

“Niet betaalde pensioenen”

Een lacune in de dekolonisatie van voormalig
nederlands–nieuw–guinea?

*Samenvatting van deze studie is bestemd voor informatie aan de
betrokkenen in Papua Barat*

Door
Judith Scherrenberg
Ron van Overhagen

September/december 2003

1 VOORWOORD

De stichting Duurzame Samenleving Papua Barat (SDSP) zet zich al jaren in voor de belangen van Papoea's in Papua Barat. Nederlands–Nieuw–Guinea is voormalig koloniaal gebied van het Nederlands Koninkrijk. Door deze koloniale periode voelen vele Nederlanders, die daar vroeger naar uitgezonden zijn geweest, nog verwantschap met de Papoea's.

Uit dien hoofde heeft de stichting een verzoek neergelegd bij Akkermans & Partners Cognitief om een onderzoek te verrichten naar de pensioenrechten vanuit Nederland van Papoea's uit de koloniale periode.

Wij, Ron van Overhagen en Judith Scherrenberg, hebben dit verzoek als afstudeeronderwerp opgepakt. Wij waren beiden in eerste instantie aangetrokken tot dit onderwerp omdat wij als Nederlanders vrijwel niets weten van ons koloniale verleden. Tezamen met de vraag of er pensioenrechten waren voor de Papoea's was het een bijzonder leerzaam, leuk en bevredigend onderzoek.

Ten behoeve van de betrokkenen in Papua Barat is dit uittreksel gemaakt van de oorspronkelijke studie, met daarin, de voor hen belangrijke opbouw van de conclusies.

2 Inleiding

2.1 Algemeen

Als afsluiting voor onze studie voor Master in Arts of Pensions and Life insurance (MPLA) schrijven wij deze scriptie. Deze studie leidt op tot breed georiënteerde pensioenspecialisten. Dit klinkt wat paradoxaal, maar binnen de opleiding komen vele aspecten van het pensioen- en levensverzekeringsvak aan de orde. Hierdoor zijn wij niet alleen ingevoerd in de fiscale aspecten, maar ook in civiel juridische, verzekeringstechnische, actuariële en internationale aspecten. Akkermans & Partners Cognitief is geaccrediteerd tot het opleiden tot de titel MPLA.

2.1.1 Nederlands–Nieuw–Guinea

Nederlands–Nieuw–Guinea heeft in de loop van de jaren vele namen gekend. Nu wordt het meestal aangeduid als Papoea of Papoea Barat (Papoea West). In deze scriptie zullen wij dit gebied aanduiden als Nederlands–Nieuw–Guinea omdat dat de toepasselijke naam was aan het begin van de periode die wij onderzoeken voor de overdracht aan de Verenigde Staten van Indonesië

2.1.2 Stichting Duurzame Samenleving Papua Barat

De Stichting Duurzame Samenleving Papua Barat (SDSP) is politiek en religieus neutraal en stelt zich onafhankelijk op. Het doel van de stichting is om een duurzame en meer structurele ontwikkeling van de bevolking en de natuur voor langere termijn in Papoea te bewerkstelligen, door plaatselijke ideeën te steunen en uit te bouwen.

2.2 Aanleiding voor de SDSP tot het onderzoek

Van Papoea's en anderen ontving de stichting zeer geregeld verzoeken om aanvragen in te dienen voor pensioenuitkeringen vanuit Nederland naar Papoea. De Papoea's stelden zich op het standpunt dat zij premies betaald hadden en uit dien hoofde ook recht hadden op een pensioenuitkering. Tot op heden zijn verzoeken met deze strekking steeds door de Nederlandse Overheid afgewezen en werd de verantwoordelijkheid afgewenteld op Indonesië.

Naast de aanvragen voor pensioen bij de SDSP hadden ook andere stichtingen sinds 1980 met regelmaat vragen gekregen van Papoea's omtrent hun pensioenrechten uit de Nederlandse koloniale periode. Vele Papoea's waren en zijn ervan overtuigd dat zij aanspraak konden of kunnen maken op pensioenen uit Nederland. Bemiddelaars in Papoea benaderden Papoea's en beloofden voor veel geld dat zij zouden "regelen" dat hun pensioen alsnog uit Nederland betaald zou worden. Daarom wil de SDSP duidelijkheid over de pensioensituatie.

2.3 Motivatie

Als Nederlander weet men in het algemeen uitermate weinig van de dekolonisaties. Deze studie is boeiend door de combinatie van historisch perspectief en juridische pensioendocumentatie. Bovendien is het motiverend dat een groep mensen werkelijk belang heeft bij de uitkomst, welke deze ook moge zijn.

2.4 Doelstelling van de scriptie

Dit onderzoek richt zich op de pensioenrechten waarop de voormalig inheemse ambtenaren aanspraak menen te kunnen maken en wel specifiek op diegenen die in de periode tot 1962 dienst deden in Nederlands-Nieuw-Guinea. De primaire doelstelling van deze scriptie is duidelijkheid te verschaffen over de pensioenrechten van de Papoea's. Hierbij wordt het onderzoek gebaseerd op de ten tijde van de dekolonisatie geldende wetgeving. Hierbij denken wij bijvoorbeeld aan de koloniale pensioenreglementen, de Wet op het Nederlanderschap en de verdragen rond de overdracht. Wij plaatsen dit in een historisch kader om de context duidelijker te maken. Het moment van overdracht aan de UNTEA (United

Nations Temporary Executive Authority) en daarna aan Indonesië en de juridische gevolgen voor de pensioenregeling komen uitgebreid aan bod.

2.4.1 Bronnenonderzoek

Voor het verkrijgen van de informatie bezochten wij het Nationaal Archief, benaderden we SAIP (Stichting Administratie Indonesische Pensioenen te Heerlen), die de archieven namens het Ministerie van Binnenlandse Zaken beheert.

Daarnaast heeft de SDSP diverse dossiers ter beschikking gesteld waaruit wij concrete zaken konden beoordelen.

2.4.2 Analyse van feiten en omstandigheden

Een belangrijk onderdeel van het onderzoek zal uitgebreide analyse zijn van de feiten en omstandigheden waaruit destijds, tot 1962, de vermeende pensioenaanspraken van de inheemse bestuursambtenaren zijn ontstaan. Voor deze kwestie is de aard van de dienstbetrekking van belang, de juridische positie van werkgever en werknemer en de aard en omvang van de eventuele pensioenaanspraak.

2.4.3 Actuariële en valutaire aspecten

2.5 Opbouw van het rapport

Dit uittreksel van de scriptie moet voor het betrokken publiek toegankelijk zijn. Na het plaatsen van een historisch en politiek kader komen de juridische aspecten aan bod.

Daarom wordt nader ingegaan op de wijze waarop een pensioentoezegging tot stand pleegt te komen in een arbeidsovereenkomst, waaruit een pensioentoezegging bestaat en wat de rol is van de betrokken partijen. Met name de nakoming van pensioenverplichtingen, rechtsgelijkheid tussen groepen werknemers en de bescherming van de rechten van begunstigen werken wij nader uit. Deze aspecten zijn juridisch van aard en worden op de verschillende onderdelen onderzocht en beschreven. Zaken als toetredingsleeftijd, vaststelling van het pensioengevend salaris, de

onderdelen van de pensioenregeling en de pensioengerechtigde leeftijd komen hierin aan de orde. Nadat de aard en omvang van de pensioenaanspraken conform de toenmalige regels zijn vastgesteld, wordt nagegaan hoe en op welke basis de rechten eventueel werden overgedragen

Daarna beschrijven wij in het actuariële en valutaire hoofdstuk op welke wijze het pensioen werd gefinancierd. We geven een rekenvoorbeeld van hoe de pensioenpremies en de andere werknemerslasten werden verrekend. Tenslotte onderzoeken wij of er op enige wijze gecompenseerd werd voor de ingelegde premie-guldens (hard) waarvoor rupiah's (zacht) (IDR) werden uitgekeerd.

2.6 Verwachtingen

Op basis van het dossier zoals ons dat door de SDSP ter beschikking is gesteld verwachten wij niet dat de Nederlandse overheid binnenkort pensioenen gaat uitkeren aan de Papoea's die niet naar Nederland zijn gekomen. Alle eerdere zaken lijken niet positief uit te vallen. Wel is het onze taak te onderzoeken waarom de afwijzingen telkenmale terugkomen.

Historische en Politieke Aspecten

De historie kent een lange periode van kolonisaties waarin overzeese gebiedsdelen aan het Nederlandse Koninkrijk werden toegevoegd. De dekolonisatie van Nederlands-Nieuw-Guinea vond plaats nadat al eerder, op 27 december 1949, Indonesië haar zelfstandigheid had verkregen. Hoewel Nederland de volledige zelfstandigheid op termijn van Nederlands-Nieuw-Guinea nastreefde, werd men onder internationale druk gedwongen om Nederlands-Nieuw-Guinea aan Indonesië over te dragen

Per 1 mei 1963 werd het bestuur door UNTEA definitief overgedragen aan Indonesië

Uitgangspunten Reglement

Zoals vrijwel alle vanuit Nederland geïnitieerde pensioenregelingen had ook voor deze regeling de Pensioenwet van 1922 als uitgangspunt genomen.

Veel elementen uit deze wet zijn overgenomen, hetgeen ons logisch lijkt om dubbel werk en juridische fouten te voorkomen.

Er zijn echter enkele significante verschillen.

In de Pensioenwet is opgenomen dat er een mogelijkheid is tot toekenning van een uitgesteld pensioen aan eenⁱ:

- a. Op eigen verzoek ontslagen ambtenaar met een dienstdtijd van tenminste 10 jaren;
- b. Niet op eigen verzoek ontslagen ambtenaar met een dienstdtijd van tenminste 7 jaren.

Dit verschil in dienstdtijd komt niet voor in het Nederlands–Nieuw–Guinea pensioenreglement van 1958.

De pensioenleeftijd op basis van de Pensioenwet 1922 is aanmerkelijk hoger, namelijk 65 jaar behalve in enkele uitzonderingsgevallen.

In Nederland bestond een recht op bijzonder weduwepensioen bij hertrouwen of bij scheiding. Dit recht bestond niet bij het Nederlands–Nieuw–Guinea pensioen

De bovengenoemde punten zijn slechts een impressie van de verschillen. Het voert in het kader van dit verslag te ver om de vergelijking volledig te maken. In de volgende paragraaf bespreken wij wel de politieke overwegingen rond de verschillen in regeling en de implicaties zoals door diverse Tweede Kamerleden verwoord.

2.6.1 Papoea's

Het aantal Papoea's dat in overheidsdienst was als landsdienaar en wiens rechten en aanspraken werden overgenomen door de Indonesische overheid hebben wij niet kunnen achterhalen. Omdat wij geen informatie uit Indonesië kunnen verkrijgen. Wel hebben we enkele dossiers van SDSP ter beschikking gesteld gekregen van Papoea's die aanspraken maken. Deze behandelen we in het actuariële hoofdstuk.

2.6.2 Tegenwoordige stand

Er is een aantal mensen dat nu nog wel uitkering uit Nederland ontvangt. Dit betreft met name weduwen van voormalige landsdienaren en de maatschappelijke Nederlanders uit Indonesië en Nederlands–Nieuw–Guinea.

In het hoofdstuk actuariael kunt u meer lezen over hun uitkeringen en levensverwachtingen

2.7 Korte historie SAIP

2.7.1 Ontstaansgeschiedenis

In het begin van de 20^e eeuw zijn voor de betaling van de Indische pensioenen in Indonesië fondsen gevormd. Door de enorme instroom van gepensioneerden na de oorlog door vroegtijdige pensionering wegens letsel in de kampen en tijdens de oorlog opgelopen verwondingen, waren de meeste fondsen niet in staat aan hun verplichtingen te voldoen. De tekorten moesten door de Indische regering worden bijgepast. Als gevolg van de soevereiniteitsoverdracht op 27 december 1949 werden de fondsen eigendom van Indonesië. Onder druk van de belangenorganisaties in Nederland werden door de Nederlandse Regering garantiewetten geïnitieerd, die de rechten garandeerden zoals die luiden op de datum van de soevereiniteitsoverdracht.

Bij de tweede conferentie van de Ministers van de Nederlands Indonesische Unie nam Nederland ook de verplichting op zich om de weduwepensioenen en wezenonderstanden te betalen. De bezittingen van de Indische weduwen- en wezenfondsen kwamen hierdoor in Nederlandse handen.

Voor het beheer van die fondsen en voor de voldoening van de verplichtingen die uit de reglementen volgden werd op 19 juni 1951 een stichting in het leven geroepen. De Stichting tot Verzorging en Afwikkeling van Pensioenaangelegenheden betreffende gewezen overheids personeel van Indonesië en hun nagelaten betrekkingen.

De SAIP in de huidige vorm is de opvolgster van de Directie der Indische pensioenfondsen en van de stichting met de net genoemde lange naam. SAIP werd opgericht op 29 november 1955.

Doordat Indonesië in de loop van 1953 geen betalingen meer verrichtte, traden de Garantiewetten voor burger- en militair personeel in werking en werd de SAIP gevraagd de betalingen van diverse pensioenen te gaan uitvoeren.

De toekenning van de pensioenen bleef echter bij de ministeries

3 Juridische Aspecten

3.1 *Inleiding*

Allereerst is het interessant om stil te staan bij het begrip pensioenregeling zelf. In de normale omgang wordt onder het pensioen verstaan het ouderdomspensioen dat in het vooruitzicht wordt gesteld bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Feitelijk omvat het begrip pensioen meer dan dat: een pakket voorzieningen op het gebied van de risico's ouderdom, overlijden en arbeidsongeschiktheid.

Pensioenregelingen kennen veelal een verplicht karakter. Dit komt voort vanuit de vroegere verzorgingsgedachte waarin met name het belang van de bestrijding van armoede wordt aangegeven als een voorwaarde voor sociale stabiliteit in een land.

Uit het voorgaande moet blijken dat het van belang is om het probleem van de Papoea-Pensioenen duidelijk af te kaderen met een aantal uitgangspunten. Ten eerste zal moeten worden vastgesteld of er spraken is van een toezegging en hoe de regeling tot stand is gekomen. Ten tweede is een analyse van de inhoud van de eventuele toezegging van groot belang voor het bepalen van de aard en de omvang van de pensioenregeling. In de volgende paragraaf zullen deze zaken worden behandeld.

In het slot van deze inleiding nog een opmerking met betrekking tot de indeling van pensioenvoorzieningen. Er kan gesteld worden dat een eventuele pensioenregeling voor Papoea-ambtenaren beschouwd dient te worden als een oudedagsregeling. Van rechten vanuit de AOW, is geen sprake.

Hoewel de AOW is ingesteld voordat de overdracht van Nederlands-Nieuw-Guinea aan UNTEA in 1962 plaatsvond en Nederlands-Nieuw-Guinea destijds deel uit maakte van het Koninkrijk der Nederlanden, voldeed de Papoea-bevolking niet aan een belangrijke vereiste namelijk dat van Nederlands ingezetene. Feitelijk bestond het Koninkrijk uit verschillende landen met haar eigen bevolking, bestuur en wetgeving.

3.2 Pensioenreglement

In navolging van de Pensioenwet 1922 waarin voor de Nederlandse burgerlijke ambtenaren een nieuw pensioenreglement werd vastgesteld, is in 1926 een pensioenreglement opgesteldⁱⁱ voor de toezegging van pensioen aan de burgerlijke landsdienaren in Nederlands-Indië waarvan Nederlands-Nieuw-Guinea destijds nog deel uitmaakte. Na de soevereiniteitsoverdracht in december 1949 gingen alle rechten en plichten van het Gouvernement van Nederlands-Indië over op de Republiek Indonesië echter met uitzondering van het gebied van Nederlands-Nieuw-Guinea. Kort daarna zijn door de Nederlandse regering maatregelen genomen om het gezag voor het gebied van Nederlands-Nieuw-Guinea voort te zetten en te legaliseren. Het eerder genoemd pensioenreglement bleef van toepassing tot 1 januari 1957 en werd op 29 december 1958 met terugwerkende kracht opgevolgd door een nieuw reglement, het Pensioenreglement Nederlands-Nieuw-Guinea. Voor dit onderzoek is dit laatste reglement relevant en het wordt daarom hierna verder uitgewerkt.

3.2.1 Pensioengerechtigden

Volgens het reglement kwam een landsdienaar (burgerlijk ambtenaar, geen militair, in Nederlands-Nieuw-Guinea) voor opname in de pensioenregeling in aanmerking als werd voldaan aan de volgende voorwaarden:

- De landsdienaar diende de leeftijd van 18 jaar te hebben vervuld.
- Er diende sprake te zijn van een aanstelling in vaste dienst. Dit impliceert dat een landsdienaar die op contract was aangesteld, geen aanspraak op pensioen kon maken.
- De bezoldiging (het salaris) diende ten laste te komen van de begroting van het Gouvernement van Nederlands-Nieuw-Guinea. Hiermee is er een duidelijk onderscheid tussen de Nederlandse ambtenaren die lokaal dienden en diegenen die tijdelijk vanuit Nederland waren uitgezonden maar in dienst bleven van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- De deelnemer diende minimaal 10 jaar pensioendiensttijd te hebben vervuld om voor een eigen pensioen (oudedagspensioen) in aanmerking te komen. Voor situaties van arbeidsongeschiktheid en ten

aanzien van het weduwepensioen golden afwijkende, gunstiger bepalingen.

○

Het effect van deze bepalingen was dat alleen trouwe dienst werd beloond met een aanspraak op pensioen wat met name tot gevolg had dat inlandse landsdienaren veelal niet aan de eisen konden voldoen.

Indien er aanspraak op een zekere uitkering ontstaat, dan zijn voor de deelnemer nog een aantal andere bepalingen in het reglement opgenomen met betrekking tot de uitbetaling van de pensioenen. Deze zijn als volgt:

- Het pensioen dient te worden aangevraagd door gerechtigde zelf.
- Pensioenen worden maandelijks betaalbaar gesteld.
- Pensioenen mogen niet verpand of beleend worden.
- Voor gepensioneerden die buiten Nederlands–Nieuw–Guinea verblijven, wordt het pensioen tot het bedrag in Nederlandse courant uitbetaald.

3.3 Politieke overwegingen

De meeste verschillen bestonden al bij het pensioenreglement voor burgerlijke landsdienaren in Nederlandsch–Indië. Deze verschillen zijn goeddeels in stand gebleven behalve het uitgestelde pensioen. De regeling van Nederlands–Nieuw–Guinea is uitgebreid met het uitgestelde pensioen. De verschillen lijken te impliceren, dat de Nederlandse Overheid niet de bedoeling had om de Nederlands–Nieuw–Guinea regeling parallel te laten lopen met de Nederlandse Regeling; er zijn immers vanaf 1925 significante verschillen en deze blijven van toepassing, ook bij het nieuwe reglement.

3.3.1 Standpunt van de Nederlandse Regering

Uit een nota van 27 februari 1968, waarin het door de Nederlandse Regering gevoerde overzeese beleid ten aanzien van pensioen door de Staatssecretaris wordt verwoord blijkt het volgende: (het betreft het naoorlogse beleid)

“...sedert 1950 is het grondbeginsel van de Nederlandse Regering geweest, dat in de rechtspositie van gewezen Indische ambtenaren geen wijziging dient te worden gebracht en dat niet moet worden getornd aan de aan de Indische pensioenreglementen ten grondslag liggende uitgangspunten. Het

vorenstaande geldt in zijn algemeenheid eveneens ten aanzien van de regelingen, welke de rechtspositie bepaalden van degenen, die – zij het met de status van rijksambtenaar – in het voormalige Nederlands–Nieuw–Guinea in ambtelijke dienst werkzaam zijn geweest.”

In de nota staan vervolgens de historische ontwikkelingen verwoord. Wij vatten het hieronder samen.

Het voormalig Nederlandsch–Indië regelde ingevolge de Indische Staatsregeling zijn eigen aangelegenheden. Het bezat rechtspersoonlijkheid en de Staat der Nederlanden had ook voor de dekolonisatie geen aansprakelijkheid voor de rechten van de Indische ambtenaren. In 1949 is bij de Ronde Tafel Conferentie een overeenkomst gesloten, waarin onder meer werd bepaald, dat de rechten en verplichtingen van het Nederlandsch–Indische Gouvernement overgingen op de nieuwe soevereine staat. De eind 1949 in dienst zijnde burgerambtenaren gingen over in Indische dienst.

Vervolgens vat de staatssecretaris de ontwikkeling van de Garantiewetten voor de Indische pensioenen samen tussen 1950 en 1963. Daarna legt hij uit, dat als men het complex van rechten bekijkt van oude Indische pensioenreglementen, met alle aanverwante stukken dan blijkt dit in allerlei opzichten te verschillen van de voor de Nederlandse ambtenaren geldende pensioenregeling. Hij wijst op het niet bestaan van het uitgestelde pensioen, zoals hiervoor besproken.

Bij de afvloeiingsvoorwaarden die gesteld zijn in 1949 zijn de dienstitjeisen drastisch verlaagd en is de leeftijdseis vervallen, waardoor aanzienlijk meer en jongere voormalige Indische ambtenaren direct aanspraak konden maken op een pensioen. Hij vond dat de regeling daardoor in het voordeel van de Indische gepensioneerden uitviel.

Hij stapt over naar de Nederlands–Nieuw–Guinea pensioenen en verklaart zijn redenering eveneens van toepassing voor de Nederlands–Nieuw–Guinea–ambtenaren.

3.3.2 Bijstandskorps

De staatssecretaris gaat specifiek in op de instelling van het Bijstandskorps. Het Bijstandskorps is ingesteld met de wet van 25 mei 1962ⁱⁱⁱ en was bedoeld

voor Nederlanders die voor 25 mei 1962 in dienst waren van Nederlands-Nieuw-Guinea. Voor hen werden op deze wijze de rechten veilig gesteld. Het pensioen werd echter wel toegekend op basis van het pensioenreglement Nederlands-Nieuw-Guinea en niet op basis van de pensioenwet 1922. De pensioenen zijn wel welvaartsvast gehouden.

3.3.3 Papoea's

Het aantal Papoea's dat in overheidsdienst was als landsdienaar en wiens rechten en aanspraken werden overgenomen door de Indonesische overheid hebben wij niet kunnen achterhalen. Omdat wij geen informatie uit Indonesië kunnen verkrijgen in verband met de politieke gevoeligheid tussen Nederland en Indonesië in zijn algemeenheid, kunnen wij helaas hier geen onderzoek op doen. Wel hebben we enkele dossiers van SDSP ter beschikking gesteld gekregen van Papoea's die aanspraken maken. Deze behandelen we in het actuariële hoofdstuk.

3.3.4 Financiering

De pensioenregeling wordt jaarlijks vanuit de Gouvernementsbegroting gefinancierd. Er vond dus geen fondsvorming plaats en eventuele tekorten werden zonder meer door de Nederlandse overheid gedekt. De deelnemers dienden volgens het reglement een eigen bijdrage te betalen door middel van een percentage van de bezoldiging. Aan eigen bijdrage voor de aanspraak op het eigen pensioen werd 2% ingehouden, voor het weduwe- en wezenpensioen bedroeg de eigen bijdrage 5%.

3.3.5 Pensioenleeftijd

Zoals hier eerder is omschreven was er sprake van een enigszins flexibele leeftijd waarop men gebruik kon maken van de mogelijkheid tot pensionering. Vanuit de actieve dienst was de pensioenleeftijd 50 jaar indien tenminste een pensioendiensttijd van 10 jaar was vervuld. Latere pensionering betekende de mogelijkheid om het eigen pensioen verder op te bouwen tot maximaal 60% van de grondslag. Vanuit het pensioenreglement

werden ten aanzien van de pensioengerechtigde leeftijd nog de volgende situaties aangegeven:

- Voor ex-landsdienaren met een pensioendiensttijd van tenminste 10 jaar ging het eigen pensioen in op de leeftijd van 55 jaar. Hier is van sprake is van een premievrije aanspraak. Het ontslag zal dan hebben plaatsgevonden voor de 50 jarige leeftijd, dat immers de feitelijk reglementaire pensioendatum is.
- Een landsdienaar welke de voorafgaande 5 jaar onder zware omstandigheden te werk werd gesteld, daardoor voortijdig 'oud' werd en leed onder fysieke slijtage, kon op leeftijd 45 met pensioen. Hieraan werd een pensioendiensttijd van minimaal 15 jaar verbonden. Dergelijke betrekkingen werden bij een besluit 'houdende algemene maatregelen' als zodanig aangewezen.
- Een landsdienaar kon ongeacht de leeftijd in aanmerking komen voor pensioen, indien hem ontslag werd verleend in verband met arbeidsongeschiktheid, waarbij geen onderscheid werd gemaakt tussen klachten van fysieke en psychische aard. Landsdienaren welke hierdoor werden getroffen dienden wel een pensioendiensttijd van minimaal 5 jaren te hebben opgebouwd. Overigens geldt deze laatste bepaling niet indien de arbeidsongeschiktheid rechtstreeks het gevolg is van verwondingen, opgelopen tijdens de uitvoering van de betrekking.

3.3.6 Conclusie

Het Pensioenreglement Nederlands–Nieuw–Guinea is een helder document dat goed inzicht geeft in de aard en omvang van de pensioenrechten en eveneens in wie als gerechtigden kunnen worden beschouwd. De Papoea-landsdienaren die voldeden aan de criteria die voor opname in de regeling vereist waren, werden dan ook in de regeling opgenomen. Kortom, de rechten op pensioenaanspraken zijn duidelijk en geven weinig aanleiding tot discussie. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op de wijze waarop deze rechten uitoefenbaar zijn.

In de periode kort voor het verdrag van New York vond er een gebeurtenis plaats welke van belangrijke invloed was op de inrichting van het bestuur van

Nederlands–Nieuw–Guinea en met grote gevolgen voor de betrokken landsdienaren. Deze gebeurtenis betreft de instelling van een ‘Bijstandskorps van burgerlijke rijksambtenaren, dat bestemd is voor de dienst in Nederlands–Nieuw–Guinea’. In de wettekst was de bepaling opgenomen dat alleen Nederlanders tot lid van het bijstandskorps konden worden aangesteld, behoudens in eventueel bijzondere gevallen. Met betrekking tot deze bijzondere gevallen kan worden opgemerkt dat deze uitsluitend ter beoordeling waren aan de Minister van Binnenlandse Zaken en in overeenstemming met de Minister van Financiën.

De leden van het bijstandskorps waren vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet, op 1 oktober 1962, in dienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dit betekende direct een tweedeling in het bestand van landsdienaren. Een groot deel van de oorspronkelijke landsdienaren was thans lid van het bijstandskorps en maakte onderdeel uit van het Ministerie van Binnenlandse zaken terwijl de andere landsdienaren in dienst bleven van het Gouvernement van Nederlands–Nieuw–Guinea. Een ander logisch gevolg was de scheiding tussen Nederlandse en de Papoea–landsdienaren. Voor wat betreft de aard van de pensioentoezegging bleef de eenheid bewaard: de leden van het bijstandskorps werden geen ambtenaar in de zin van de Pensioenwet 1922 en het Pensioenreglement Nederlands–Nieuw–Guinea werd op de leden van het Bijstandskorps van toepassing verklaard.

Het onderscheid tussen Nederlanders en Papoea’s is voor de uitvoering van deze wet evident, maar dit roept de vraag op wat onder een Nederlander moet worden verstaan, immers ook Papoea’s zijn onderdanen van het Koninkrijk der Nederlanden. De wet geeft hierop een antwoord: een Nederlander is een Nederlander in de zin van de wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap.^{iv} Wat de genoemde wet hieronder verstaat komt hierna aan de orde.

3.4 Nederlanderschap en Ingezetenschap

In 1892 werd door de Wet op het Nederlanderschap en Ingezetenschap van kracht.

In de Wet op het Nederlanderschap zijn dan de voorwaarden opgenomen waaraan een persoon moet voldoen om als Nederlander te kunnen beschouwd. Behoudens gevallen van naturalisatie, is het Nederlanderschap een erfelijke kwestie. Nederlanderschap vloeit volgens de wet namelijk voort uit afstamming van een Nederlandse vader, of bij het ontbreken van deze uit het feit dat iemand een Nederlandse moeder heeft, of door deze als natuurlijk kind is erkend.

Het ingezetenschap, volgens deze wet, is eveneens verankerd in de Nederlandse Grondwet. Oorspronkelijk werden als ingezetenen aangemerkt personen die in het Rijk wonen. In een latere wijziging van de Grondwet is dit begrip nader aangeduid als 'het Europees grondgebied' van het Koninkrijk der Nederlanden, dat op dat moment bestond uit Nederland, Suriname, De Nederlandse Antillen en Nederlands-Nieuw-Guinea. Bij deze wetswijziging is onder andere bepaald dat deze Grondwet uitsluitend verbindend is voor Nederland. In 1963, na het Verdrag van New York is de Grondwet gewijzigd en zijn de bepalingen inzake Nederlands-Nieuw-Guinea komen te vervallen.

Na een analyse van de bepalingen in bovengenoemde wetteksten kan geconcludeerd worden dat inheemse Papoea-landsdienaren niet als Nederlander, noch als ingezetene konden worden beschouwd.

3.5 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt dat de noodmaatregelen van de Nederlandse Overheid, kort voor de overdracht aan UNTEA, direct gevolgen hebben gehad voor de inrichting van het bestuursapparaat van Nederlands-Nieuw-Guinea en indirect effect hebben gehad op de aanspraken op pensioen voor de ambtenaren zelf.

Eenzijds bleef voor een groep bestuursambtenaren de feitelijke situatie in stand, de situatie van de inlandse ambtenaren, en ging men over naar de Indonesische Overheid terwijl de Nederlanders werden ondergebracht in het Bijstandskorps dat zorgde voor een min of meer geruisloze overdracht naar een dienstverband met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarbij de rechten bleven gewaarborgd.

Gepensioneerden vanuit de eerste groep waren dus aangewezen op de pensioenrechten zoals die door de Indonesische Overheid werden toegekend.

3.6 Parallellen in Pensioenen

Tijdens het bestuderen van de verschillende bronnen van pensioenregelgeving viel een aantal zaken op die hierna verder worden toegelicht. Hierbij worden steeds de laatst geldende reglementen als uitgangspunt genomen, voor Indonesië, Nederlands-Nieuw-Guinea en die voor Suriname en wel in deze volgorde, de chronologische volgorde waarin de breuk met Nederland definitief werd.

Een interessant feit was dat de reglementen op een aantal onderdelen een bepaalde ontwikkeling laten zien. Een van deze ontwikkelingen wijst op een stijging van de pensioenlasten en komt voort uit de toename van de eigen bijdrage van de deelnemer.

Een ander interessant aspect is de situatie voor de pensioenaanspraken na het moment van onafhankelijkheid van de koloniën. De verschillende situaties laten een duidelijke parallel zien. De 'nieuwe' overheid is verantwoordelijk voor de uitvoering en garantie van de pensioenaanspraken van de landsdienaren en deze overheden kunnen of willen deze verplichting uiteindelijk niet volledig nakomen. De pensioenen die vanuit Indonesië aan in Nederland woonachtige gerechtigden toekwamen, werden door Indonesië stelselmatig gekort of ingehouden en ook de pensioenen uit Suriname werden uiteindelijk niet meer uitbetaald aan de gerechtigden. De kas was leeg.

Voor de Nederlandse overheid waren deze ontwikkelingen een probleem. De Staat was immers wel verantwoordelijk voor de uitzending van haar onderdanen in deze functies en diende maatregelen te treffen om de sociale onrust met betrekking tot deze kwesties op te lossen. Dit leidde tot maatregelen in de vorm van garantiewetten. Voor de Indonesische pensioenen betekende dit dat de in Nederland woonachtigen hun pensioenen volledig vanuit Nederland en ten laste van de Nederlandse begroting van Binnenlandse Zaken werden uitbetaald. Met de Surinaamse pensioenen ging

het uiteindelijk een zelfde richting uit. De pensioenen welke naar Nederland door het Pensioenfonds Suriname werden overgemaakt devalueerden dermate dat een toeslag door de Nederlandse Overheid werd toegekend. Ook hier vanuit de verantwoordelijkheid die Nederland droeg ten opzichte van de ambtenaren die zij destijds had uitgezonden. De Papoea's die naar Nederland waren vertrokken vielen ook onder een garantiewet. Uiteindelijk heeft Nederland de pensioenuitvoering voor haar eigen onderdanen volledig overgenomen in ruil voor de rechtstreekse aanspraken op het Surinaams Pensioenfonds. Als uitvoerder voor deze pensioenregelingen is het SAIP aangewezen, de Stichting Administratie Indische Pensioenen.

3.7 Conclusie

In de opzet van de pensioenregelingen voor de locale ambtenaren is een zekere consistentie waarneembaar, al dan niet in de tijd gecorrigeerd of achterhaald door externe ontwikkelingen. Op zich wekt dit geen bevreemding, de basis van de regelingen was immers de eerder genoemde Pensioenwet van 1922. Als het gaat om de aard van de toezegging werd geen direct onderscheid gemaakt tussen Nederlanders en autochtone ambtenaren. Indirect onderscheid valt niet te ontkennen. Inlandse, autochtone landsdienaren, hadden een andere lagere bezoldiging en waren veelal niet in vaste dienst, een voorwaarde die gold voor alle regelingen voor opname in de pensioenregeling. In deze conclusies mag niet ontbreken de opstelling van de Nederlandse Overheid als het gaat om de rechten van haar eigen onderdanen, hier bedoeld de in Nederland woonachtige voormalig landsdienaren cq. ambtenaren van de voormalige koloniën. Daar waar de pensioenrechten in de verdrukking kwamen bracht de Regering uitkomst. De voormalig landsdienaar achter gebleven in het geboorteland, was op zichzelf aangewezen.

3.8 Belasting

Voor overheidspensioen geldt dat de staatsburger en inwoner van Indonesië belast wordt in Indonesië.

Overheidspensioen ontvangen door een Nederlander maar wel een inwoner van Indonesië wordt belast in Nederland.

Een publiek pensioen wordt belast in de woonstaat, dus in Indonesië tenzij er sprake is van de uitzondering zoals vermeld in artikel 18 van het Verdrag.

4 Actuariële en valutaire aspecten

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen wij enkele rekenkundige zaken. Aanleiding hiervoor is dat de Papoea's die pensioen ontvangen van Indonesië,

voornamelijk bezwaar maken tegen het feit dat zij zelf pensioenpremie in guldens hebben betaald en nu een uitkering in rupiah's (IDR) ontvangen. Zij ervaren dat als onrechtvaardig. Wij maken enkele berekeningen die de consequenties van de overgang in IDR zichtbaar maken. Eerst lichten wij echter de werking van een pensioenfonds toe en het verschil tussen een omslag- en kapitaalstelsel. Daarna gaan wij rekenkundig in op die specifieke situaties van de Papoea's die pensioen ontvangen uit Indonesië.

4.2 Algemene methodiek pensioenfondsen

In de huidige tijd moeten de pensioenfondsen voldoende reserveren om hun verplichtingen in de toekomst na te kunnen komen. Over het algemeen is er tegenwoordig sprake van een kapitaaldekkingstelsel. Over de gehele looptijd moet er voldoende vermogen in het fonds zijn om aan de (toekomstige) verplichtingen te kunnen voldoen.

Naast de uitkeringen houden de pensioenfondsen rekening met kosten en met interest.

4.3 Methodiek Nederlands-Nieuw-Guinea-pensioen

Bij het Nederlands-Nieuw-Guinea-pensioen is er sprake van een omslagstelsel. Dit houdt in, dat per jaar de binnenkomende premies voldoende moeten zijn voor de in dat jaar uit te betalen uitkeringen. Mochten de uitkeringen groter zijn dan de inkomsten dan komt het tekort uit de staatsbegroting.

Er is derhalve nooit gereserveerd voor de toekomstige uitkeringen.

4.3.1 Eigen bijdrage

De eigen bijdrage van de landsdienaren voor het oudedagspensioen bedroeg "slechts" 2% van de door hen genoten maandelijkse inkomsten.^v In het licht van de gemiddelde levensverwachting was dit percentage begrijpelijk: de Papoea werd bijvoorbeeld rond 1950 gemiddeld zo'n 45 jaar oud. De bijdrage voor het weduwepensioen was dan ook aanzienlijk hoger. Deze bedroeg 5% van die inkomsten.

Alle landsdienaren (als zodanig benoemd en in vaste dienst) moesten die bijdrage betalen:”.....ongeacht of de tijd, gedurende welke die inkomsten worden genoten, al dan niet voor vaststelling van de pensioendiensttijd in aanmerking komt”.

Papoea's die een bijdrage hebben betaald, kunnen geen aanspraak maken op teruggave na de dekolonisatie. Ten eerste was het wettelijk geregeld dat elke landsdienaar moest bijdragen, zonder dat daar direct een aanspraak op pensioen tegenover stond. In de tweede plaats is in het Indonesische pensioen rekening gehouden met de tijd doorgebracht in dienst van het Gouvernement Nederlands–Nieuw–Guinea.

Uit de stukken hebben we meermalen kunnen lezen dat vele betrokkenen in Nederlands–Nieuw–Guinea het niet redelijk vinden dat er geen aanspraken op Nederlands pensioen zijn. De landsdienaren die overgestapt zijn naar Indonesische dienst ontvangen een Indonesisch pensioen. Door de ongelijkheid in inflatie tussen Nederland en Indonesië vinden de Papoea's dat zij in harde guldens hebben betaald, maar in “zachte rupiah's” worden uitbetaald. In de stukken beschikbaar gesteld door de SDSP zitten enkele dossiers op basis waarvan wij hieronder een berekening maken welke Indonesische uitkering zij ongeveer zouden ontvangen naar aanleiding van hun destijds geldige salaris.

Deze berekeningen zijn indicatief en bedoeld als voorbeeld. Een van de problemen is namelijk, dat niet altijd vermeld is wat de geboortedatum van de betreffende persoon is. Hierdoor zijn de vermoedelijke aanspraken niet exact vast te stellen.

4.3.2 Veronderstelde pensioenopbouw en uitkering

Pensioen wordt volgens het reglement opgebouwd over de bezoldiging, zonder bijberekening van aan die betrekking verbonden of uit andere hoofde

genoten toelagen, indemniteiten, emolumenten, wisselvallige inkomsten, of andere voordelen.

Hieruit mogen we afleiden dat een uit de praktijk gebleken bezoldiging van f 233,- ook als pensioengrondslag werd gehanteerd. Dit betekent dat inflatie niet mee werd genomen in de pensioenopbouw.

Wat zouden theoretisch de pensioenaanspraken zijn als de volledige diensttijd werd behaald volgens het pensioenreglement? Er zou dan maximaal 60% opgebouwd zijn.

Te weten: $60\% * f 233,- = f 139,80$ per maand.

In het dossier zit een uitbetaling in 2002 ter grootte van 50.000 IDR dat vermoedelijk als pensioen wordt ontvangt. Omgerekend naar de koers van de gulden in 2002 betekent dit een uitkering van f 15,74 per maand, In 1985 was de koers van de IDR : 334 IDR voor één gulden.

Dit betekent dat in 1985 de uitkering van 50.000 IDR gelijk stond aan f 149,70.

4.4 Tussenconclusie

Het bekijken van enkele dossiers werpt een helder licht op de ontwikkeling van de reële waarde van de pensioenuitkeringen. Vanuit het standpunt van de Papoea's bekeken is het begrijpelijk, dat er onvrede heerst met betrekking tot de uitkering van de Indonesische pensioenen in IDR. De inflatie in Indonesië met name vanaf 1985 is ten opzichte van Nederland veel hoger. Dit betekent dat de reële pensioenuitkeringen ondanks tussentijdse correcties om moverende redenen vanuit de Indonesische overheid, sterk zijn afgenomen. Omdat in Nederland de inflatie veel lager is en de Papoea's destijds premies in NLG hebben betaald, voelen zij zich tekort gedaan. Echter omdat er primair geen aanspraak bestaat op pensioenen vanuit Nederland, kunnen zij geen aanvullingen te verwachten.

5 Samenvatting en conclusies

Het is niet verwonderlijk dat de gebeurtenissen in de periode van de overdracht van Nederlands-Nieuw-Guinea aan de UNTEA en later aan

Indonesië, bij betrokkenen veel indruk hebben gemaakt en dat de gevolgen ook 40 jaar na dato nog kunnen leiden tot nader onderzoek, zoals in ons onderzoek over de pensioenkwestie.

De internationale druk op Nederland was er de oorzaak van dat Nederland er uiteindelijk niet in is geslaagd om Papoea-Nieuw-Guinea te leiden naar een zelfstandige natie. Nederland heeft de zeggenschap nagenoeg onvoorwaardelijk moeten afstaan en heeft, in relatie tot dit onderzoek, ten behoeve van twee zaken de volgende maatregelen getroffen.

Ten eerste heeft Nederland de belangen van de Nederlandse ambtenaren veilig gesteld door deze groep landsdienaren onder te brengen in een aparte status, die van lid van het Bijstandskorps. Ten tweede diende Nederland te voorkomen dat het bestuur van de gebieden zou instorten waarvoor het Bijstandskorps is ingezet ten dienste van het overgangsbestuur door UNTEA. In het verdrag van New York werd het einde van het Nederlands gezag in Papoea-Nieuw-Guinea bekrachtigd en werden alle rechten en plichten toegekend, via het tijdelijk gezag van UNTEA met ingang van 1 oktober 1962, aan Indonesië. Het bestuur en haar landsdienaren werden daarmee onderdanen en ambtenaren van Indonesië maar dit gold nadrukkelijk niet voor de leden van het Bijstandskorps.

Voor deze laatste groep, bleef het Pensioen Reglement Nederlands-Nieuw-Guinea van toepassing, waardoor deze groep bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, of de nabestaanden bij eerder overlijden van de voormalig landsdienaar, aanspraak heeft op pensioen. Vanuit dit reglement was er een aanspraak op pensioen indien er aan onder andere de volgende voorwaarden werd voldaan:

- Landsdienaar in vaste dienst van het Gouvernement Nederlands-Nieuw-Guinea;
- Minimaal een diensttijd van 10 jaar.

Door deze bepalingen kwam uiteindelijk slechts een gering aantal Papoea-ambtenaren in aanmerking voor pensioen.

Voor de Papoea-ambtenaar die wel aan de bovenvermelde voorwaarden voldeed, kwam na de overdracht aan Indonesië, feitelijk per 1 mei 1963, het

Indonesisch ambtenarenpensioen in plaats van het recht op een Nieuw-Guinea pensioen. Uit een bezwaar proces is gebleken dat:

- Dat er geen aanspraak bestond op de Nederlandse overheid ten aanzien van pensioenrechten.
- Dat bij de Indonesische ambtenaren pensioenen de dienstdtijd van Nederlands-Nieuw-Guinea in aanmerking wordt genomen. Derhalve is er geen sprake van een verlies van dienstjaren en een daarbij eventueel evenredig recht op pensioen.

Een ander belangrijk aspect voor de juridische beoordeling van de aanspraken op een Nieuw-Guinea pensioen betreft de wettelijke bepalingen omtrent het Nederlanderschap. Uitsluitend Nederlanders traden automatisch toe als lid van het Bijstandskorps. Juridisch was deze maatregel geen probleem aangezien de Grondwet aparte begrippen kende voor het de positie van Nederlands - onderdanen - niet Nederlanders en die van Nederlanders.

Indien er geen recht bestaat op pensioen, vloeit hier automatisch uit voort dat er ook geen aanspraak bestaat op compensatie van koopkrachtverlies ten gevolge van inflatie.

Uit ons onderzoek is er een duidelijke parallel gebleken tussen de wijze waarop de pensioenrechten zijn afgewikkeld bij de diverse dekolonisaties. Uit nationaal sociaal belang zorgde de Nederlandse overheid voor de bescherming van de (pensioen-)rechten van de Nederlanders ook omdat zij vanuit Nederland in de overzeese gebieden waren gedetacheerd. De rechten van de inheemse bevolking in vergelijkbare posities werden steeds overgedragen aan het nieuwe locale gezag.

Van een lacune met betrekking tot de pensioenrechten in de dekolonisatie is ten aanzien van de juridische aspecten geen sprake. Het gevoel van onrechtvaardigheid van de Papoea-bevolking is uit sociaal perspectief begrijpelijk door de reële waardeontwikkeling van de pensioenuitkeringen betaald door Indonesië.

Naschrift

Bij het aanvaarden van de opdracht werd door opdrachtgeefster, de SDSP, benadrukt dat naar de uitkomsten door haar achterban met grote belangstelling werd uitgekeken. Het is reeds vele malen voorgekomen dat bemiddelaars tegen betaling van relatief veel geld beloofden pensioengelden vanuit Nederland te zullen regelen. Dit leidde nooit tot enig resultaat echter voor betrokkenen steeds op onduidelijke gronden. Het belang van het onderzoek ligt met name in het ophelderen van misverstanden en misstanden in het voormalig Nederlands-Nieuw-Guinea.

ⁱⁱⁱ staatsblad 196

^{iv} Staatsblad 1961, nr. 196 art 1.1

^v Pensioenreglement Nederlands-Nieuw-Guinea no. 83 art. 6 lid 1