

## Eindverslag der Commissie van Rapporteurs over het ontwerp van wet n°. 204.

EINDVERSLAG DER COMMISSIE VAN RAPPORTEURS over de ontwerpen van wet tot pensionneering van gemeenteambtenaren en van hunne weduwen en weezen. (204 Tweede Kamer.)

Nadat het Voorloopig Verslag der Commissie aan de Regeering was medegedeeld, is van haar ontvangen de navolgende

## MEMORIE VAN ANTWOORD.

## Algemeene beschouwingen.

§ 1. De Regeering heeft met groote instemming gevolgd de zoo duidelijke en tevens beknopte uiteenzetting van de voordeelen welke deze wetsontwerpen den gemeenten en haren ambtenaren zullen brengen.

Eenige leden die in twijfel trokken, of het motief voor een ingrijpen van den wetgever wel kan ontleend worden aan de noodzakelijkheid om den moreelen plicht tot pensionneeren in te scherpen, erkenden echter het andere motief voor Rijksbemoeiing in deze als volkomen geldig. Dreigend verlies van pensioensanspraken zal — zoo redeneerden zij terecht —, tot schade voor den dienst en voor hem zelf, menig ambtenaar terughouden van verwisseling zijner betrekking.

De ondergeteekenden geven gaarne toe, dat deze laatste overweging een gewichtigen rechtsgrond bevat welke 's wetgevers tusschenkomst wettigt. Maar daarnevens moeten zij blijven volhouden, dat, althans volgens het tegenwoordig algemeen gevestigd inzicht, zorg voor den ouden dag en voor de nagelaten betrekkingen harer ambtenaren tot de moreele verplichtingen der gemeenten behoort en dat derhalve waar een zeer aanzienlijk aantal zich van die verplichting niet doordrongen betoonde, ook uit dezen hoofde de wetgever eene taak te vervullen heeft.

§ 2. Onder dagteekening van 30 Augustus 1910 werd het bekende rapport van de heeren MULDER en Zoot ingediend, waarvan de conclusiën metterdaad verbijsterend mochten heeten. In ruimen kring won tengevolge hiervan de overtuiging veld, dat van pensionneering der gemeenteambtenaren, hoe wenschelijk ook op zich zelve, uit geldelijke overwegingen moest worden afgezien. De tweede ondergeteekende heeft trouwens niet mogen nalaten in de vergadering der Tweede Kamer van 16 December 1910 op het drukkende der bewuste conclusiën de aandacht te vestigen.

Daar intusschen de Regeering, zoo eenigszins mogelijk, deze hoogst belangrijke aangelegenheid tot een goed einde wenschte te brengen, heeft zij wetsvoordrachten ontworpen, waardoor de lasten, over vele schouders verdeeld, niet al te zwaar zouden drukken. Het spreekt van zelf, dat hiermee een geruime tijd gemoeid was en daar ook de wetsvoorstellen zelf, tengevolge van de zeer ingewikkelde materie, technisch tot de moeilijkste vraagstukken aanleiding gaven, valt het veeleer te verwonderen dan te misprijzen, dat nog vóór het einde van 1912 het voorstel de Staten-Generaal heeft kunnen bereiken. Indien verschillende gemeentebesturen van te voren gehoord hadden moeten worden, dan zou, naar met zekerheid kon zijn voorspeld, deze legislatieve periode zijn voorbijgegaan, zonder dat de door ieder gewenschte voorziening ware tot stand gekomen. De Regeering heeft zich te gewilliger de critiek getroost welke het niet-raadplegen uitlokte, omdat zij overtuigd blijft het hogere boven het lagere belang te hebben gesteld. Immers aangaande de techniek — de ondervinding heeft het geleerd — zouden hoogstwaarschijnlijk slechts weinig behartigenswaardige wenken zijn gegeven, terwijl aan de overige bezwaren, daargelaten nog dat deze gewoonlijk eerst in een later stadium ten volle onder de oogen worden gezien, nog voldoende kon

worden tegemoet gekomen tijdens het gemeen overleg met de Staten-Generaal. De ondergeteekenden zijn dan ook zeer erkentelijk voor de waardeering, die hunne ontvankelijkheid voor denkbeelden welke min of meer van den aanvankelijken opzet afweken, heeft gevonden.

§ 3. Bij het beoordeelen van de financieele gevolgen der ontwerpen, moet men allereerst eene scheiding maken tusschen de gemeenten die thans reeds in de pensionneering voorzien en de gemeenten die tot dusver nalatig bleven zich van dezen plicht te kwijten.

De eerste worden, mits natuurlijk de voorziening voldoende is, niet alleen niet van slechter conditie, maar zullen zelfs, tengevolge van de aanzienlijke Rijksbijdrage voor inkoop van weduwen en weezenpensioen, niet weinig worden gebaat. Baarde aanvankelijk de overgang van het oude naar het nieuwe stelsel sommigen besturen eenige zorg, zoowel door de wenken welke de Nota naar aanleiding van het Verslag der Tweede Kamer gaf, als door de sedert geschonken bevoegdheid om voor de fungerende ambtenaren het bestaande stelsel te behouden, zijn alle reële bezwaren ook uit dezen hoofde weggevaagd. De overgang van het z.g. omslag- naar het premiestelsel kan immers geene moeilijkheden geven, omdat het zéér geleidelijk vermag te geschieden. Dat het laatste verdere voorkeur verdient boven het eerste, is herhaaldelijk aangetoond en trouwens evident. Immers de steeds klimmende pensioenslast legt op het nageslacht een druk van welken het omslagstelsel geheel ten onrechte het thans levende geslacht ontlast. Zeer terecht hebben dan ook de meeste gemeentebesturen die weduwen- en weezenpensionneering invoerden, zich van deze waarheid doordrongen betoond.

Ten slotte is de opmerking, dat de ambtenaren van gemeenten, die reeds eene voldoende regeling bezitten, het recht van keuze zoude missen, niet geheel juist. Dat recht is slechts opgeheven voor de zoodanige, die tengevolge van de nieuwe wet geen hogere bijdrage zullen hebben te betalen.

Alleen ten aanzien van de tot dusver nalatige gemeenten kan derhalve de vraag gesteld worden, of de geldelijke gevolgen niet al te bezwarend zullen zijn. Dat de Staat om het antwoord hierop beslist ontkennend te doen luiden, op nóg ruimer schaal dan beoogd wordt, zou moeten bijdragen, valt ten sterkste te ontkennen. Gedurende niet minder dan 40 jaren zal jaarlijks f 450 000 uit de Staatskas worden bijgepast voor eene zaak, welke eigenaardig eene gemeentelijke is. Immers de zorg voor haar eigen ambtenaren rust op de gemeente en de tegenwerping, dat dit onderdeel van den Staat ook werkzaamheden verricht in het algemeen belang, is reeds lang tot hare onwaarde teruggebracht.

De eerste ondergeteekende heeft daarom zich ten sterkste verzet tegen elke poging welke zich er op richtte de schatkist nog krachtiger aan te spreken dan reeds zal geschieden.

Op de gemeenten komt dus te rusten de verplichting om voor inkoop van eigen pensioen bij te dragen en de doorlopende korting voor eigen en weduwen- en weezenpensioen te voldoen, zij het ook dat zij deswege voor belangrijke sommen verhaal heeft op hare ambtenaren. Dat dit verhaal onder alle omstandigheden eene onverhaalbare vordering zou blijken, is eene voorspelling welke elken grond mist. Niets pleit er tegen om behoorlijk bezoldigde ambtenaren, die tot dusver van voorziening tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en van overlijden verstoken waren, op redelijke wijze te doen bijdragen in de kosten welke zoodanige voorziening meebrengt. De ondervinding in menige gemeente met de invoering van eene pensionneering opgedaan, leert dan ook, dat velen, ja verreweg de meesten, zich gaarne zoodanig offer getroosten. Natuurlijk hangt het van plaatselijke omstandigheden af, in hoeverre

eene gemeente haren ambtenaren meent te moeten tegemoet komen. Betracht zij daarbij de redelijkheid en wordt zij desondanks te zwaar gedrukt, andermaal komt 's Rijks kas te hulp. Een vast systeem aan te geven, waarnaar die hulp zal worden verstrekt, is uit den aard der zaak onmogelijk. Intusschen heeft de tweede ondergeteekende in de vergadering der Tweede Kamer van 8 Mei j.l. reeds zooveel mogelijk aangeduid, langs welke lijnen zich die hulp zal hebben te bewegen. Daaruit blijkt, dat het in de bedoeling ligt om niet al te karig in deze tewerk te gaan, maar nog scherper te omlijnen, welke gemeente wél, welke niet van dezen buitengewonen bijstand zal kunnen profiteren, schijnt niet mogelijk.

In verband hiermee kan het zwijgen worden gedaan tot de opmerking, dat herziening van de wet van 24 Mei 1897 (*Staatsblad* n°. 156) vooraf had moeten gaan aan de pensionneering. Daargelaten nog of de uitkomst eene zoodanige zou zijn geweest, dat alle gemeenten den nieuwen last zouden vermogen te dragen, zorgen de ontwerpen op alleszins afdoende wijze voor tegemoetkoming aan waarlijk noodlijdende gemeenten. Overigens zij herinnerd aan hetgeen de tweede ondergeteekende in de Tweede Kamer in zake de financieele verhouding tusschen Rijk en gemeenten opmerkte, terwijl ten slotte zeker nog wel de aandacht mag worden gevestigd op het feit, dat reeds vier jaar geleden een wetsontwerp tot verruiming van het plaatselijk belastinggebied is ingediend.

Dat den gemeentebesturen te korte tijd van beslissing zou zijn gegund, welk stelsel te aanvaarden en om de noodige geldelijke voorzieningen te treffen, kan niet worden toegegeven. Het spreekt van zelf, dat niet een al te ruime tijd kan worden toegestaan om na de invoering der wetten zich aan hare bepalingen aan te passen. Een termijn van drie, respectievelijk zes, maanden schijnt ook hierom lang genoeg, omdat men men zich sedert de beslissing der Tweede Kamer heeft kunnen voorbereiden op de mogelijkheid van hare totstandkoming. Zelfs is gebleken, dat vele gemeentebesturen, reeds lang vóór de behandeling in de andere Kamer, zich ten volle rekenschap hebben gegeven van de taak welke uit deze wetten voor hen zou voortvloeien.

Voor de vrees, dat vele der laagst bezoldigde ambtenaren zich genoopt zullen gevoelen gebruik te maken van de bevoegdheid welke art. 61 Ontwerp I verleent, behoeft geen reden te bestaan. Reeds hierboven en ook vroeger is n.l. er op gewezen, dat redelijke steun der gemeente om den overgang te vergemakkelijken, op zich zelf geen aanleiding behoeft te wezen om den buitengewonen Rijks- onderstand te onthouden. Afgezien hiervan ligt het voor de hand, dat eene gemeente die voldoende in staat is voor hare ambtenaren te zorgen, bij inderdaad bestaande onmacht, hun tegemoet komt. Het toezicht, dat gedeputeerde staten op de voorzieningen ter uitvoering van deze wet zullen uitoefenen, staat, waar nodig, er borg voor, dat ook in deze de redelijkheid zal worden betracht.

Over de voordeelen van het omslag- boven het premiestelsel is hierboven nogmaals gesproken.

Waarom niet ook voor de toekomstige ambtenaren den gemeenten vrijheid is gelaten om zelve de pensionneering ter hand te nemen is in de Memorie van Antwoord en in de Nota naar aanleiding van het Verslag aan de Tweede Kamer uiteengezet.

Een wettelijk voorschrift waardoor de gemeenten eenvoudig werden verplicht voor de pensionneering zorg te dragen, zou heel wat ingewikkelder zijn dan de leden die dit denkbeeld verdedigden, blijkbaar onderstellen, Immers er zouden doeltreffende voorzieningen zijn te scheppen voor de rechten welke den ambtenaren moeten verzekerd worden, voor de verplichtingen die hun kunnen worden opgelegd, voor de verschillende casusposities welke zich kunnen voordoen bij overgang in rijks- of anderen gemeentelijken dienst enz. M. a. w. er zou een complex

bepalingen zijn te scheppen, welkig minder ingewikkeld dan thans, terwijl bovendien dan nog de noodige waarborgen zouden zijn te schenken, waardoor de naleving voldoende verzekerd werd. Juist dit laatste punt zou allicht groote moeilijkheden meebrengen, zoodat de vraag ten volle gewettigd schijnt, of niet het Regeeringsvoorstel ver de voorkeur verdient.

Trouwens de voordeelen welke worden opgesomd als aan het aanbevolen stelsel verbonden, zijn van veel minder betekenis dan men oppervlakkig wellicht meent.

*Ad 1um.* Belangrijke wijzigingen in de verordeningen behoeven de gemeenten niet te brengen. Zij kunnen ze óf geheel afschaffen, óf ze c.q. voor de fungerende ambtenaren alleen, met het oog op hogere aanspraken, min of meer gewijzigd handhaven, terwijl, gelijk boven nogmaals is aangetoond, de uitgaven niet zullen vermeerderen, maar afnemen;

*Ad 2um* het premiestelsel verdient, gelijk mede ook in deze Memorie is betoogd, ver de voorkeur boven het omslagstelsel, terwijl de moeilijkheden aan den overgang van het eene naar het andere systeem verbonden, geheel zijn te ondervangen;

*Ad 3um* op de autonomie der gemeenten zou het aanbevolen stelsel evenveel, of liever — men zie de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer — even weinig inbreuk maken als het Regeeringsvoorstel.

Ten slotte het argument, dat de kleine gemeenten minder bijdrage van de ambtenaren zouden kunnen vorderen dan de groote steden. Wellicht zou dit practisch mogelijk blijken, indien zich een groot aantal kleine gemeenten verbonden, maar zoodanige samenwerking ware niet te wachten. Afgezien hiervan, is er terecht bij de behandeling in de Tweede Kamer op gewezen, dat voor een zoo groot algemeen belang alle gemeenten bereid moeten zijn, enige opoffering zich te getroosten. Wat voor de gemeenten geldt, geldt a fortiori voor hare ambtenaren, die door de nieuwe wetten zóó zeer gebaat zullen worden.

§ 4. Tegenover mogelijke uitbreiding van administratie in het overgangs-tijdperk — overigens slechts een gevolg van een ook in het Voorloopig Verslag zelf toegejuicht, door de Regeering overgenomen amendement — staat, dat op den duur de thans in groote gemeenten bestaande pensioensbureaux belangrijk kunnen worden ingekrompen.

§ 5. De zeer ingewikkelde materie maakt het niet altijd mogelijk pensioens-bepalingen zóó sober te redigeeren, dat zij voor ieder bij den eersten aanblik verstaanbaar zijn. Overigens meenen de ondergeteekenden, dat de vragen waartoe de redactie van sommige artikelen kan hebben geleid, hieronder hare beantwoording vinden.

## Artikelen.

### WETSONTWERP I.

#### Art. 2.

De belangen van hen die zijdelingsche gemeente-diensten verrichten, zullen met sympathie worden overwogen.

Zij die eene „wedde” uit gemeentelijke inkomsten genieten, worden als gemeente-ambtenaren beschouwd. Het bedrag dier wedde is, volgens art. 18 Ontwerp I, de pensioensgrondslag. Het spreekt dus van zelf, dat inkomsten van elders *niet* in den grondslag worden opgenomen.

## Eindverslag der Commissie van Rapporteurs over het ontwerp van wet n°. 204.

H, 3de lid, 1°. art. 63. Eene periodieke verhooging van wedde zal, gelijk duidelijk blijkt b.v. uit art. 19, aanstonds van invloed zijn op den pensioensgrondslag. De bepaling van het ononderbroken genot gedurende ten minste vier jaren, doelt alleen op wisselende inkomsten, welke — men vergelijkte de uitdrukking „eene tijdelijke te zijn geweest” — ex post kan worden toegepast. Hiermee vervallen, zien de ondergeteekenden wèl, de overige in dit verband gemaakte opmerkingen.

Het woord „beloeningen” in art. 63 zal, ingevolge het laatste lid van art. 62, worden uitgelegd door den Minister van Financiën op advies van den Pensioenraad. Uit laatstgenoemd artikel blijkt, dat het tijdvak waarover is betaald, ook meetelt voor pensioen. Waar het hier tijdvakken geldt vóór de in werking treden der wet verstreken, moest eene ruime uitdrukking gekozen worden.

**Art. 3.**

Over het verband tusschen de Invaliditeitswet en deze ontwerpen is bereids overleg met den Minister van Landbouw, Nijverheid en Handel geopend.

a. De 65-jarige en, in uitzonderings-gevallen, de 55-jarige leeftijd moest gekozen worden om niet de overeenstemming met de burgerlijke pensioenwet prijs te geven.

De algemeene maatregel van bestuur is vrij, alle betrekkingen welke het wenschelijk maken de pensionneering reeds op 55-jarigen leeftijd te doen intreden, op te noemen. Maar het ligt voor de hand, naar analogie van de bestaande wetgeving, dat bij de keuze vooral de lichamelijke inspanning, welke de vervulling eischt, den doorslag zal geven.

**Art. 4.**

Ten einde het hooger beroep van de medische uitspraak onder geen omstandigheden te belemmeren, is het fonds met de kosten belast. Trouwens de burgerlijke pensioenwet heeft in art. 5, voorlaatste lid eene gelijksoortige voorziening getroffen.

**Art. 5.**

3de lid. Men zie het hierboven opgemerkte.

**Art. 7.**

Iste lid. Het woord „verregaande” in art. 8 burgerlijke pensioenwet en in art. 62, 4°. der L. O.-wet schijnt, zoowel op achteloosheid als op plichtverzuim te doelen. Ten einde hier elken twijfel af te snijden, is het woord herhaald.

**Art. 22.**

Gelijk uit het tweede lid blijkt, zal de pensioensgrondslag tegelijk met de belooning voorloopig worden bepaald. Daaruit volgt, dat wie de belooning vaststelt, ook den grondslag voorloopig regelt. Indien nu b.v. Burgemeester en Wethouders een ambtenaar aanstellen en binnen de door den gemeenteraad getrokken grens zijne wedde vaststellen, zijn zij het gezag dat den grondslag voorloopig regelt.

Art. 71, derde lid zegt, dat „tenzij deze wet iets anders bepaalt” alle besluiten worden genomen door den gemeenteraad en dan onderworpen zijn aan de goedkeuring van Ged. Staten. In art. 22 staat men voor een dergelijk uitzonderingsgeval, zoodat dus de vaststelling van een pensioensgrondslag de goedkeuring van Ged. Staten niet zal behoeven. Hiermede vervallen de controversen welke sommige leden meenden op het spoor te zijn.

**Art. 53.**

De redenen, waarom de belegging van kapitalen in het ontwerp is geregeld op de thans weder bestreden wijze, zijn ontwikkeld op bladz. 14/15 der Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer. De ondergeteekenden meenen, waar de daar aangevoerde argumenten geen weerlegging vonden, te mogen volstaan met daarop nogmaals de aandacht te vestigen.

**Art. 68.**

De tijd in dienst van de gemeente doorgebracht, die zelf de pensioenen wenschte te betalen, zal, pondspondsgewijze berekend, het aandeel bepalen. In het gestelde voorbeeld zal dus gemeente B  $\frac{11}{15}$  van f 800 hebben bij te dragen.

**Art. 71.**

Herziening der verordeningen, die hogere pensioenaanspraken geven dan deze wet, is noodig, omdat immers alleen het meerdere gewaarborgd moet worden. In verband daarmee zal echter in menig geval tevens herziening van bijdragen en ook van de regeling van pensioen, diensttijd, grondslag enz. niet kunnen uitblijven. Een en ander beoogt het eerste lid van art. 71 te verzekeren met eerbiediging zooveel mogelijk van bestaande aanspraken op hooger of vroeger pensioen dan de ontwerpen in uitzicht stellen.

## WETSONTWERP II.

**Artt. 6, 7, 8.**

Van uiterst deskundige zijde is de verzekering verkregen, dat het verhoogde weduwen-pensioen zeer wel door het fonds betaald zal kunnen worden bij den tegenwoordigen financiëleen opzet. Mocht onverwacht en onverhoopt deze voorspelling eens worden beschaamd, dan zal te overwegen zijn wat dan te doen staat. Uit den aard der zaak hangt de voorziening dan af van de omstandigheden welke zich voordoen.

De Minister van Financiën,

KOLKMAN.

De Minister van Binnenlandsche Zaken,

HEEMSKERK.

De Commissie van Rapporteurs heeft gemeend met de mededeeling van dit Antwoord aan de Vergadering haar Eindverslag te kunnen sluiten.

Vastgesteld den 13den Juni 1918.

VAN LAMSWEERDE.

VAN DER DOES DE WILLEBOIS,

DE GLJSELAAR.

VAN DEN BERG.

DE VOS VAN STEENWIJK.