

Vergaderjaar 2001–2002

**28 121 (R 1707)**

**Wijziging van de rijkswet van 20 december 1989, houdende regeling van pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba (Stb. 1990, 15)**

**Nr. 3**

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt dan wel uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Algemeen gedeelte**

De rijkswet van 20 december 1989, houdende regeling van pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba (Stb. 1990, 15), is opgezet tegen de achtergrond van de in Nederland geldende pensioenwetgeving. In het bijzonder de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers heeft voor deze rijkswet model gestaan. Sedert de totstandkoming van deze rijkswet is de Nederlandse pensioenwetgeving een aantal malen ingrijpend gewijzigd. Deze wijzigingen zijn niet overgenomen in de pensioenregeling van de Gouverneurs. Daar bestond ook minder behoefte aan, omdat wijzigingen in het Nederlandse pensioenstelsel in beginsel geen betekenis behoeven te hebben voor de Gouverneurs, die immers geen Nederlandse bestuurders zijn. Ofschoon Nederlandse pensioenwetgeving model heeft gestaan voor de pensioenregeling van de Gouverneurs en daarvoor aldus het kader heeft gevormd, gaat het om een bijzondere, op maat gesneden regeling die rekening houdt met de bijzondere positie van de Gouverneurs. Het bijzondere karakter van deze regeling volgt allereerst uit het feit dat deze ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Reglementen voor de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba wordt vastgesteld bij rijkswet en niet bij Nederlandse wet. Dit gegeven maakt een koppeling van de pensioenregeling van de Gouverneurs aan Nederlandse pensioenwetgeving minder voor de hand liggend. Daarnaast spreekt het bijzondere karakter van deze regeling uit het feit dat zij is toegespitst op twee soorten deelgerechtigden, te weten de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba en eventueel hun nabestaanden. Het startpunt voor de regeling van de pensioenregeling van de Gouverneurs is geweest het antwoord op de vraag wat een voormalig Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba aan inkomen behoort te genieten en niet de vraag hoe deze regeling zich verhoudt tot de in Nederland geldende pensioenwetgeving. Uitgangspunt daarbij is dat de hoogte van het pensioen dan wel de uitkering is gerelateerd aan de laatstelijk als Gouverneur genoten wedde. De berekeningsgrondslag is in de onderhavige regeling neergelegd. In verband met wijzigingen die zich met betrekking tot de berekening van de wedden van de Gouverneurs hebben voorgedaan, bestaat er aanleiding de berekeningsgrondslag van de pensioenen en uitkeringen aan te passen. Het onderhavige voorstel strekt daartoe.

De materiële positie van de Gouverneurs wordt ingevolge artikel 1, vierde lid, van het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk van Aruba geregeld bij algemene maatregel van rijksbestuur. Aan deze bepaling is uitvoering gegeven door vaststelling van het Positiebesluit Gouverneur van de Nederlandse Antillen onderscheidenlijk het Positiebesluit Gouverneur van Aruba. Bij besluit van 27 april 2001 zijn de Positiebesluiten van de Gouverneurs gewijzigd (Stb. 236). Bij deze wijziging is onder meer een sedert 1995 gehanteerde nieuwe berekeningswijze van de wedden van de Gouverneurs in de Positiebesluiten verankerd. Deze aanpassing hield in dat de Gouverneurs een wedde werd toegekend die niet meer, zoals voorheen, rechtstreeks werd afgeleid van het bij niveau 20 van de salarisstructuur voor de ambtelijke en politieke topfuncties in Nederland behorende salarisbedrag. In plaats daarvan werd het bedrag van de netto-wedde op basis van niveau 20 in Nederlands-Antilliaans respectievelijk Arubaans courant voor het jaar 1994 gebruteerd. Deze bruto-wedde is sinds 1995 vervolgens jaarlijks aangepast aan de koopkrachtontwikkelingen die zich in de Nederlandse Antillen en Aruba hebben voorgedaan. De koppeling met de ontwikkelingen in de Nederlandse salarisstructuur is sindsdien losgelaten. Deze systematiek leidt er uiteraard toe dat de wedden zich anders ontwikkelen dan de Nederlandse salarissen. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de wedden van de Gouverneurs hun eigen, autonome ontwikkeling doormaken, die niet wordt bepaald door voor hen in beginsel niet relevante Nederlandse salarisontwikkelingen, maar door de koopkrachtontwikkelingen in de landen waar zij hun ambt uitoefenden.

In verband met bovenvermelde wijziging in de berekeningsmethodiek van de wedden, dient ook de berekeningsgrondslag voor het pensioen respectievelijk de uitkering, bedoeld in artikel 2, te worden aangepast. Uitgangspunt blijft dat de berekeningsgrondslag wordt gevormd door laatstelijk door de Gouverneur genoten maandelijkse wedde als bedoeld in artikel 2 van de Positiebesluiten van de Gouverneurs. In de nieuwe systematiek past niet goed dat nog onderscheid wordt gemaakt tussen de situatie dat de voormalige Gouverneur binnen dan wel buiten het voormalige ambtsgebied is gevestigd.

Verder is in artikel 3 een wijziging in de delegatieregeling aangebracht. De aanpassing van de hoogte van de pensioenen en uitkeringen zal niet meer bij koninklijk besluit aangebracht behoeven te worden, maar wordt opgedragen aan de minister. Uit het oogpunt van doelmatigheid verdient het de voorkeur om de minister de hoogte van de pensioenen en uitkeringen te laten wijzigen, indien en voorzover deze aanpassing geschiedt conform de in het artikel genoemde voorwaarden. Eenzelfde wijziging is aangebracht ten aanzien van de vaststelling van de hoogte van de wedde van de Gouverneurs zoals geregeld in de Positiebesluiten van de beide Gouverneurs. Evenals de wedden worden de pensioenen en uitkeringen jaarlijks gecorrigeerd, indien de koopkrachtontwikkeling die zich in het voorafgaande jaar in de Nederlandse Antillen en Aruba heeft voorgedaan, daartoe aanleiding geeft. Daarbij is gekozen voor eenzelfde aanpassings-systematiek als bij de wedden, waarbij de koopkrachtcorrectie bij ministerieel besluit wordt vastgesteld. Op deze wijze wordt uniformiteit bereikt in de wijze waarop en de regelmaat waarmee enerzijds de wedden en anderzijds de pensioenen en uitkeringen worden aangepast.

Ingevolge de Positiebesluiten van de Gouverneurs kunnen wijzigingen in de wedden bij algemene maatregel van rijksbestuur worden aangebracht. In daartoe aanleiding gevende gevallen kunnen ingevolge artikel 14 van de Positiebesluiten aanpassingen ook bij koninklijk besluit plaatsvinden. Met dit flexibele systeem verdraagt zich moeilijk dat wijzigingen in de berekeningsgrondslag van pensioenen en uitkeringen, voor welke

berekeningsgrondslag de wedden de basis vormen, slechts bij rijkswet kunnen worden aangebracht. Daar waar wijzigingen in de pensioenen en uitkeringen de aanpassingen in de wedden volgen, kunnen deze bij algemene maatregel van rijksbestuur worden tot stand gebracht. De wijziging van artikel 4 strekt daartoe.

In artikel 18 van de rijkswet wordt hoofdstuk 16 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers van overeenkomstige toepassing verklaard ten aanzien van op grond van deze rijkswet toegekende pensioenen. Het gaat hier om de situatie dat de ingevolge deze rijkswet gerechtigde ook recht heeft op een of meer andere overheidspensioenen en er aldus sprake is van samenloop van overheidspensioenen. In dat geval wordt het pensioen ingevolge deze rijkswet verminderd in het geval dat de pensioenen gezamenlijk hoger zijn dan een bepaald bedrag, het zogenoemde grensbedrag.

Bij Wet van 14 juni 2001 (Stb. 364) tot wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (pensioenopbouw, waarde-overdracht en waarde-overname alsmede enige andere onderwerpen) is de samenloopbeperking van hoofdstuk 16, opgenomen in de artikelen 93 en 94, echter vervallen voor de Nederlandse situatie. Reden voor afschaffing van deze bepaling is gelegen in het vervallen van de verhoogde pensioenopbouw voor politieke ambtsdragers in Nederland en in het feit dat er een verband is te onderkennen tussen de samenloopbeperking en de verhoogde pensioenopbouw, waarbij de samenloopbeperking kan worden aangemerkt als een correctie op een onnodig hoge opbouw. Nu met de inwerkingtreding van de Wet van 14 juni 2001 die opbouw is afgeschaft, is er geen reden meer voor handhaving van de samenloopbeperking in de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Voor de Gouverneurs wordt niet beoogd de verhoogde pensioenopbouw af te schaffen. Er is op zichzelf geen enkele reden aan te sluiten bij de bovenvermelde wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers, die geldt voor politieke ambtsdragers in een ander deel van het Koninkrijk. Aangezien het niet de bedoeling is het bestaande pensioensysteem voor de Gouverneurs te wijzigen, is het nodig de bestaande samenloopbeperking te handhaven. Gezien het feit dat de artikelen 93 en 94 van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers zijn komen te vervallen, kan niet meer volstaan worden met een verwijzing naar deze bepalingen. Het is daarom uit een oogpunt van kenbaarheid noodzakelijk om de tekst van deze artikelen integraal – met enige aanpassingen – in de rijkswet uit te schrijven. Daarmee wordt verder tegemoet gekomen aan het beginsel dat verwijzingen naar Nederlandse wetgeving in rijkswetten zoveel mogelijk moeten worden beperkt.

Dit wetsvoorstel beoogt tenslotte het onderscheid weg te nemen dat de rijkswet van 20 december 1989 maakt naar geslacht van de Gouverneur. De rijkswet heeft als uitgangspunt de meer traditionele gedachte dat voorzien moet worden in het ouderdomspensioen van de gewezen Gouverneur dan wel zijn weduwe. Slechts bij uitzondering wordt rekening gehouden met de mogelijkheid van een (pensioen)uitkering aan een weduwnaar van een vrouwelijke Gouverneur. In de wet wordt dan ook met zoveel woorden genoemd de Gouverneur, zijn weduwe en het weduwepensioen. In de Nota naar aanleiding van het verslag betreffende het voorstel van rijkswet tot regeling van pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba (18 855 (R 1279)) stelde de minister voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken het niet wenselijk te achten vooruitlopend op vergelijkbare aanpassingen in de ABP-wet en de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers dat onderscheid op dat moment reeds weg te nemen. Daar in de algemene pensioenregelingen het onderscheid inmiddels is opgeheven, wordt dit ten aanzien van deze bijzondere pensioenregeling thans wel voorgesteld.

Teneinde de aanpassingen zo beperkt mogelijk te houden, is in het voorliggende voorstel de term nabestaande ingevoerd als geslachtsneutrale term, waarna in de tekst van de rijkswet begrippen als weduwe en weduwpensioen vervangen zijn door nabestaande en nabestaandenpensioen. Tevens zijn op verschillende plaatsen persoonlijke en bezittelijke voornaamwoorden vervangen door neutrale aanduidingen.

Het onderhavige voorstel heeft een hoog technisch karakter. Beoogd wordt de rijkswet slechts op die onderdelen aan te passen, waar dat in verband met een adequate uitvoering van de uitkerings- en pensioenregeling voor de thans nog fungerende Gouverneurs noodzakelijk is geworden. Een fundamentele herziening van de regeling wordt niet beoogd en is op dit moment ook niet gewenst. Het is bekend dat in de Nederlandse Antillen thans een discussie gaande is over de pensioenrechten van onder meer politieke ambtsdragers. Ook op Aruba vinden terzake debatten plaats. Of en in hoeverre deze discussies betekenis zullen moeten hebben voor de regeling van de pensioenen en uitkeringen van de Gouverneurs, kan pas worden vastgesteld als zij zijn uitgekristalliseerd. Daar is op dit moment nog geen zicht op. Te gelegener tijd zal worden gezien of er aanleiding bestaat het pensioenstelsel van de Gouverneurs te herzien in het licht van ontwikkelingen in het Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse stelsel.

Tenslotte is de tekst van de rijkswet met het oog op een betere toegankelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat bij de rijkswet van 12 december 1985 tot wijziging van een aantal bepalingen in de wetgeving van het Koninkrijk in verband met het verkrijgen van de hoedanigheid van land in het Koninkrijk door Aruba (Stb. 1985, 660) reeds een aantal toevoegingen aan de rijkswet van 20 december 1989 (Stb. 1990, 15) werd ingevoerd. De artikelen 1, onder a, 2, tweede lid, 19, derde lid, 22 en 24 werden bij de eerder bedoelde wet van 1985 aangepast.

#### *Artikelsgewijze toelichting*

### **ARTIKEL I**

Onder A wordt aan de begripsomschrijving toegevoegd het begrip nabestaande, dat in het vervolg de begrippen weduwe en een enkele keer weduwnaar vervangt. De omschrijving van het woord reglement is uit de begripsomschrijving verwijderd, omdat dit begrip slechts in de omschrijving van het begrip Gouverneur voorkomt. In verband hiermee is de begripsomschrijving van «Gouverneur» aangepast. Ten gevolge van de strekking van dit voorstel is de ratio van artikel 10 weggefallen. Dit artikel kan daarom vervallen.

### **ARTIKEL II EN IV**

Beoogd wordt de onderhavige regeling van toepassing te doen zijn op gewezen Gouverneurs en hun nabestaanden die na het tijdstip van inwerkingtreding van deze rijkswet, te weten 1 januari 2002, tot een uitkering of pensioen gerechtigd zullen worden. Het is niet de bedoeling een wijziging aan te brengen in de reeds ingegane pensioenen en uitkeringen van gewezen Gouverneurs en hun nagelaten betrekkingen. Tegen het verlenen van terugwerkende kracht aan deze rijkswet behoeft geen bezwaar te

bestaan, omdat deze rijkswet, naast redactionele wijzigingen, voor de rechthebbenden slechts begunstigende bepalingen bevat.

### **ARTIKEL III**

Gelet op de kenbaarheid van de tekst van deze rijkswet is het wenselijk om na totstandkoming van de onderhavige wijziging de integrale tekst van de Rijkswet houdende regeling van pensioenen en uitkeringen aan Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba opnieuw te publiceren.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
G. M. de Vries