

Vergaderjaar 1994–1995

24 217

Vaststelling van een kader voor regeling van rechten en verplichtingen van overheidspersoneel, onderwijspersoneel en daarmee gelijk te stellen personeel ter zake van vrijwillig vervroegd uittreden (Wet kaderregeling vut overheidspersoneel)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 april 1995 en het nader rapport d.d. 8 juni 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 februari 1995, no. 95.001247, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende vaststelling van een kader voor regeling van rechten en verplichtingen van overheidspersoneel, onderwijspersoneel en daarmee gelijk te stellen personeel ter zake van vrijwillig vervroegd uittreden (Wet kaderregeling vut overheidspersoneel).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 februari 1995, nr. 95.001247, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 1995, nr. W04.95.0070, bied ik U hierbij aan.

1. In artikel 1, eerste lid, onder b, van het voorstel van wet wordt het begrip «sectorwerkgever» omschreven. In het tweede lid wordt daaraan toegevoegd dat bij ministeriële regeling zo nodig nader wordt bepaald tot welke sector groepen van overheids- en onderwijspersoneel worden gerekend te behoren.

De betekenis van dit tweede lid is de Raad van State niet geheel duidelijk geworden. Enerzijds kan beoogd zijn een voorziening te geven voor het geval dat bepaalde groepen personeel weliswaar tot de sectoren van de overheid geacht worden te behoren, maar het niet duidelijk is welke sector dat precies is. De minister moet dan die sector aanwijzen. Anderzijds kan verdedigd worden dat het tweede lid de minister de bevoegdheid geeft om groepen van overheids- en onderwijspersoneel die geacht worden niet te behoren tot een van de acht sectoren van de overheid, toch in te delen bij een bepaalde sector.

De Raad wijst erop dat de tweede interpretatie aansluit bij artikel 1, onder q, sub 9°, van het wetsvoorstel privatisering ABP, waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt onder no. W04.95.0074. Daar wordt de sectorwerkgever bepaald van personeel dat niet werkzaam is in een van de onder 1° tot en met 8° genoemde sectoren, waarbij het onder meer mogelijk is dat de minister een sector aanwijst. Als de eerste interpretatie de juiste is, betekent dit echter dat «sectorwerkgever» in de zin van het wetsvoorstel privatisering ABP een ruimere categorie is dan «sectorwerkgever» in de zin van het onderhavige wetsvoorstel.

De Raad beveelt aan op dit punt duidelijkheid te verschaffen en zo mogelijk in de twee wetsvoorstellen één begrip «sectorwerkgever» te hanteren.

1. Met het tweede lid van artikel 1 is beoogd een voorziening te geven voor het geval dat zekere groepen personeel weliswaar tot een van de acht sectoren behoren, maar niet duidelijk is welke sector dat precies is. De eerste van de twee door de Raad van State mogelijk geachte interpretaties is dus de juiste. Met de in artikel 1, tweede lid, en daaraan voorafgaande in het eerste lid, onderdeel e, gebruikte term «overheids- en onderwijspersoneel» is bedoeld het tot de sectoren behorende personeel aan te duiden. Deze bedoeling blijkt ook uit de context. Zie in het bijzonder artikel 3 van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting, onder andere paragraaf 4 en paragraaf 10, artikel 3. Waarschijnlijk doordat deze bedoeling niet is onderkend, is twijfel over de juiste uitleg van het tweede lid van artikel 1 ontstaan. Daarom is ter verduidelijking de tekst van onderdeel e van het eerste lid en de tekst van tweede lid van artikel 1 redactioneel gewijzigd. Overigens moet worden opgemerkt dat artikel 4 van het wetsvoorstel erin voorziet om in beginsel instellingen en hun personeel die niet behoren tot een van de acht sectoren, onder de werking van een vut-overeenkomst te brengen. De aanwezigheid van deze voorziening in aanmerking genomen, is de tweede door de Raad verdedigbaar geachte uitleg van het tweede lid van artikel 1 des te minder voor de hand liggend.

In die uitleg immers, zou de onderhavige bepaling een overeenkomstig doel dienen als de bedoelde voorziening van artikel 4. Dat strekt ertoe om een vut-regeling die is getroffen voor personeel dat behoort tot de sectoren, ook voor ander personeel te laten gelden.

De Raad merkt voorts terecht op dat «sectorwerkgever» in de zin van het wetsvoorstel privatisering ABP een ruimere categorie is dan in het onderhavige wetsvoorstel. Gewezen wordt op artikel 1, onder q, sub 9°, van het wetsvoorstel privatisering ABP, waar de sectorwerkgever wordt bepaald van personeel dat niet werkzaam is in een van de onder 1° tot en met 8° genoemde sectoren.

In essentie echter wijken de beide wetsvoorstellen op dit punt niet van elkaar af. De bekende acht sectorwerkgevers vallen onder het gebezigde begrip «sectorwerkgever». Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat dezen als partij aan werkgeverszijde gezamenlijk, dus voor alle acht sectoren, of afzonderlijk, dus voor de eigen sector, een vut-overeenkomst sluiten. Daarnaast is geregeld dat de werking van een voor alle acht sectoren gesloten overeenkomst zich in beginsel mede uitstrekt tot instellingen en hun personeel die niet behoren tot een van die sectoren, maar wel onder het bereik zouden vallen van de huidige Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden. In het verlengde van die regeling, strekt een sectorale overeenkomst zich in beginsel mede uit tot instellingen en hun personeel, als vorenbedoeld, die op grond van zekere criteria worden geacht te zijn verbonden met de desbetreffende sector. Deze uitbreidingen van de werking van een vut-overeenkomst zijn in het wetsvoorstel opgenomen om de betrokken instellingen en hun personeel bij de intrekking van de evengenoemde wet niet in een regelingsvacuüm op het vut-terrein te laten terechtkomen. Zij kunnen evenwel van meet af aan of later hun eigen weg gaan op dat terrein.

In de opzet van het onderhavige wetsvoorstel is het niet nodig om niet-sectoraal personeel onder één van de bestaande of een andere, als zodanig aan te wijzen, sectorwerkgever te brengen.

In het wetsvoorstel privatisering ABP echter geldt als uitgangspunt dat er een pensioenovereenkomst is en voorts, in ieder geval tot 1 januari 2001, slechts één pensioenovereenkomst voor allen die «werknemer» zijn in de zin van het wetsvoorstel. Dit begrip omvat zowel het personeel dat behoort tot de acht sectoren als het overige personeel dat onder het bereik van de huidige Algemene burgerlijke pensioenwet zou vallen. De gebondenheid van alle betrokken categorieën van personeel komt ook tot uiting in de verplichte deelneming in de (toekomstige) Stichting Pensioenfonds ABP.

Na 1 januari 1996 is aan werkgeverszijde de meerderheid van de sectorwerkgevers bevoegd tot wijziging van de eerder door de Minister van Binnenlandse Zaken met de meerderheid van de centrales van overheids-personeel gesloten pensioenovereenkomst. Omdat zo'n wijziging direct alle werknemers in de zin van het wetsvoorstel privatisering ABP betreft, regelt het wetsvoorstel dat degenen die niet werkzaam zijn in een van de acht sectoren toch onder een sectorwerkgever worden gebracht. Dat kan één van de

bestaande acht sectorwerkgevers zijn of een met zo'n sectorwerkgever gelijk gesteld ander gezag of andere instantie. Voor zo'n gelijkstelling zal aanleiding bestaan, indien instellingen die niet tot een van de acht sectoren behoren maar waarvan personeel werknemer is in de zin van het evengenoemde wetsvoorstel, zich op een zodanige wijze zullen verenigen dat aan hen terzake van wijzigingen van de pensioenovereenkomst een positie toekomt die gelijkwaardig is aan die van de bestaande sectoren.

In het raam van het wetsvoorstel privatisering ABP is er dus behoefte aan een wat ruimere invulling van het begrip «sectorwerkgever» dan voor het onderhavige wetsvoorstel nodig is. Overigens moet worden opgemerkt dat die ruimere invulling vooral betekenis zal krijgen in de situatie na 2001, wanneer er sectorale pensioenovereenkomsten zullen kunnen komen.

2. In artikel 1, onder b, wordt onder meer het Interprovinciaal Overleg (IPO) als sectorwerkgever aangewezen, namelijk voor de sector Provincies. In artikel 1, onder q, sub 7°, van het wetsvoorstel privatisering ABP worden als sectorwerkgever voor het personeel in de sector Provincies aangewezen de gezamenlijke besturen van de provincies, vertegenwoordigd door het IPO. Het college adviseert in de wetsvoorstellen één formulering te hanteren, indien er geen reden voor dit verschil tussen beide wetsvoorstellen bestaat, en anders het verschil toe te lichten.

2. De formulering van artikel 1, onder q, sub 7°, van het wetsvoorstel privatisering ABP wordt gelijkkluidend gemaakt aan de formulering van artikel 1, onder b, van het onderhavige wetsvoorstel.

3. In artikel 1, onder e, wordt omschreven wat verstaan moet worden onder een collectieve vut-overeenkomst (cvo). In paragraaf 4 van de memorie van toelichting is aangegeven dat deze benaming is gekozen omdat er rechten en verplichtingen in het leven geroepen moeten worden voor anderen dan de contractspartijen en dat de vergelijking met de collectieve arbeidsovereenkomst (cao) zich aandient. Daaraan wordt toegevoegd dat formeel een cvo als bedoeld in dit wetsvoorstel geen cao is, maar dat er materieel ongeveer hetzelfde aan de orde is.

De Raad is van mening dat niet gezegd kan worden dat er bij de cvo materieel ongeveer hetzelfde aan de orde is als bij de cao. In de eerste plaats is de enige overeenkomst dat zowel de cvo als de cao algemeen verbindend kunnen zijn, maar wel op een uiteenlopende wijze. De algemene verbindendheid van de cvo voor instellingen en personeel vloeit namelijk voort uit de artikelen 3 en 4 van de wet en niet uit een algemeen-verbindendverklaring door de minister.

In de tweede plaats kan de algemeen-verbindendverklaring van de cao worden ingetrokken en is het ook mogelijk cao-bepalingen onverbindend te verklaren. Ook zijn cao's in beginsel aan een termijn van vijf jaar gebonden. Dergelijke in het stelsel van de cao-wetgeving essentiële aspecten ontbreken in dit wetsvoorstel.

Nu met het adjectief «collectief» enkel getracht wordt de algemeen-verbindendheid van de vut-overeenkomst aan te geven, maar de daardoor opgeroepen associatie met de cao te ver gaat, verdient het aanbeveling dit adjectief te laten vervallen en ook in de toelichting geen vergelijking met de cao te trekken.

3. De aanbeveling van de Raad om het adjectief «collectief» in het gebezigde begrip «collectieve vut-overeenkomst» (cvo) te laten vervallen en in de toelichting geen vergelijking met de cao te trekken, is opgevolgd. Het gebruik van dat adjectief en het trekken van de bedoelde vergelijking zijn niet van wezenlijk belang voor de strekking van het wetsvoorstel, respectievelijk voor de toelichting erop. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

4. Artikel 4 bevat enkele verwijzingen naar bepalingen die zelf een verwijzing inhouden en naar latere bepalingen van de regeling. Mede gelet op aanwijzing 78, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving dienen dit soort verwijzingen bij voorkeur te worden vermeden.

Het verdient in het bijzonder aanbeveling de verwijzingen in het eerste en derde lid op een andere wijze tot uitdrukking te brengen. Gezien de ook om

andere redenen gecompliceerde redactie van artikel 4 beveelt de Raad aan te bezien of dit artikel opnieuw geredigeerd en in enkele artikelen gesplitst kan worden.

4. Naar de aanbeveling van de Raad, is artikel 4 opnieuw geredigeerd en gesplitst in een artikel 4 en een artikel 5. De oorspronkelijke artikelen 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 en 12 zijn vernummerd tot de artikelen 6 en volgende, tot en met 13.

5. Artikel 4, derde lid, eerste volzin, bepaalt dat de werking van een sectorale cvo zich mede uitstrekt tot instellingen die op grond van de aard van hun werkzaamheid of hun financiële verhouding tot een of meer overheids- of onderwijsinstellingen beschouwd worden als te behoren bij de desbetreffende sector. De betekenis van deze volzin is niet onmiddellijk duidelijk. Immers, als de instellingen beschouwd kunnen worden te behoren bij een sector – al moet de minister zo nodig op grond van de derde volzin van dit artikellid de sector nader bepalen –, is artikel 3, eerste lid, zonder meer van toepassing en is het niet nodig om de werking van de cvo uit te breiden.

De toelichting op artikel 4 maakt evenwel duidelijk dat beoogd is om bepaalde instellingen die niet tot de sectoren van de overheid behoren, toch binnen het bereik van de regeling te brengen. Aangezien artikel 4, derde lid, een sectorale cvo betreft, moet bepaald worden met welke sector de bedoelde instellingen het meest verbonden zijn (ook al vallen zij daar niet binnen). De toelichting geeft aan dat er dan een «toedeling» van de vorenbedoelde, overige instellingen aan de sectoren moet plaatsvinden.

Het college adviseert artikel 4, derde lid, eerste volzin, anders te redigeren en te bepalen dat de werking van een sectorale cvo zich mede uitstrekt tot een instelling als bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor zover die instelling ingevolge de aard van haar werkzaamheid of haar financiële verhouding met een of meer overheids- of onderwijsinstellingen in aanmerking komt voor gelijkstelling met de sector waarvoor de cvo is afgesloten.

5. Artikel 4, derde lid, eerste volzin, is overeenkomstig het advies van de Raad van State anders geredigeerd.

6. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Het is echter niet mogelijk om, zoals de Raad in overweging geeft, in paragraaf 7, zevende alinea, een vindplaats aan te geven van het Protocol sectoralisatie van het Overleg 1993 en 1994. Dit protocol is niet gepubliceerd.

7. Naast wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State, zijn nog enige wijzigingen in het wetsvoorstel en in de memorie van toelichting aangebracht.

a. Het vierde lid van artikel 8 (voorheen artikel 7) is een bepaling van overgangsrecht. Zij heeft betrekking op degenen die, ten tijde van de intrekking van de Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden en de aan die wet gerelateerde en daarom eveneens in te trekken Wet van 28 september 1989 (de zogenoemde wachtgeld-vutregeling), in een wachtgeldsituatie «uitzicht» hebben op het verkrijgen van recht op vut-uitkering. De overgang van wachtgeld naar vut-aanspraken is geregeld in de voormelde wet van 28 september 1989. Belanghebbende in de zin van die wet is degene die in een bepaalde periode wegens de afslanking van de overheid of een reorganisatie als 55-jarige of ouder met recht op wachtgeld is ontslagen. De belanghebbende krijgt vut-aanspraken op het tijdstip waarop hij, indien hij niet met recht op wachtgeld zou zijn ontslagen, vrijwillig vervroegd uit de actieve dienst had kunnen uittreden met de daaraan verbonden aanspraken. Voor de omvang van zijn aanspraken is de stand van zaken met betrekking tot de vut-regeling op het bedoelde tijdstip beslissend. Het vierde lid van artikel 8 is gewijzigd, omdat de oorspronkelijke tekst aanleiding kan geven tot een onjuiste uitleg van de onderhavige bepaling. Die uitleg zou inhouden dat deze bepaling voor betrokkenen een garantie inhoudt van vut-aanspraken naar de stand van zaken ten tijde van de intrekking van de Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden. Dit is uiteraard niet de bedoeling. Het kan niet zo zijn dat de met dit wetsvoorstel beoogde stelselwijziging ter zake van de regeling van

vut-aanspraken, zou leiden tot een gunstiger rechtspositie voor de onderhavige belanghebbenden.

b. Het vijfde lid van artikel 8 (voorheen artikel 7) regelt dat artikel 24 van de Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden (het beroep bij de administratieve rechter) van toepassing blijft op een beslissing in het kader van die wet, genomen voor de intrekking ervan. Toegevoegd is een zin die betekent dat het artikel van overeenkomstige toepassing is op een beslissing die is genomen op of na het tijdstip van intrekking van de genoemde wet, naar aanleiding van een verzoek of aanvraag, gedaan voor dat tijdstip, op basis van die wet.

c. Het zesde lid van artikel 9 (voorheen artikel 8) draagt het bestuur van het Vut-fonds op om regels te stellen voor de toepassing van het derde, vierde en vijfde lid van dat artikel. Het derde en het vierde lid betreffen de dekking van de overgangslasten die resteren uit de in te trekken Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd en de vorenbedoelde Wet van 28 september 1989. Deze lasten worden gedekt door bijdragen van de werkgevers, in de zin van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, met gedeeltelijk verhaal op de ambtenaren. Het vijfde lid houdt in dat zekere bijdragen van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds aan het Vut-fonds moeten worden aangewend ter verlichting van de lasten van de ambtenaren wegens hun aandeel in de vut-financiering.

Het zesde lid van artikel 9 bepaalde verder dat de door het bestuur van het Vut-fonds te stellen regels moeten worden gesteld overeenkomstig enige artikelen van paragraaf 3 (het Vut-fonds en de financiering daarvan) van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP.

Het zesde lid van artikel 9 is gewijzigd in die zin dat de daarin opgenomen normstelling ter zake van de door het bestuur van het Vut-fonds te stellen regels aanmerkelijk is beperkt. Deze beperking is aangebracht omdat de normstelling, voor zover die de heffings- en betalingssystematiek betreft, voor de uitvoeringspraktijk nodeloos knellend zou kunnen zijn. Zij zou namelijk een onnodig beletsel zijn om die systematiek aan te passen aan nieuwe inzichten. Deze zijn inmiddels ontwikkeld ter zake van de pensioenbijdragen. De mogelijkheid van eenheid van systematiek in deze zaken is van een aanmerkelijk administratief belang. Voorzover de nu beperkte normstelling diende ter bescherming van meer wezenlijke belangen van de vorenbedoelde werkgevers en de ambtenaren (de nadere regeling van de vut-bijdragen en het verhaal daarvan, inclusief de tijdelijke mitigering van de vut-financieringslasten overeenkomstig de desbetreffende voorziening in de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP) mag worden verondersteld dat die doelstelling voldoende verzekerd is door het vereiste dat het bestuur van het Vut-fonds de onderhavige regels stelt in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse zaken en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken.

d. Op enkele plaatsen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn verder nog enige redactionele wijzigingen aangebracht.

8. Voorts merk ik op, dat het voorstel van wet geheel los staat van het in het regeerakkoord gestelde met betrekking tot onder meer de vut-regeling van het overheidspersoneel en dan ook niets afdoet of toevoegt aan hetgeen daarover in dat akkoord wordt gesteld.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H.F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 19 april 1995, no. W04.95.0070, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In de artikelen 7, zesde lid, en 10 voor «doorstroming onderwijspersoneel» steeds toevoegen: bevordering. Deze wijziging tevens aanbrengen in de toelichting op de genoemde artikelen.
- In paragraaf 7, zevende alinea, van de memorie van toelichting de vindplaats geven van het Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994 (aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In de memorie van toelichting overeenkomstig aanwijzing 93, vijfde lid, Ar aanduidingen van afzonderlijke ministers, zoals de Minister van Binnenlandse Zaken, steeds met een hoofdletter schrijven.
- In de eerste zin van de derde alinea van de toelichting op artikel 4 de zinsnede «Anderzijds is geenszins uit te sluiten en in beginsel legitiem» vervangen door: Anderzijds kan geenszins worden uitgesloten en is het in beginsel legitiem.
- De eerste zin van de toelichting op artikel 7 vervangen door: Dit artikel geeft onder meer de wettelijke grondslag voor het intrekken van de Vut-wet met ingang van een bij koninklijk besluit te bepalen datum.