

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)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Het vrijwillig vervroegd uittreden (vut) bij de overheid en het onderwijs

Geldelijke aanspraken en daartegenover staande verplichtingen bij vut, van burgerlijk overheidspersoneel, van onderwijspersoneel en van daarmee gelijk te stellen personeel, alsmede de financiering van die aanspraken zijn geregeld bij en krachtens de Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden, hier verder te noemen: Vut-wet. Uitgangspunt van de wet is een gelijke regeling voor de genoemde categorieën van personeel van de voormelde aanspraken en verplichtingen.

De toepassing van de Vut-wet geschiedt door het ABP.

De daarmee gemoede uitgaven kwamen tot 1 januari 1995 ten laste van het ABP, waar tegenover stond een vaste, zij het geïndexeerde bijdrage van het Rijk en een vergoeding van de vut-kosten voor jonger dan 61-jarigen aan het ABP door het Rijk en andere «lichamen». Ingaande 1 januari 1995 is als één van de maatregelen, gericht op een goede financiële basis voor de privatisering van het ABP (Wet financiële voorzieningen privatisering ABP) de dekking van de voormelde uitgaven van het ABP ondergebracht in de Stichting fonds vrijwillig vervroegd uittreden overheidspersoneel (Vut-fonds), op basis van een omslagstelsel.

Aan de Vut-wet ligt ten grondslag de in het begin van de jaren tachtig heersende gedachte van een voor het gehele overheidspersoneel, het onderwijspersoneel en met die categorieën gelijkgesteld personeel gelijke regeling, uitgevoerd door het ABP als centraal uitvoeringsorgaan. Deze gedachte is gaandeweg in de praktijk niet geheel houdbaar gebleken. Bij het onderwijs werden al vrij spoedig na de inwerkingtreding van de Vut-wet afwijkende vut-regelingen getroffen, ten dele op basis van die wet, ten dele in afzonderlijke wetjes, gericht op «doorstroming» van het onderwijspersoneel. In 1989 kwam in het bijzonder op het vut-terrein de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming op gang. Om de daaruit resulterende sectorale afwijkende vut-afspraken, bij voorbeeld de deeltijd-vut voor het rijkspersoneel en 59 1/2 jaar als vut-leeftijd voor gemeentepersoneel, van de benodigde wettelijke basis te kunnen voorzien zijn in de Vut-wet enige delegatie-bepalingen opgenomen (Wet van 8 oktober 1992, Stb. 607).

2. De strekking van het wetsvoorstel

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijke grondslag te leggen voor privaatrechtelijke regeling van rechten en verplichtingen ter zake van vut, van in de eerste plaats het overheids- en het onderwijspersoneel. Het streven is daarmee een situatie te scheppen waarin de sociale partners bij de overheid en het onderwijs centraal dan wel decentraal afspraken kunnen maken, neer te leggen in civielrechtelijke contracten, over de vut-aanspraken van het personeel, over de financiering van die aanspraken en de verdeling van de lasten over de overheids- en onderwijsinstellingen, in hun rol van werkgever, en hun personeel.

Het wetsvoorstel past in een lopend proces van normalisering in brede zin van de arbeidsvoorwaarden bij de overheid. Meer in het bijzonder is er in dit kader een tweetal ontwikkelingen dat aanleiding geeft tot het onderhavige wetsvoorstel. In de eerste plaats moet worden genoemd het voor wijziging van arbeidsvoorwaarden te hanteren overeenstemmingsvereiste en het grotendeels sectorgewijs overeenkomen van zo'n wijziging. Voorts is er de voorgenomen omvorming van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (ABP) tot een pensioenfonds met een privaatrechtelijke vorm, waarop onder andere de Pensioen- en spaarfondsenwet van toepassing is.

De met het onderhavige wetsvoorstel beoogde situatie is niet alleen wenselijk met het oog op de voormelde ontwikkelingen, maar strookt tevens met de in werkelijkheid al gegroeide situatie, zoals in de eerste paragraaf beschreven, waarmee de Vut-wet in wezen niet meer geheel strookt.

3. Contractspartijen en reikwijdte van de contracten

De Vut-wet omvat de overheid in engere zin, het (bijzonder) onderwijs alsmede zekere andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen. Met de overheid in engere zin wordt bedoeld op het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen. Met andere publiekrechtelijke instellingen wordt bedoeld op instellingen als de Sociale Verzekeringsbank, de Kamers van Koophandel en lichamen die zijn ingesteld bij gemeenschappelijke regeling. Met de term andere privaatrechtelijke instellingen wordt bedoeld op stichtingen, verenigingen en naamloze vennootschappen die bij koninklijk besluit zijn aangewezen als lichaam, welks personeel geheel of gedeeltelijk ambtenaar is in de zin van de Algemene burgerlijke pensioenwet (B 3-instellingen). De zogenoemde B 3-status houdt in het deelnemen aan de overheidspensioenregeling. Ook de vorenbedoelde andere publiekrechtelijke instellingen nemen deel aan die regeling. Destijds is voor de Vut-wet gekozen voor een nagenoeg zelfde werkingssfeer als de Algemene burgerlijke pensioenwet.

Het voorliggende wetsvoorstel heeft zoals gezegd ten doel een situatie te scheppen waarin de sociale partners bij de overheid en het onderwijs centraal dan wel decentraal afspraken kunnen maken inzake vut, neer te leggen in civielrechtelijke contracten.

De vraag is dan, wie als contractspartijen kunnen optreden. In het wetsvoorstel is daartoe aansluiting gezocht bij het Convenant inzake de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Stcrt. 1993, 37, zie ook Kamerstukken II 1993/94, 23 442, nr. 3, blz. 2). In dit convenant wordt mede de intentie uitgesproken te streven naar het scheppen van een wettelijke grondslag voor privaatrechtelijke regeling van vut. Deze grondslag zou onder meer mogelijk moeten maken dat door het Verbond Sectorwerkgevers Overheid of de afzonderlijke sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel een overeenkomst kan worden gesloten omtrent vut-aanspraken (artikel 5 van het convenant). Vooral ten behoeve van sectorale vut-contracten, is in het wetsvoorstel de mogelijkheid

geopend dat andere belangenorganisaties dan de centrales kunnen optreden als contractspartijen aan personeelszijde.

Met het vorenstaande is uiteraard niets gezegd over de wijze van aanwenden van de geboden mogelijkheden. Dit is aan de sociale partners bij de overheid en het onderwijs.

Naast de vraag wie als contractspartijen kunnen optreden is er de vraag wat de reikwijdte is van een af te sluiten centraal vut-contract dan wel van sectorgewijze vut-contracten.

Het bereik van de huidige Vut-wet is, zoals in het vorenstaande opgemerkt, de overheid in engere zin, het (bijzonder) onderwijs en zekere andere publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen. In feite is de situatie zo, dat de centrale vut-regeling voor de overheid in engere zin en het onderwijs via de Vut-wet verbindend is voor die andere instellingen. In een situatie van regeling van vut naar privaatrechtelijk model is een relevante omstandigheid, dat er feitelijk in het kader van arbeidsvoorwaardenvorming in ruime zin geen directe band is tussen die instellingen en de sectorwerkgevers. Wel is er voor B 3-instellingen een indirecte band via de voorwaarden die aan de B 3-status zijn verbonden. Om de voormelde reden wordt de hoedanigheid van contractspartner van de sectorwerkgevers beperkt tot het overheidspersoneel in engere zin en het onderwijspersoneel.

Die reden doet evenwel niet af aan het belang, niet in de laatste plaats voor de onderhavige «andere» instellingen, om de onder de Vut-wet bestaande situatie materieel in beginsel te bestendigen in de situatie van regeling van vut-aanspraken en de financiering daarvan naar privaatrechtelijk model. Zie hierover ook de volgende paragraaf.

4. De aard en de bindende kracht van af te sluiten vut-contracten

De voorgestelde Wet kaderregeling vut overheidspersoneel geeft de grondslag voor door de sociale partners bij de overheid en het onderwijs af te sluiten vut-contracten. De bedoeling is vanzelfsprekend dat bij die contracten het nodige kan worden geregeld. Hierbij valt te denken aan de voorwaarden (leeftijd e.d.) voor het ontstaan van geldelijke aanspraken bij vrijwillig vervroegd uittreden (in de eerste plaats de periodieke uitkering wegens loonderving, de hoogte en de duur van de uitkering) en daarmee verband houdende verplichtingen (in de eerste plaats het verstrekken van opgave van andere inkomsten). Voorts dient te worden voorzien in het bijeenbrengen van de nodige geldelijke middelen. Voor de hand ligt dat de keuze zal vallen op een omslagstelsel. Daartoe zullen verplichtingen in het leven moeten worden geroepen. Dat zal het geval kunnen zijn en naar verwachting ook zijn voor zowel overheids- en onderwijsinstellingen als voor hun personeel. Zo'n verplichting zou voor het personeel kunnen betekenen (het dulden van) een inhouding op het salaris. Vergelijk het in de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP (artikel 18) ingevoerde gedeeltelijke «verhaal» op de ambtenaren van de vut-bijdragen die van de werkgevers in de zin van die wet worden geheven.

Kortom, er moeten rechten en verplichtingen in het leven worden geroepen voor anderen dan de contractspartijen. Hetgeen partijen bij een vut-overeenkomst beogen voor een collectief te doen gelden, moet dus gelding krijgen in de rechtspositie van de individuele belanghebbende personeelsleden, zowel aan de rechten- als aan de verplichtingenkant. Ook dient de regeling verbindend te zijn voor de werkgevers bij de overheid en het onderwijs dan wel in de desbetreffende sector. Dit alles wordt dan ook in het wetsvoorstel uitdrukkelijk geregeld. Gelet op het belang dat is aangeduid aan het slot van paragraaf 3, is voorts in het wetsvoorstel geregeld dat de betrokken instellingen en hun personeel in beginsel onder de werking vallen van bij de overheid en het onderwijs af te sluiten vut-overeenkomsten.

5. Grondwettelijke aspecten van privaatrechtelijke regeling van vut voor overheidspersoneel

Artikel 109 van de Grondwet luidt: «De wet regelt de rechtspositie van de ambtenaren. Zij stelt tevens regels omtrent hun bescherming bij de arbeid en omtrent medezeggenschap.» Rechten en verplichtingen op grond van een regeling van vrijwillig vervroegd uittreden maken deel uit van die rechtspositie. Een dergelijke regeling dient op grond van artikel 109 tenminste een wettelijke grondslag te hebben. De term «de wet regelt» laat verdere delegatie toe.

Artikel 109 spreekt zich niet uit over de vraag in hoeverre de rechtspositie van ambtenaren in meer of mindere mate eenzijdig door de overheid in regelen van publiekrecht dient te worden vastgesteld, dan wel in een privaatrechtelijke regeling kan worden neergelegd. In de memorie van toelichting op de onderhavige grondwetsbepaling wordt hierover het volgende opgemerkt. «Op het voetspoor van de staatscommissie menen wij dat de Grondwet op dit terrein geen uitspraken moet doen; de rechtsontwikkeling dient hier aan de gewone wetgever te worden overgelaten. De tekst van het voorgesteld artikel biedt hiervoor de ruimte door het gebruik van de term »de wet regelt«. Een regeling van onderdelen van de rechtspositie bij c.a.o. wordt daardoor bijvoorbeeld niet uitgesloten.» (Kamerstukken II 1977/78, 15 048, nr. 3, pagina 4).

Een grondslag in de wet voor privaatrechtelijke vut-regelingen voor overheidspersoneel is derhalve voldoende in overeenstemming met de vereisten van artikel 109 van de Grondwet.

6. Bevoegde rechter

Onder het huidige, bestuursrechtelijke regime is de bevoegde rechter de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage in eerste aanleg en de Centrale Raad van Beroep in hoger beroep.

Overgang op privaatrechtelijke regeling van rechten en verplichtingen ter zake van vrijwillig vervroegd uittreden moet tot gevolg hebben dat de burgerlijke rechter bevoegd wordt te oordelen over geschillen over rechten en verplichtingen uit een vut-overeenkomst. Aangesloten is bij de bestaande competentiesfeer. Dit betekent dat in eerste aanleg de kantonrechter bevoegd is gemaakt. Deze bepaling heeft geen invloed op aanhangige gedingen.

7. Overgangsaspecten

In de huidige situatie is er een systeem waarin vut-aanspraken en daarmee verband houdende verplichtingen van overheidspersoneel, onderwijspersoneel en daarmee gelijk te stellen personeel, alsmede de financiering, wettelijk zijn geregeld. De kern van dit wetsvoorstel is een overgang naar regeling volgens privaatrechtelijk model.

Indien op enig tijdstip de huidige situatie zonder meer zou worden beëindigd, door de intrekking van de Vut-wet en het vervallen van op die wet gebaseerde financieringsbepalingen, zouden er problemen kunnen ontstaan. Er zou een situatie kunnen ontstaan die kan worden aangeduid als een «vut-vacuüm». Dit zou met het oog op de rechtszekerheid in ieder geval ontoelaatbaar zijn voor rechten en verplichtingen die zijn ontstaan onder de vigeur van de Vut-wet. Daarvoor is in het wetsvoorstel een voorziening getroffen.

Het wetsvoorstel voorziet voorts in een overgang in twee fasen. In de eerste fase treedt de voorgestelde wet in werking in die zin, dat de gecreëerde juridische «infra-structuur» (de wettelijke grondslag voor privaatrechtelijke regeling) voor de nieuwe situatie aanwezig is. Op die grondslag kunnen door partijen vut-contracten worden afgesloten.

Indien in de eerste fase (of al eerder) door de gezamenlijke sector-

werkgevers en de centrales van overheidspersoneel zou worden afgesproken sector-gewijs vut-contracten af te sluiten, zal de daarvoor nodige toedeling (zie paragraaf 10, de toelichting op artikel 4) aan de sectoren moeten worden afgewikkeld van de instellingen die niet tot een sector behoren maar wel onder het bereik van de Vut-wet vallen. Voorts is het bestuur van het Vut-fonds in de gelegenheid in overleg met partijen de nodige regelingen en andere voorbereidingen te treffen.

Op enig tijdstip moet de eerste fase als afgesloten kunnen worden beschouwd en treedt de tweede fase in. Die houdt in de intrekking van de Vut-wet, het vervallen van de op die wet gebaseerde financieringsbepalingen in de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP en het in werking treden van het afgesloten vut-contract dan wel de afgesloten vut-contracten.

Hierover wordt het volgende opgemerkt. Zoals gesteld in paragraaf 3, is het een zaak van de sociale partners bij de overheid en het onderwijs, hoe de door de voorgestelde wet gegeven mogelijkheid, van regeling naar privaatrechtelijk model van vut-aanspraken en -financiering, aan te wenden. In het kader van overgangsaspecten is hierbij stellig van betekenis de nu feitelijk bestaande situatie. In die situatie zijn te onderscheiden de als «centraal» bekend staande vut-regeling (bij 61 jaar en bij 40 dienstjaren) en de decentrale of sectorale, zogenoemde pré-vutregelingen (bij een lagere leeftijd dan 61 jaar, waartoe behoort de mogelijkheid van deeltijd-vut). Het centrale vut-arrangement ligt vast in de Vut-wet. De pré-vutregelingen berusten op delegatiebepalingen in die wet, waarbij onder meer van het leeftijdsvereiste kan worden afgeweken.

In het «Protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994» is afgesproken dat door de Minister van Binnenlandse Zaken met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken wordt onderhandeld over de centrale vut-arrangementen. Pré-vutregelingen kunnen sectoraal worden afgesproken.

In aanmerking genomen dat de overgang van wettelijke regeling naar een regeling naar privaatrechtelijk model een stelselwijziging is, waarmee op zich niet is beoogd materieel een wijziging aan te brengen in de bestaande vut-arrangementen, ligt het in de rede dat bij die overgang de gezamenlijke sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel het centrale arrangement voortzetten door dit in een vut-overeenkomst vast te leggen. De pré-vutregelingen kunnen evenzo sectoraal worden voortgezet.

Uiteraard neemt dit niet weg, dat er vanuit andere gezichtspunten voor de sociale partners bij de overheid en het onderwijs redenen kunnen zijn om over wijziging van de bestaande arrangementen in onderhandeling te treden. Evenzeer zouden zij kunnen besluiten het bestaande centrale arrangement geheel of gedeeltelijk over te hevelen naar sectorale arrangementen, met sectorale financiering.

8. Nagestreefd tijdstip van overgang

De doelstelling is de volledige overgang (intreden tweede fase) van het wettelijk systeem naar privaatrechtelijke regeling uiterlijk 1 januari 1996 te doen plaatsvinden. Dit is de beoogde datum van privatisering van het ABP.

9. De positie van het ABP en het Vut-fonds

Zoals vermeld in paragraaf 1 van deze toelichting, is het ABP vooruitlopend op de omvorming van dat fonds al ontlast van de vut-financiering. Het onderhavige wetsvoorstel brengt met zich dat ook de wettelijke taak van het ABP als centraal uitvoeringsorgaan van de vut-uitkeringsregeling voor in beginsel het gehele overheids- en onderwijspersoneel wordt beëindigd. Het Vut-fonds, eerder in het leven geroepen in het kader van de

Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, treedt in de plaats van het ABP voor de vervulling van taken die resteren uit de in te trekken Vut-wet en daarmee verband houdende taken. Daarnaast is het Vut-fonds, ingevolge artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel, onder bepaalde voorwaarden gehouden de uitvoering op zich te nemen van vut-overeenkomsten die tussen overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel zijn aangegaan en wel tot een door de Minister van Binnenlandse Zaken vast te stellen tijdstip. Zie voor de reden voor deze verplichting de toelichting op artikel 9, tweede en vijfde lid.

Een punt van aandacht is de positie van het Vut-fonds ten opzichte van de Comptabiliteitswet. Artikel 59 van die wet kent aan de Algemene Rekenkamer zekere bevoegdheden toe ten aanzien van onder andere «rechtspersonen voor zover die een bij of krachtens de wet geregelde taak uitoefenen en daartoe geheel of gedeeltelijk worden bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen» (eerste lid, onderdeel d). Voor de beoordeling van de positie van het Vut-fonds ten opzichte van de Comptabiliteitswet moet worden onderscheiden tussen de periode tussen 1 januari 1995 tot uiterlijk 1 januari 1996 en de dan intredende situatie.

In het kader van de maatregelen gericht op een goede financiële basis voor de privatisering van het ABP, heeft het Vut-fonds in de periode 1 januari 1995 tot uiterlijk 1 januari 1996 een wettelijk geregelde taak. In de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP is de omschrijving van deze taak te vinden (artikel 11, tweede lid). Het Vut-fonds moet de middelen bijeenbrengen en beheren die nodig zijn voor de dekking van de uitgaven van het ABP ter zake van de uitvoering van de Vut-wet. Deze taak is dus onverbrekelijk verbonden met de huidige wettelijke taak van het ABP tot uitvoering van de Vut-wet. Ook de bekostiging van het Vut-fonds in de voormelde periode vindt plaats uit heffingen die zijn geregeld in de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP. Het Vut-fonds is daarom in de onderhavige periode een rechtspersoon die valt onder de definitie van artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet.

Uiterlijk 1 januari 1996 is de voormelde wettelijk taak beëindigd. Voor de dan intredende situatie is allereerst in aanmerking te nemen dat het Vut-fonds een wettelijk geregelde uitvoeringstaak heeft te vervullen op grond van overgangsrecht, in het bijzonder wegens de intrekking van de Vut-wet (artikel 8, zesde lid, van dit wetsvoorstel). Daartoe heeft het bestuur van het fonds ook regelgevende bevoegdheid ten aanzien van de financiering van vut- en overeenkomstige uitkeringen die onder de vigeur van de Vut-wet en andere wetten door het ABP zijn toegekend (artikel 9, zesde lid, van dit wetsvoorstel). Een en ander voert tot de vaststelling dat het Vut-fonds een rechtspersoon is als vorenbedoeld, voor zover het gaat om de evenbedoelde uitvoeringstaak.

Voor de periode vanaf uiterlijk 1 januari 1996 is verder in aanmerking te nemen de in het vorenstaande gereleveerde tijdelijke verplichting op grond van artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel. In samenhang met de overweging dat de beoogde vut-overeenkomsten ook in de bekostiging van de (tijdelijke) wettelijk verplichte uitvoeringstaak van het Vut-fonds zullen hebben te voorzien, moet het ervoor worden gehouden dat ook voor zover het die taak betreft, het Vut-fonds een rechtspersoon is als bedoeld in artikel 59, eerste lid, onderdeel d, van de Comptabiliteitswet.

Dit is niet meer het geval bij het einde van die wettelijke taak. Indien dan de sociale partners onverplicht de uitvoering van een vut-overeenkomst bij het Vut-fonds onderbrengen, is de positie van dat fonds niet anders dan die van enig andere rechtspersoon die een vut-regeling voor werknemers uitvoert. Deze zienswijze is in overeenstemming met de in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting vermelde normalisering. Deze is mede de aanleiding voor dit wetsvoorstel en de ermee beoogde structurele situatie. Daarin is er een einde gekomen aan de wettelijke regeling, in de Vut-wet en de desbetreffende financieringsbepalingen in

de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, van de vut-aanspraken van het overheidspersoneel, het onderwijspersoneel en daarmee op een lijn gestelde categorieën van personeel, van de financiering van die aanspraken en de verdeling van de lasten over de overheids- en onderwijsinstellingen, in hun rol van werkgever, en hun personeel. De regeling van het een en ander, inclusief de uitvoeringsaspecten, is dan overgelaten aan de sociale partners bij de overheid en het onderwijs.

10. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Voor de strekking van de onderdelen b, c, d en e wordt verwezen naar de paragrafen 3 en 4 van deze memorie van toelichting. Het begrip sector en de bepaling van het begrip sectorwerkgever zijn ontleend aan het «protocol sectoralisatie van het overleg 1993 en 1994».

In dit protocol zijn de uitgangspunten omschreven overeenkomstig welke betrokken partijen overeengekomen te handelen tijdens arbeidsvoorwaardenonderhandelingen 1993 en 1994. Betrokken partijen zijn de Minister van Binnenlandse Zaken, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen aan de ene (werkgevers-)zijde en de Algemene Centrale van Overheids-personeel (ACOP), de Christelijke Centrale van Overheids- en Onderwijs-personeel (CCOOP), het Ambtenarencentrum (AC) en de Centrale van Middelbare en Hogere Functionarissen bij Overheid, Onderwijs, Bedrijven en Instellingen (CMHF) aan de andere (werknemers-)zijde.

Het protocol noemt als sectoren van arbeidsvoorwaardenoverleg: Rijk, Defensie, Onderwijs en Wetenschappen, Politie, Rechterlijke Macht, Gemeenten, Provincies en Waterschappen. Verder worden de partijen in het overleg in de onderscheiden sectoren aangewezen. Die partijen zijn aan werkgeverszijde de Minister van Binnenlandse Zaken (sector Rijk), de Minister van Defensie (sector Defensie), de Minister van Onderwijs en Wetenschappen (sector Onderwijs en Wetenschappen), de eerstgenoemde minister en de Minister van Justitie (sector Politie), de laatstgenoemde minister (sector Rechterlijke Macht), het College voor Arbeidszaken van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (sector Gemeenten), het Interprovinciaal Werkgeversoverleg van het Interprovinciaal Overleg (sector Provincies) en de Unie van Waterschappen (sector Waterschappen). Hierbij de opmerking dat uit de Politiewet 1993 voortvloeit dat de Minister van Binnenlandse Zaken voor de sector Politie optreedt als partij aan werkgeverszijde. Aan werknemerszijde zijn partij in alle sectoren, met uitzondering van de sector Rechterlijke Macht, de ACOP, de CCOOP, het AC, de CMHF en daarnaast in de sector Defensie de Algemene Vereniging van Nederlandse Militairen, de Vereniging van Dienstplichtige Militairen en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reserve Officieren. In de sector Rechterlijke Macht is aan werknemerszijde partij de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak.

De mogelijkheid dat andere organisaties van overheids- en onderwijs-personeel, dan de tot het overleg met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken toegelaten centrales, als partij aan werknemerszijde kunnen optreden (derde en vierde lid) is primair bedoeld voor de sectorale zogenoemde pré-vutregelingen, maar is evenzeer van belang voor eventuele sectoralisering van het overleg in vut-zaken. Alsdan zullen andere organisaties dan de bedoelde centrales (meer) representatief kunnen zijn voor sectoraal personeel.

De beoogde partijen bij een vut-overeenkomst hebben niet allen rechtspersoonlijkheid. De in artikel 1 genoemde partijen vertegenwoordigen niet rechtens de Staat, de verenigingen van ambtenaren of de besturen van provincies, gemeenten of waterschappen, maar worden binnen het met dit wetsvoorstel te scheppen kader zelfstandig als

bevoegde rechtssubjecten beschouwd. Aangezien de collectieve regeling geen rechten en verplichtingen voor de partijen bevat, maar uitsluitend rechten en verplichtingen voor de betrokken instellingen en hun personeelsleden, bestaat daartegen geen bezwaar.

Artikel 2

Het eerste lid bevat de kernbepaling voor de gewenste regeling naar privaatrechtelijk model van vut bij de overheid en het onderwijs. Met het tweede lid is beoogd een kader te geven waarin binnen de sectoren een verdere decentralisatie van afspraken op het terrein van vut mogelijk is.

In het derde lid wordt voorgeschreven dat een vut-overeenkomst in de Staatscourant moet worden gepubliceerd en eerst na publicatie in werking kan treden. De reden hiervoor is dat de overheidswerkgevers en overheidswerknemers, ook al zijn zij geen partij bij zo'n overeenkomst, daaraan ingevolge artikel 3 gebonden worden en zij derhalve ook kennis moeten nemen van hetgeen waaraan zij gebonden zijn. Dit is vergelijkbaar met de in artikel 5, vierde lid, van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, voorgeschreven publicatie van de beschikking tot algemeen verbindendverklaring.

Artikel 3

Met de term overheidsinstellingen (eerste lid) wordt bedoeld instellingen die behoren tot de overheid in engere zin en die tevens zijn of onderdeel zijn van een publiekrechtelijk lichaam als bedoeld in artikel B 1 van de Algemene burgerlijke pensioenwet. Onder overheid in engere zin wordt dan verstaan het Rijk, inclusief de hoge colleges van staat, provincies, gemeenten en waterschappen. Met onderwijsinstellingen wordt bedoeld instellingen van openbaar en bijzonder onderwijs, de laatste mits zij zijn lichaam als bedoeld in artikel B 2 van de voornoemde wet.

Het eerste lid bewerkstelligt dat de bedoelde instellingen gebonden zijn aan de verplichtingen die de contractspartijen voor hen hebben willen scheppen. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan een bijdrageplicht ter financiering van de overeengekomen vut-regeling.

Het tweede lid heeft een overeenkomstige strekking ten aanzien van het betrokken personeel. Deze bepaling is nodig omdat bij gebreke ervan de uit een vut-overeenkomst voor dat personeel beoogde rechten en verplichtingen op enigerlei wijze individueel zouden moeten worden «doorgecontracteerd». Zoals eerder toegelicht gaat het wat betreft verplichtingen om die van het vrijwillig vervroegd uitgetreden personeelslid (opgeven neveninkomsten) en die van het zittende personeel (op enigerlei wijze bijdragen aan de financiering van de overeengekomen vut-regeling).

Artikel 4

Door de Vut-wet is in de huidige situatie de vut-regeling voor de overheid in engere zin en het onderwijs mede van toepassing op zekere publiekrechtelijke instellingen die niet behoren tot de overheid in engere zin, en op de zogenoemde B 3-instellingen. Zoals gesteld in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting is het van belang, niet in de laatste plaats voor de vorenbedoelde publiekrechtelijke instellingen en de B 3-instellingen, om de voormelde situatie materieel voort te zetten in de situatie van regeling van vut naar privaatrechtelijk model. Hiertoe strekt artikel 4.

Het artikel betekent dat in het geval een centrale vut-overeenkomst zal worden afgesloten voor de overheid in engere zin en het onderwijs, als

regel – zie het eerste lid en artikel 5 – alle vorenbedoelde instellingen verplicht deelnemen aan de overeengekomen vut-regeling en de financiering daarvan. Dit geldt overeenkomstig voor het geval dat de gezamenlijke sectorwerkgevers en de centrales besluiten tot geheel of gedeeltelijke decentrale ofwel sectorale vut-overeenkomsten. Er zal dan een «toedeling» van de vorenbedoelde, overige instellingen aan de sectoren moeten plaatsvinden. De administratieve implementatie hiervan verkeert al in een gevorderd stadium.

Tot die toedeling dienen de in het derde lid gegeven criteria. Het criterium «aard van de werkzaamheid» is vooral bedoeld voor de toedeling van de publiekrechtelijke instellingen die niet behoren tot de overheid in engere zin. De werkzaamheid van – bij voorbeeld – een lichaam dat is ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling van gemeenten zal natuurlijkerwijs (inter-)lokaal gericht zijn. Dus volgt toedeling aan de sector gemeenten. Het criterium «financiële verhouding» ziet op de B 3-instellingen. Een dergelijke verhouding tot overheids- en (publiekrechtelijke) onderwijsinstellingen is in enigerlei vorm (subsidieverlening, garantie van dekking eventuele tekorten, aandelenbezit) steeds aanwezig. Van belang hierbij is, dat het onderhavige criterium als regel met zich brengt het volgen van de primaire arbeidsvoorwaardenontwikkeling bij een sector. Eventuele problemen bij de toedeling kunnen worden opgelost door middel van de in de laatste volzin van het derde lid aan de Minister van Binnenlandse Zaken gegeven beslissingsbevoegdheid.

Artikel 5

Dit artikel regelt de mogelijkheid voor de instellingen waarop artikel 4 betrekking heeft, om niet deel te nemen aan de in beginsel voor hen mede geldende vut-regeling, dan wel de deelneming te beëindigen (eerste lid). Daarvoor geldt echter wel een betrekkelijk zware instemmingsprocedure (tweede lid). Immers daarbij staat het in de toelichting op artikel 5 vermelde belang in meer of mindere mate op het spel. Dit belang overigens, is wederzijds voor de overheid in engere zin en het onderwijs enerzijds en de overige instellingen die nu onder de Vut-wet vallen anderzijds. Dat is zeker het geval met het oog op de wenselijkheid van een zo breed mogelijk draagvlak voor de (omslag-)financiering van een vut-regeling.

Anderzijds kan geenszins worden uitgesloten en is het in beginsel legitiem dat (groepen van) instellingen hun eigen weg zullen wensen te gaan op het vut-terrein. Mocht dit zich in de toekomst voordoen, dan dient de beëindiging van de deelneming op een ordelijke wijze te gebeuren. De ingevolge het derde lid te stellen regels zullen dit moeten verzekeren. In het bijzonder ware te denken aan een «opzegtermijn» en aan het blijven bijdragen in de financiering van bij de beëindiging van de deelneming bestaande lasten wegens aanspraken van vrijwillig vervroegd uitgetreden werknemers van de betrokken instelling.

Het wetsvoorstel geeft de sectorwerkgevers handelingsbevoegdheid ter zake van een vut-overeenkomst. Naar analogie daarmee geeft het vierde lid een overeenkomstige (beperkte) bevoegdheid aan het gezag of bestuur van een publiekrechtelijke instelling die niet tot een sector behoort maar in de huidige constellatie wel onder het bereik van de Vut-wet valt. Het zal overigens duidelijk zijn dat in de situatie van deelneming aan de vutregeling (centraal of sectoraal) bij de overheid in engere zin en het onderwijs, zo'n overeenkomst slechts aanvullend van inhoud kan zijn. Denkbaar is een zogenoemde pré-vutregeling, voor eigen rekening, zoals die nu ook onder de Vut-wet kan bestaan.

Artikel 6

De reden voor de in het eerste lid van dit artikel geregelde verplichtingen zal blijken uit de toelichting op artikel 9, tweede en vijfde lid.

Het tweede lid berust op de overweging dat de Minister van Binnenlandse Zaken als coördinerend bewindspersoon voor het overheids-personeelsbeleid ten minste moet kunnen beschikken over informatie van statistische aard inzake vut bij de overheid en het onderwijs.

Artikel 7

Zie hiervoor paragraaf 6 van deze memorie van toelichting (bevoegde rechter).

Artikel 8

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. Dit als belangrijk onderdeel van het doen intreden van de tweede fase (zie paragraaf 7) van de overgang van een systeem van wettelijke regeling naar een systeem van privaatrechtelijke regeling.

Bij die intrekking dient te worden gewaarborgd dat de al ontstane aanspraken en verwachtingen van aanspraken van belanghebbenden op grond van de genoemde wet respectievelijk de wachtgeld-vutregeling (zie hierna) worden gehonoreerd. Zij krijgen overeenkomstige en gelijkwaardige aanspraken, jegens het Vut-fonds.

De onderhavige belanghebbenden zijn degenen die op de dag vóór het tijdstip van intrekking recht op uitkering of andere geldelijke aanspraken op grond van de Vut-wet hebben. Onder hen zijn degenen die vanuit een situatie waarin zij recht hadden op wachtgeld in een gelijke aansprakenpositie zijn gekomen als een belanghebbende in zin van de Vut-wet. Voorts omvat de onderhavige groep belanghebbenden degenen die in een wachtgeldsituatie «uitzicht» hebben op het bereiken van de vorenbedoelde aansprakenpositie. De overgang van wachtgeld naar vut-aanspraken is geregeld in de aan de Vut-wet gerelateerde en daarom eveneens in te trekken Wet van 28 september 1989 (de zogenoemde wachtgeld-vutregeling). 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.

Met rechten en verplichtingen op grond van de Vut-wet wordt gedoeld op zodanige rechten en verplichtingen (voor de voormelde belanghebbenden bij voorbeeld het verstrekken van opgaven van neveninkomsten) van zowel vrijwillig vervroegd uitgetreden ambtenaren als van de lichamen in de zin van die wet en van de uitvoerder van de wet. De diverse bevoegdheden die de wet verleent aan de uitvoerder, zoals die, geregeld in hoofdstuk IV (bijzondere financiële bepalingen) blijven dan ook overeenkomstig bestaan ter zake van op de dag voor die van intrekking bestaande aanspraken.

Ook wordt in artikel 8 geregeld dat de uitvoerende taak ten aanzien van rechten en verplichtingen die resterend uit de in te trekken Vut-wet, de voormelde Wet van 28 september 1989, de Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel en de Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel II niet door het ABP wordt vervuld, maar door het Vut-fonds. Het ligt voor de hand dit fonds hiermee te belasten, naast zijn taken in de nieuwe privaatrechtelijke constellatie. Overigens wordt opgemerkt dat de genoemde wetten met betrekking tot de doorstroming van onderwijspersoneel niet worden ingetrokken omdat zij reeds zijn vervallen, zij het dat ten aanzien van uitkeringen krachtens die wetten de rechten en verplichtingen die zijn ontleend aan de bepalingen ervan in stand zijn gebleven.

Artikel 9

De in het eerste lid genoemde artikelen van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP betreffen het in die wet geregelde stelsel van financiering van de huidige vut-arrangementen die zijn opgenomen in de Vut-wet of daarop zijn gebaseerd.

Dit stelsel houdt in dat de kosten van de centrale vut-afspraken (vut vanaf 61 jaar en met 40 dienstjaren) jaarlijks worden omgeslagen over alle overheidsinstellingen, onderwijsinstellingen en andere instellingen die onder de Vut-wet vallen. Deze instellingen betalen aan het Vut-fonds een procentueel gelijke bijdrage, berekend over de lonen van hun personeel. De bijdrage wordt ten dele verhaald op dat personeel, zodanig dat er een lastenverdeling is in de verhouding 65–35. De overige, decentrale vut-kosten worden door de betrokken instellingen afzonderlijk aan het Vut-fonds vergoed.

De desbetreffende bepalingen van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP kunnen niet blijven gehandhaafd in de situatie van privaatrechtelijke regeling van vut. Formeel niet, omdat zij zien op de vut-arrangementen die zijn neergelegd in de Vut-wet of daarop zijn gebaseerd. Materieel althans niet onverkort, omdat in de vorenbedoelde situatie zeer wel denkbaar is dat de huidige centrale vut-regeling niet zal worden gehandhaafd. In dat geval zullen de sociale partners in de sectoren vrij zijn om de ontstane ruimte naar eigen inzicht te benutten, primair met eigen vut-regelingen. Dit zal normaliter leiden tot per sector verschillende hoogte van vut-bijdragen.

Het onderhavige financieringsstelsel blijft evenwel materieel, in de vorm van voorschriften van het Vut-fonds, gehandhaafd voor de overgangslasten die zijn voortgekomen uit de Vut-wet. Dit betekent voor de lasten uit de centrale vut-afspraken, zoals neergelegd in de Vut-wet, dat die tot het einde worden gefinancierd in omslag over alle overheidsinstellingen, onderwijs- en overige instellingen die nu onder de Vut-wet vallen. Overigens ligt het in de rede te veronderstellen dat de financiering van de lasten uit af te sluiten vut-contracten in belangrijke mate kan worden geschoeid op de leest van het onderhavige stelsel.

In dit stelsel is opgenomen dat door het ABP bijdragen worden geleverd aan de financiering van de lasten van het Vut-fonds ter zake van het vrijwillig vervroegd uittreden bij de overheid. De onderhavige bijdragen worden aangewend om tijdelijk de op de ambtenaren drukkende lasten van de vut-financiering te verminderen. Dit als onderdeel van het Convenant inzake de privatisering van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. De voormelde doelstelling wordt in de voornoemde wet nagestreefd door een vermindering van het zogenoemde vut-bijdrageverhaal tot en met het jaar 2000 (artikel 19).

Deze voorziening, inbegrepen de in dat artikel neergelegde, achtereenvolgens geldende percentages van vermindering van het vut-bijdrageverhaal, is gebaseerd op (het voortbestaan van) de feitelijke – ook nu nog bestaande – situatie op het vut-terrein ten tijde van de totstandkoming van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP. De kern van die situatie is het bestaan van «centrale» vut-afspraken (vut-61 en vut-met-40-dienstjaren), neergelegd in de huidige Vut-wet en derhalve geldend voor alle overheids- en andere instellingen die onder die wet vallen. Inherent aan deze kern is verder van wezenlijk belang voor het functioneren van de onderhavige voorziening zoals geregeld in de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, dat alle evenbedoelde instellingen verplicht deelnemen aan financiering in omslag van de centrale vut-afspraken en aldus procentueel gelijke bijdragen aan het Vut-fonds betalen. Het is echter, zoals al blijkt uit de toelichting op het eerste lid, zeer wel denkbaar dat in de toekomstige situatie niet meer zal worden voldaan aan de feitelijke voorwaarden voor het ten volle functioneren van de onderhavige voorziening.

Dit probleem is in het vijfde lid van artikel 9 van het voorliggende wetsvoorstel ondervangen door te bepalen dat de bijdragen die door het ABP aan het Vut-fonds worden uitgekeerd (deze verplichting van het ABP blijft uiteraard gehandhaafd, tweede lid), dienen te worden aangewend – naar de oorspronkelijke doelstelling – ter vermindering van de vut-financieringslasten die drukken op de ambtenaren in de zin van de Abp-wet, echter primair van de overgangslasten ter zake van de centrale vut-afspraken. Immers, voor de financiering van die lasten blijft, als gezegd, het stelsel van omslag over alle overheids- en onderwijsinstellingen die onder de huidige Vut-wet vallen gehandhaafd. De nadere regeling van de wijze waarop de voormelde doelstelling wordt nagestreefd, wordt aan het bestuur van het Vut-fonds overgelaten, in overeenstemming met de sociale partners bij de overheid en het onderwijs. Met het oog op de vorenbedoelde doelstelling is (in artikel 6) wel in het wetsvoorstel bepaald dat voorshands partijen verplicht zijn om de uitvoering van een vut-overeenkomst onder te brengen bij het Vut-fonds. Dit om de vorenbedoelde in het Convenant inzake de privatisering van het ABP overeengekomen doelstelling van inkomensbeleid zo veel mogelijk op de oorspronkelijk beoogde wijze te bereiken. De door het bestuur van Vut-fonds te stellen regels dienen eveneens daarmee in overeenstemming te zijn (zesde lid).

Met betrekking tot de lasten die voortkomen uit de Wet van 28 september 1989 (de regeling van overgang van wachtgeld naar vut-uitkering) wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds degenen die vóór het tijdstip van intrekking van de Vut-wet van wachtgeld naar vut-uitkering zijn overgegaan en anderzijds degenen die op of na die datum recht op vut-uitkering verkrijgen. Ten aanzien van die laatste categorie belanghebbenden wordt op verzoek van de gezamenlijke sectorwerkgevers en de centrales van overheidspersoneel door het bestuur van het Vut-fonds geregeld dat de vut-lasten worden gedragen door de sector waaruit zij afkomstig zijn (vierde lid). Dit in het geval dat, en vanaf het tijdstip waarop de situatie ontstaat waarin de centrale regeling geheel of gedeeltelijk zal zijn gesectoraliseerd en de lasten alsdan eveneens sectoraal worden gedragen. De gedachte hierachter is dat de onderhavige wachtgeld-vut-lasten als sector-specifiek moeten worden gezien.

Het zesde lid geeft het bestuur van het Vut-fonds de bevoegdheid de nodige regels te stellen om tot een juiste uitvoering van het bepaalde in het derde en vierde lid (financiering overgangslasten) en het vijfde lid (tijdelijke mitigering van het aandeel van de ambtenaren in de financiering) te komen. Het zevende lid heeft ten doel om te waarborgen dat de door het bestuur van het Vut-fonds te stellen regels kunnen rekenen op een voldoende draagvlak bij de sociale partners bij de overheid, voor wat betreft de bedoelde Centrale Commissie in het bijzonder op het stuk van het gedeeltelijke verhaal van de werkgeversbijdragen op de ambtenaren/werknemers. Het achtste lid berust op de gedachte dat het rationeel kan worden geoordeeld om, wanneer na vijf jaar de aanspraken uit de centrale vut-afspraken, zoals neergelegd in de Vut-wet, en de lasten daarvan nagenoeg zullen zijn beëindigd, het daarvoor gecreëerde stelsel van omslag over alle overheidsinstellingen, onderwijs- en overige instellingen instellingen te beëindigen en de resterende lasten toe te delen aan de sectoren of instellingen waaruit de betrokken vrijwillig vervroegd uitgetreden afkomstig zijn.

Artikel 10

In de eerste fase, waarin de Vut-wet en de desbetreffende financieringsbepalingen van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP nog gelden, af te sluiten contracten zullen vanzelfsprekend eerst in de tweede fase van de overgang effectief kunnen zijn. Dat geldt ook voor de

ingevolge artikel 9 door het Vut-fonds te stellen regelen, met dien verstande dat zij direct bij het intreden van die fase in werking moeten treden.

Artikel 11

Artikel 11 van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP luidt: «Het Vut-fonds heeft ten doel de middelen bijeen te brengen en te beheren, die nodig zijn voor de dekking van de uitgaven van het ABP ter zake van de uitvoering van de Vut-wet.» Uitkeringen op grond van de Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel en de Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel II zijn op één lijn te stellen met vut-uitkeringen. Zij komen eveneens ten laste van het ABP en behoren dan ook alsnog (uitdrukkelijk) onder het vanaf 1 januari 1995 geldende financieringssysteem te worden gebracht.

Artikel 12

Duidelijk is dat een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding (en daarmee formeel van de eerste fase) wenselijk is. Zie voor de tweede volzin de toelichting op artikel 11.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H.F. Dijkstal