet met de regels voor het burgerlijk overheidspersoneel. Het overleg over het aanvullend arbeidsongeschiktheidspensioen is daar in de privaatrechtelijke sfeer getrokken en de bij dienstongevallen te verstrekken verdere aanvullingen daarop zijn, zoals eerder betoogd, eveneens geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Dat voor de vastlegging van vanouds wat verdergaande vergelijkbare regels voor militairen voor dezelfde vorm wordt gekozen, acht hij ook in dat verband logisch. Het voorgaande neemt niet weg dat, voor zover ze betrekking hebben op oorlogs- of daarmee vergelijkbare omstandigheden, de door de besluiten geregelde materie behoort tot de randvoorwaarden waaronder van een daadwerkelijke inzet van militair personeel sprake kan zijn. De ondergetekende acht in het licht van de medeverantwoordelijkheid van het parlement voor zo'n inzet een zekere medezeggenschap ten aanzien van deze regels ook niet meer dan vanzelfsprekend. Hij meent echter dat die medezeggenschap zeer wel gestalte kan krijgen in een wat minder op de gedetailleerde pensioentechnische invulling van de aanspraken gericht proces dan thans het geval is. Waar het toch eigenlijk gaat om de hoofdlijn en het overigens voorstellen van hetgeen terzake tussen sociale partners is

overeengekomen, zijn er zijns inziens voldoende en ook gepaster controle-middelen voorhanden dan regeling bij formele wet. Hij zegt in dat verband toe eventuele toekomstige wijzigingen van het stelsel het parlement bij brief bekend te stellen en, zo die wijzigingen aanmerkelijk mochten zijn, de uitwerking via de zogenaamde voorhangprocedure aan uw oordeel te zullen onderwerpen. Hoewel uitdrukkelijk gericht op handhaving van de status-quo, gaan in dat kader de in het Sectoroverleg Defensie overeengekomen teksten voor de aanvullende algemene maatregelen van bestuur hierbij.¹ Het zijn de teksten zoals die na aanvaarding van het onderhavige wetsvoorstel en na verwerking van de adviezen van de Raad van State zouden moeten komen te luiden. De ondergetekende wijst erop dat de Raad van State van oordeel is dat met name de in de besluiten opgenomen smartegeldregeling (artikel 3 van het Besluit bijzondere militaire pensioenen en artikel 8 van het Besluit aanvullende arbeidsongeschiktheids- en invaliditeitsvoorzieningen militairen), zoals die is gekoppeld aan met zoveel woorden genoemde gebreken, een wat archaisch karakter draagt. Ook in het Sectoroverleg Defensie is die kwestie bij de behandeling van de ontwerpen ter sprake gekomen. Daar is tevens gesproken over de actualiteit van de medische tabel, waarlangs de mate van invaliditeit met dienstverband moet worden vastgesteld en ook wel geconcludeerd dat de actualisering van het stelsel die de Raad op dit punt voorstaat ter hand zou moeten worden genomen. Gezien het ingrijpende karakter van de stelselwijziging als geheel is evenwel in onderling overleg besloten dergelijke kwesties als eerste aandachtspunt naar te toekomst te verschuiven en voor de thans aan de orde zijnde omvorming de status-quo als uitgangspunt te kiezen. Op advies van de Raad is in de nota van toelichting op de besluiten een passage over verdergaande modernisering opgenomen. Overigens moet in de ontwerpen op een enkele plaats nog een vast bedrag worden ingevuld. Omdat het daar gaat om de te indexerende grenzen die ook thans gelden, zal daarin op het laatste moment worden voorzien. Ter indicatie is het huidige niveau vermeld.

Artikel 3, vijfde lid

Met artikel 3, derde lid, wordt gegarandeerd dat de conversie van de oude rechten en uitzichten naar het nieuwe stelsel niet in het nadeel van de rechthebbenden zal uitpakken. De regels zelf (de op de toetreding van de militairen gerichte wijziging van het pensioenreglement van het fonds en de aanvullende algemene maatregelen van bestuur) zijn onderwerp van overleg geweest en bevestigen dat uitgangspunt. Zij doen dat niet alleen voor het conversiemoment maar ook voor de toekomst.

Artikel 7

De Algemene militaire pensioenwet maakt geen onderscheid naar krijgsmachtdeel. De daaraan voorafgaande militaire pensioenwetgeving kende aparte regels voor de land- en zeemacht. Militairen van het Wapen der Koninklijke Marechaussee en van de Koninklijke Luchtmacht werden tot de totstandkoming van de Algemene militaire pensioenwet gepensioneerd naar de regels voor de Koninklijke Landmacht.

In de toelichting op artikel 7 wordt aangegeven dat het in het voornemen ligt voor de nog noodzakelijke bijstellingen van andere regelgeving met een nadere Aanpassingswet te komen. In dat verband wordt er op gewezen dat de introductie van het nieuwe stelsel ook noodzaakt tot de technische aanpassing van een aantal algemene maatregelen van bestuur. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de Suppletieregeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten sector Defensie en het Aanwijzingsbesluit verplicht-verzekerden Ziekenfondswet. De bijstellingen hebben betrekking op de in die regels opgenomen verwijzingen en laten die regels overigens inhou-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

delijk intact. Van een andere toekomstige werking of een belastend karakter is geen sprake. Correctie met terugwerkende kracht behoort daarom tot de mogelijkheden.

Op het punt van de welvaartsvastheid zijn thans de aanpassingen die het ABP op de pensioenen verricht maatgevend. Dat zal in de toekomst zo blijven, zowel voor de pensioenen die op het reglement van het fonds zullen gaan steunen als voor de pensioenen die op grond van de meerbedoelde algemene maatregelen van bestuur zullen worden toegekend.

IV Overige opmerkingen

Dat voor de nog nodige aanpassingen van de overige regelgeving voor een aparte aanpassingswet en een apart aanpassingsbesluit is gekozen, hangt samen met de omvang van dat traject. In navolging van de destijds bij de privatisering van het fonds gebezigde methode wordt de stof zodoende gesplitst in een puur op de materiële inhoud van het pensioenrecht betrekking hebbend gedeelte en een gedeelte dat in technische zin de gevolgen daarvan rechtzet. De Kaderwet blijft zodoende een stuk dat ook in de toekomst presentabel is. Het ontwerp voor de desbetreffende Aanpassingswet is inmiddels gereed en zal, na verkregen instemming van de verschillende verantwoordelijke departementen en na behandeling in het Sectoroverleg Defensie, zo spoedig mogelijk ter beoordeling door de Raad van State en ter indiening bij het parlement aan Hare Majesteit de Koningin worden voorgelegd.

Het ontwerp van deze Kaderwet, de noodzakelijke wijzigingen van het pensioenreglement, de ontwerpen voor de aanvullende besluiten en de werkwijze bij de conversie van het oude naar het nieuwe recht zijn vanzelfsprekend in het Sectoroverleg Defensie met de daar vertegenwoordigde Centrales van Overheidspersoneel besproken. Er bestaat tussen partijen volledige overeenstemming over. Inmiddels hebben ook de sociale partners, verenigd in de Pensioenkamer van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, hun instemming betuigd met de betreffende wijzigingen van het pensioenreglement.

Juist door zich te beperken tot de ouderdoms- en nabestaandenpensioenen veroorzaakt dit ontwerp geen dwingende relatie tussen de Uitkeringswet gewezen militairen en het flexibel pensioen uit het reglement van het fonds. De vervroegde pensionering van militairen kan mede daarom ook worden ingericht zoals in de Defensienota 2000 is aangegeven. Kortheidshalve wordt verwezen naar de in punt II van deze nota opgenomen tekst daarover.

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