

Landsverordening, houdende regels betreffende de pensioenen van overheidsdienaren en hun nabestaanden en wezen (Pensioenlandsverordening overheidsdienaren)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nº 3

ALGEMENE BESCHOUWINGEN

§ 1. Inleiding.

De Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938, waarvan de geldende tekst in P.B. 1976, Nº 45 opgenomen is, is in de loop van de zestig jaren van haar bestaan vaak gewijzigd. Juist in recente tijd heeft zich de behoefte tot wijziging herhaaldelijk doen gelden, en zulks met betrekking tot een tamelijk groot aantal onderwerpen van uiteenlopende aard. Sommige van deze onderwerpen zijn reeds bij partiële wijzigingen van de landsverordening in de gewenste zin aangepast. Te noemen valt bij voorbeeld de verwijdering van discriminatoire elementen uit de Pensioenverordening bij een drietal landsverordeningen van 6 juli 1990 (P.B. 1990, N^{os} 50, 51 en 52), toen het weduwnaarspensioen, het bijzonder weduwen- en het bijzonder weduwnaarspensioen, de herziene rechtspositie van de hertrouwde weduwe, de gelijkstelling van Nederlandse en Arubaanse diensttijd met Nederlands-Antilliaanse diensttijd, alsmede het wezenpensioen voor onwettige kinderen en pleegkinderen werden ingevoerd.

Hiermee was de noodzakelijke operatie tot herziening van de regeling van de overheidspensioenen nog geenszins voltooid. De overige wijzigingen evenwel, die wenselijk worden geacht, wijzigingen die grotendeels het gevolg zijn van nieuwe maatschappelijke behoeften en opvattingen en van wetenschappelijke inzichten op pensioengebied, hebben een zo ingrijpend karakter, dat naar de mening van de Regering een algehele herschrijving van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 de voorkeur verdient boven het aanbrengen van verdere gedeeltelijke aanpassingen. De onderhavige ontwerp-landsverordening bevat deze herschrijving.

De ondergetekenden herinneren er overigens aan dat vanwege de urgentie van het geval één element uit de in de voorgaande alinea bedoelde, ingrijpende herzieningsoperatie die thans wordt voorgenomen is gelicht en reeds eind 1995 is gerealiseerd. Het betrof de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd van 55

naar 60 jaar. Deze is reeds ingegaan op 1 januari 1996; de wijziging werd aan-gebracht door middel van de Landsverordening verhoging leeftijdsgrens 1996 (P.B. 1995, N^o 230). Voor een toelichting van de daarbij gekozen gedragslijn zij verwezen naar de parlementaire behandeling die voorafging aan de vaststelling van de genoemde landsverordening (Statenstukken 1995-1996-1810, N^{os} 1-6).

Het onderhavige ontwerp is, alvorens het bij deze aan de Staten ter goed-keuring wordt voorgelegd, uiteraard reeds ter advisering aan de Raad van Advies en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken toe-gezonden. Voor zover de door deze beide instellingen in hun respectieve advie-zen — onderscheidenlijk gedateerd 28 februari 1997 (N^o RA/02-02), en 12 maart 1997 (N^o GOA 015/97) — gemaakte opmerkingen en aanbevelingen daartoe aan-leiding schenen te geven, wordt in deze memorie van toelichting daarop gereaa-geerd. Bovendien is op verscheidene plaatsen, die in de artikelgewijze toelichting telkens zullen worden aangegeven, de tekst van de artikelen in overeenstemming met uitgebrachte kritiek aangepast.

De adviezen van de Raad van Advies en van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken worden als bijlagen aan de bij deze aan de Staten aangeboden stukken toegevoegd.

§ 2. Karakteristiek van het ontwerp.

De beschrijving van de karakteristiek van het onderhavige ontwerp valt in twee subparagrafen uiteen. Eerst zullen de ondergetekenden trachten om in het kort de voornaamste bestanddelen van het ontwerp aan te geven, en vervolgens wordt de essentie van de wijzigingen die het ontwerp in vergelijking met de bestaande pensioenregeling bevat in een aantal punten samengevat.

§ 2.1. De hoofdbestanddelen van het ontwerp.

De kernelementen van de in het ontwerp voorgestelde nieuwe regeling kunnen als volgt beknopt worden weergegeven:

- * aanvang diensttijd: 25 jaar;
- * pensioengerechtigde leeftijd: 60 jaar;
- * bijdragegrondslag: ambtelijk inkomen over een maand;
- * berekeningsgrondslag: ambtelijk jaarinkomen;
- * middelsom: middelsom van de voorlaatste twee berekeningsgrondslagen;
- * franchise: $12 \times \frac{10}{7} \times \text{AOV-maanduitkering}$;
- * pensioengrondslag: middelsom minus franchise;
- * omvang van het ouderdomspensioen: opbouw per dienstjaar 2% van de pen-

- sioengrondslag; maximaal 70%;
- * invaliditeitspensioen: het in het individuele geval op 60-jarige leeftijd bereikbare ouderdomspensioen, indien de deelnemer niet wegens blijvende ongeschiktheid zou zijn ontslagen; uitkering ingaande bij ontslag en levenslang uit te keren;
 - * weduwen-/weduwnaarspensioen: $\frac{5}{7}$ de deel van het op 60-jarige leeftijd bereikbare ouderdomspensioen; na hertrouwen $\frac{5}{7}$ de deel van het ouderdomspensioen op basis van diensttijd tot overlijden;
 - * bijzonder weduwen-/weduwnaarspensioen: $\frac{5}{7}$ de deel van het ouderdomspensioen op basis van diensttijd tot aan de datum van echtscheiding;
 - * wezenpensioen: uitkering tot de 21- of 25-jarige leeftijd van $\frac{1}{7}$ de deel van het bereikbare ouderdomspensioen op 60 jaar, met verdubbeling voor volle wezen;
 - * wachtgeld-tijd: tijd doorgebracht als wachtgelder telt voor de helft mee als diensttijd;
 - * indexering: aanpassing van de pensioenen aan algemene bezoldigingswijzigingen.

Van groot belang is verder de overgangsregeling, opgenomen in hoofdstuk XI van het ontwerp. Gelet op de lange werkingsduur die overgangsbepalingen bij pensioenregelingen kunnen hebben — van die welke in de loop der jaren bij wijzigingen van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 zijn vastgesteld zijn er verscheidene nog niet geheel uitgewerkt! — is er weliswaar naar gestreefd om zoveel mogelijk de bepalingen van de nieuwe regeling al dadelijk van toepassing te laten zijn op de groepen waarop tot nog toe de Pensioenverordening van 1938 van toepassing is. Ter waarborging van verkregen rechten en gerechtvaardigde verwachtingen van gepensioneerde, gewezen en actieve overheidsdienaren zal evenwel een aantal van de bestaande regels uitdrukkelijk op deze groepen van voortgezette toepassing worden verklaard.

Verwezen moge in dit verband worden naar de uitvoerige toelichting bij de artikelen van hoofdstuk XI.

§ 2.2. Essentiële wijzigingen door de ontwerp-landsverordening aangebracht.

De belangrijkste wijzigingen die het onderhavige ontwerp ten opzichte van de bestaande regeling introduceert kunnen in de volgende zeventien punten worden opgesomd.

- 1. De huidige regeling is in beginsel slechts van toepassing op lands- en eilandsambtenaren in de zin van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (P.B. 1964, N^o 159; in het vervolg kortweg „LMA” te noemen), op personeel bij

het bijzonder onderwijs en op ambtenaren aan wie op eigen verzoek eervol ontslag is verleend in verband met hun indiensttreding bij een van overheidswege aangewezen rechtspersoon. Alleen deze personen kunnen deelgenoot zijn van het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen (in den vervolge: het „APNA”).

De Regering is evenwel, gelet op de verwevenheid van taken van publiek-rechtelijke instellingen zoals de Bank van de Nederlandse Antillen en de Sociale Verzekeringsbank, en van enige openbare fondsen en privaatrechtelijke instellingen met zuivere overheidstaken, van mening dat een gelijkstelling van het personeel van deze instellingen met dat van de overheid op haar plaats is en dat dit personeel eveneens onder de gelding van de ambtenarenpensioenregeling moet kunnen worden gebracht.

Een uitbreiding van de deelgenoten van het APNA met de bedoelde groepen, zoals in artikel 4, letters f en volgende van het ontwerp met onmiddellijke werking, en in artikel 5 in potentie is doorgevoerd, betekent tevens een aanzienlijke versterking van het draagvlak van het fonds. Ook dit vormt een niet te verwaarlozen aspect van de voorgestelde regeling. De positie van de overheidswerklieden, die in dit verband de aandacht vraagt, wordt door de ondergetekenden hierna in paragraaf 4.3 afzonderlijk aan de orde gesteld.

-2. Thans is ingevolge de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 voor de hoogte van het invaliditeitspensioen van belang of de invaliditeit is ontstaan in en door de dienst. Gelet op de ontwikkelingen op pensioengebied wordt het wenselijk geacht het recht op invaliditeitspensioen toe te kennen bij blijvende ongeschiktheid, ongeacht of deze al dan niet door de dienst is ontstaan (artikel 13 van het ontwerp).

-3. Omdat met het invaliditeitspensioen slechts wordt beoogd een onredelijk hoge inkomensachteruitgang ten gevolge van de invaliditeit te voorkomen, is in het ontwerp bepaald dat als een persoon met een invaliditeitspensioen daarnaast nog arbeidsinkomsten heeft, ze worden gekort voor zover deze, gevoegd bij het pensioen, het voormalige ambtelijk inkomen overschrijden.

Deze in artikel 28 van het ontwerp opgenomen voorziening vormt een van de uitwerkingen van de anti-cumulatieregeling die naar de mening van de ondergetekenden zoveel mogelijk als norm dient te gelden wanneer het gaat om inkomensvormen die direct of indirect uit de publieke middelen worden betaald.

-4. In de vigerende pensioenregeling geldt als algemeen criterium voor het ontstaan van een afgeleid pensioenrecht — (bijzonder) weduwen- of (bijzonder) weduwnaarspensioen, en wezenpensioen — ten behoeve van de nagelaten

betrekkingen van een overleden pensioengerechtigde deelgenoot van het APNA, dat de relatie met deze laatste (door huwelijk of geboorte) moet zijn ontstaan vóórdat zijn ontslag is ingegaan. Slechts in het geval van invaliditeitspensioen wordt dit criterium enigszins verzacht, in die zin dat het huwelijk of de geboorte ook na het ontslag, mits vóór het bereiken van de 60-jarige leeftijd, mag hebben plaatsgevonden.

De Regering acht onvoldoende rechtvaardiging aanwezig voor dit strenge criterium, en de ondergetekenden hebben daarom de artikelen 31 en volgende in overeenstemming met deze ruimere opvatting opgesteld. Voor wezen heeft de verruiming de verst-gaande consequenties. Voor hen wordt in het onderhavige ontwerp in het geheel geen onderscheid meer gemaakt naar het tijdstip van de geboorte: naast de kinderen die vóór het ontslag zijn geboren, zullen daarom ook alle kinderen die daarna zijn geboren, recht op wezenpensioen krijgen. Voor nabestaanden zal daarentegen wel (in artikel 31 sub a) evenals thans nog de eis blijven bestaan dat het huwelijk vóór het bereiken van de 60-jarige leeftijd moet zijn gesloten, behoudens de uitzondering aldaar sub b gemaakt.

-5. Volgens de bestaande regeling vangt het deelgenootschap van het fonds aan bij de benoeming van de betrokken werknemer in vaste pensioengerechtigde dienst, bij een minimum-leeftijd van 18 jaar. Indien de maximale deelnemingstijd op 35 jaar en de pensioengerechtigde leeftijd op 60 jaar is gesteld, zoals de situatie na de inwerkingtreding van het onderhavige ontwerp zal zijn, zal toetreding tot het fonds niet eerder dan bij het bereiken van de leeftijd van 25 jaar vereist zijn. Mede gelet op het relatief grote personeelsverloop dat onder jonger personeel pleegt op te treden, is het wenselijk de toetreding tot het fonds eerst mogelijk te maken bij het bereiken van die leeftijd (artikel 17 lid 2 van het ontwerp).

-6. Het pensioenpercentage dat per jaar wordt opgebouwd, bedraagt thans $2\frac{1}{2}$ over de eerste 20 jaren en $1\frac{2}{3}$ over de volgende 10 jaren, tot een maximum van $66\frac{2}{3}$ %. Omdat de maximale deelnemingstijd op 35 jaar wordt gesteld en het maximum-pensioen op 70% van de pensioengrondslag, wordt voorgesteld de jaarlijkse pensioenopbouw vast te stellen op een steeds gelijkblijvend percentage van 2 (artikel 27 lid 1 sub a).

De ondergetekenden geven aan de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken zonder aarzeling de juistheid toe van een in haar advies (in § 3.7) gemaakte opmerking, dat op deze wijze een voordelig aspect van de bestaande pensioenregeling niet langer gehandhaafd wordt; terwijl tot nog toe in de eerste twintig jaar reeds 50% van de in totaal op te bouwen $66\frac{2}{3}$ % van de pensioengrondslag wordt bereikt, derhalve driekwart van het totaal, zal dit in

de toekomst slechts 40% zijn, of minder dan twee-derde van het totaal. Maar dat dit als een „zware benadeling” moet worden gequalificeerd, gelijk de Centrale Commissie meent te moeten doen, bestrijden de ondergetekenden. In het advies van de Centrale Commissie wordt de suggestie gewekt, als zou de ambtelijke carrière voornamelijk daartoe dienen, dat men na een zekere periode in overheidsdienst nog een tweede carrière bij een andere werkgever kan doorlopen, in welk geval het natuurlijk gunstig zou zijn om bij de overheid in zo kort mogelijke tijd reeds een zo hoog mogelijk uitgesteld pensioen te hebben opgebouwd. Maar zo mag toch niet de gedachtengang zijn! Daarop was trouwens ook de bestaande regeling niet ingericht zoals zij was: daar stak veeleer de opvatting achter dat „tropenjaren dubbel tellen”, dubbel zwaar wel-te-verstaan. Deze opvatting is in elk geval in de moderne arbeidsomstandigheden niet juist meer. Bovendien steekt het na een volledige ambtelijke carrière uiteindelijk te bereiken totale percentage van 70 gunstig af bij dat van 66 $\frac{2}{3}$, dat thans geldt.

-7. Bij de huidige pensioenberekening wordt geen rekening gehouden met de uitkering ingevolge de Landsverordening Algemene Ouderdomsverzekering (P.B. 1960, N^o 83), een uitkering die gemeenlijk als „AOV” wordt aangeduid. Bij een maximum-pensioenpercentage van 70 en een bezoldiging van voldoende omvang, zoals die aan iedere ambtenaar ten deel valt, achten de ondergetekenden het redelijk dat de pensioengrondslag wordt gevormd door de voor de pensioenberekening vast te stellen bezoldiging te verminderen met de franchise voor AOV. Deze is gelijk aan het produkt van $12 \times \frac{10}{7}$, en het bedrag van de maandelijke uitkering van het wettelijk ouderdomspensioen (d.w.z. de AOV-uitkering: zie artikel 21 jo. 26 van het ontwerp).

-8. In artikel 24 van het ontwerp is een „aftoppingsbepaling” geïntroduceerd die de gevolgen van excessieve bezoldigingsverhogingen gedurende de laatste vijf jaren vóór de ingang van het pensioen afzwakt door de wijziging van de berekeningsgrondslag tot een omgekeerd evenredige wijziging van de vóór de bezoldigingsverhoging gelegen diensttijd te laten leiden. Een nadeel van het zogenaamde eindloonstelsel, waarvan in het onderhavige ontwerp wordt uitgegaan, te weten de mogelijkheid tot manipulatie van het eindloon, wordt op deze wijze afgezwakt.

Anderzijds worden ook de gevolgen van demotie gedurende de laatste jaren vóór het ontslag getemperd. Immers, ook bezoldigingsverlagingen van enige omvang worden in hun effect op de pensioengrondslag afgezwakt. De regeling is trouwens voor wat deze verlagingen betreft niet tot de eindfase van de carrière beperkt.

Voor enige verdere opmerkingen over de aftoppingsbepaling, in het bijzon-

der ook in reactie op opmerkingen door de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken gemaakt, mogen de ondergetekenden verwijzen naar de toelichting bij artikel 24.

-9. De huidige regeling maakt bij het bepalen van het percentage van de pensioengrondslag dat de deelgenoot in het fonds dient bij te dragen onderscheid naar de burgerlijke staat. In de praktijk blijkt echter slechts een zeer gering deel van de deelgenoten ongehuwd te blijven en geen kinderen te hebben die voor wezenpensioen in aanmerking komen. Een op de bedoelde grond verschillend gesteld premiepercentage wordt dan ook niet zinvol geacht; deze opvatting heeft in de artikelen 62 en 63 (jo. artikel 58) van het ontwerp haar neerslag gevonden.

De Regering weet zich bij de introductie van de hier bedoelde regeling gesteund door de positieve reactie van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (in § 3.10 van haar advies).

-10. Thans dient ook na pensionering premie te worden betaald voor het weduwen-, weduwnaars- en wezenpensioen. Het is evenwel een gezond verzekeringsprincipe dat het pensioen wordt opgebouwd tijdens de actieve periode van de deelnemer. Ook dit is in de nieuwe regeling (hoofdstuk VI van het ontwerp) verwerkt.

-11. Het komt de ondergetekenden eveneens wenselijk voor dat — anders dan bij het huidige instituut van het vrijwillig deelgenootschap het geval is — de nabestaanden van de gewezen deelgenoot recht op weduwen- (weduwnaars-) en wezenpensioen behouden zonder dat die deelgenoot bij ontslag uit de dienst met uitgesteld pensioen tot verdere premiebetaling gehouden is.

Ook over deze innovatie en die welke in punt 10 genoemd is heeft de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg zich in positieve zin uitgelaten (in § 3.12, resp. § 3.11 van haar advies).

-12. De huidige pensioenregeling bevat geen voorziening betreffende de aanpassing van de pensioenen aan de kosten van levensonderhoud, de zogenaamde indexering. Ter compensatie dient al decennia-lang de Duurtetoeslagregeling, die uit de algemene middelen van de overheden wordt gefinancierd. Maar deze regeling, en trouwens het systeem ervan als zodanig, waarbij de last rechtstreeks op de lands- en eilandsbegrotingen wordt gelegd, is niet in overeenstemming met moderne inzichten op pensioengebied. Een welvaartsvaste aanpassing van de pensioenen zelf, waarbij in geval van een algemene bezoldigingsherziening bij de overheid ook deze pensioenen worden aangepast, verdient de voorkeur; verwezen moge worden naar artikel 30 van het ontwerp.

-13. De huidige pensioenregeling is geheel afgestemd op de volledige betrekking. Het ontwerp (artikel 17 lid 3) houdt ook rekening met de mogelijkheid om in deeltijdbetrekking pensioenaanspraken op te bouwen. Hiermee wordt uitwerking gegeven aan het proportionaliteitsprincipe, inhoudende dat de rechten en verplichtingen van iemand die een deeltijdbetrekking vervult zich zo moeten verhouden tot die van zijn collega met een volledige betrekking, zoals de deeltijd zich verhoudt tot de volledige arbeidstijd.

De regeling ten behoeve van personen met een deeltijdbetrekking wordt door de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg toegejuicht (in § 3.14 van haar advies), naar de ondergetekenden met genoegen vaststellen.

-14. Inkoop van vóór-diensttijd geschiedt thans zonder de verplichting tot betaling van de werkelijke kosten van deze *back-service*. Het is redelijk een zodanige verplichting wèl in te voeren, waarbij de kosten over de betrokken overheidsdienaar en de werkgever worden verdeeld, zolang de dienstbetrekking blijft bestaan. Als verdeelsleutel is, omdat inkoop niet een vanzelfsprekend gebeuren is, doch alleen geschiedt op verzoek van de betrokken overheidsdienaar, en dus kennelijk in diens belang, gekozen voor een omkering van de verdeelsleutel die geldt bij de betaling van de normale pensioenbijdrage. Is daar de verhouding van werknemers- en werkgeversaandeel 1 : 2 — althans ongeveer; nauwkeuriger weergegeven is het $\frac{8}{25} : \frac{17}{25}$ —, in het onderhavige geval wordt 2 : 1 voorgesteld. Op deze wijze betaalt de betrokkene zelf 66 $\frac{2}{3}$ % van de inkoopbijdrage (zie artikel 86 lid 2 van het ontwerp).

-15. Voorwaarde voor het verkrijgen van het recht op uitgesteld pensioen is volgens de bestaande regeling dat de deelgenoot bij ontslag uit de dienst een voor pensioen geldige diensttijd van ten minste 5 jaren, in actieve Nederlands-Antilliaanse dienst doorgebracht, bezit. Degenen die deze diensttijd niet hebben bereikt kunnen een aanspraak op premierestitutie geldend maken.

Het komt de Regering redelijk voor het uitzicht op ouderdomspensioen te doen ontstaan zonder een minimaal vereiste diensttijd, waarbij alleen aan de gewezen overheidsdienaar die minder dan 5 jaren diensttijd heeft opgebouwd en die naar een land buiten het Koninkrijk emigreert een mogelijkheid tot afkoop in de vorm van een uitkering ineens wordt geboden (artikel 73 van het ontwerp).

In dit verband tekenen de ondergetekenden nog aan dat ook aan een gepensioneerde een uitkering ineens tot afkoop van het recht op pensioen wordt betaald, in het geval dat het aan hem uit te keren pensioenbedrag zeer gering mocht blijken te zijn (artikel 76).

-16. De huidige pensioenregeling kent niet de mogelijkheid van waarde-

overdracht bij voortijdig vertrek uit de dienst. Ten einde de nadelen van een pensioenbreuk zoveel mogelijk tegen te gaan, achten de ondergetekenden het wenselijk de bedoelde mogelijkheid te scheppen: aldus is in paragraaf 3 van hoofdstuk VII van het ontwerp (artikelen 77 en volgende) geschied.

-17. In het stelsel van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 zijn beslissingen hetzij aan de Gouverneur — dus de Regering — opgedragen, hetzij rechtstreeks uit de wet af te leiden; ten hoogste heeft de directeur van het APNA de bevoegdheid tot het doen van een voorstel, zoals in artikel 42 van de Pensioenverordening. In het ontwerp worden daarentegen bepaalde bevoegdheden direct aan het bestuur van het APNA opgedragen, hetgeen voortvloeit uit het voornemen het fonds een zelfstandigere positie te verschaffen. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de artikelen 10 leden 1 en 3, 14, 20 lid 2, 33 lid 2 sub b, 35 lid 1, 37 lid 1, 38 en 39, 52, 57 lid 5, 60 lid 2, 66, 67-71, 78 en 80, 82, 85 leden 1 en 4, 88 lid 1, 90 leden 1, 3 en 4, en 95.

Een voorstel tot regeling van de modaliteiten van de bedoelde verzelfstandiging is neergelegd in een ontwerp-„Landsverordening APNA” inzake de organisatie en bestuurlijke structuur van het APNA, welk ontwerp gelijktijdig met het onderhavige ontwerp aan de Staten wordt voorgelegd, en ook tegelijk daarmee kracht van wet zal dienen te krijgen, willen de hierboven opgesomde artikelen en artikelleden inderdaad uitvoerbaar gemaakt worden.

§ 3. De financiering van de voorgestelde regeling.

Voor de berekening van de kosten van de voorgestelde pensioenregeling zijn de volgende wijzigingen van belang:

- a. de toepassing van een franchise-aftrek op basis van de AOV-uitkering;
- b. de fixering van de pensioenopbouw op een gelijkblijvend percentage van 2 per dienstjaar tot een maximum van 70% ($35 \times 2\%$);
- c. de verhoging van het weduwen- en weduwnaarspensioen van $\frac{5}{8}$ ste naar $\frac{5}{7}$ de deel van het bereikbare ouderdompensioen;
- d. de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd tot 60 jaar (zoals eerder gemeld is deze wijziging reeds aangebracht per 1 januari 1996 door middel van de Landsverordening verhoging leeftijdsgrens 1996).

Voor de uitvoering van de berekeningen zijn de bestanden per 31 december 1994 als uitgangspunt genomen, en ze zijn gebaseerd op de beginselen en veronderstellingen omschreven in hoofdstuk IV van de wetenschappelijke balans van het APNA per 31 december 1989, met dien verstande dat de opslag voor kosten is

gesteld op 1½ % van de berekeningsgrondslagen en dat de toekomstige grondslagstijgingen zijn afgeleid van de nieuwe bezoldigingsschalen, die ingevolge het Bezoldigingslandsbesluit 1998 zullen worden ingevoerd.

De kosten van de nieuwe pensioenregeling zullen vervolgens moeten worden gefinancierd uit de pensioenbijdragen en de beleggingsopbrengsten die zullen worden ontvangen. Eventuele tekorten zullen dan zo nodig door toekomstige verhogingen van de premie moeten worden opgevangen. De aanpassing van de pensioenen voor nieuwe overheidsdienaren komt vanaf het moment dat deze zullen worden uitgekeerd ten laste van het fonds, terwijl voor overheidsdienaren die vóór 1 januari 1998 reeds gepensioneerd zijn ingevolge de geldende pensioenregeling of de overgangsregeling de aanpassingen via het stelsel van duurtetoeslagen worden gefinancierd.

§ 3.1. Uitkomsten van de berekeningen ($\times f 1.000,--$).

Voorziening voor de pensioenverplichtingen per ultimo 1994:

oude regeling (pensioenleeftijd 55 jaar)	f 2.175.487
huidige regeling (pensioenleeftijd 60 jaar)	f 1.669.030 -
	<hr/>
overschot	f 506.457

Dit overschot wordt verrekend met het tekort dat per ultimo 1994 voor de oude regeling nog bestond.

Voorziening voor pensioenverplichtingen per ultimo 1994:

huidige regeling	f 1.669.030
nieuwe regeling (inclusief overgangsregeling)	f 1.529.582 -
	<hr/>
overschot	f 139.448

Dit overschot zal per ultimo 1997 met het financiële resultaat over de jaren 1996 en 1997 worden verrekend. Een dan nog resterend overschot of tekort wordt omgezet in een verlaging respectievelijk verhoging van de bij het uitbrengen van de wetenschappelijke balans per 31 december 1994 laatstelijk vastgestelde annuïteit.

Voor het jaar 1997 is de totale pensioenbijdrage nog op 28% van de daarvoor geldende bijdragegrondslag gesteld. Voor het jaar 1998 kan de totale pensioenbijdrage worden verlaagd tot 25% van de bijdragegrondslag.

Voor de overheidsdienaren die na de ingang van de nieuwe regeling in dienst treden en alsdan jonger dan 25 jaar zijn, wordt zolang ze die leeftijd van 25 niet bereikt hebben het overlijdens- en invaliditeitsrisico ten laste van het fonds verzekerd.

§ 3.2. *Franchise*

Met betrekking tot de pensioenformule zal het aldus gesteld zijn, dat bij een volledige diensttijd een pensioeninkomen van 70% van de laatste bezoldiging kan worden bereikt. Met „pensioeninkomen” worden hierbij dan bedoeld het ambtenarenpensioen en de AOV-uitkering tezamen genomen. Dit is een algemeen aanvaarde norm voor een goed pensioen: het één wordt dan in het ander geïncorpo-reerd, en deze incorporatie wordt ook in het onderhavige ontwerp nagestreefd.

In verband met een door de Raad van Advies gemaakte opmerking kan aan het voorgaande nog worden toegevoegd dat reeds in 1960 een ten dele vergelijkbare maatregel tot stand was gebracht. De ondergetekenden doelen op de landsverordening van 29 augustus van dat jaar (P.B. 1960, N^o 157), waarbij werd voorzien in een korting van het pensioen met het bedrag van de AOV. De uitvoering van deze landsverordening is echter in 1980 krachtens een beslissing van de Regering, verwoord in een aanwijzing van de toenmalige Minister van Arbeid en Sociale Zaken, beëindigd¹. Ook afgezien van deze omstandigheid zou de in 1960 doorgevoerde bepaling overigens niet geheel hetzelfde effect hebben gehad als de thans voorgestelde, ofschoon in beide gevallen een vorm van integratie wordt beoogd. Door de destijds voorgeschreven korting werd immers slechts het bedrag van het uitbetaalde pensioen aangetast; de franchise-bepaling van dit ontwerp heeft daarnevens tot gevolg dat naar verhouding van het te zijner tijd te korten bedrag ook geen pensioenpremie wordt ingehouden. De landsverordening van 1960 zou hoe dan ook dienen te worden ingetrokken; in verband met de zojuist geschetste maatregel van 1980 zal dit met terugwerkende kracht tot aan begin van de effectuering daarvan dienen te geschieden. Een en ander kan gerealiseerd worden in de invoeringsverordening welke als onderdeel van de vernieuwing van de pensioenwetgeving aan Uw college wordt voorgelegd.

Omdat na de ingang van het pensioen een aantal premies (premies AOV en AWW en pensioenbijdrage) niet meer door de gepensioneerde hoeft te worden betaald, is het netto pensioeninkomen zelfs nog hoger dan 70% van de laatste netto-bezoldiging. Maatschappelijk gezien is zowel de verhoging van de pen-

1. Voordien werd de landsverordening van 29 augustus 1960 wel toegepast, niet alleen bij de berekening van pensioen ingevolge de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 en de Werkliedenverordening 1944, maar ook bij die van de zogenaamde onderstand bij wijze van pensioen. Zo herinnerde de Minister-President in zijn brief van 29 augustus 1974, N^o 3813/PZ, de Gezaghebber van het eilandgebied De Bovenwindse Eilanden eraan dat hij in het geval van een voormalig lands- en eilandsarbeider, die èn voor onderstand in aanmerking kwam, èn ouderdomspensioen genoot, de voorgeschreven korting diende toe te passen. Voor wat betreft het probleem van de onderstand bij wijze van pensioen wordt verder naar de toelichting bij artikel II, onderdeel B, van de ontwerp-invoeringslandsverordening verwezen.

sioengerechtigde leeftijd naar 60 jaar als de integratie van de AOV-uitkering via de franchise aanvaardbaar. Daarbij komt dat de overheidsdienaren in dit ontwerp een pensioen krijgen toegezegd dat is gebaseerd op de volledige bezoldiging, terwijl in de huidige situatie een deel van het pensioen in de vorm van duurtetoeslagen wordt uitgekeerd.

Vanwege het feit dat de per 31 december 1995 in dienst zijnde overheidsdienaren hun aanspraak behouden op een pensioenvervangende uitkering die uit de algemene middelen van de overheden wordt gefinancierd, blijft het voor deze overheidsdienaren mogelijk om op hetzelfde tijdstip als voorheen zonder financieel nadeel ontslag te nemen.

Indien de franchise niet in de overgangsregeling en in de nieuwe regeling zou worden meegenomen, zouden de totale kosten van de invoering van de nieuwe pensioenregeling aanmerkelijk hoger uitkomen, te weten met een eenmalig bedrag van f 192.024.000,—. Voorts zou dan de toekomstige premie met 4% van de bijdragegrondslag moeten stijgen.

De bestaande regeling is niet alleen kostbaar, maar bovendien worden de lasten via annuïteiten en duurtetoeslagen ook nog naar de toekomst verschoven. Handhaving ervan zou betekenen dat als gevolg van de vergrijzing van de bevolking en daardoor ook van het ambtenarenkorps, de pensioenlasten mettertijd nog sterker naar de toekomst zullen gaan verschoven worden.

Het behoeft wel geen betoog dat de consequenties van de thans voorgestelde pensioenregeling, in het bijzonder ook waar het de premiestelling betreft, zo zorgvuldig mogelijk vanuit een actuariael oogpunt zijn doorgerekend, en in deze berekeningen positief zijn bevonden.

§ 4. Enige verspreide opmerkingen i.v.m. het ontwerp.

Voor de goede orde dienen aan het slot van deze Algemene beschouwingen nog de volgende opmerkingen gemaakt te worden.

§ 4.1. *Besparing géén zelfstandig motief van de herziening.*

In de eerste plaats wensen de ondergetekenden hier te benadrukken dat het motief voor de herzieningsoperatie niet, zoals de Raad van Advies in zijn advies ten onrechte veronderstelt, in rechtstreeks verband staat met het Structureel Aanpassingsprogramma 1996-2000 (het „SAP”) en het besluit van de Regering om de vermogenstekorten van het APNA weg te werken, of meer in het algemeen met de besparingen die de Regering met haar politiek nastreeft.

Het is weliswaar inderdaad juist dat de nieuwe opzet van de pensioenrege-

ling op bepaalde punten — maar zeker niet op alle!² — besparingen zal opleveren; deze punten zijn de afschaffing van de duurtetoeslag als middel om de pensioenen in verband met stijgingen van de kosten van levensonderhoud aan te passen, de verlaging van de werkgeversbijdrage, de invoering van een franchise in verband met de AOV en de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Aan het besparingsaspect van de afschaffing van de duurtetoeslag wijdt ook de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken een opmerking (in § 3.13 van haar advies). Maar al zal de regeling dan ook in sommige aspecten aan het welslagen van het SAP kunnen bijdragen, geconstateerd moet worden dat de plannen tot vernieuwing van de Pensioenverordening langs de thans in het ontwerp gevolgde lijnen reeds in 1992 bestonden. Men kan dus veel eerder spreken van een samenvaal van de ontwerp-pensioenregeling en het SAP in de tijd dan in de motivering.

§ 4.2. *Het zogenaamde sinking fund.*

Wat in de tweede plaats de opmerking van de Raad van Advies in verband met een zogenaamd „sinking fund” betreft moge het volgende dienen.

Bij het opstellen van het onderhavige ontwerp zijn de met het International Monetary Fund gemaakte afspraken vanzelfsprekend in gedachten gehouden. Aan de eisen, gesteld in onderdeel E, getiteld „Pension reform”, van het Memorandum of Economic Politics of the Netherlands Antilles dd. 1 juli 1996 is voldaan, en de voorbereiding van de instelling van dat *sinking fund* is in volle gang. Afgezien van het feit dat die voorbereiding nog niet afgerond is, is naar de mening van de Regering een pensioenregeling als de onderhavige, waarin de aanspraken en verplichtingen van overheidsdienaren in verband met de opbouw en het genot van pensioen worden vastgelegd, niet de juiste plaats om een dergelijk reservefonds te regelen.

Men zal dus in dit ontwerp naar bepalingen tot instelling van het *sinking fund* tevergeefs zoeken, doch dit betekent bepaald niet, dat de Regering het denkbeeld van de vorming ervan zou hebben opgegeven.

2. De suggestie van onder meer de Raad van Advies (op blz. 4 onderaan en 5 bovenaan van diens advies), om de garantie van een pensioenuitkering op 55-jarige leeftijd in plaats van op de nieuwe ontslagleeftijd van 60 jaar te beperken tot een bepaalde categorie van ambtenaren heeft de Regering ook na hernieuwd ampel beraad niet willen overnemen. Zij handhaaft haar eerder ingenomen zienswijze en wenst aldus een gedane toezegging gestand te doen. Het is duidelijk dat aldus juist niet een besparing wordt bereikt.

§ 4.3. *De overheidswerklieden en de pensioenregeling.*

De Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken richt in paragraaf 3.19 van haar advies het verwijt tot de Regering dat deze de werklieden ten achter zou hebben gesteld bij andere groepen van werknemers, die door hun dienstverband met een op de een of andere wijze nauw met het Land of met een der eilandgebieden verbonden instelling de kans krijgen om onder deze nieuwe pensioenregeling te vallen. Deze kans wordt, aldus de Centrale Commissie, aan de werklieden niet geboden, dit ondanks het feit dat deze laatsten nog wel direct bij het Land of een eilandgebied zelf in dienst zijn.

Het is inderdaad juist dat de onderhavige pensioenregeling niet voor de werklieden is opgesteld. In artikel 4 worden zij uitgezonderd, en in het eerste lid van artikel 5 niet mede bedoeld. Wat dit laatste artikel betreft: het zou inderdaad wel van een al te gekunstelde interpretatie getuigen, wanneer men onder een rechtspersoon die vanwege „zijn doelstelling en zijn financiële verhouding tot het Land dan wel een of meer eilandgebieden” voor de aanwijzing ex artikel 5 lid 1 in aanmerking komt, ook dat Land of een eilandgebied zelf zou willen verstaan! Dus langs deze weg, door middel van een besluit als bedoeld in het eerste lid van , kunnen zij evenmin in de onderhavige regeling binnenkomen.

Dat uit het voorgaande zou volgen dat de werklieden dus door de Regering ten achter gesteld zouden worden, ontgaat de ondergetekenden, en wel allereerst hierom, omdat opnemng van hun groep in de nieuwe pensioenregeling via een bijzondere aanwijzing of via een vermelding in artikel 4 niet de enige wijze is waarop de belangen ervan gediend zouden kunnen worden. Een andere mogelijkheid is, de werklieden de status van ambtenaar te verlenen — waardoor zij automatisch onder de bepalingen van deze pensioenregeling zouden vallen —, en deze mogelijkheid is inderdaad in de boezem van de Regering en de Eilandsbesturen in studie. Het feit dat het hier om een in aantal afnemende groep van personen gaat maakt dat een beslissing in deze zin op den duur steeds minder ingrijpende gevolgen gaat hebben.

Niet vergeten mag bovendien worden dat er voor de werklieden wel degelijk reeds een pensioenvoorziening bestaat. Hoofdstuk II van de Werkliedenverordening 1944 (P.B. 1978, N^o 376) bevat een op allerlei belangrijke punten van tijd tot tijd tot nog vrij recent — het laatst bij de landsverordening van 19 december 1990 (P.B. N^o 86) — aan nieuwe omstandigheden aangepaste, uitvoerige regeling van dat pensioen. De pensioengelden worden gestort in en de pensioenen uitgekeerd uit het Gouvernements-Werkliedenpensioenfonds, dat in 1946 zijn bestaan begonnen is en sinds het begin van zijn bestaan een als het ware personele unie vormt met het APNA. In de ontworpen Landsverordening APNA, die thans ook aan Uw college is voorgelegd, wordt de opdracht van het beheer van dat Gouvernements-Werkliedenpensioenfonds aan het APNA gecontinueerd (in arti-

kel 3 lid 2).

Al het voorgaande in overweging nemend menen de ondergetekenden te mogen stellen dat het bepaald niet zo is dat de overheidswerklieden een vergeten, en dan ook nog de enige vergeten, groep van werknemers zouden vormen, en dat de Regering inderdaad thans, zoals de Centrale Commissie stelt, een „morele verplichting” zou hebben om althans „enige ouderdomsvoorziening” voor hen in het leven te roepen; want die voorziening is er allang. Dat het de moeite van het overwegen waard is de positie van de werklieden te versterken — en dan liefst ten gronde — erkennen zij. De zaak heeft dan ook, zoals gezegd, de aandacht van de Regering.

§ 4.4. De relatie van het ontwerp tot bestaande pensioenregelingen.

Het ontwerp van een nieuwe pensioenregeling is opgesteld, omdat de bestaande Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 niet meer voldeed. Op vele plaatsen zijn derhalve nieuwe wegen ingeslagen. Het spreekt evenwel van zelf dat de bestaande verordening niettemin steeds als een voorbeeld voor de ontwerpers heeft gediend, en dat dezen daar waar geen aanleiding tot veranderen bestond de bepalingen ervan hebben overgenomen. Om een duidelijker beeld te geven van de aard en omvang van deze herziening in vergelijking met de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 is in de bijlage bij deze memorie een vergelijkend overzicht opgenomen van de structuur van de huidige regeling en van die van het ontwerp.

Anderzijds is bij de voorbereiding van het onderhavige ontwerp ook gebruik gemaakt van een aantal bepalingen uit de Nederlandse Algemene burgerlijke pensioenwet (Stb. 1966, N^o 6).

Nagestreefd is voorts in het kader van deze herziening een duidelijkere structuur in de landsverordening aan te brengen, ten einde van de in het algemeen tamelijk ingewikkelde materie toch voor zover mogelijk een overzichtelijker en toegankelijker geheel te maken. Ingewikkeld is de materie intussen ongetwijfeld gebleven; naar het oordeel van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken is zij zelfs ingewikkelder geworden, zoals de Commissie in paragraaf 4 („Standpunt van de Commissie”) van haar advies stelt. Het schijnt de ondergetekenden tamelijk zinloos over de mate van ingewikkeldheid van de ontworpen landsverordening een discussie aan te gaan. Zij zijn ervan overtuigd dat het voorgelegde ontwerp alle elementen die een moderne pensioenregeling dient te bevatten zo kernachtig mogelijk weergeeft, en voor het overige stellen zij slechts vast dat helaas nu eenmaal niet alle goede dingen simpel gehouden kunnen worden.

Dat daarom een informatiecampagne met het doel al degenen die momenteel in dienst zijn bij de overheid, en alle anderen die om welke reden ook be-

lang stellen in de materie, omtrent de belangrijkste elementen van de nieuwe pensioenregeling op de hoogte te brengen en deze regeling daardoor toegankelijker te maken, daarvan is de Regering niet minder dan de Centrale Commissie overtuigd. In samenspraak met het bestuur van het APNA wordt een dergelijke campagne dan ook voorbereid.

ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Ad artikel 1.

Het gebruik van de begrippen „fonds” en „bestuur” is in overeenstemming met de nieuwe bestuursstructuur van het Algemeen Pensioenfonds van de Nederlandse Antillen, zoals neergelegd in de tegelijk met dit ontwerp aan de Staten aangeboden ontwerp-Landsverordening APNA. Dat ontwerp bevat nieuwe regels met betrekking tot de bestuurlijke structuur, het bestuur en het beheer van het APNA. Een zelfstandigere positie van het APNA wordt erin voorgesteld. Bij de nagestreefde verzelfstandiging past onder meer dat beslissingen omtrent de toekenning van pensioenen aan het bestuur van het APNA in plaats van aan de Gouverneur worden opgedragen; in de Algemene beschouwingen is reeds een opmerking in deze geest gemaakt (bij punt 17 van § 2.2).

Met betrekking tot de onder c opgenomen definitiebepaling delen de ondergetekenden het daartegen door de Raad van Advies ingebrachte bezwaar niet. Hetgeen de Raad voor ogen heeft gestaan is, menen zij, de logische definitie, terwijl het in casu niet daarom gaat, doch om een explicatieve bepaling, waardoor het mogelijk wordt gemaakt in de rest van de landsverordening een uitvoerigere omschrijving door een enkel woord te vervangen. Het hier gebruikte type van „definitie” is niet ongebruikelijk; de ondergetekenden herinneren aan de in Koninkrijks- en Nederlandse wetgeving niet zelden voorkomende bepalingen in de geest van „Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde wordt verstaan onder [...] arts: een arts, hier te lande bevoegd tot het uitoefenen van de geneeskunst”³. De door de Raad voorgestelde vervanging van „lichaam”

3. Zo in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Stb. 1992, N^o 669), artikel 1 lid 1, aanhef en sub i. Vergelijk nog in de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, N^o 40), artikel 1, „In deze wet wordt verstaan onder: Onze Minister: Onze Minister van Justitie”, en in de Rijkswet op het Nederlander-schap (Stb. 1984, N^o 628; P.B. 1985, N^o 6), artikel 1, aanhef en sub a, „Voor de toepassing van deze Rijkswet wordt verstaan onder Onze Minister: Onze Minister van Justitie van het Koninkrijk”.

in de definitie door „rechtspersoon” zou wellicht mogelijk zijn, hoewel de ondergetekenden om een na te noemen reden een zekere twijfel dienaangaande koesteren. Hoe dit ook zij, zij geven in elk geval de voorkeur aan handhaving van het eerste woord, en wel om de volgende twee redenen, dat zij de vervanging geen verbetering achten, en voorts dat het er in samenhang met de artikelen 4 en 5 om gaat te bepalen wie overheidsdienaren zijn, en niet tevens dat de bedoelde lichamen rechtspersonen zijn⁴. Dit bezit van rechtspersoonlijkheid is althans in artikel 4 zelfs niet uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld; voor de bijzondere scholen en bijzondere bewaarscholen, genoemd in onderdeel e van artikel 4 is het trouwens minst genomen twijfelachtig of die op zichzelf (als instellingen) aan zulk een voorwaarde zouden voldoen.

Het begrip „lichaam” nu, gedefinieerd in dat onderdeel c, omvat de in de artikelen 4 en 5, eerste lid, vermelde publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instituties. Wanneer een aangewezen rechtspersoon als bedoeld in artikel 5, eerste lid, niet meer voldoet aan de voorwaarden waarop het personeel ervan onder de werking van de wettelijke bepalingen is gebracht en de aanwijzing van de rechtspersoon overeenkomstig artikel 5, vijfde lid, wordt ingetrokken, verliest het personeel ervan de hoedanigheid van overheidsdienaar met ingang van een door de Gouverneur of het betrokken bestuurscollege te bepalen dag. Voor de beoordeling van het recht op pensioen wordt het op deze wijze verliezen van de hoedanigheid van overheidsdienaar met ontslag in de zin van deze landsverordening (zie onderdeel e van het onderhavige artikel) gelijkgesteld.

Het woord „betrekking”, dat in onderdeel d gedefinieerd wordt, wordt in het ambtenarenrecht vaak gebruikt; in de LMA komt het, naast „ambt”, in menig artikel voor. In deze laatste landsverordening worden de beide termen gebruikt in verband met de ambtenaar in de strikte zin van het woord, derhalve degene die „door het bevoegde gezag is benoemd of aangesteld in openbare dienst”, zoals artikel 1 lid 1 van de LMA het formuleert. In de onderhavige pensioenregeling moet het begrip evenwel worden uitgebreid tot al diegenen, die ingevolge de artikelen 4 en 5 weliswaar als overheidsdienaren beschouwd worden, maar hun arbeidsverhouding ontleen aan een met hen gesloten privaatrechtelijke overeenkomst. Om deze reden lag de voorkeur voor „betrekking” boven „ambt” voor de

4. Als gevolg van de handhaving van het woord „lichaam” komen de termen „publiekrechtelijke-”, onderscheidenlijk „privaatrechtelijke rechtspersoon”, welke de Raad van Advies in de Memorie van toelichting graag toegelicht had gezien, niet voor. Reeds om deze reden mogen de ondergetekenden zich van de plicht ontslagen achten om aan de suggestie te voldoen. Doch ook afgezien hiervan menen zij dat voor dergelijke toelichtingen de parlementaire stukken niet de aangewezen plaats zijn, uiteraard tenzij er een behoefte is die direct uit de toe te lichten wettekst volgt.

hand, aangezien het laatste woord direct naar ambtenaarschap verwijst.

De betrekking is, zoals in onderdeel d uitgedrukt wordt, niet alleen gegrond op de aanstelling of overeenkomst, maar tevens in overeenstemming met het daarin bepaalde; hierbij valt bij voorbeeld te denken aan de ingangsdatum van de betrekking, die eruit blijken moet. Onderdeel d is door de ondergetekenden in het ontwerp ingevoegd naar aanleiding van kritiek van de Raad van Advies op de door de raad gesignaleerde onduidelijkheid van artikel 7, waarin over de „aanvang van de betrekking” wordt gesproken. Zij menen dat deze onduidelijkheid, voor zover in het oorspronkelijke ontwerp aanwezig, aldus wordt weggenomen; overigens verwijzen zij naar de toelichting bij artikel 7.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat een gepensioneerd overheidsdienaar die een uitkering ineens als bedoeld in artikel 76 heeft ontvangen blijft voldoen aan de definitie, opgenomen in onderdeel h, zodat in geval van overlijden recht zal bestaan op nabestaanden- en wezenpensioen. De weduwe of weduwnaar en de kinderen van een voormalig landsdienaar kunnen dus niet door een handeling van deze laatste van hun eigen pensioenaanspraken worden afgesneden.

Naar aanleiding van de definitiebepalingen betreffende „gewezen overheidsdienaar” (onderdeel g) en „gepensioneerd overheidsdienaar” (h) bekennen de ondergetekenden dat hun de pointe van de kritiek van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (in § 3.1 van haar advies) dienaangaande is ontgaan. Er is in de onderhavige landsverordening voor hetgeen de Centrale Commissie als „deelnemer” zou wensen te zien aangeduid wel degelijk slechts één begrip gehanteerd, „overheidsdienaar”, en in de artikelen 4 en 5 wordt aangegeven wie daaronder vallen. De termen „gewezen” en „gepensioneerd overheidsdienaar” vormen slechts verbijzonderingen of qualificaties van dit centrale begrip. In de plaats hiervan de term „deelnemer” te hanteren lost niets van de door de Centrale Commissie gesignaleerde onoverzichtelijkheid op, want men zou dan onder omstandigheden toch weer van „gewezen”, resp. „gepensioneerde deelnemers” moeten spreken; zulks nog afgezien van de kwestie, of het wel gelukkig is een persoon die niet meer voor de pensioenvoorziening bijdraagt, maar uitsluitend pensioen ontvangt, nog als een „(gepensioneerde) deelnemer” aan te duiden.

In het ontwerp is het gebruik van de woorden weduwe en weduwnaar vermeden door ze te vervangen door het begrip „nabestaande”, gedefinieerd in onderdeel i. Dit maakt elders in de wettekst een aantal vereenvoudigingen mogelijk waardoor er minder aanleiding tot misverstanden bestaat. Het voordeel van deze vereenvoudigingen weegt naar de mening van de ondergetekenden op tegen het taalkundig minder zuivere onderscheid dat in het ontwerp wordt gemaakt tussen nabestaanden en wezen; deze laatsten zijn immers in de normale zin des woords eveneens nabestaanden. Het ontwerp onderscheidt dus waar het betreft de pen-

sioenen voor nagelaten betrekkingen het nabestaandenpensioen, het bijzonder nabestaandenpensioen en het wezenpensioen.

Bij pleegkinderen zal ten aanzien van de eis van onderhoud — men vergelijk de definitie van „pleegouderlijke zorg” in onderdeel j — ervan moeten worden uitgegaan dat het kind in belangrijke mate door de pleegouder is onderhouden. Aangenomen moet worden dat de pleegouderlijke zorg bestaat, indien er een koppeling is met een kindertoelage of, als deze er niet is, met kinderaftrek. Of wordt voldaan aan het vereiste van opvoeding van het kind, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke situatie.

Ad artikel 2.

De Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 is geheel afgestemd op de volledige betrekking. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de huidige pensioenverordening — toen nog „Curaçaosche Pensioenverordening 1938” geheten — blijkt duidelijk dat met artikel 5 werd beoogd betrekkingen van deeltijdwerkers uit te sluiten: „Alhoewel bij de toepassing van het 2^{de} lid van oud artikel 2⁵, steeds als richtlijn heeft gegolden dat voor het bekleeden van eene betrekking de ambtenaar een volle dagtaak moest hebben, komt het beter voor een en ander bij de nieuwe redactie met zooveel woorden te bepalen” (Koloniale Raad, zittingsjaar 1937-1938-6, N^o 3, blz. 2).

De in het onderhavige ontwerp voorgestelde regeling is er daarentegen op gericht de aanspraken en verplichtingen van de overheidsdienaar in deeltijdbetrekking gelijkwaardig aan die van de overheidsdienaar in een vergelijkbare volledige betrekking te doen zijn, zulks naar evenredigheid van de omvang van de deeltijdbetrekking. Over dit „proportionaliteitsprincipe” hebben de ondergetekenden in de Algemene beschouwingen (punt 13 van § 2.2) reeds gesproken. Het feit dat slechts in een deeltijdbetrekking is gewerkt wordt voor de opbouw van pensioenrechten verdisconteerd in de diensttijd; dit blijkt uit artikel 17 lid 3.

De omvang van een volledige betrekking is op zich beschouwd betrekkelijk, en afhankelijk van de normen die bestaan binnen de werkorganisatie waarvan de dienstverhouding deel uitmaakt. Uiteindelijk zal dan ook steeds per concreet geval moeten worden uitgemaakt of er sprake is van een deeltijdbetrekking.

Ad artikel 3.

De definitie van „wachtgelder” in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, impliceert dat de onderhavige landsverordening geen betrekking heeft op wachtgelders die

5. Met deze woorden werd verwezen naar (het eerste lid van) artikel 2 van het de Pensioenverordening 1899 (P.B. N^o 8), waarvan enige jaren eerder nog een geldende tekst in het Publicatieblad was opgenomen (P.B. 1933, N^o 1).

geen overheidsdienaar in de zin van de nieuwe regeling geweest zijn, met andere woorden: die vóór hun ontslag niet conform deze landsverordening in pensioengerechtigde dienst waren. Dit geldt ook al zijn deze wachtgelders wél overheidsdienaar in de zin van de Wachtgeldregeling overheidsdienaren (P.B. 1986, N^o 83) geweest.

Met het tweede lid wordt beoogd de mogelijkheid te openen om eveneens als wachtgeld aan te merken uitkeringen die weliswaar niet uitsluitend uit hoofde van onvrijwillige werkloosheid zijn toegekend, doch die de geijkte vormen van wachtgeld zozeer benaderen, dat gelijkstelling met wachtgeld voor de toepassing van de pensioenregeling gerechtvaardigd is. Als voorbeeld noemen de ondergetekenden werkloosheidsuitkeringen waarbij het element van onvrijwilligheid, dat op grond van artikel 4 van de Wachtgeldregeling overheidsdienaren vereist is, niet of niet duidelijk aanwezig is, zoals kan voorkomen bij ontslag wegens reorganisatie.

Ad artikelen 4 en 5.

Het ontwerp gaat uit van de term „overheidsdienaar”, die in het afgelopen decennium in het materieel ambtenarenrecht werd ingevoerd. Te denken valt hierbij aan de Regeling vergoeding behandelings- en verplegingskosten overheidsdienaren (P.B. 1986, N^o 165), de zoëven genoemde Wachtgeldregeling overheidsdienaren en de Lumpsumregeling overheidsdienaren (P.B. 1988, N^o 30), die evenwel noodzakelijkerwijs, de materie die zij regelen in aanmerking genomen, elk een verschillende reikwijdte aan het begrip geven. Het in het ontwerp neergelegde begrip „overheidsdienaar” sluit nauw aan bij de in de eerstgenoemde landsverordening gebruikte definitie van „overheidsdienaar”, met dien verstande dat het begrip vervolgens in artikel 5, eerste lid, wordt uitgebreid en ingevolge dat artikel tevens werknemers van overheids-n.v's en -stichtingen omvat.

(4) De ondergetekende delen niet de mening van de Raad van Advies dat het een omissie zou zijn, de secretaris en het eventueel verder nog aan te trekken personeel van de Raad zelf in de opsomming van artikel 4 niet genoemd te hebben. Ingevolge artikel 31 lid 2 van de Staatsregeling wordt de secretaris van de Raad van Advies door de Gouverneur benoemd. Hij heeft dit benoemend orgaan als bron van zijn ambt gemeen met de leden en buitengewone leden van de Raad van Advies. Doch anders dan dezen, wordt hij niet genoemd in artikel 2 lid 1 van de LMA waar diegenen worden opgesomd die de LMA niettegenstaande hun benoeming door de Gouverneur niet als ambtenaren wenst te beschouwen; zijn positie wijkt derhalve af van die van de secretaris van de Algemene Rekenkamer, die sedert de landsverordening van de 11^{de} mei 1995 (P.B. N^o 93) inderdaad in het bedoelde artikellid van de LMA wordt uitgezonderd, en dus niet meer de status van ambtenaar heeft. Bijgevolg is de secretaris van de Raad van Advies ambte-

naar in de zin van de LMA, en is hij, ingevolge onderdeel b van het onderhavige artikel 4, tevens overheidsdienaar in de zin van de ontworpen pensioenlandsverordening. Indien deze gevolgtrekking ten aanzien van de secretaris van de Raad van Advies juist moet heten, geldt zij a fortiori voor het overige personeel van de Raad.

(a) De suggestie van de Raad van Advies, inhoudende dat de uitdrukking „door de Koning benoemde ambtenaren” in onderdeel a van artikel 4 ware te vervangen door „bij koninklijk besluit benoemde ambtenaren” is door de ondergetekenden niet overgenomen. Weliswaar zijn zij er zeker niet afkerig van modernisering van de staatsrechtelijke of andere juridische terminologie waarin door Nederland wordt voorgegaan te volgen, doch om zulks dan te hooi en te gras te doen zonder zelfs maar een poging tot systematiek te ondernemen komt hun niet aantrekkelijk voor. In dit verband zij erop gewezen dat de nieuwe terminologie dan wel in de Grondwet van 1983 is doorgevoerd, doch dat het Nederlands-Antilliaanse of Arubaanse lid van de Raad van State van het Koninkrijk naar luid van artikel 13 lid 2 van het Statuut nog steeds door de Koning wordt benoemd. De president en de overige leden van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie worden door de Koning benoemd, schrijft artikel 49 lid 2 van de — in 1985 ontstane! — Samenwerkingsregeling Nederlandse Antillen en Aruba voor; in onze eigen Staatsregeling heet het in artikel 21 dat een landsverordening bij besluit van de Koning vernietigd kan worden, en zowel daar (in artikel 91 lid 1) als in de Eilandenregeling Nederlandse Antillen (artikel 63 lid 1) wordt de Gezaghebber door de Koning benoemd en ontslagen. De LMA tenslotte, waarvan inhoud en bereik uit de aard der zaak zeer nauw aan de in de onderhavige landsverordening geregelde materie verwant zijn, heeft „door de Koning benoemde ambtenaren” in haar artikel 120. Dit alles constaterende menen de ondergetekenden dat, ofschoon men met een vernieuwing natuurlijk érgens moet aanvangen, het geen goed idee is om zulks juist op de hier aan de orde zijnde plaats te doen.

(c) Onderdeel c van artikel 4 is in overeenstemming met de strekking van de kritiek van de Raad van Advies (op blz. 6 van zijn advies) gewijzigd. Inderdaad kan in de onderhavige landsverordening van geen andere openbare lichamen dan het Land en de eilandgebieden de rede zijn. Over de ten aanzien van de gouvernementswerklieden gemaakte uitzondering hebben de ondergetekenden reeds in paragraaf 4.3 van de Algemene beschouwingen het een en ander opgemerkt. Tot de in onderdeel d bedoelde categorie behoren bij voorbeeld de gewone en buitengewone hoogleraren van de Universiteit.

(e) Naar aanleiding van onderdeel e poneert de Raad van Advies op bladzijde 7 van zijn advies als een feit dat de Onderwijsverordening 1935 vervallen is. De ondergetekenden zijn van dit feit evenwel niet overtuigd. Ongetwijfeld is de genoemde verordening voor het allergrootste deel buiten werking gesteld, ten

dele op 1 augustus 1973, ten dele op 1 april 1979, en wel als gevolg van de inwerkingtreding van respectievelijk de Landsverordening voortgezet onderwijs en de Landsverordening basisonderwijs. Deze beide landsverordeningen bepalen evenwel in hun overgangs- en slotbepalingen (resp. artikel 102 lid 4, aanhef en sub c; en artikel 89 lid 2, tweede volzin) niet méér dan dat de Onderwijsverordening 1935 tezamen met haar uitvoeringsvoorschriften vervalt „voor zover zowel die verordening als de voorschriften betrekking hebben op het lager — resp. het vervolg- — onderwijs”. Deze omschrijving omvat bijna, maar niet zonder meer alles. Aangezien noch de bewaarschool, noch de voorbereidende klas van een bijzondere school, waarvan artikel 136 van de oude verordening handelt, in een van de beide nieuwe landsverordeningen geregeld zijn geworden, moet worden aangenomen dat de eerstbedoelde in zoverre nog steeds van kracht is, en derhalve in onderdeel e van het onderhavige artikel terecht wordt genoemd.

(f) In onderdeel f wordt zonder enig voorbehoud vastgesteld dat zowel de directie als het personeel van de Centrale Bank voor de toepassing van de onderhavige pensioenregeling als overheidsdienaren beschouwd wordt, en bijgevolg pensioengerechtigde als premieplichtige deelgenoten in het APNA. Slechts de aanwezigheid van een van de elementen die in artikel 6 worden opgesomd als criteria voor het niet-overheidsdienaar zijn kan op deze regel een uitzondering veroorzaken, met name het ontbreken van een goedkeuring op basis van een medisch onderzoek (letter a van lid 1 van artikel 6), of een dienstverband met een persoon die ouder is dan 60 jaar (letter c)⁶. In het verleden heeft aangaande de verplichte aansluiting van de betrokkenen bij het APNA een aanzienlijk verschil van mening bestaan, dat overigens naar de overtuiging van de ondergetekenden slechts het gevolg was van een door sommigen ten onrechte verdedigde, onjuiste interpretatie van artikel 21 van het Centrale-Bank-Statuut 1985 (P.B. N^o 183). In dit artikel wordt de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 op de directie en het personeel van de Centrale Bank van toepassing verklaard. De stelling is toen betrokken dat hiermee uitsluitend de alstoen van die directie en dat personeel deel uitmakende personen bedoeld werden; ten onrechte, aangezien artikel 21 als een van de artikelen van hoofdstuk IV tot de kern van het Bank-Statuut behoort en niet, zoals b.v. artikel 37 — dat inderdaad van de in functie zijnde directie- en personeelsleden handelt —, tot de overgangsbepalingen.

Nu was er, naar de ondergetekenden wel willen toegeven, in de situatie die sinds 1 januari 1986, toen het nieuwe Centrale Bank-Statuut 1985 in werking trad, ontstond wel enige reden om in bepaalde omstandigheden naar een alterna-

6. Het criterium van letter b van het eerste lid van artikel 6 wordt door de ondergetekenden met opzet niet genoemd: dit kan slechts werken, wanneer voorafgaand een landsbesluit houdende algemene maatregelen ter zake is tot stand gebracht.

tieve pensioenvoorziening te zoeken. Het Bank-Statuut voorziet immers in arbeidsvoorwaarden die zowel voor de directie (artikel 18 lid 4) als voor het personeel (artikel 20 lid 2) afzonderlijk, in beginsel los van die welke voor landsambtenaren gelden, worden vastgesteld. De reglementen waarin deze arbeidsvoorwaarden zijn neergelegd dienen weliswaar te worden goedgekeurd door de Gouverneur. Maar dit is iets anders dan dat de bezoldiging voor de directeur en de secretaris van de Bank door de Gouverneur wordt vastgesteld en dat het overige personeel een bezoldiging geniet „gelijk aan die, welke voor personeel van gelijke of gelijksoortige rang in dienst van de Nederlandse Antillen is of nader zal worden bepaald, zoals in resp. lid 1 en lid 2 van artikel 21 van het oude Bankstatuut (P.B. 1961, N^o 158) werd voorgeschreven. Toen aan het bedoelde eerste lid in 1962 voor het eerst uitvoering werd gegeven⁷, werden voor de directeur bedragen vastgesteld die overeenkwamen met de hoogste periodiek in de twee jaar eerder⁸ voor de directeuren van Landsradio en de Posterijen en voor het hoofd van de Landsaccountantsdienst ingevoerde schaal 62a; en bij het laatste landsbesluit van deze soort dat tot stand kwam, van 1979, kwam het bedrag te luiden overeenkomstig dat van de directeuren van Financiën, Sociale en Economische Zaken en Volksgezondheid geldende schaal 17, zoals die op dezelfde datum opnieuw was vastgesteld⁹. Op deze basis deed zich bij de toepassing van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren geen enkele moeilijkheid voor.

Zodra aan de Centrale Bank evenwel de bevoegdheid was verleend om een eigen bezoldigingssysteem op te bouwen, ontstond wel degelijk een moeilijkheid. De huidige Pensioenverordening bindt in artikel 17 het door het APNA uit te keren pensioen aan een maximum. Bij toekenning van bezoldigingen die boven schaal 17 uitgaan loopt men dus tegen dit maximum aan; op deze wijze scheen het door de wetgever, toen hij het aan nieuwe Centrale Bank-Statuut het aanschijn gaf, gewenste vrijere loonbeleid doorkruist te worden door de beperkingen van de geldende pensioenwetgeving. Ten einde een uitweg uit deze moeilijkheid te vinden heeft men in de eerder bedoelde arbeidsreglementen de mogelijkheid opgenomen dat directie- en personeelsleden desgewenst tot een door de directie aan te wijzen pensioenverzekering, anders dan die van het APNA, konden toetre-

7. Bij het landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 27^{ste} november 1962, P.B. N^o 156.

8. Bij het landsbesluit houdende algemene maatregelen van de 17^{de} juni 1960 (P.B. N^o 116) tot wijziging van de Bezoldigingsregeling 1948.

9. Landsbesluiten houdende algemene maatregelen van de 19^{de} oktober 1979 (P.B. N^o 312) tot wijziging van de bezoldigingen en pensioengrondslagen van de directeur en de secretaris van de Bank, en (P.B. N^o 308) tot wijziging van het Bezoldigingslandsbesluit 1971. De secretaris werd bezoldigd naar schaal 13.

den; deze reglementen zijn op 31 januari 1989 door de Gouverneur goedgekeurd. Van een toetredingsverplichting is dus destijds om praktische redenen afgezien. Geconstateerd moet echter worden dat een vrij loonbeleid niet principieel strijdig is met een verplichte deelname in het APNA, tenzij uiteraard de regeling van het APNA-pensioen in vergelijking met die van andere pensioenfondsen opvallend ongunstig zou zijn, hetgeen bepaald niet het geval is. Bovendien laat de bedoelde verplichting voor de Bank de mogelijkheid open naast de APNA-voorziening aanvullende arrangementen aan de directie en het personeel aan te bieden.

Het onderhavige ontwerp van een nieuwe regeling van de overheidspensioenen stelt niet langer een bovenlimiet aan het uit te keren pensioenbedrag, en de diensttijd wordt alleen in zoverre beperkt, dat tijd vóór het 25^{ste} en na het 60^{ste} levensjaar niet meetelt, zodat een maximale diensttijd van 35 jaren in aanmerking genomen kan worden¹⁰. De Regering ziet daarom thans geen aanleiding om het voorschrift van onderdeel f anders te doen luiden dan in het ontwerp wordt voorgesteld. Wat de bepalingen van de beide arbeidsreglementen van de Bank betreft: het behoeft geen betoog dat deze interne regelingen, die niet behoren tot de algemene verordeningen of andere verordeningen, keuren en reglementen welke artikel 2 van de Staatsregeling, steeds zo moeten worden uitgelegd en toegepast als in conformiteit is met de ter zake geldende bepalingen van regelingen die wél daaronder vallen. Voor diegenen van de directie en het personeel, die ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe landsverordening reeds in dienst van de Bank zijn en van de bepalingen van de eerder bedoelde arbeidsreglementen in dier voege gebruik hebben gemaakt dat zij geheel buiten het APNA om een pensioenarrangement hebben gekozen, wordt het in een overgangsbepaling (in artikel 110) mogelijk gemaakt dat arrangement voort te zetten.

(k) Door middel van onderdeel k wordt aan het lokaal in dienst genomen personeel van het Kabinet van de Gouverneur en van de Vertegenwoordiging van Nederland in de Nederlandse Antillen — tot zeer recent de vestiging van het KabNA alhier — de mogelijkheid van deelname in het APNA-pensioen geboden. In het verleden waren sommigen van de bedoelde werknemers, diegenen nl. die in vaste dienst waren aangesteld, deelgenoten van het Nederlandse Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) te Heerlen, doch sinds 1 januari 1996 staat als gevolg van de privatisering van dat fonds en de daarmee samenhangende wijzigingen van de Nederlandse regelgeving op het stuk van de overheidspensioenen deze mogelijkheid niet langer voor hen open. Alleen voor diegenen die reeds pensioenrechten bij het ABP hadden opgebouwd is in dit opzicht een uitzonde-

10. Met de 2% van de pensioengrondslag die men jaarlijks opbouwt komt dit bijgevolg neer op het maximum van 70% dat in artikel 27 lid 1 van het ontwerp wordt genoemd.

ring gemaakt: hun deelneming is gecontinueerd¹¹. In het verleden is men van de zijde van het KabNA wel eens met het APNA in overleg getreden over een mogelijke aansluiting daarbij, maar vanwege de door de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 gestelde beperkingen kon uit dat overleg geen resultaat voortkomen. De onderhavige nieuwe landsverordening is echter in de mogelijkheid van aansluiting aanzienlijk ruimer opgezet. De ondergetekenden achten dan ook geen wetstechnische, en bovendien evenmin andere redenen aanwezig om niet op een in eerste instantie van de directeur van het Kabinet van de Gouverneur uitgegaan, en door de leiding van de Vertegenwoordiging alhier en van het KabNA in Den Haag ondersteund verzoek in te gaan.

Opgemerkt wordt nog dat in de eerste zin van de voorgaande alinea het enkelvoud „Vertegenwoordiging” wordt gebruikt, aangezien tot nog toe slechts in die te Willemstad lokaal personeel geplaatst is dat van de APNA-voorziening gebruik kan maken. In de tekst van het ontwerp staat daarentegen „Vertegenwoordigingen”, aangezien naar verwachting eerstdaags ook op het eiland Sint Maarten lokaal personeel zal worden aangetrokken. Vooralsnog gaat het om tamelijk geringe aantallen: in het Kabinet van de Gouverneur zijn 4 tot 5, in de Vertegenwoordiging 7 tot 8 personeelsleden nog onverzekerd. De periode die zij als zodanig reeds hebben volbracht komt ingevolge artikel 84 van het onderhavige ontwerp niet voor inkoop in aanmerking. In dat artikel wordt de inkoopmogelijkheid immers beperkt tot de tijd die verstrijkt tussen de inwerkingtreding van de nieuwe landsverordening en het ogenblik waarop de betrokkene de kwaliteit van overheidsdienaar in de zin van de landsverordening verkrijgt.

(5) De tekst van artikel 5 lid 1 is in overeenstemming met de suggestie van de Raad van Advies — welke suggestie samenhangt met diens kritiek op onderdeel c van artikel 4 — aangepast. Slechts is in plaats van de door de Raad voorgestelde woorden „of een eilandgebied” gekozen voor „dan wel een of meer eilandgebieden”. Aangezien het vierde lid van artikel 88 van de Staatsregeling voorziet in de mogelijkheid dat eilandgebieden een gemeenschappelijke regeling treffen, is het zeer wel denkbaar dat bij een dergelijke regeling een bijzondere verhouding tot een rechtspersoon als bedoeld in het onderhavige artikellid in het leven wordt geroepen. De ondergetekenden kunnen voorts niet nalaten er hun

11. Een „Arbeidsvoorwaardenreglement lokaal personeel KabNA” is momenteel in een gevorderde staat van ontwikkeling. Dit kan evenwel aan een personeelslid dat om de hierboven beschreven reden zich niet bij het ABP kan aansluiten niet meer aanbieden dan hetzij een gedeeltelijke vergoeding van de premie van een elders door de betrokkene af te sluiten verzekering (ontworpen artikel 12.2), hetzij te zijner tijd een betaling van onderstand bij wijze van pensioen; dit laatste evenwel alleen dan, indien hij buiten zijn schuld niet verzekerd kan worden (ontworpen artikel 12.3).

genoegen over uit te spreken, dat de uitbreiding van de pensioenregeling tot het personeel van verscheidene publiek- en privaatrechtelijke instellingen blijkbaar de instemming heeft van de Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken; hetgeen in het advies van de Commissie (§ 3.2, eerste alinea) als een wenselijkheid wordt aangemerkt — „Een gelijkstelling [...] zou op haar plaats zijn” — is immers precies wat met het onderhavige artikellid wordt beoogd.

Artikel 5, tweede tot en met zevende lid, bevat nadere regels ten aanzien van krachtens het eerste lid van dat artikel aangewezen privaatrechtelijk lichamen. De regels vervangen de wel zeer summiere regeling in artikel 2, vierde lid, van de huidige Pensioenverordening. De aandacht wordt gevestigd op het tweede lid, waarin de mogelijkheid wordt geschapen dat de werknemers van een instelling het initiatief nemen om de aanwijzing te bereiken. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg (op blz. 3 van haar N^o 015/97) om voorwaarden voor de aanwijzing van instellingen thans reeds in een algemene regel vast te stellen delen de ondergetekenden mede dat aan een ontwerp-landsbesluit houdende algemene maatregelen van deze inhoud momenteel hard gearbeid wordt. Een desbetreffende delegatiebepaling is in lijn met de suggestie van de Centrale Commissie aan de oorspronkelijk ontworpen tekst van het derde lid toegevoegd. Daarnaast kunnen desgewenst, in hetzelfde of in een afzonderlijk landsbesluit, de criteria aan de hand waarvan bepaald wordt of een instelling (rechtspersoon) inderdaad „gelet op zijn doelstelling en zijn financiële verhouding tot het Land dan wel een of meer eilandgebieden” voor aanwijzing in aanmerking komt, worden gepreciseerd; deze delegatie is in het eerste lid opgenomen.

Ad artikel 6.

Onderdeel a van het eerste lid van artikel 6 wijkt af van artikel 3, eerste lid, van de huidige Pensioenverordening, aangezien de onderdelen a en b van het laatstbedoelde artikellid niet zijn overgenomen. Krachtens die bepalingen worden niet als ambtenaren in de zin van de Pensioenverordening beschouwd zij die de 18-jarige leeftijd nog niet bereikt hebben, en evenmin zij die bij hun benoeming in vaste dienst de 35-jarige leeftijd reeds volbracht hebben. Het ontwerp gaat er echter van uit dat in beginsel iedereen die voor de dienstbetrekking geneeskundig is goedgekeurd, in aanmerking dient te komen voor deelneming in het pensioenfonds. Voor het geval de betrokkene lichtvaardig of ten onrechte is goedgekeurd, bevatten de artikelen 68 en 69 van het ontwerp mogelijkheden voor het bestuur van het APNA tot het toepassen van sancties.

Omdat een expliciete benoeming in pensioengerechtigde dienst als zodanig geen eis meer is om pensioengerechtigd te zijn, zal in het algemeen iedereen die in het bezit is van een benoemingsbesluit of arbeidsovereenkomst, geneeskundig

is goedgekeurd en onder de begripsomschrijving van „overheidsdienaar” valt, met ingang van de in het benoemingsbesluit of de arbeidsovereenkomst vermelde datum — behoudens het bepaalde in de tweede volzin van artikel 7, waarin overigens met terugwerkende kracht achteraf hetzelfde resultaat bereikt wordt — direct op grond van de wet in pensioengerechtigde dienst zijn. Omdat dit niet voor alle groepen van overheidsdienaren de bedoeling is, bij voorbeeld niet voor degenen die in tijdelijke dienst zijn, biedt onderdeel b de ruimte om bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, uitzonderingen aan te geven.

Aan onderdeel c ligt ten grondslag de overweging dat enerzijds de diensttijd die na het 60^{ste} levensjaar nog zal worden vervuld doorgaans in pensioentech- nische zin weinig rendement zal geven — of zelfs in het geheel geen voordeel zal opleveren, namelijk indien de maximaal voor pensioen geldige diensttijd al eerder is bereikt —, en dat anderzijds het registreren van die korte ambtelijke diensttijd administratieve bezwaren met zich mee brengt.

Ad artikel 7.

Om onduidelijkheden over het exacte tijdstip waarop de hoedanigheid van over- heidsdienaar in de zin van deze landsverordening ontstaat te voorkomen — dit is met name van belang voor het vaststellen van de diensttijd en de premieplicht — is in artikel 7 aangegeven wanneer precies die hoedanigheid voor de toepassing van de pensioenbepalingen aanvangt. Beoogd wordt een samenvatting van momen- ten: dat van de indiensttreding op de dag waarop de benoeming (aanstelling) of de arbeidsovereenkomst ingaat, en dat van de toepasselijkheid van de onderhavi- ge landsverordening op de betrokkene.

In het oorspronkelijke ontwerp werd niet met zoveel woorden aangegeven wanneer die betrekking zou aanvangen, aangezien ervan werd uitgegaan dat de afleiding van dat tijdstip uit de onderliggende aanstelling of overeenkomst van- zelf sprak. In verband met de aanmerkingen van de Raad van Advies (op blz. 4, vierde alinea, en opnieuw op blz. 7 van zijn advies) is in artikel 1 een definitie van „betrekking” opgenomen die ook omtrent de aanvang van de betrekking ze- kerheid verschaft. Deze definitie kan vervolgens dienen om artikel 7 te verhel- deren. De schijn van overbodigheid van een aanstellingsbesluit (of arbeidsover- eenkomst), die volgens de Raad door artikel 7 en de toelichting erop aanvanke- lijk werd gesuggereerd — indien dit zo was, dan uiteraard ten onrechte! —, is naar de mening van de ondergetekenden op deze wijze geheel en al weggenom- men. Hetzelfde geldt met betrekking tot artikel 9, waarin de aanvang van de betrekking opnieuw een belangrijke rol speelt, en dat dus in de zienswijze van de Raad van Advies het odium van onduidelijkheid met artikel 7 deelde.

Is dus, zoals in de eerste alinea aangegeven, de samenvatting van momenten zoals aldaar bedoeld de normale situatie waarvan in de onderhavige landsveror-

dening wordt uitgegaan, het uitblijven van de voorgeschreven geneeskundige keuring of de vereiste positieve uitslag daarvan tot na de dag van de indiensttreding moet een oorzaak van enige uitstel vormen, dat dan later, wanneer de geneeskundige keuring positief resultaat heeft opgeleverd, alsnog kan worden ongedaan gemaakt. In deze eventualiteit voorziet de tweede helft van de volzin die artikel 7 uitmaakt.

Nieuw ten opzichte van het ontwerp in de vorm waarin dit door de Raad van Advies is beoordeeld is de invoeging van de woorden „in de zin van deze landsverordening” na „overheidsdienaar”. Wellicht ten overvloede wordt aldus duidelijk aangegeven dat artikel 7 uitsluitend op de toepassing van de pensioenbepalingen ziet. Een algemeen geldende bepaling omtrent het ogenblik waarop iemand overheidsdienaar wordt zou immers niet in deze landsverordening mogen staan, doch in de LMA.

Ad artikel 8.

Dit artikel beoogt de wachtgelder het behoud van de hoedanigheid van overheidsdienaar in pensioentechnische zin te geven voor zolang het recht op wachtgeld voortduurt. Een belangrijk gevolg hiervan is dat voor de betrokken wachtgelder tijdens de duur van het wachtgeld de risico's van invaliditeit gedekt zijn. De voorschriften omtrent de in- en uittreebevestiging (artikelen 9 en 10) en die omtrent de naamsgewijze opgave (artikel 57, vierde lid) zijn ook op de wachtgelden van toepassing.

Ad artikel 9.

In het onderhavige artikel wordt de informatieverstrekking tussen de betrokken partijen — de publiek- of privaatrechtelijke organisatie die een overheidsdienaar in dienst heeft of neemt (het „lichaam”), het bestuur van het APNA en de (aanstaande) overheidsdienaar — waar het betreft de hoedanigheid van deze laatste geregeld.

Met de voorgestelde bepaling wordt beoogd dat het lichaam zijn oordeel over de hoedanigheid van overheidsdienaar van elke nieuwe werknemer die in zijn dienst treedt aan het bestuur van het APNA doorgeeft.

Na ontvangst en verwerking van de gegevens verstrekt het fonds aan het lichaam de intree- of uittreebevestiging, van toepassing bij de indiensttreding, respectievelijk het ontslag van de overheidsdienaar, met afschrift aan de betrokkene. De intree- of uittreebevestiging houdt een beslissing van het bestuur in waartegen kan worden opgekomen bij bezwaarschrift aan het bestuur en eventueel door middel van beroep, zoals geregeld in de artikelen 90 en 91. Artikel 92 betreffende de herziening, de wijziging of het herstel van een bestuursbeslissing is hierbij echter niet van toepassing, omdat voor de correctie van in- en de uittreebevesti-

gingen een speciale regeling is getroffen in artikel 10.

Zoals uit het advies van de Raad van Advies (op blz. 4 bovenaan) kan blijken, is de inhoud van het laatste lid van het onderhavige artikel, meer in het bijzonder de vraag aan welk orgaan of welke instelling de daarin bedoelde regelgevende bevoegdheid diende te worden opgedragen, onderwerp van discussie geweest. De Regering volgt ten deze de opvatting van de Raad; ook zij is van oordeel dat deze bevoegdheid niet moet worden uitgebreid buiten de kring van regelgevers welke artikel 2 van de Staatsregeling kent.

Ad artikel 10.

Dit artikel heeft betrekking op de vaststelling, wijziging en intrekking van de in- en uittreebevestigingen. Onjuistheden kunnen te allen tijde worden gecorrigeerd.

Om der wille van de rechtszekerheid is echter bepaald dat een ten onrechte bevestigd overheidsdienaarschap slechts kan worden hersteld — d.w.z. de bevestiging ervan ingetrokken — binnen twaalf maanden na de dagtekening van de intreebevestiging. Nadien kan een abusievelijk afgegeven intreebevestiging niet meer ongedaan worden gemaakt. In dat geval blijft het ten onrechte verkregen overheidsdienaarschap zowel voor het verleden als voor de toekomst in stand.

Ad artikel 11.

Artikel 11 bestrijkt de gevallen waarin personen in dienst van verscheidene lichamen hetzelfde werk verrichten. Een van die lichamen neemt het als zijn taak op zich om te doen hetgeen nodig is voor de uitvoering van de landsverordening. In deze bepaling gaat het om een gemeenschappelijke dienstverhouding; het is dus niet van toepassing op de situatie dat een overheidsdienaarschap bij verschillende lichamen los van elkaar staande (deeltijd-)betrekkingen heeft. In dat geval zal elke dienstverhouding apart dienen te worden beschouwd.

Ad artikelen 12 en 13.

Artikel 8, eerste lid, van de thans nog geldende Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 geeft de ambtenaar aanspraak op een na het ontslag ingaand pensioen in drie gevallen, namelijk indien hij:

- * de leeftijd van 60 jaar bereikt heeft en ten minste 20 dienstjaren heeft vervuld,
- * invalide is, of
- * wachtgelder is geweest en een diensttijd van ten minste 20 dienstjaren heeft vervuld.

Het tweede en het derde lid van artikel 8 van de genoemde verordening regelen voorts het zogenaamde vervroegd pensioen, respectievelijk het uitgesteld pensioen.

In het onderhavige ontwerp wordt daarentegen slechts uitgegaan van twee situaties waarin de overheidsdienaar aanspraak heeft op een na het ontslag ingaand pensioen, te weten, wanneer de overheidsdienaar:

- * de leeftijd van 60 jaar heeft bereikt (ouderdomspensioen, artikel 12), of wanneer hij
- * invalide wordt (invaliditeitspensioen, artikel 13).

Ook de wachtgelder — die immers krachtens artikel 8 van het ontwerp overheidsdienaar blijft zo lang zijn recht op wachtgeld duurt — verkrijgt ingevolge artikel 13 lid 2 van het ontwerp recht op invaliditeitspensioen, wanneer hij tijdens de wachtgeld-tijd uit hoofde van ziekten of gebreken ongeschikt wordt voor het vervullen van de betrekking waaruit hij met recht op wachtgeld is ontslagen. Wachtgelder-zijn vormt dus niet langer een afzonderlijke, voor de toepassing van de pensioenbepalingen bijzondere situatie.

Invaliditeitspensioen komt toe aan de overheidsdienaar die op het tijdstip van ingang van het ontslag blijvend ongeschikt is zijn betrekking te vervullen, ongeacht de oorzaak van deze ongeschiktheid, gelijk reeds in punt 2 van paragraaf 2.2 van de Algemene beschouwingen is uiteengezet. Onder „betrekking” dient in dit verband te worden verstaan het samenstel van de werkzaamheden waarmee hij is belast. Als de taakomschrijving en de feitelijke situatie verschillen, geldt de laatste, wanneer de afwijking in de werkzaamheden een duurzaam karakter draagt. Indien een overheidsdienaar naast zijn normale betrekking nog andere werkzaamheden verricht, al dan niet betaald, en deze combinatie een te zware belasting blijkt te vormen, dient te worden beoordeeld of de overheidsdienaar de betrekking zonder die andere werkzaamheden nog zou kunnen vervullen. Als dit het geval is, dient geen invaliditeitspensioen te worden toegekend.

Pensioen dat aanvankelijk vanwege invaliditeit is toegekend blijft de technische aanduiding „invaliditeitspensioen” behouden, ook als de betrokkene de 60-jarige leeftijd gepasseerd is. Materieel is het daarna echter geheel aan ouderdomspensioen gelijk.

Het derde lid van artikel 13 bevat een in de tijd beperkte nawerking van de dekking van het invaliditeitsrisico voor de gewezen overheidsdienaar, die blijvend ongeschikt wordt.

Het vervroegd pensioen, dat trouwens reeds sinds jaren niet meer is toegepast, keert in het ontwerp niet terug, terwijl het „uitgesteld” pensioen in artikel 12, tweede lid, wordt geregeld. Deze laatste bepaling geeft de overheidsdienaar die op het tijdstip waarop zijn ontslag ingaat noch de 60-jarige leeftijd heeft bereikt, noch wegens ziekten of gebreken voor het verder vervullen van zijn betrekking ongeschikt is, uitzicht op ouderdomspensioen. Dit uitzicht gaat op grond van artikel 12, eerste lid, bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd over in een recht op ouderdomspensioen, tenzij de betrokkene intussen met toepassing van

het derde lid van artikel 13 alsnog invaliditeitspensioen gekregen heeft.

Door de bepalingen van het eerste en het tweede lid van artikel 12 wordt tevens het verschil duidelijk dat in de onderhavige landsverordening tussen „recht” en „uitzicht” op pensioen wordt gemaakt. Vanzelfsprekend is ook een uitzicht een recht. Doch in de technische zin waarin de twee termen hier worden gehanteerd is recht alleen dat hetwelk onmiddellijk geldend kan worden gemaakt, en uitzicht een recht-op-termijn. Om de beide gevallen in één term samen te vatten zou men van „aanspraak op pensioen” kunnen spreken.

Het vereiste van een minimum-diensttijd van vijf jaren, in Nederlands-Antilliaanse dienst doorgebracht (artikel 8 lid 3 van de huidige Pensioenverordening), is komen te vervallen en daarmee ook de thans ingevolge artikel 43 van die Pensioenverordening bestaande mogelijkheid van restitutie van pensioenbijdragen bij ontslag na een voor pensioen geldige diensttijd van minder dan vijf jaren. In het ontwerp is overigens wel een vergelijkbare regeling — vervanging van het uitzicht op pensioen door een uitkering ineens — opgenomen, en wel in paragraaf 2 van hoofdstuk VII (artikel 73).

Ad artikel 14.

Artikel 14 regelt het geneeskundig onderzoek dat vereist is, voordat een ontslag wordt verleend met het oog op invaliditeitspensioen. Het artikel geeft zowel aan de betrokken overheidsdienaar als aan het tot ontslagverlening bevoegde gezag de bevoegdheid om een pensioenkeuring aan te vragen.

Dat de ingangsdatum van het invaliditeitspensioen verschillend dient te worden gefixeerd, al naargelang de betrokken overheidsdienaar bij de afkeuring nog wèl (lid 1 van artikel 13) of niet meer (leden 2 en 3 van dat artikel) in actieve dienst is, ligt voor de hand. Immers, wanneer hij, na ontslag, reeds wachtgelder geworden is of, eveneens na ontslag, nog gedurende enige tijd op een loonbetaling recht heeft, behoeft dat pensioen niet reeds bij zijn eerder ontslag in te gaan.

De ondergetekenden verklaren zich eens met de opmerking die in het advies van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (in § 3.3) wordt gemaakt, dat vanwege het belang van de medische beslissing met betrekking tot de juridische vaststelling van de toestand van invaliditeit een formalisering van de te hanteren criteria voor arbeidsongeschiktheid wenselijk is. De materie wordt momenteel in opdracht van de Regering door deskundigen bestudeerd.

Ad artikelen 15 en 16.

Deze beide artikelen regelen de momenten waarop het uitzicht op een pensioen overgaat in een recht erop, en waarop dit recht vervolgens een einde neemt. Het zijn belangrijke bepalingen, doch de formulering ervan is zodanig, dat zij naar de

mening van de ondergetekenden geen toelichting behoeven.

Ad artikelen 17 en 18.

Deze artikelen regelen de tijd die als pensioenaanspraak-opbouwende diensttijd in aanmerking komt. Dat hierbij in de eerste plaats aan de tijd gedacht moet worden gedurende welke iemand in overheidsdienst is, ligt voor de hand.

Onderdeel b van het eerste lid van artikel 17 voegt de militaire dienst toe, doch als gevolg van de beperkende bepaling „anders dan onder langdurig of kort verband vrijwillig nadienend” uitsluitend die welke voor eerste oefening of voor herhalingsoefeningen of voor de bijzondere gevallen, bedoeld in de onderdelen c en d van lid 1 van artikel 24¹² van de Dienstplichtverordening 1961 (P.B. N^o 223; in den vervolge tot „Dplv.61” te verkorten) wordt vervuld. Door de formulering „in werkelijke dienst” worden de beide vormen van dienstplicht die artikel 135 van de Staatsregeling in het kader van de defensie kent — verplichte dienst bij de krijgsmacht, d.w.z. de eigenlijke militaire dienst, en burgerdienstplicht — samengevat. De bepaling van onderdeel b heeft overigens slechts een zeer beperkte strekking, aangezien het voorschrift van lid 2, inhoudende dat tijd vóór het 25^{ste} levensjaar niet meegeteld wordt, de gevolgen van lid 1 modificeert, en de overgrote meerderheid van de dienstplichtigen de werkelijke dienst al op jongere leeftijd verlaten heeft.

De verplichte militaire of burgerdienst is op zich beschouwd weliswaar een overheidsdienst, maar niet in de juridisch-technische zin van het onderhavige ontwerp. Niet alleen vallen dienstplichtigen niet onder een van de omschrijvingen van artikel 4, bovendien komt het dienstverband van dienstplichtigen door oproeping (artikel 25 Dplv.61) tot stand, en niet door een van de twee rechtsfiguren — aanstellingsbesluit of arbeidsovereenkomst — die onderdeel d van artikel 1 van de onderhavige ontwerp-landsverordening kent. Een dienstplichtige staat vanuit staatsrechtelijk standpunt beschouwd zelfs niet in dienst van de Nederlandse Antillen, doch, gelijk artikel 1 lid 1 van de Defensiewet voor de Nederlandse Antillen en Aruba (P.B. 1992, N^o 109) het ten aanzien van alle bij de krijgsmacht dienenden bepaalt, in die van het Koninkrijk. Erkend moet daarbij overigens worden dat diezelfde Defensiewet in artikel 3 lid 1 de regeling van de rechtsposi-

12. Onderdeel c voegt een zelfstandige tijdseenheid van dienstplicht toe, te weten oorlog, oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden. Onderdeel d ziet slechts op de mogelijkheid van verlenging van de — in vredes- of oorlogstijd doorgebrachte — diensttijd met de duur van straf die de dienstplichtige heeft ondergaan wegens ongeoorloofde afwezigheid of desertie, met de duur van een nog in te stellen strafrechtelijk of krijgstuuchtelijk onderzoek of van een nog te ondergane straf, en ter verhindering van de verspreiding van een besmettelijke ziekte (letter d).

tie en de pensioenvoorzieningen van Nederlands-Antilliaanse dienstplichtigen aan de formele wetgever van ons land opdraagt, en hen in zoverre met personen in dienst van het land gelijkstelt. Op die grond kon de Raad van Beroep in Ambtenarenzaken op Aruba in een op 11 juli 1994 gewezen vonnis in de zaak van Hassel c.s. tegen de Gouverneur en de Minister van Algemene Zaken van Aruba (uitspraak N^o 34/93) dan ook tot de conclusie komen dat Arubaanse militairen „formeel in dienst zijn van het land Aruba en dat dat land als werkgever geldt”. Ditzelfde moest dan uit de aard der zaak *mutatis mutandis* voor Antilliaanse militairen worden aangenomen. Een bepaling van deze strekking is dan ook vervolgen in de Dienstplichtverordening opgenomen, door invoeging van een nieuw tweede lid in artikel 37¹³. Doch daarmee is nog niet gesteld dat zij ook overheidsdienaren in de zin van de onderhavige pensioenregeling zijn; dit zijn zij inderdaad, gelijk in de aanvang van deze alinea opgemerkt, juist niet.

Anders dan de voor eerste of herhalingsoefening opgekomen dienstplichtigen bezitten de vrijwillig nadienende dienstplichtigen — dit zijn diegenen aan wie, zoals artikel 27 lid 3 Dplv.61 het bepaalt, in dienst wensen te blijven en aan wie zulks door is vergund — in beginsel de status van landsambtenaar in de zin van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938; zij zijn uit dien hoofde — nogmaals: in beginsel — deelgenoten in het APNA. Deze beginselbepaling is neergelegd in artikel 70 lid 1 Dplv.61. Het principe is evenwel ingevolge de overgangsbepaling van artikel 128 Dplv.61 slechts voor diegenen geëffectueerd, die op het tijdstip waarop de betreffende bepaling in de Dienstplichtverordening werd opgenomen reeds in werkelijke dienst waren. Voor de tot deze groep behorende personen, die als „langdurig nadienende dienstplichtigen”¹⁴ plegen te worden aangeduid en waartoe onder meer vrijwel alle officieren behoren, zal de nieuwe Pensioenlandsverordening, evenals de thans bestaande, ten volle gelden. De zogenaamde „kort-verband-vrijwilligers” daarentegen zijn tot nog toe niet benoemd tot ambtenaar in de zin van de Pensioenverordening van 1938 en missen daardoor de pensioenvoorziening via het APNA.

13. De invoeging geschiedde bij de landsverordening van de 20^{de} december 1994 (P.B. 1995, N^o 11). Het nieuwe lid luidt als volgt: „Behoudens de bevoegdheden, in deze titel toegekend aan de Regionaal Bevelhebber, wordt de dienstplichtige in werkelijke dienst voor de toepassing van deze titel geacht in dienst te zijn van de Nederlandse Antillen.”

14. De Dienstplichtverordening 1961 blijft hen als dienstplichtigen beschouwen, ofschoon de Raad van Beroep in Ambtenarenzaken te Oranjestad heeft geoordeeld dat langdurig nadienende dienstplichtigen, een categorie die ook in het land Aruba voorkomt, als beroepsmilitairen dienen te worden aangemerkt (uitspraak N^o 34/93 van 11 juli 1994). Deze uitspraak schijnt steun te vinden in artikel 98 lid van de Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden.

Het is de bedoeling dat deze laatste personen alsnog onder de werking van de pensioenregeling voor overheidsdienaren worden gebracht. Dit dient echter niet te geschieden door het onderhavige artikellid aan te vullen, doch door de Dienstplichtverordening 1961 te wijzigen. Dit zal naar de bedoeling van de Regering geschieden bij de invoeringslandsverordening, waarvan het ontwerp Uw college binnenkort zal bereiken, en die bedoeld is om tegelijk met de onderhavige landsverordening en de Landsverordening APNA in werking te treden. Evenals de langdurig nadienende militairen zullen dan ook de kort-verbanders niet alleen pensioenaanspraken verwerven, maar ook premieplichtig worden, althans zodra zij 25 jaar oud geworden zijn. De premieplicht gaat eerst in op het moment dat zij de status van vrijwillig nadienenden verwerven; voor wat de eerste oefening betreft verkeert hij, en blijft hij verkeren, in dezelfde situatie als degene die na afloop daarvan met groot verlof gezonden of ontslagen wordt.

Juist dit laatste, de premieplicht, vormt de reden waarom de regeling van het pensioen van de kort-verbanders niet op deze plaats kan worden „meegenomen”. De diensttijd van de dienstplichtigen die voor eerste oefening zijn opgekomen zal namelijk voor de berekening van pensioen meetellen zonder dat zij verplicht worden van hun bezoldiging premie af te dragen; de afwezigheid van deze verplichting volgt uit het feit dat een dienstplichtige, zoals eerder aangeduid, geen overheidsdienaar in de zin van de Pensioenlandsverordening is. De Regering meent ten aanzien van de voor eerste oefening opgekomen dienstplichtigen van een premieplicht te moeten afzien zowel om praktische overwegingen als op grond van de redelijkheid. Redelijk acht zij het, aangezien voor veruit de meesten van deze dienstplichtigen het ene jaar van hun militaire dienst niet meer door een ander voor de opbouw van overheidspensioen meetellend dienstverband gevolgd wordt. Praktisch is het, omdat door al diegenen voor wie de opbouw van overheidspensioen bij het ene jaar van hun militaire dienst blijft steken de uitkering ineens, bedoeld in artikel 73 van dit ontwerp, zou kunnen worden aangevraagd, hetgeen voor het APNA tot een vloed van tijdrovende administratieve handelingen aanleiding zou geven. Voor alle duidelijkheid wordt nog opgemerkt dat het onverschillig is waar de mee te tellen dienstplichttijd is doorgebracht, hetzij in ons land of elders in het Koninkrijk.

Artikel 17, tweede lid, laat de pensioenopbouw eerst bij het bereiken van de leeftijd van 25 jaar ingaan. Dit neemt niet weg dat zij die jonger zijn dan 25 jaar wel de hoedanigheid van overheidsdienaar kunnen bezitten en krachtens die hoedanigheid delen in de voorzieningen voor deelgerechtigden in geval van invaliditeit en overlijden. Het komt de ondergetekenden voor dat deze laatste omstandigheid in het kritische oordeel van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (in § 3.6 van haar advies) onvoldoende is meegewogen: de nog niet 25-jarige zelf is tegen de gevolgen van invaliditeit, zijn

echtgeno(o)t(e) tegen die van het overlijden van de betrokkene meeverzekerd, en dit geheel en al gratis!

Het begrip „diensttijd” heeft betrekking op de duur van de dienstverhouding; in deze zin zijn diensttijd en kalendertijd identiek: indien een overheidsdienaar gedurende 12 maanden een deeltijdbetrekking heeft vervuld, heeft hij daarmee één jaar diensttijd opgebouwd. Ingevolge artikel 17, derde lid, telt de in een deeltijdbetrekking doorgebrachte tijd evenwel slechts mee voor het gedeelte dat overeenkomt met de voor die betrekking vastgestelde deeltijdfactor. In het ontwerp geschiedt de pensioenberekening voor wat betreft de overige factoren overeenkomstig die voor de vergelijkbare volledige betrekking; alleen de vermenigvuldigingsfactor voor de diensttijd varieert dus.

De functie van de tijd die ingevolge artikel 80, vierde lid, bij de berekening van het pensioen mede in aanmerking wordt genomen, omdat deze is ingekocht of omdat elders opgebouwde pensioenaanspraken door het fonds zijn overgenomen, is een beperkte. Om te voorkomen dat die tijd toch voor andere regelingen (bij voorbeeld een gratificatieregeling) gaat meetellen, bepaalt het tweede lid dat de „overgenomen diensttijd” voor de toepassing van andere regelingen buiten beschouwing blijft, tenzij anders is bepaald.

Op grond van artikel 18, tweede lid, wordt indien in de externe tijd een onderbreking van langer dan een jaar voorkomt, de vóór die onderbreking gelegen externe tijd niet voor de berekening van het pensioen in aanmerking genomen.

Ad artikel 19.

De strekking van artikel 19 komt in beginsel overeen met die van onderdeel 8 van artikel 12 lid 1 van de huidige Pensioenverordening. Het artikel bevat de regeling voor de telling van tijd doorgebracht op wachtgeld, namelijk in het algemeen voor de helft. Indien het wachtgeld evenwel voortkomt uit een deeltijdbetrekking, moet de factor $\frac{1}{2}$ nog worden verkleind door vermenigvuldiging met de deeltijdfactor.

Ingevolge het tweede lid tellen bij samenloop van wachtgeld met een (full-time-) betrekking als overheidsdienaar de beide samenlopende diensttijden tezamen niet voor $1\frac{1}{2}$, doch slechts voor 1 mee.

Indien op grond van de voor de overheidsdienaar geldende rechtspositieregeling een vermindering of intrekking van het wachtgeld plaatsvindt — voor ambtenaren zal dit geschieden op grond van de artikelen 21 en 22 (vermindering), respectievelijk de artikelen 26 en 27 (intrekking) van de Wachtgeldregeling overheidsdienaren —, wordt de medetelling van de wachtgeldtijd eveneens, op grond van het derde lid, beperkt. De wachtgeldtijd telt in dat geval in dezelfde verhouding minder mee voor het pensioen als het wachtgeld verminderd is.

Ad artikel 20.

Onder de ontheffing, bedoeld in artikel 20 lid 1, onderdeel a, kan schorsing niet worden verstaan. Er bestaat immers een wezenlijk verschil tussen beide: in het eerste geval **behoeft** de dienstbetrekking niet te worden uitgeoefend, in het tweede geval **mag** dit niet. Schorsing is daarom apart in het eerste lid, onderdeel b, opgenomen. De bepaling is aldus geformuleerd, dat slechts een gerechtvaardigde schorsing tot het niet-meetellen van diensttijd leidt.

In onderdeel c van het eerste lid wordt in de eerste vier nummers rekening gehouden met de ontwikkelingen op het gebied van het pensioen van de politieke ambtsdragers hier te lande. Het bepaalde sub 5° van dit onderdeel ziet op de omstandigheid dat de tijdens het verlof vervulde — andere — betrekking uitzicht op een Arubaans of een Nederlands pensioen doet ontstaan.

Onderdeel d verhindert dat diensttijd die normaliter ingevolge deze landsverordening voor de berekening van het pensioen zou moeten meetellen, maar die reeds met een ander ambtelijk of daarop gelijkend pensioen in ons land of elders in het Koninkrijk zal worden vergolden, daardoor dubbel pensioen zou opleveren. Dat andere pensioen kan er een zijn dat door het Gouvernements-Werkliedenpensioenfonds, het Arubaanse Pensioenfonds of het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds te Heerlen zal worden uitgekeerd; maar ook een dat direct uit de openbare kas betaald wordt, zoals bij voorbeeld met pensioenen van openbare gezagsdragers en volksvertegenwoordigers het geval pleegt te zijn.

Het tweede lid geeft het bestuur van het APNA de bevoegdheid de tijd gedurende welke de overheidsdienaar van de uitoefening van zijn betrekking ontheven is geweest, in afwijking van de algemene regel die in onderdeel a van het eerste lid opgenomen is, wèl mee te tellen bij de pensioenberekening. Hierbij kan worden gedacht aan het geval dat aan een overheidsdienaar verlof is verleend om voor een internationale organisatie in een ontwikkelingsland te gaan werken en de pensioenregeling van die organisatie gedurende die tijd nog niet voor hem geldt, of, indien dat wel het geval is, voor hem geen reële pensioenaanspraken oplevert. Uiteraard zal de omstandigheid dat de betrokkene de voorkeur heeft gegeven aan een uitkering ineens boven een periodieke pensioenuitkering niet wegnemen dat aan de tijdens het verlof vervulde betrekking pensioenaanspraken waren verbonden.

Op grond van het derde lid telt de tijd gedurende welke de overheidsdienaar ontheven is geweest met het oog op zijn tewerkstelling in een andere dienstverhouding, waarin hij ook weer overheidsdienaar is, bij de pensioenberekening in elk geval niet mee. Hierbij heeft het bestuur van de APNA ook niet de bevoegdheid aan deze niet-medetelling iets te veranderen. Het artikellid is naar aanleiding van door de Raad van Advies geïllustreerde kritiek herschreven, zonder dat aan de strekking iets veranderd is.

Voor wachtgelders dient als de uitoefening van de betrekking te worden beschouwd het hebben van de status van wachtgelder, dus het in het genot zijn van wachtgeld. Het verlies van de uitbetaling van wachtgeld op grond van het feit dat door de betrokkene uit andere bron inkomsten worden vergaard moet bij de toepassing van het derde lid eveneens worden beschouwd als een ontheffing uit de betrekking.

Volledigheidshalve zij nog gewezen op de bijzondere regeling die artikel 25 lid 4 geeft voor het geval een overheidsdienaar een part-time-verlof geniet om tevens elders een andere (part-time-) overheidsbetrekking te kunnen bekleden.

Met het vijfde lid van het artikel, tenslotte, wordt beoogd te bewerkstelligen dat de nieuwe pensioenregeling op correcte wijze reageert op een situatie die wellicht in de toekomst niet ongebruikelijk zal gaan worden, namelijk, die waarin een overheidsdienaar in een en hetzelfde kalenderjaar verschillende, geheel of gedeeltelijk parallel lopende of elkaar opvolgende, al dan niet overlappende, deeltijdbetrekkingen bekleedt. Zou daaromtrent niets bepaald worden, dan zou de toepassing van lid 2 tot gevolg hebben dat elk van die deeltijdbetrekkingen tot een vol ambtelijk jaarinkomen diende te worden herleid. Wat daarna zou moeten gebeuren, blijkt niet uit lid 2, doch zou men aannemen — hetgeen op het eerste gezicht voor de hand ligt — dat die jaarinkomens moeten worden opgeteld, dan zou de uitkomst hoger zijn dan de betrokkene in één voltijdbetrekking had kunnen verdienen. Vooral bij een herhaalde wisseling van deeltijdbetrekkingen gedurende het jaar zou het voor de pensioenberekening te hanteren totaalbedrag tot welhaast fabelachtige hoogten kunnen stijgen. Om deze reden schrijft het vijfde lid voor dat in dergelijke gevallen niet slechts de deeltijdfactor, maar ook een, hetgeen men „tijdvakfactor” zou kunnen noemen, dient te worden gehanteerd.

De resultaten van een dergelijke exercitie kunnen het best aan de hand van een tweetal rekenvoorbeelden worden gedemonstreerd. Het eerste betreft een persoon die gedurende 9 maanden een $\frac{6}{10}$ de betrekking vervult waaraan volgens de voor hem geldende bezoldigingsschaal een vol jaarinkomen van f 30.000,— is verbonden; vervolgens verruilt hij deze voor een halve betrekking die per jaar f 24.000,— aan bezoldiging opbrengt. Door de financiële of personeelsdienst die met de berekening van de bezoldigingen belast is wordt in dit geval voor de betrokkene als bezoldiging vastgesteld:

tijdvak	deeltijd- factor	vol jaar- inkomen	feitelijk inkomen
9 maanden	0,6	30.000,—	$\frac{9}{12} \times 0,6 \times 30.000,— =$ 13.500,— in totaal
3 maanden	0,5	24.000,—	$\frac{3}{12} \times 0,5 \times 24.000,— =$ 3.000,— in totaal

Wanneer te zijner tijd de berekeningsgrondslag voor het jaar waarin zich de bedoelde werkzaamheid heeft afgespeeld moet worden bepaald, voert het APNA — aangenomen dat het niet reeds van de dienst die de bezoldiging vaststelde de volledige gegevens heeft ontvangen — eerst de omgekeerde bewerking uit:

feitelijk inkomen	÷ deel- tijdfactor	=	× tijdvak- factor	=	niet-herleid jaarinkomen
13.500,--	÷ 0,6	=	× $12/9$	=	30.000,--
	22.500				
3.000,--	÷ 0,5	=	× $12/3$	=	24.000,--
	6.000,--				

De niet-herleide jaarinkomens moeten vervolgens nog tot één gecombineerd, gewogen gemiddeld jaarinkomen worden herleid. Dit geschiedt aldus:

30.000,--	× 9 =	270.000,--	
24.000,--	× 3 =	72.000,--	
		<hr/>	
		342.000,--	÷ 12 = 28.500,-- ambte- lijk jaarinkomen en bere- keningsgrondslag

Ligt het bovenstaande nog min of meer voor de hand, enigszins gecompliceerder wordt de aangelegenheid, wanneer er gelijktijdige en elkaar overlappende deeltijdbetrekkingen zijn.

Dit voert tot het tweede rekenvoorbeeld. Men stelle zich het volgende geval voor. Een overheidsdienaar werkt van januari tot en met april in $7/10$ de deeltijd tegen een vol jaarsalaris (volgens de voor hem geldende schaal) van *f* 30.000,--. Tegelijk heeft hij een betrekking voor $3/10$ de deeltijd tegen een vol jaarsalaris van *f* 33.000,--, en die betrekking loopt bijna het gehele jaar door, tot en met november. Na afloop van de eerstbedoelde betrekking krijgt hij, voor de gehele rest van het jaar (mei-december) een halve baan waaraan een vol jaarsalaris van *f* 36.000,-- verbonden is. De instanties die zijn bezoldigingen moeten berekenen zullen dan tot de volgende uitkomsten geraken:

tijdvak	deeltijd-factor	vol jaar-inkomen	feitelijk inkomen
4 maanden	0,7	30.000,--	$\frac{4}{12} \times 0,7 \times 30.000,-- = 7.000,--$ in totaal
11 maanden	0,3	33.000,--	$\frac{11}{12} \times 0,3 \times 33.000,-- = 9.075,--$ in totaal
8 maanden	0,5	36.000,--	$\frac{8}{12} \times 0,5 \times 36.000,-- = 12.000,--$ in totaal

Later wordt het dan weer de beurt van het APNA om de juiste berekeningsgrondslag voor het pensioen te bepalen door een berekening in de omgekeerde richting uit te voeren:

feitelijk inkomen	÷ deeltijd-factor	= × tijdvak-factor	niet-herleid jaarinkomen
7.000,--	÷ 0,7	= × $\frac{12}{4}$	30.000,--
9.075,--	÷ 0,3	= × $\frac{12}{11}$	33.000,--
12.000,--	÷ 0,5	= × $\frac{12}{8}$	36.000,--
			24.000,--

Zoals in het eerdere voorbeeld worden deze niet-herleide jaarinkomens vervolgens tot één gewogen gemiddeld jaarinkomen herberekend. Aldus:

30.000,--	× 4 =	120.000,--	
33.000,--	× 11 =	363.000,--	
36.000,--	× 8 =	288.000,--	
		<u>771.000,--</u>	÷ 12 = 64.250,-- ambtelijk jaarinkomen en berekeningsgrondslag

Op geen enkel moment gedurende het jaar waarin de betrokkene zijn deeltijd-betrekkingen vervulde heeft hij werkelijk (het maandelijks gedeelte van) dit jaarinkomen van f 64.250,-- — zijnde f 5.354,17 per maand — genoten. Gedurende de eerste vier maanden bedroeg zijn maandinkomen in totaal f 5.250,--, dus gebaseerd op een jaarbedrag van f 63.000,--; in mei, toen hij gedeeltelijk van betrekking veranderde, liep het maandinkomen op tot f 5.750,--, dus het jaar-

inkomen tot f 69.000,--; en in december tenslotte, toen hij nog slechts één van de twee deeltijdbetrekkingen overhield, incasseerde hij f 3.000,--, hetgeen een jaarinkomen van f 36.000,-- deed veronderstellen. De berekeningsmethode van het gewogen gemiddelde doet evenwel op de genoemde f 64.250,-- uitkomen.

Ad artikel 21.

Het artikel introduceert de begrippen pensioengrondslag, berekeningsgrondslag en franchise. Het tweede-genoemde begrip wordt uitgewerkt in artikel 22, en de franchise wordt in artikel 26 nader omschreven. De pensioengrondslag wordt gevormd door de middelsom van de voorlaatste twee berekeningsgrondslagen te verminderen met de franchise. Dit is het bedrag waarover geen overheidspensioen behoeft te worden opgebouwd, omdat het AOV-pensioen geacht kan worden daarin te voorzien. Dat de pensioengerechtigde door de introductie van de franchise „feitelijk benadeeld” wordt, gelijk de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken in haar advies (in § 3.8) stelt, wordt door de ondergetekenden op principiële gronden ontkend. Beter ware het, te zeggen dat hij niet langer feitelijk ten onrechte bevoordeeld wordt.

Wat de hoogte van het franchise-bedrag betreft: dit kan direct worden afgeleid van het bedrag van het AOV-pensioen.

Verwezen zij in dit verband nog naar artikel 30 op grond waarvan de middelsom naar aanleiding van de indexering van bezoldigingen wordt aangepast. Voor een uiteenzetting van het verschil tussen de franchise en de integratie die indertijd door de landsverordening van de 29^{ste} augustus 1960 (P.B. N^o 157) werd beoogd, moge naar de Algemene beschouwingen (punt 7 van § 2.2) verwezen worden.

Ad artikel 22.

Men zou de berekeningsgrondslag kunnen aanduiden als het gezuiverde ambtelijk inkomen. Het zuiveren van het ambtelijk inkomen brengt bij voorbeeld met zich mee dat achterstallige betalingen, betrekking hebbend op een vorig jaar, voor het vaststellen van de berekeningsgrondslag worden geëlimineerd uit het ambtelijk inkomen van het jaar van de daadwerkelijke uitbetaling en worden toegevoegd aan het ambtelijk inkomen van het jaar waarop de betaling betrekking heeft.

Het derde lid geeft aan dat als berekeningsgrondslag voor de wachtgelder moet worden aangemerkt niet het wachtgeld dat hem in feite wordt uitgekeerd, maar het ambtelijk inkomen uit de dienstverhouding waarop het wachtgeld betrekking heeft.

Het vierde lid betreft de situatie dat de overheidsdienaar uit betrekking A wachtgeld geniet en na zijn opwachtgeldstelling overheidsbetrekking B is gaan vervullen. In die situatie wordt het ambtelijk inkomen in betrekking B voor de

toepassing van de pensioenverordening op nihil gesteld, tenzij het inkomen in betrekking B hoger is dan het ambtelijk inkomen waarop het wachtgeld uit betrekking A berust. In dat geval wordt namelijk het ambtelijk inkomen als wachtgelder in betrekking A fictief op het bedrag van het ambtelijk inkomen in betrekking B gesteld.

Ad artikel 23.

Het eerste lid van dit artikel bepaalt wat met betrekking tot de vaststelling van de berekeningsgrondslag dient te geschieden, wanneer iemand uit zijn betrekking (betrekking A) verlof is verleend en hij de verlofperiode heeft benut om een andere ambtelijke betrekking (betrekking B) te gaan vervullen. Indien er geen ander voorschrift was dan dat van artikel 21 lid 1, zouden dan op grond daarvan het ambtelijk inkomen uit betrekking A en dat uit betrekking B voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag bij elkaar moeten worden opgeteld. Dit wordt nu door het onderhavige artikellid verhinderd, en wel door de bepaling dat in zo'n geval slechts het inkomen uit betrekking B voor de vaststelling van de berekeningsgrondslag in beschouwing mag worden genomen. Het tweede lid brengt op zijn beurt weer een uitzondering aan op de uitzondering van het eerste lid door te bepalen dat, wanneer betrekking B een lager ambtelijk inkomen heeft opgeleverd dan betrekking A, de berekeningsgrondslag als gevolg daarvan niet lager mag worden vastgesteld dan deze grondslag, uitgaande van het ambtelijk inkomen in betrekking A, zou zijn geweest. Het ambtelijk inkomen uit betrekking A wordt te dien einde voor zóveel in aanmerking genomen als nodig is om een dergelijke verlaging te vermijden.

Ad artikel 24.

Met dit artikel wordt beoogd de gevolgen van forse, individuele bezoldigingswijzigingen, met name als die kort vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd liggen, te temperen. Het artikel heeft betrekking op zowel bezoldigingsstijgingen als dalingen van de bezoldiging. De noodzaak om een artikel als het onderhavige op te nemen vloeit mede voort uit het zogenaamde eindloonstelsel, waarvan in het ontwerp uitgegaan wordt; de samenhang van de onderhavige bepaling met dit stelsel wordt ook in het advies van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg gesignaleerd (in § 3.9). Voor zover haar opmerking tevens de suggestie mocht inhouden dat beter van het eindloonstelsel ware afgestapt, merken de ondergetekenden op dat dit „gemakkelijker gezegd is dan gedaan”. Er worden inderdaad ook wel andere stelsels voor de vaststelling van de pensioengrundslag gehanteerd, waaronder in het bijzonder het middelloonstelsel genoemd kan worden. Zoals aan de Staten ongetwijfeld bekend is, wordt dit bij voorbeeld in Nederland in enige pensioenverzekeringen in de particuliere sector

inderdaad toegepast, en is reeds jarenlang een discussie gaande of het ook voor de overheidspensioenen wellicht de voorkeur zou verdienen. Een positief antwoord op die vraag is evenwel nog niet gegeven, omdat — uiteraard — aan elk stelsel ook nadelen kleven. Vooral nog, en totdat de voordelen van een overstap naar iets anders overtuigend zijn aangetoond, wenst de Regering daarom toch aan het eindloonstelsel vast te houden.

Een gevolg van het eindloonstelsel is, zoals de term reeds aangeeft, dat, naast de diensttijd, in beginsel alleen het gedurende de laatste twee jaren genoten loon van betekenis is voor de hoogte van het pensioen. Een aanzienlijke bezoldigingsverhoging enkele jaren vóór het pensioen is derhalve niet alleen om zichzelf aantrekkelijk, maar ook vanwege het hogere pensioen waartoe deze maatregel kan leiden. In de praktijk blijken zodanige bezoldigingsverhogingen waarvan de verhoging van het pensioenbedrag het belangrijkste doel vormt soms inderdaad te worden verkregen en heel wat talrijker nog zijn de pogingen die worden ondernomen om ervoor in aanmerking te komen.

Het aanzienlijke nadeel dat hieruit voor het APNA-fonds ontstaat ligt voor de hand: er is gedurende de reeds eerder verlopen diensttijd niet die premie betaald die benodigd zou zijn geweest voor het te verstrekken hoge pensioen. Daardoor ontstaat met betrekking tot de individuele situatie van de betrokken overheidsdienaar een actuariael tekort, dat door het APNA — en dus uiteindelijk door de overige premiebetalers — moet worden gedragen.

Op grond van het eerste lid worden de gevolgen van bezoldigingsverhogingen van meer dan 25% gedurende de laatste vijf jaren vóór de ingang van het pensioen afgezwakt door de wijziging van de berekeningsgrondslag tot een omgekeerd evenredige wijziging van de vóór de bezoldigingsverhoging gelegen diensttijd te laten leiden. In een eerdere fase van het ontwerp heeft de Regering met de gedachte aan een lager percentage dan 25 gespeeld; doch bij nader inzien is geconstateerd dat dan het exceptionele karakter — de „forsheid” — van de bezoldigingsverhoging niet voldoende sprekend zou zijn. Het percentage van 25 is ook dat wat in de Nederlandse Algemene burgerlijke pensioenwet (artikel F 1, lid 3 sub a) als criterium voor de aftopping is gekozen. Bij stijgingen van 25% of meer gaat het zonder enige twijfel steeds om niet-reguliere bezoldigingsverhogingen, d.w.z. bezoldigingsverhogingen die niet passen binnen het voor overheidsdienaren met een vergelijkbare functie geldende bezoldigingsperspectief. Vanzelfsprekend worden voor de toepassing van de bepaling — en eveneens voor de toepassing van het tweede lid — algemene bezoldigingswijzigingen buiten beschouwing gelaten.

Een redenering als de in het voorgaande ontwikkelde kan ook, maar in tegengestelde richting, worden gevolgd ten aanzien van bezoldigingsdalingen. Het is denkbaar dat werknemers op oudere leeftijd wat kalmer aan willen doen. Dit

is bij voorbeeld mogelijk door te gaan werken in deeltijd, maar ook door middel van een overstap naar een andere, lager gehonoreerde functie die wat minder van de betrokkene zal vergen. In de huidige situatie is het weinig aantrekkelijk om een dergelijke overstap te maken, omdat de bezoldigingsverlaging volledig doorwerkt in de pensioenhoogte, hetgeen des te onaantrekkelijker is doordat wel gedurende een deel van de loopbaan een premie is betaald die een hoger pensioen zou rechtvaardigen. Het tweede lid beperkt de effecten van een bezoldigingsverlaging op dezelfde wijze als het eerste lid doet bij een bezoldigingsverhoging, zij het dat gekozen is voor een lager percentage, namelijk van 5. De reden om in dit geval een lager percentage aan te houden is dat de toepassing van het artikel bij bezoldigingsverlagingen in veel meer gevallen evident redelijk zal zijn dan bij bezoldigingsverhogingen; men kan zo dus sneller onder de werking ervan vallen. Bovendien is toepassing van de aftoppingsbepaling bij bezoldigingsverlagingen niet beperkt tot de laatste vijf jaar.

Tenslotte merken de ondergetekenden nog op dat de opvatting van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, dat iedere manipulatie met het loon, bedoeld om de pensioenpositie van de betrokkene te verbeteren, dient te worden aangepakt, in beginselen natuurlijk alleen maar kan worden bijgevallen. In de bewijsbaarheid van het gemanipuleerd-zijn is evenwel een groot probleem gelegen. Niet elke beduidende verhoging in rang met daarmee gepaard gaande eveneens beduidende verhoging van de bezoldiging is noodzakelijkerwijs een geval van manipulatie, zelfs niet in het geval dat de verbetering van de pensioenpositie daarvan mede het beoogd effect was. Al zulke verhogingen tegengaan zou betekenen dat beloningen voor uitzonderlijk presteren niet langer mogelijk zouden zijn. Op grond van deze overwegingen menen de ondergetekenden alleen die gevallen te kunnen en mogen aanpakken, die inderdaad als zonder meer en overduidelijk excessief kunnen worden gequalificeerd. De mogelijkheid van een „signaal-werking”, eveneens door de Centrale Commissie aan de orde gesteld, ontkennen de ondergetekenden niet, doch zijn zij genoodzaakt op de koop toe te nemen. Van iedere beperking, van elke sanctiebepaling, kan in zekere zin een ongewenst signaal uitgaan; het besef van die onbedoelde bijwerking vormt niet (altijd) een reden om van de maatregel als zodanig af te zien.

Ad artikel 25.

Artikel 6 van de Pensioenverordening Burgerlijke Landsdienaren 1938 verstaat onder bezoldiging het aan een hoofdamt verbonden vaste traktement, zonder bijberekening van toelagen, indemniteiten, emolumenten, wisselvallige of tijdelijke inkomsten of andere voordelen. In het ontwerp is gekozen voor het begrip „ambtelijk inkomen” als grondslag waarop de pensioenbijdrage wordt berekend. Niettemin wordt met deze nieuwe term geen wijziging beoogd ten opzichte van de

huidige regeling. In de tekst van het eerste lid is nu uitdrukkelijker dan voorheen geschiedde naast de „bezoldiging”, een begrip dat normaliter specifiek voor het loon van ambtenaren wordt gebruikt, het vaste „loon” van de overige overheidsdienaren genoemd. Met de zinsnede „met de [...] bezoldiging gelijk te stellen” wordt beoogd aan te geven dat het bij die andere overheidsdienaren om hetzelfde type basissalaris gaat.

Ten einde evenredigheid te bereiken tussen aanspraken en verplichtingen van de overheidsdienaar in deeltijdbetrekking en die van de overheidsdienaar in een vergelijkbare volledige betrekking, wordt enerzijds krachtens artikel 25 lid 2 voor de deeltijdwerker als ambtelijk inkomen aangemerkt niet het werkelijk genoten inkomen, maar het ambtelijk inkomen dat hij zou hebben genoten, indien hij zijn functie in een volledige betrekking zou hebben vervuld, en anderzijds — en daarmee wordt de daardoor ontstane onevenredigheid dan weer opgeheven — krachtens artikel 17 lid 3 de diensttijd doorgebracht in een deeltijdbetrekking meegeteld na door middel van de deeltijdfactor te zijn gereduceerd.

Het derde lid heeft betrekking op situaties waarin de overheidsdienaar door bepaalde aldaar (niet-limitatief) opgesomde oorzaken niet of niet volledig in het genot is van zijn ambtelijk inkomen. Indien dit het geval is, wordt het ambtelijk inkomen fictief op het bedrag gesteld dat hij zou hebben ontvangen, indien de bedoelde omstandigheid zich niet zou hebben voorgedaan.

Op grond van het vierde lid valt het bekleden van een overheidsbetrekking onder de omstandigheden, bedoeld in onderdeel c van artikel 20 lid 1, in de pensioenregeling onder een ander regime dan onder de omstandigheden, bedoeld in het derde lid van het onderhavige artikel 25. Met name maakt het vierde lid duidelijk dat het bekleden van een aldaar bedoelde overheidsbetrekking niet te rekenen valt onder de overheidsdienaren „persoonlijk betreffende omstandigheden”, waarvoor het vierde lid een bijzondere regeling treft. Op grond van het vierde lid wordt niet het fictieve inkomen als ambtelijk inkomen genomen, maar het werkelijk genoten inkomen; het lid brengt dus het geval van gedeeltelijk verlof met het oog op het gaan bekleden van een in onderdeel c van artikel 20 lid 1 bedoelde betrekking onder het reguliere systeem van de pensioenbepalingen, inclusief de regels omtrent deeltijdarbeid.

Het vierde lid van artikel 25 geeft overigens alleen een regeling voor het geval sprake is van „gedeeltelijk” verlof. Voor de situatie waarin een overheidsdienaar full-time is ontheven van de vervulling van zijn betrekking is het derde lid van artikel 20 van toepassing.

Ad artikel 26.

Anders dan de artikelen 27 lid 5 en 50 lid 3, waar de afronding van het pensioenbedrag geschiedt ten behoeve van het APNA, ten einde dit bedrag, dat im-

mers in beginsel wordt uitgedrukt in een jaarbedrag, in maandelijkse termijnen te kunnen uitbetalen, is de afronding in dit artikel opgenomen ten einde de uitvoering van de landsverordening op administratief niveau bij de lichamen te vereenvoudigen.

Ad artikelen 27 en 28.

De gewijzigde berekening van de hoogte van een pensioen kan eenvoudig worden uitgedrukt in de in het eerste lid van artikel 27 tot uitdrukking gebrachte rekenformule: diensttijd \times 2% \times pensioengrondslag = pensioen. Dat deze nieuwe formule een zekere achteruitgang betekent is in de Algemene beschouwingen (§ 2.2, punt 6) naar aanleiding van een opmerking van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken reeds door de ondergetekenden erkend. Op de kritiek van de Centrale Commissie op deze plaats nog een ogenblik terugkomend, wijzen de ondergetekenden erop dat het inderdaad juist is dat voor een bepaalde groep van werknemers van de overheid de thans voorgestelde rekenformule niet zal gelden. Zij ontveinzen zich niet dat de consequenties van dit feit nog nader onder ogen gezien zullen moeten worden, doch wijzen erop dat voor de bedoelde groep de hier aan de orde zijnde pensioenregeling juist niet bestemd is, zodat het verwijt van willekeur, voor zover het de inhoud van het onderhavige ontwerp betreffen, moet worden afgewezen.

Dat het verschil tussen de arbeidsongeschiktheid, ontstaan in of door de dienst, en de door andere factoren veroorzaakte arbeidsongeschiktheid, is opgeheven, is reeds bij punt 2 van paragraaf 2.2 van de Algemene beschouwingen vermeld.

Een ander verschil met de huidige regeling, nodig geworden door de invoering van de AOV-franchise, is, dat ten behoeve van de berekening van de hoogte van het invaliditeitspensioen de AOV-franchise niet van invloed is op de pensioengrondslag, zolang de pensioengerechtigde de AOV-gerechtigde leeftijd niet heeft bereikt (artikel 27, vierde lid). Dit is logisch, aangezien bij de berekening van het (ouderdoms-)pensioen het recht op AOV wordt voorondersteld; het uitgangspunt is echter alleen juist ingeval dat recht realiseerbaar is.

Het tweede lid van artikel 28 is naar inhoud en vrijwel naar formulering gelijk aan het in 1968 in de huidige Pensioenverordening ingevoegde artikel 21A. Het eerste lid is daarentegen nieuw. De ratio van het invaliditeitspensioen is de verschaffing van een waarborg dat het ontslag van een op grond van lichamelijke of geestelijke gebreken ongeschikt verklaarde overheidsdienaar niet tot een onaanvaardbare inkomensachteruitgang voor hem leidt. Indien evenwel blijkt dat om wat voor reden ook een persoon die invaliditeitspensioen geniet toch in staat is inkomsten uit arbeid te verwerven, brengt deze zelfde ratio mee dat geen invaliditeitspensioen dient te worden toegekend, althans voor zover die inkomsten,

gevoegd bij het pensioen, de voormalige bezoldiging te boven gaan. Indien de bedoelde persoon in een of meer dienstbetrekkingen — of zelfs als zelfstandige — meer verdient dan voorafgaand aan zijn ontslag, wordt het invaliditeitspensioen bijgevolg op nihil vastgesteld. De ondergetekenden zien geen reden om het voorstel van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (§ 3.4 van haar advies, op blz. 4 onderaan) over te nemen. Slechts personen die een leeftijdspensioen genieten, d.w.z. die 60 jaar of ouder zijn, zijn geheel vrij in hun economische activiteiten en blijven hun pensioen ten volle genieten, ongeacht eventuele andere inkomsten uit zulke activiteiten. Overigens moge erop gewezen worden dat iemand die een invaliditeitspensioen geniet niet zonder meer verhinderd wordt om enig extra inkomen te genereren; er is alleen een — naar de mening van de ondergetekenden redelijke — grens gesteld.

Ad artikel 29.

Pensioen vormt een voorziening die aan een persoon die een actieve loopbaan heeft doorlopen, waardoor hij niet alleen voor zichzelf en degenen die van hem afhankelijk zijn een levensonderhoud heeft verworven, maar tevens op de een of andere wijze de maatschappij waarin hij leeft heeft gediend, de garantie verstrekt dat hij na de beëindiging van die loopbaan een inkomen zal hebben dat hem zal toestaan het bestaan voort te zetten op een wijze die enigermate in overeenstemming is met de status die hij voorheen aan zijn functie ontleende. Op dit hoofddoel is de relatie gebaseerd die er tussen de hoogte van het pensioenbedrag en het voorheen (laatst-)genoten loon bestaat, en die in deze landsverordening is gesteld op 70% bij een loopbaan-lengte van 35 jaren.

Met de voorgaande omschrijving is tevens de constante limiet — constant niet in de zin dat de limiet steeds dezelfde zou zijn, maar dat de relatie met de uitgeoefende functie steeds bepalend moet zijn — gegeven die aan de hoogte van een pensioen dient te worden gesteld. Pensioen is niet bedoeld om iemand méér te bieden dan dat. Deze regel is, menen de ondergetekenden, in alle omstandigheden redelijk; maar zij is dit in ieder geval met betrekking tot het pensioen waarom het in de onderhavige landsverordening gaat, en dat direct of indirect uit de publieke middelen bekostigd wordt. Geen gewezen overheidsdienaar mag op grond van zijn uit de openbare kas bezoldigde functie een pensioen genieten dat hem een hoger inkomen bezorgt dan waarop hij, de zojuist geformuleerde limiet in aanmerking genomen, recht zou kunnen doen gelden.

Het genot van een de limiet overstijgend pensioen zou plaatsvinden, indien voor twee verschillende functies of posities, tegelijkertijd en parallel aan elkaar door de betrokkene ingenomen, onafhankelijk van elkaar pensioen zou worden toegekend. Het onderhavige artikel verbiedt dus opstapeling van pensioenen over dezelfde diensttijd, zoals duidelijk blijkt uit de zinsnede „waarbij diensttijd die

met het eerstbedoelde pensioen reeds is vergolden, voor de berekening in aanmerking is genomen". De bepaling van artikel 29 is daarmee een uitwerking van de algemene anti-cumulatieregels, die bij voorbeeld eveneens in het eerste lid van het voorgaande artikel 28 doorwerkt, en waaraan ook reeds in punt 3 van paragraaf 2.2 van de Algemene beschouwingen een korte opmerking is gewijd.

Ad artikel 30.

Met artikel 30 wordt beoogd de welvaartsvastheid van de pensioenen die worden uitgekeerd te waarborgen. In de tekst is ondubbelzinnig neergelegd dat de middelen van de berekeningsgrondslagen het uitgangspunt is bij de realisering van de bedoelde welvaartsvastheid. Tevens is geregeld dat de pensioenaanpassing plaats heeft met ingang van dezelfde dag als die van de bezoldigingswijziging. Slechts algemene bezoldigingswijzigingen, aanpassingen die voor in beginsel elke ambtenaar gelden, kunnen bij de hier bedoelde pensioenaanpassing een rol spelen, derhalve geen incidentele bezoldigingswijzigingen voor bepaalde groepen van het overheidspersoneel of voor specifieke functies.

In verband met het feit dat naar het oordeel van de Raad van Advies (uitsproken op blz. 3 van zijn advies, onderaan) artikel 30 in de oorspronkelijk ontworpen tekst niet voldoende duidelijk maakte dat pensioenen die reeds bezig zijn uitbetaald te worden voorwerp van de indexeringsaanpassing dienen te zijn, hebben de ondergetekenden de woorden „en de bedragen van de betreffende pensioenen dienovereenkomstig opnieuw vastgesteld” aan het slot van het artikel toegevoegd.

In beginsel heeft het voorschrift van het onderhavige artikel **alle** indexeringen van de bezoldigingen als uitgangspunt; dit wil zeggen dat niet alleen op verhogingen van de bezoldigingen, maar ook op verlagingen daarvan acht moet worden geslagen. Deze regel is in overeenstemming met het principe van welvaartsvastheid. Niettemin heeft de Regering besloten om, in afwijking van de aanvankelijke opzet, die in een eerdere versie van het onderhavige ontwerp was gerealiseerd, het effect van **bezoldigingsverlagingen** op de pensioenen sterk te matigen. Zij geeft daarmee gehoor aan een voorstel van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, die aan het slot van paragraaf 3.13 (op blz. 9) van haar advies die aanvankelijke opzet „zeer nadelig voor de deelgenoot” van het pensioenfonds noemde. Weliswaar zijn de ondergetekenden van mening dat niet elke bepaling die nadelig is voor een burger reeds om die reden zou moeten worden geschrapt; doch in het hier aan de orde zijnde geval is de Regering bereid om het door de Centrale Commissie aangedragen alternatief over te nemen. Dit alternatief houdt in, dat de welvaartsvastheid van de pensioenen wel onmiddellijk bij bezoldigingsverhogingen doorwerkt, maar dat verlagingen, zoals de Centrale Commissie het formuleert, „op de lat worden geschreven”

en verrekend met later weer optredende stijgingen als gevolg van bezoldigingsverhogingen. Deze nieuwe regel is in het tweede lid ondergebracht.

Ad artikelen 31-51 (hoofdstuk IV).

Hoofdstuk IV regelt het pensioen der nabestaanden en vervangt aldus hoofdstuk III van de bestaande Pensioenverordening. De artikelen ervan zijn over twee vrijwel even grote afdelingen verdeeld, getiteld „Het recht op pensioen” (artikelen 31-41) en „Hoogte van het pensioen” (artikelen 42-51).

De bepalingen van het ontwerp bevatten een aantal veranderingen in vergelijking met het zoëven genoemde hoofdstuk van de Pensioenverordening, zoals dit is gaan luiden na de wijzigingen die bij de in paragraaf 1 van de Algemene beschouwingen genoemde landsverordeningen van 6 juli 1990 (N^{os} 50 en 52) zijn aangebracht, en waarbij het weduwnaars-, het bijzonder weduwen- en het bijzonder weduwnaarspensioen werden ingevoerd, de positie van de hertrouwde weduwe werd herzien en in het wezenpensioen voor onwettige kinderen en pleegkinderen werd voorzien.

In het ontwerp ontbreken anderzijds, zoals bij punt 11 van paragraaf 2.2 van de Algemene beschouwingen is gemeld, bepalingen over een vrijwillig deelgenootschap, omdat in het ontwerp wordt voorgesteld de nabestaanden en wezen van gewezen overheidsdienaren direct pensioenaanspraken te geven. Op de vervanging van de begrippen „weduwe” en „weduwnaar” door „nabestaande” is in de toelichting bij artikel 1 reeds ingegaan. Voorts — ook hierop is reeds gewezen, en wel bij punt 4 van paragraaf 2.2 — geldt het tijdstip van ontslag niet meer als criterium. Dit heeft enige bepalingen van overgangsrecht noodzakelijk gemaakt; hiervoor zij verwezen naar het eerste en het tweede lid van artikel 102.

Tegenover de suggestie van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken, gedaan in paragraaf 3.5 van haar advies — en terloops herhaald in paragraaf 3.11 —, om pensioenuitkeringen ook voor de partner van een overheidsdienaar met wie deze een gezamenlijke huishouding voert, maar niet een huwelijkse relatie heeft aangeknoopt, ter beschikking te stellen staan de ondergetekenden in beginsel zeker niet onsympathiek. Het zou echter onjuist zijn, en thans nog onvoorziene juridische consequenties met zich mee kunnen brengen, wanneer een dergelijke verruiming van het begrip „nabestaande” nu alleen maar in de onderhavige regeling werd ingevoerd, zonder dat een dergelijke incidentele wettelijke maatregel zou worden ondersteund door wijzigingen in andere gebieden van het recht, in de allereerste plaats in het privaatrecht. De menings- en besluitvorming omtrent dit onderwerp heeft zich tot nog toe noch binnen de overheden, noch in de brede maatschappij uitgekristalliseerd.

Wat de onderscheiden artikelen van hoofdstuk IV betreft, ter toelichting daarbij moge thans het volgende dienen. De ondergetekenden achten zich hierbij

gerechtigd die artikelen waarvan de tekst geen toelichting behoeft stilzwijgend te passeren.

Ad artikel 31.

Onderdeel a van dit artikel bevat de algemene regel voor het nabestaandenpensioen, namelijk dat het huwelijk moet zijn gesloten vóórdát de overledene de 60-jarige leeftijd had bereikt. De regel kent, om billijkheidsredenen, één uitzondering, waarin ook al in artikel 23 lid 2, onderdeel b, van de huidige Pensioenverordening voorzien is.

Ad artikel 32.

Het tweede lid bevat een bepaling van algemene aard, die beoogt duidelijk te stellen dat de bepalingen nopens het nabestaandenpensioen in beginsel ook voor het bijzonder nabestaandenpensioen gelden, behoudens afwijkende regeling. Het betreft hier bepalingen zoals die voor de berekening, de ingang en het einde, en de betaling van het nabestaandenpensioen gelden.

Een afwijkende regeling voor het bijzonder nabestaandenpensioen is in artikel 46 lid 1 van het ontwerp opgenomen. Ingevolge de aldaar voorkomende bepaling wordt van de normale berekening van het nabestaandenpensioen, zoals neergelegd in de artikelen 42, 43 en 44, afgeweken.

Ad artikel 33.

In dit artikel is een ten opzichte van de bestaande regeling sterk vereenvoudigde regeling opgenomen van het recht op wezenpensioen van respectievelijk wettige kinderen, onwettige erkende en, onder een voor de hand liggende bijkomende voorwaarde, niet-erkende kinderen en pleegkinderen.

De uitsluiting van onwettige kinderen uit het tweede lid, die door de Raad van Advies werd geconstateerd, was door een misverstand in de tekst van het ontwerp terechtgekomen. Dat het geenszins in het voornemen van de ondergetekenden lag om een dergelijke uitsluiting tot stand te brengen, moge blijken uit het feit dat in het ontwerp van een landsverordening tot regeling van het pensioen voor leden van de eilandsraden en gedeputeerden van de eilandgebieden Bonaire, Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten, welk ontwerp voor commentaar en advies aan de bestuurscolleges van de genoemde eilandgebieden is toegezonden, deze uitsluiting geenszins voorkwam (artikel 35 lid 5 van dat ontwerp).

Dat het een goede grond heeft om ten aanzien van natuurlijke niet-erkende kinderen een extra voorwaarde te stellen, en dat dit dus niet discriminatoir is — dat althans die discriminatie gerechtvaardigd wordt —, is door het Gemeenschappelijk Hof van Justitie in zijn vonnis van 22 november 1988 (N^o 392) in de zaak N^o H.105/88 van Leito-Steba c.s. tegen Djaoen¹ met betrekking tot de artikelen