

Vergaderjaar 1996–1997

25 282

Het onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel (Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 juli 1997

I. ALGEMEEN

Het kabinet stelt met genoegen vast dat het kabinetsbeleid inzake de normalisering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel inclusief het onder de werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel, op steun kan rekenen bij de fracties die een inbreng hebben geleverd aan het verslag. Het kabinet is het eens met de aan het woord zijnde fracties dat het onder de werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel een logisch onderdeel is van het vorenbedoelde normaliseringsbeleid van het kabinet.

Het kabinet constateert verder dat de aan het woord zijnde fracties niet zonder meer hun steun aan dit wetsvoorstel verlenen.

De leden van de PvdA-fractie verbinden hun steun aan dit wetsvoorstel aan waarborgen voor een zorgvuldige uitvoering. De leden van de fractie van het CDA stellen dat aan een aantal voorwaarden moet zijn voldaan. Die voorwaarden hebben te maken met de uitvoering, het invoerings-traject, de risicoverevening en de overgangsregeling voor bestaande gevallen. De leden van de fractie van de VVD stellen in dit verband dat de voorgestelde fasering van het brengen van het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen op zijn minst teleurstellend is te noemen. De leden van de fractie van D66 zijn het eens met de opvatting van de regering dat de invoering van de werknemersverzekeringen pas aan de orde is op het moment dat voor de overheid en de marktsector dezelfde rechten en verplichtingen, dezelfde wijze van financiering, en dezelfde wijze van organisatie van de uitvoering kunnen worden ingevoerd. Zij constateren voorts dat de invoering van de werknemersverzekeringen ondanks de bij de behandeling van het voorstel van Wet privatisering ABP ingediende motie van de leden Van Hoof, Zijlstra en Bakker (Kamerstukken II 1995/96, 24 205, nr. 14) gefaseerd zal plaatsvinden. De leden van de fractie van het GPV tenslotte constateren dat met dit wetsvoorstel met name omtrent de invoering van de WW en de ZW nog veel onzekerheden blijven bestaan.

Het kabinet hoopt met de navolgende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen bij te dragen aan een spoedige verdere behandeling van het voorliggende wetsvoorstel.

Alvorens het kabinet op de vorenbedoelde opmerkingen van de verschillende fracties reageert, wil het eerst ingaan op de totstandkoming van de in dit wetsvoorstel gepresenteerde fasering. In genoemde motie heeft de Tweede Kamer uitgesproken dat de implementatie van de OOW per 1 januari 1998 dient plaats te vinden. Voorts spreken de leden van de CDA-fractie in het verslag hun voorkeur uit voor een gelijktijdige invoering van alle werknemersverzekeringen. Dit maakt volgens deze leden het wetsvoorstel helderder voor de uitvoering, mede in verband met de noodzakelijke voorbereidingen. De leden van de fractie van de VVD zijn teleurgesteld met betrekking tot de voorgestelde fasering van realisering van het onder de werknemersverzekeringen brengen van het overheids-personeel. Het kabinet kan zich de voorkeur van de leden van de CDA-fractie, die zij zou willen kenschetsen als «alles in één keer», zeer goed voorstellen, evenals de teleurstelling bij de leden van de VVD-fractie. De «alles in één keer»-benadering is de optie waarmee het kabinet, mede naar aanleiding van genoemde motie, in 1996 van start is gegaan. Laat daarover geen misverstand bestaan: een invoering op één moment zou tot minder ingewikkelde wet- en regelgeving leiden. In de loop van 1996 en 1997 heeft het kabinet echter de optie van «alles in één keer» moeten loslaten, dit mede op grond van nieuwe feiten en deels op verzoek van de USZO op organisatorische en uitvoeringstechnische gronden. Van de wijzigingen in het invoeringsscenario is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld bij de brieven van 31 oktober 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 24 706, nr. 6) en van 21 maart 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 706, nr. 10). De inhoud van deze brieven is aan de orde geweest tijdens de periodieke overleggen op 13 november 1996 en op 21 mei 1997 die ik met de vaste commissie van Binnenlandse Zaken heb gevoerd over de USZO. In deze brieven zijn de wijzigingen ten aanzien van de optie «alles in één keer» toegelicht.

In de bovenvermelde brief van 31 oktober 1996 is aan de Tweede Kamer medegedeeld dat het kabinet tot een gewijzigd scenario voor de invoering van de OOW moest komen. Fasering van de invoering van de WW bleek om redenen van uitvoeringstechnische aard noodzakelijk ten einde de uitvoering van de OOW te kunnen realiseren. Het zogenaamde oktober-scenario hield kortweg in:

- invoering van de WAO voor overheidspersoneel ingaande 1 januari 1998;
- invoering van de WW en de ZW voor overheidspersoneel voor nieuwe gevallen ingaande 1 januari 1998 en voor lopende gevallen ingaande 1 januari 1999 (gefaseerde invoering).

In februari 1997 besloot het kabinet dat het oktoberscenario wat de invoering van de WW betreft, moest worden bijgesteld. De overwegingen die tot dit besluit hebben geleid, zijn vermeld in de bovenvermelde brief van 21 maart 1997 en zijn samengevat de volgende.

Volgens het kabinet was er onvoldoende zicht op een succesvolle invoering van de WW volgens het oktoberscenario. De USZO kon het kabinet niet voldoende zekerheid bieden dat het WW-deel van het oktoberscenario op een verantwoorde wijze op de geplande datum kon worden uitgevoerd. Voorts was door de Sector Gemeenten twijfel geuit over de operationele haalbaarheid van het WW-deel van het oktoberscenario. Verder heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aangedrongen op verbetering van het primaire proces van de uitvoering van de werkloosheidsregelingen bij USZO Groningen. Van evenveel gewicht is tevens geweest dat de uitvoering van de WAO als

vervanger van de WAO-conforme regeling, ingaande 1 januari 1998, zeker gesteld diende te worden.

Een zelfstandige factor die in de afweging van het kabinet mede een rol heeft gespeeld, is de financiering van de WW voor het overheids-personeel. Aan de hand van het resultaat van het onderzoek in het kader van de nota «Werken aan zekerheid» (Kamerstukken II 1996/97, 25 010, nr. 2; afgekort WAZ-nota) zal het kabinet in 1998 een besluit nemen ten aanzien van de WW voor overheids-personeel. Er zal, met inachtneming van de in de WAZ-nota geformuleerde doelstelling ten aanzien van de premiedifferentiatie in de WW, parallel onderzoek gedaan worden naar de merites van de varianten ten aanzien van de financiering van de WW. Er zal niet alleen worden gekeken naar de marktsector, maar tevens naar de overheidssector. Zo zal onder meer worden bezien op welke wijze het financieringsregime bij werkloosheid thans functioneert binnen de overheidssector (eigen-risicodragerschap) en welke effecten, voor- en nadelen dat regime heeft. Daarbij is onder meer de vraag aan de orde naar de volume-effecten van prikkels in de richting van de werkgevers. Het kabinet is daarnaast van mening dat voor de overheidssector in het kader van OOW een stabiel financieringsregime WW moet worden ingevoerd. Het kabinet wil niet de kans lopen dat het financieringsregime binnen enkele jaren na de invoering daarvan op belangrijke onderdelen gewijzigd zal moeten worden. Deze noodzakelijke stabiliteit wordt bereikt bij de besluitvorming naar aanleiding van het vorenvermelde onderzoek. De planning is er op gericht dat onderzoek uiterlijk begin 1998 af te ronden.

Daarnaast kan ik nog het volgende opmerken. Met betrekking tot de invoering van (onderdelen van) de WW is het kabinet er op basis van de volgende argumenten van uitgegaan dat bij de invoering van de WW voor overheids-personeel, de aanspraken op de WW, de organisatie van de uitvoering ervan en de financiering ervan niet gescheiden moeten worden. De verbondenheid tussen de elementen rechten en verplichtingen, uitvoering en financiering is een uitvloeisel van de verzekerings-gedachte. Bovendien is het financieringssysteem van de WW zo'n bepalend onderdeel van de WW-systematiek dat er bij een invoering van de WW die beperkt zou blijven tot de rechten en verplichtingen van de WW, geen sprake zou zijn van normalisering zoals het kabinet dat voor ogen staat.

Een andere overweging betreft de Sector Onderwijs. Die sector heeft een WW-conforme werkloosheidsregeling, het Besluit werkloosheid onderwijs- en onderzoekspersoneel (BWOO). Voor het BWOO is een scheiding van aanspraken en financiering niet veel meer dan een splitsing van de aanspraken in een wettelijk en een bovenwettelijk deel. De voordelen van een dergelijke splitsing wegen voor de Sector Onderwijs niet op tegen de problemen die een dergelijke splitsing oplevert voor de uitvoeringspraktijk van USZO Groningen.

Verder zullen bij een scheiding van aanspraken en financiering de verantwoordelijkheden verspreid zijn over verschillende instellingen: het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WW, terwijl de overheids-werkgever verantwoordelijk is voor de financiering ervan. Het Lisv wordt ingevolge de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997) de contractpartner van de uitvoeringsinstelling ter zake van de WW, terwijl in de overheidssector niet het Lisv het beheer heeft over de financiering, maar de overheids-werkgever. De overheids-werkgever zou aldus wat betreft het WW-deel van de aanspraken niet kunnen bepalen, maar wel moeten betalen. Bovendien blijft de overheids-werkgever verantwoording verschuldigd tegenover vertegenwoordigende organen met betrekking tot de uitvoering en kosten van zijn werkloosheidsregeling. Ook een tijdelijk afwijkend financierings-regime voor de overheid zou niet tegemoetkomen aan deze bezwaren. Het

kabinet stelt vast dat de leden van de fractie van D66 het met het kabinet eens zijn dat invoering van een werknemersverzekering pas aan de orde is op het moment dat voor de overheid en de marktsector dezelfde rechten en verplichtingen, dezelfde wijze van financiering, en dezelfde wijze van organisatie van de uitvoering kunnen worden ingevoerd.

Het kabinet heeft, al deze overwegingen overziend, gemeend dat de invoering van de WW niet moet plaatsvinden per 1 januari 1998 en dat derhalve moet worden afgeweken van het oktoberscenario. De keuze om de (beslissing over de) invoering van de ZW en de WW te verschuiven, behoeft echter in de opvatting van het kabinet geen gevolgen te hebben voor de beoogde invoering van de WAO. Alleen door middel van de invoering van de WAO per 1 januari 1998 kan de integrale toepassing van de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet Pemba) op de overheid worden gerealiseerd. Een gefaseerde invoering, zoals opgenomen in het wetsvoorstel, is aldus de enig mogelijke en uitvoerbare.

Het in het voorliggende wetsvoorstel opgenomen invoeringsscenario ziet er als volgt uit:

- invoering van de WAO (inclusief Pemba) op 1 januari 1998;
- invoering van de ZW (in twee fasen) met ingang van 1 januari 1999;
- invoering van de WW (in twee fasen) op zijn vroegst met ingang van 1 januari 1999, waarbij het kabinet het voornemen heeft om in het eerste kwartaal van 1998 een besluit te nemen over de invoering van de WW.

Voor een nadere beschrijving van het voorgestelde invoeringsscenario verwijs ik naar paragraaf 3.6. van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 29-31).

Voorts wil de regering ingaan op de opmerkingen van de diverse fracties over de uitvoering. Met de leden van de fracties van de PvdA en het CDA is het kabinet van mening dat de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel één van de belangrijkste toetsstenen moet zijn voor de implementatie van dit wetsvoorstel. Het kabinet heeft in het kader van de rapportages over OOW/USZO steeds het standpunt verdedigd dat deze regeling eerst kan worden ingevoerd zodra de uitvoeringsorganisatie daartoe in staat is. De in het voorliggende voorstel opgenomen gefaseerde invoering van regelingen is dan ook mede gebaseerd op overwegingen van uitvoerbaarheid.

De leden van de PvdA-fractie verbinden hun steun aan dit wetsvoorstel aan waarborgen voor een zorgvuldige uitvoering. De aan het woord zijnde leden stellen dat de foutenmarge met betrekking tot de uitvoering moet worden teruggebracht tot een gebruikelijk niveau. Ook vinden deze leden dat er garanties dienen te komen ten aanzien van de toerusting van de uitvoeringsorganisatie.

De leden van de CDA-fractie menen dat de uitvoeringsrisico's van het wetsvoorstel niet in kaart zijn gebracht. Deze leden vragen of er een uitvoeringstoets of, beter gezegd, een uitvoerbaarheidstoets heeft plaatsgevonden en, zo ja, wat daarvan dan het resultaat is. Indien er geen uitvoeringstoets heeft plaatsgevonden, dan is hun vraag of de regering alsnog van plan is een uitvoeringstoets te laten plaatsvinden. Ik merk hierover het volgende op.

Bij zijn oordeel over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel zijn voor het kabinet de volgende elementen van bepalend belang.

- Per 1 januari 1998 moet de USZO worden erkend als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997. Dit met het oog op de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel. Vanwege de voorgestelde gefaseerde invoering zal de USZO per 1 januari 1998 voorlopig alleen de uitvoering van de WAO ter hand nemen.

Over de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag om erkenning van de USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997 wordt de Kamer door mij op de hoogte gehouden door middel van de rapportages inzake OOW/USZO. In onderdeel 3.5.4. van deze nota zal ik in reactie op vragen van de verschillende fracties ingaan op de kwestie van de erkenning van de USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997.

– Een ander belangrijk element is het bestand van bestaande arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij de overheid (zowel WAO-conforme uitkeringen als arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van Defensie). De ter zake overdragende partijen (het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel (FAOP) wat het WAO-conforme bestand betreft en de Minister van Defensie wat het militaire bestand betreft), de ter zake ontvangende partij (het Lisv) en de toezichthouder (het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv)) maken wat men zou kunnen noemen de «boedelbeschrijving»; een beschrijving van de toestand van het over te dragen bestand. De bedoeling van het maken van een boedelbeschrijving is dat de ontvangende partij precies weet waarvoor zij met ingang van 1 januari 1998 verantwoordelijk wordt en wat zij overneemt van de overdragende partijen. De boedelbeschrijving zal naar verwachting een oordeel geven over de rechtmatigheidsnorm. De boedelbeschrijving moet duidelijk maken op welke punten en in welke orde van grootte er fouten in het over te dragen bestand zitten. De ontvangende partij zal vanaf 1 januari 1998 verantwoordelijk worden voor de uitvoering en daarmee onder meer voor het bereiken van een foutenmarge van maximaal 1 procent. Dit is de norm die het Ctsv als maximum hanteert in het kader van het toezicht op de rechtmatigheid. Uiteraard zal het tempo waarin die norm kan worden bereikt ten aanzien van het onderhavige bestand, mede worden bepaald door de situatie op 31 december 1997. Een factor in dit verband is de verbetering van het primaire proces bij de USZO. Het verschuiven van de invoering van de ZW en (de beslissing over de invoering van) de WW is mede gebaseerd op het scheppen van ruimte voor de USZO voor verbeteringen in het primaire proces. Wat de laatste stand van zaken bij het primaire proces van de WAO-conforme regeling betreft, merk ik op dat de Kamer daarover separaat zal worden geïnformeerd bij de rapportage inzake OOW/USZO betreffende het eerste halfjaar van 1997.

Het kabinet is van opvatting dat, afgezien van het aspect van de foutenmarge, het kwaliteitsniveau van de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregeling in januari 1998 ten minste het niveau van december 1997 moet hebben. De overgang van de WAO-conforme regeling naar de WAO zal, met name door de toepassing van wetten die wijzigingen aanbrengen in de WAO, zoals de Wet Pemba en de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten, de nodige inspanning vergen van de uitvoeringsinstelling. Die inspanning komt bovenop de eveneens bestaande inspanning van verbetering van het primaire proces. De door de leden van de PvdA-fractie bepleite garanties over de toerusting van de uitvoeringsorganisatie moeten tegen deze achtergrond worden bezien. Ter zake kan ik opmerken dat de USZO de nodige capaciteit inzet voor de voorbereiding van de uitvoering van de WAO per 1 januari 1998.

De bij de vorenbedoelde bestandsoverdracht betrokken, hiervoor genoemde partijen zullen ieder voor zich, vanuit de voor elke partij geldende specifieke verantwoordelijkheid, tot een oordeel moeten komen of het verantwoord is om het betreffende bestand van bestaande uitkeringen per 1 januari 1998 om te zetten naar de WAO. Over de wijze waarop tot dit oordeel wordt gekomen vindt periodiek overleg plaats tussen de betrokken partijen. Aan dit overleg wordt eveneens van de kant van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid deelgenomen. Op basis van deze informatie zal het kabinet, naar verwachting in november 1997, de beslissing nemen of per 1 januari 1998 de WAO zal gaan gelden voor de overheid.

– De USZO moet aangeven op welk moment zij de betreffende werknemersverzekering kan uitvoeren, alsmede een oordeel geven over de uitvoerbaarheid van het overgangsrecht van OOW. In dit verband plaats ik de vorengenoemde vragen van de CDA-fractie met betrekking tot de uitvoeringstoets. Hierbij kan ik melden dat in het reguliere overleg dat ik met de directie van USZO voer over de OOW-operatie, aspecten en elementen van uitvoering en uitvoerbaarheid uitvoerig aan de orde komen. Voorts vindt op ambtelijk niveau regelmatig technisch overleg plaats. Bij deze overleggen blijkt dat USZO het wetsvoorstel op kritische wijze toetst. Voorts komt USZO, vanuit de invalshoek van de uitvoering, met suggesties voor aanpassing van het wetsvoorstel. Tot nu toe is het resultaat van de analyses van de USZO niet verschenen in de vorm van een uitvoeringstoets. Materieel komen die analyses wel neer op een uitvoeringstoets. Aangezien sprake is van regelgeving die op onderdelen in beweging is (getuige onder meer de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten), heeft een min of meer doorlopende analyse van de voorstellen de voordelen van actualiteit en flexibiliteit. Ik ben het dan ook niet eens met de leden van de CDA-fractie dat de uitvoeringsrisico's van het wetsvoorstel niet in kaart zijn gebracht. Er wordt zowel door mij als door de USZO voortdurend aandacht besteed aan het in kaart brengen van de uitvoeringsrisico's en het vinden van passende oplossingen.

De leden van de CDA-fractie verwijzen voorts naar het recentelijk verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de klantgerichtheid van overheidsinstanties. Zij merken op dat uit dat rapport is gebleken dat met name de ingewikkeldheid en de onhelderheid van wet- en regelgeving leidt tot grote ontevredenheid zowel bij de uitvoeringsinstanties als bij de betrokken burgers. Deze leden vragen wat is, dan wel wordt gedaan om deze problemen te voorkomen bij de invoering van dit wetsvoorstel. Ik kan hierover het volgende opmerken.

Met dit wetsvoorstel wordt bestaande wetgeving op het terrein van de sociale zekerheid, die tot stand komt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van toepassing op de overheid. Dit wetsvoorstel maakt die regelgeving niet meer of minder ingewikkeld. Overigens erkent het kabinet dat het bij de sociale zekerheid veelal gaat om ingewikkelde en niet eenvoudig toegankelijke regelgeving. Dit geldt met name voor het overgangsrecht. Hiervoor is reeds melding gemaakt van de contacten tussen mijn ministerie en USZO over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. Door die contacten bestaat bij de USZO een volledig beeld van de inhoud en strekking van het wetsvoorstel. Via overleg wordt getracht bij de uitvoerder eventuele onhelderheid van de regelgeving weg te nemen. Betrokken uitkeringsgerechtigden en werkgevers zullen door middel van adequate voorlichting, zo nodig toegesneden op specifieke categorieën, worden voorbereid op de invoering van de WAO per 1 januari 1998. USZO zal in overleg met mijn ministerie en het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) zorg dragen voor die voorlichting. Een belangrijk onderwerp daarvoor is de gefaseerde invoering, alsmede de vanwege de datum van 1 januari 1998 van belang zijnde gevolgen van de invoering van de WAO. Samengevat tracht het kabinet door middel van overleg en voorlichting te voorkomen dat het door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde probleem zich voordoet bij de invoering van dit wetsvoorstel.

Naar aanleiding van de inbreng van de fracties van de PvdA en het CDA op het punt van de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel in onderdeel I van het verslag, merk ik het volgende op.

Het voorstel houdt in dat de invoeringsdatum voor de WAO voor het overheidspersoneel niet in dit wetsvoorstel zelf is opgenomen, maar wordt vastgesteld bij koninklijk besluit op grond van het voorgestelde artikel 81. Ik ben voornemens het bedoelde besluit aan het kabinet voor te leggen in november 1997. Het oordeel over de uitvoerbaarheid van de WAO voor het overheidspersoneel wordt dus uiteindelijk door het kabinet genomen. Het kabinet zal bij zijn besluitvorming rekening houden met het oordeel van de overdragende partijen, de ontvangende partij en de toezichthouder ter zake.

De vragen van de leden van de fractie van de PvdA met betrekking het kabinetsbeleid inzake de normalisering van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel (te weten de vraag naar de rechtvaardiging van een aparte regeling van aanstelling en ontslag voor het overheidspersoneel en de vraag wanneer sprake is van een bijzondere positie van de overheidswerkgever die noodzaakt tot afwijkingen van het normaliseringsbeleid) worden hierna beantwoord bij onderdeel 1.2.3. van deze nota.

Op de opmerkingen van de zijde van de fractie van het CDA aangaande het invoeringstraject, de risicoverevening en de overgangsregeling voor bestaande gevallen wordt ingegaan in het vervolg van deze nota (te weten in de onderdelen 3.3., 3.4., 3.6., 5., 5.2. en 5.3.3. van deze nota).

De leden van de fractie van de PvdA hebben een aantal vragen gesteld ten aanzien van de financiële aspecten van het wetsvoorstel. Uit gemaakte berekeningen is gebleken dat het in beginsel mogelijk moet zijn de OOW-operatie financieel neutraal te laten verlopen, dat wil zeggen inkomensneutraal, loonkostenneutraal en neutraal voor het financieringstekort. De aan het woord zijnde leden vragen wat de gevolgen kunnen zijn indien deze veronderstelling achteraf niet juist blijkt te zijn en welke problemen zich dan zouden kunnen voordoen. Voorts vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot de uitgavenbeperkingen van de rijksbegroting, zoals genoemd in het regeerakkoord. In het regeerakkoord is voor 1998 een beperking afgesproken van de arbeidsvoorwaarden collectieve sector ter grootte van 1,5 miljard gulden, waarbij effecten werden verwacht van de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen, met name nadat ook ambtenaren onder de werknemersverzekeringen zouden zijn gebracht. Deze leden vragen hoeveel besparingen mogen worden verwacht van het onder de werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel. De leden van de fractie van de PvdA zouden graag een overzicht zien van de financiële consequenties van het wetsvoorstel voor de rijksbegroting.

De leden van de fracties van het CDA en het GPV willen eveneens nader geïnformeerd worden over de financiële consequenties van het voorliggende voorstel. De leden van de CDA-fractie verwijzen naar Aanwijzing 215 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Deze leden vragen verder naar de financiële onderbouwing van het wetsvoorstel. Zij merken op dat de uitspraak «in beginsel budgettair neutraal» niet wordt onderbouwd in het wetsvoorstel. Deze leden vragen naar de financiële aspecten op macroniveau en op sectorniveau en willen weten hoe de financiële risico's worden verevend. Tevens willen de aan het woord zijnde leden nader worden geïnformeerd over de uitvoeringskosten en over de eventuele budgettaire en inkomenseffecten van het onder de WAO brengen van het overheidspersoneel. De leden van de GPV-fractie vragen een overzicht van de financiële gevolgen van de invoering van de WAO, de ZW en de WW voor zowel de werknemers als de werkgevers. Deze leden vragen tevens

wat de redenen zijn om in tegenstelling tot het besluit in 1993, toch te kiezen voor een vorm van risicoverevening tussen overheid en marktsector.

Op de vragen van deze drie fracties kan ik als volgt antwoorden.

Onderscheid moet gemaakt worden tussen de financiële effecten op het moment dat het overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen wordt gebracht en de financiële effecten die op een later moment zouden kunnen ontstaan. Op het moment van overgang naar de werknemersverzekeringen is sprake van opheffing van de financiële scheiding tussen de marktsector en de overheidssector, waarbij het totaal aan aanspraken van het personeel van de markt- en de overheidssector niet wijzigt. Met betrekking tot het moment van invoering geldt dat zodanige financieringsverschuivingen tot stand gebracht kunnen worden dat deze overgang in beginsel inkomensneutraal, loonkostenneutraal en neutraal voor het financieringstekort kan verlopen.

Financiële effecten op een later moment zijn een gevolg van ontwikkelingen in de premiegrondslag en de omvang van het beroep op de werknemersverzekeringen. Afhankelijk van de daarvoor geldende premiesystematiek slaan deze effecten neer bij de individuele werkgever en werknemer, in bedrijfstakpremies dan wel in landelijk verevende premies. De overheidswerkgevers ontvangen geen afzonderlijke vergoeding voor deze effecten. De bijdrage vanuit de algemene middelen aan de overheidswerkgevers kan worden bepaald aan de hand van een nieuw referentiebegrip voor de overheidssector. In de kabinetsnotitie inzake de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector die de Minister van Binnenlandse Zaken op 12 juni 1997 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II 1996/97, 24 253, nr. 6) wordt het nieuwe referentiebegrip aan de orde gesteld. Daarbij wordt de gemiddelde ontwikkelingen van de werkgeverspremies in de marktsector via het referentiebegrip doorvertaald naar de kabinetsbijdrage aan de arbeidskostenontwikkeling in de collectieve sector. Het onderhavige wetsvoorstel kent daarmee voor de rijksoverheid geen afzonderlijke financiële consequenties die buiten de referentiesystematiek om gaan.

De in het regeerakkoord uitgesproken verwachting aangaande de effecten van de veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen hebben betrekking op de invoering van prikkelwerking in de financiering van de WAO en de doorvertaling daarvan in financiële zin via het referentiebegrip naar de rijksoverheid.

Het voorliggende wetsvoorstel voorziet in de invoering van de WAO voor het overheidspersoneel per 1 januari 1998. De daarmee gepaard gaande financiële effecten voor de overheidswerkgevers zijn betrokken in de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen, waarbij één financieringssysteem voor overheid en marktsector met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid wordt ingevoerd. Voor deze effecten verwijs ik naar paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting bij het voorstel van wet dat tot de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen heeft geleid (Kamerstukken II 1995/96, 24 776, nr. 3). Met betrekking tot de inkomenseffecten van het onder de WAO brengen van het overheidspersoneel merk ik op dat deze gelijk zijn aan de inkomenseffecten voor werknemers in de marktsector, aangezien de met Pemba samenhangende mutaties in (pseudo-)premies WAO/WW en overhevelingstoeslag voor het overheidspersoneel en voor de werknemers in de marktsector dezelfde zijn.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de omvang van de invoeringskosten van de WAO voor de USZO kan als volgt beantwoord worden.

De USZO heeft voor de invoering van de WAO per 1 januari 1998 een project opgezet. Dit project omvat onder meer de volgende activiteiten:

- het inrichten van de geautomatiseerde systemen;
- de opleiding van de medewerkers;
- het opstellen van handleidingen voor de medewerkers;
- de voorlichting aan de werkgevers, de werknemers en de uitkerings-gerechtigden
- de voorbereiding van de conversie van de WAO-conforme regeling en de regeling van het arbeidsongeschiktheidspensioen voor militairen naar de WAO

De kosten van het bedoelde project worden door de USZO geraamd op circa 7 miljoen gulden. Hiervan is ongeveer 5,3 miljoen gulden begroot voor de kosten van automatisering. De genoemde 7 miljoen gulden betreffen de «zuivere» invoeringskosten voor de WAO.

Ook heeft de USZO ter voorbereiding van de uitvoering van de werknemersverzekeringen een aantal activiteiten ondernomen dat tevens van belang is voor het adequaat kunnen invoeren van de WAO. Met deze activiteiten wordt voorts voldaan aan een aantal in of op grond van de Osv 1997 gestelde eisen. Als belangrijkste zaken noem ik hier:

- het tot stand brengen van een Verzekerenadministratie (VZA) die voldoet aan de eisen ingevolge de Osv 1997;
- het realiseren van een gemeenschappelijk financieel traject (GFT) voor de USZO;
- het kunnen voldoen aan interne en externe (onder meer door het Lisv en het Ctsv) gestelde eisen ten aanzien van informatievoorziening;

Met de genoemde drie zaken is volgens de USZO een bedrag gemoeid van circa 14,5 miljoen gulden.

Ook de overgang naar de WW kan in alle opzichten neutraal verlopen. In dat geval zijn financieringsverschuivingen nodig die bestaan uit een mix van mutaties in de rijksbijdrage Ziekenfondswet, de overhevelingstoelage, het belastingtarief eerste schijf en het werkgeversdeel in de WW-premie. Hoe deze mix er precies uit zal moeten zien, hangt af van het financieringsregime WW en daarmee van de te verevenen last op landelijk (dat wil zeggen niet-wachtgeldfonds WW-) niveau. In het onderhavige wetsvoorstel is geen datum voor de invoering van de WW voor het overheidspersoneel opgenomen. Dit onder meer omdat het kabinet onderzoek laat verrichten naar mogelijkheden tot introductie van premiedifferentiatie in de WW. Om die reden kan het kabinet geen inzicht bieden in de financiële consequenties die aan de invoering van de WW voor het overheidspersoneel zijn verbonden. Die financiële consequenties zijn namelijk afhankelijk van de wijze van financiering van de WW. Gewezen kan wel worden op het volgende. Aangezien bij een zodanige operatie wel de financieringsgrondslag zou veranderen, maar het totaal aan WW-aanspraken niet, zou een dergelijke operatie bij de huidige financieringswijze van de WW leiden tot financieringsverschuivingen tussen overheids- en marktsector. Die verschuivingen houden in het kort in dat lastenverlichting optreedt voor de werkgevers in de marktsector en voor de werknemers in de overheids- en marktsector, waartegenover een lastenverzwaring staat voor de overheidswerkgevers van min of meer gelijke omvang. Het is in beginsel mogelijk tegenover de lastenverlichting voor de marktsector en voor de werknemers die zou resulteren uit invoering van de WW voor het overheidspersoneel, een zodanige lastenverzwaring bij die groepen te plaatsen dat daarmee geldmiddelen vrijkomen op de rijksbegroting om de lastenverzwaring voor de overheidswerkgevers te compenseren, zodat het geheel voor de rijksbegroting budgettair neutraal verloopt.

De vraag van de leden van de GPV-fractie naar de redenen om thans, in tegenstelling tot het besluit in 1993, te kiezen voor een vorm van risicoverevening tussen overheid en marktsector, kan ik als volgt

beantwoorden. Het besluit uit 1993 waarnaar de aan het woord zijnde leden verwijzen, kwam er in het kort op neer dat de werknemersverzekeringen zouden worden ingevoerd met een voor de overheid vooralsnog afwijkend financieringsregime. Het kabinet is thans echter van oordeel dat het ongewenst is om de werknemersverzekeringen in te voeren met een voor de overheid afwijkend financieringsregime. Daarnaast is het kabinet tot het inzicht gekomen dat het in beginsel mogelijk moet zijn een uniform financieringsregime in te voeren zonder dat een en ander gevolgen behoeft te hebben in de sfeer van het financieringstekort, de loonkosten en de inkomens. De operatie Pemba heeft de mogelijkheid daarvan in de sfeer van de arbeidsongeschiktheidsregelingen aangetoond. In de Wet Pemba is dan ook de keuze gemaakt om de lasten van de bestaande arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (inclusief die van de overheid) te verevenen via het fonds van de WAO (het Aof). Er zijn in beginsel geen redenen waarom met die operatie vergelijkbare financieringsverschuivingen niet zouden kunnen worden toegepast in de sfeer van de werkloosheidsregelingen. Het lijkt technisch mogelijk om een uniform financieringsregime voor de werknemersverzekeringen in te voeren. Ten aanzien van de WW heeft het kabinet, zoals vermeld in paragraaf 3.3.3. van het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 25–26), nog geen beslissing over de invoering daarvan voor het overheids-personeel genomen. Op dit moment is dan ook nog geen sprake van een keuze van het kabinet om de WW in te voeren voor het overheids-personeel en dus is er geen sprake van risicoverevening tussen overheid en marktsector voor werkloosheid.

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie of er met betrekking tot de invoering van de ZW en de WW een indicatie te geven is van het aantal bestaande ziektegevallen en wachtgelders dat zal worden geconfronteerd met de werknemersverzekeringen, kan ik het volgende berichten.

Als indicatie van het aantal bestaande ziektegevallen zou naar het oordeel van het kabinet, uitgaande van de meest recente cijfers, het volgende kunnen gelden. Het meest recent vastgestelde ziekteverzuimpercentage van het overheids-personeel is dat van 31 december 1995 en dat bedraagt ongeveer 6,6 procent (bron: Ziekteverzuim binnen de overheid, 1995, Centraal Bureau voor de Statistiek). 6,6 procent van het arbeidsvolume van de overheid (678 720 fte's op de peildatum 31 december 1995) is 44 628 fte's. Bij deze cijfers moet de volgende kanttekening worden geplaatst. Het betreft een totaalcijfer van alle ziekteverzuimgevallen op de genoemde peildatum. Naar verwachting zal een aanzienlijk deel van deze gevallen, zou de ZW op dit moment op hen van toepassing zijn, recht hebben op loondoorbetaling voor rekening van hun werkgever in plaats van een ZW-uitkering. Hoeveel van deze gevallen in aanmerking zouden komen voor een uitkering op grond van de ZW, is niet te zeggen, omdat daarover geen gegevens beschikbaar zijn.

De vraag naar het aantal bestaande wachtgelders dat overheidsbreed zal worden geconfronteerd met de werknemersverzekeringen, wil ik als volgt beantwoorden. De invoeringsdatum van de WW is op zijn vroegst 1 januari 2000 voor bestaande wachtgelders. Het is niet mogelijk om nu een nauwkeurige raming te maken van het aantal bestaande wachtgelders per 1 januari 2000. Wel is het mogelijk een overzicht te verschaffen van het aantal wachtgelders bij de overheid eind 1996. De informatie hiervoor is reeds voor een deel vergaard. De USZO beschikt namelijk over de relevante gegevens van de sectoren Onderwijs, Rijk en Defensie. Voorts heeft de USZO gegevens betreffende een aantal kleinere opdrachtgevers waarvoor zij de werkloosheidsregelingen uitvoert. De gegevens van de overige sectoren zijn nog niet volledig. Het is de bedoeling om het

integrale overzicht van het aantal wachtgelders bij de overheid op te nemen in de Trendnota Arbeidszaken Overheid 1998. Deze Trendnota zal worden uitgebracht als bijwerk bij de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken betreffende het jaar 1998. Het heeft mijn voorkeur om in september 1997 een integraal overzicht te presenteren in plaats van op dit moment een onvolledig overzicht op basis van de cijfers van de USZO.

De leden van het GPV vragen zich af of invoering van de WW overheids-werkgevers voldoende blijft stimuleren om personeelsinkrimping tegen te gaan.

Het kabinet erkent dat een systeem van volledig eigen risico bij werkloosheid, zoals dat bij onderdelen van de overheid thans bestaat, een maximale financiële prikkel kan geven aan de werkgever om werkloosheidslasten te voorkomen of te beperken. Hierbij spelen echter ook nog andere factoren een rol, zoals de vraag waar de bevoegdheid tot ontslag feitelijk binnen de organisatie van de werkgever wordt gelegd in relatie tot het niveau waarop binnen die organisatie feitelijk de «rekening» van de werkloosheidslasten wordt betaald. Voorts houdt een systeem van volledig eigen risico mogelijke nadelen in voor een optimale bedrijfsvoering. Om die redenen laat het kabinet thans onderzoek verrichten naar de wijze waarop de huidige financieringssystemen bij werkloosheid functioneren binnen de overheidssector. Daarbij worden de voordelen en de nadelen van die regimes betrokken.

Wat de vraag betreft van de leden van de PvdA-fractie of de regering zich inmiddels een volledig beeld heeft kunnen vormen van alle consequenties van toepassing van de ZFW op het overheidsperoneel, merkt het kabinet op dat het deze vraag behandelt bij de beantwoording van de vragen over de ziektekostenverzekering van het overheidsperoneel in onderdeel 6 van deze nota. Kortheidshalve wordt hier naar dat onderdeel verwezen.

1.2.2. Aanleiding voor het voorstel

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in de door het kabinet genoemde twee aanleidingen voor het voorstel, namelijk het normaliseringsbeleid (eerste spoor) en het overbodig maken van doorvertaling van wettelijke maatregelen voor de marktsector naar de overheid (tweede spoor). De aan het woord zijnde leden tekenen daarbij aan dat het tweede spoor, mogelijk onnodig, wordt verengd door de voorgestelde fasering, waardoor er toch nog gedurende lange tijd op onderdelen van een dergelijke doorvertaling sprake zal zijn.

Het kabinet erkent dat de voorgestelde fasering mede tot gevolg heeft dat het tweede spoor van de normalisering niet reeds per 1 januari 1998 kan worden afgerond. Zolang immers de WW en de ZW nog niet gelden voor het overheidsperoneel, werken wettelijke maatregelen in de sfeer van die wetten niet automatisch door naar het overheidsperoneel. In onderdeel I van deze nota heb ik uiteengezet om welke redenen het kabinet de thans voorgestelde fasering van OOW nodig vindt.

1.2.3. Normalisering van de sociale zekerheid van het overheidsperoneel

De leden van de fractie van D66 zijn het eens met de opvatting van de regering dat invoering van de werknemersverzekeringen pas aan de orde is op het moment dat voor de overheid en de marktsector dezelfde rechten en verplichtingen, dezelfde wijze van financiering en dezelfde wijze van organisatie van de uitvoering van toepassing kunnen worden. De leden van de fractie van de VVD delen daarentegen vooralsnog niet de opvatting dat de samenhang tussen de genoemde drie hoofdelementen

van de sociale zekerheid zo groot is, dat invoering van (een onderdeel van) de sociale zekerheid pas kan wanneer dat alle drie de elementen betreft.

Het kabinet blijft bij zijn opvatting dat de invoering van de werknemersverzekeringen, per wet bezien, pas aan de orde kan zijn als alle drie hoofdelementen van de betreffende wet op hetzelfde moment gelijk gemaakt kunnen worden. Zoals in subparagraaf 3.1.2. van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 22–23) is verwoord, stelt het kabinet vast dat de genoemde drie hoofdelementen van de sociale zekerheid per wettelijke werknemersverzekering bezien nauw met elkaar verweven zijn. Ter verduidelijking van die verwevenheid is in de memorie van toelichting een voorbeeld op het terrein van de werkloosheidsregeling opgenomen. Zoals dat voorbeeld duidelijk maakt, leidt een afwijkend financieringsregime bij werkloosheid sinds de invoering van de Osv 1997 tot de vraag naar de zeggenschap over de uitvoering van de betreffende regeling. In de Osv 1997 is gekozen voor het op centraal niveau leggen van de uitvoeringsverantwoordelijkheid, te weten bij het Lisv. Het kabinet is geen voorstander van een gedeelde verantwoordelijkheid: het Lisv is het enige orgaan dat verantwoordelijk zal kunnen zijn voor de uitvoering van de WW. Het kan in de opvatting van het kabinet niet zo zijn dat naast het Lisv ook andere instanties, zoals overheidswerkgevers, verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de WW. De eenheid in de uitvoering van de WW zou dan niet gewaarborgd zijn. Indien de WW echter zou worden ingevoerd met alleen een afwijkend financieringsregime voor de overheid, is het vanuit de positie van de overheidswerkgevers bezien niet aanvaardbaar dat zij financieel aansprakelijk zouden zijn voor de uitvoering van de WW, onder meer tegenover vertegenwoordigende organen, zonder dat zij rechtstreeks zeggenschap zouden hebben over die uitvoering.

1.2.4.5. Betrokkenheid van de kamers der Staten-Generaal bij lagere regelgeving op basis van dit wetsvoorstel

De leden van de GPV-fractie hebben moeite met de in het wetsvoorstel opgenomen keuze om bij algemene maatregel van bestuur afwijkende regels te stellen met betrekking tot de beoogde invoering van de ZW en de WW. Zij constateren dat met name de wijze van invoering van de WW is omgeven door talloze onzekerheden en onder andere afhankelijk is van het onderzoek naar het huidige functioneren van de WW en de besluitvorming over het toekomstige financieringsregime. Omdat nu nog geheel onduidelijk is hoe ingrijpend en verstrekkend mogelijke wijzigingen van de WW zijn, is er naar de mening van de aan het woord zijnde leden veel voor te zeggen dat in ieder geval de invoering van de WW volgens een apart wetgevingstraject tot stand komt. De voorgestelde procedure om de bedoelde algemene maatregel van bestuur tot stand te brengen levert een onzekere tijdwinst op, voor zover tijdwinst al een argument mag zijn. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen het voorliggende wetsvoorstel te beperken tot de invoering van de WAO voor het overheidspersoneel.

Deze vragen kan ik als volgt beantwoorden. Het is juist dat de invoering van de WW met onzekerheden is omgeven vanwege het besluit dat het kabinet dient te nemen over het financieringsregime WW en vanwege de uitvoeringscapaciteit van de USZO. Het kabinet meent evenwel dat deze onzekerheden geen reden zijn om het voorliggende wetsvoorstel te beperken tot de invoering van de WAO. Het kabinet heeft daarvoor de volgende argumenten.

– Op de eerste plaats wil het kabinet een volledig beeld geven van (de techniek van) de overgang van het overheidspersoneel naar de

werknemersverzekeringen. Hoe het kabinet zich deze overgang voorstelt, wordt voor alle werknemersverzekeringen en in onderlinge samenhang gepresenteerd.

- Een tweede overweging is dat door het huidige wetsvoorstel de regels betreffende de toekenning van een WW-uitkering aan wachtgelders en een ZW-uitkering aan lopende ziektegevallen bij de USZO tijdig bekend zijn. Dit betekent dat de USZO zich reeds een beeld kan vormen van de werkzaamheden die verricht moeten worden bij de uitvoering van die werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel.

- In de derde plaats wordt op deze manier voorkomen dat de voortgang van het wetgevingsproces een risico kan opleveren om op zijn vroegst per 1 januari 1999 met de invoering van de WW voor overheidspersoneel te beginnen. Indien namelijk gekozen zou worden voor een afzonderlijk wetsvoorstel voor de WW, ligt het volgende scenario voor de hand. Uiterlijk begin 1998 worden de resultaten van het onderzoek naar de varianten ter financiering van de WW bekend. Besluitvorming van het kabinet in dit verband is dan op zijn vroegst in het eerste kwartaal van 1998 te verwachten. De beslissing op basis van het onderzoek kan zijn dat de huidige WW dient te gaan gelden voor overheidspersoneel. Indien vanaf dat moment de gehele wetgevingsprocedure, inclusief de advisering, nog zou moeten worden doorlopen, ontstaat er een zeker risico met betrekking tot de tijdige afronding voor 1 januari 1999 van het wetgevingsproces. Het in het voorliggende wetsvoorstel opnemen van de techniek inzake de toepassing van de huidige WW ten aanzien van het overheidspersoneel, heeft het voordeel van tijdwinst, zodat de invoering van de WW per 1 januari 1999 mogelijk is.

- Op de vierde plaats is het voorstelbaar dat het kabinet in de loop van 1998 beslist dat de financiering van de WW moet worden gewijzigd en dat dit besluit leidt tot wijziging van de WW. In dat geval dient daarna een volledig wetgevingstraject, inclusief advisering, te worden gevolgd. In dit scenario ligt het niet voor de hand dat deze gewijzigde WW per 1 januari 1999 ingevoerd zal kunnen worden. De vroegst mogelijke datum van het begin van uitvoering van de WW voor overheidspersoneel komt dan te liggen op 1 januari 2000.

Het kabinet heeft tot slot kennis genomen van de instemming van de leden van de VVD-fractie met de voornemens ten aanzien van de integrale invoering van de WAO voor het overheidspersoneel.

1.3.2. Eerste spoor: normalisering van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel

De leden van de fracties van de PvdA en D66 hebben vragen gesteld met betrekking tot het kabinetsbeleid inzake de normalisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid ten aanzien van het overheidspersoneel. De leden van de fractie van de PvdA stellen vast dat na de invoering van OOW overheidswerknemers zich nauwelijks nog onderscheiden van andere werknemers met uitzondering van de aanstelling en ontslag. De aan het woord zijnde leden vragen naar de rechtvaardiging voor een dergelijke uitzondering na de invoering van OOW. Deze leden vragen tevens om een nadere uiteenzetting van het kabinet wanneer sprake is van een bijzondere positie van de overheidswerkgever die noodzaakt tot afwijkingen van wat voor de marktsector geldt. Kan hierbij ook een eventuele bijzondere positie van een overheidswerknemer een rol spelen, zo vragen deze leden.

De gestelde vragen zijn beantwoord in de kabinetsnotitie inzake de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector die de Minister van Binnenlandse Zaken op 12 juni 1997 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd (Kamerstukken II 1996/97, 24 253, nr. 6). In die notitie is ingegaan op onder

meer de toekomst van de ambtelijke status (waaronder ook begrepen de aanstelling en het ontslag) in het kader van het normaliseringsbeleid. Korthedshalve verwijs ik hier naar die notitie.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 om aan de hand van een of meer voorbeelden duidelijk te maken hoe overheidswerkgevers op het terrein van de primaire arbeidsvoorwaarden hun werkgeversrol in het kader van de normalisering meer gewicht zullen gaan geven en zich daarbij nadrukkelijk rekenschap geven van standpunten en beslissingen van werkgevers in de marktsector en afwegingen ook meer op dezelfde wijze gaan maken als werkgevers in de marktsector, wordt het volgende opgemerkt.

De sectorwerkgevers bij de overheid verkeren in een bijzondere positie doordat de meeste van hen naast werkgever ook lid van het kabinet zijn. Dit gegeven vormt als het ware een natuurlijke begrenzing van de mogelijkheden van normalisatie, waarbij normalisatie wordt opgevat als het streven naar zoveel mogelijk marktconforme arbeidsverhoudingen. Uiteindelijk blijft de overheidswerkgever geconfronteerd met een dilemma dat de marktwerkgever niet kent. Het kabinet kan namelijk zijn algemene beleidswensen bij de overheidssectoren direct op de onderhandelingstafel leggen, terwijl voor de marktsector een indirecte route moet worden gevolgd, bijvoorbeeld via overleg tussen het kabinet en de sociale partners in de Stichting van de Arbeid. Het zal altijd wel verleidelijk blijven om de arbeidsvoorwaarden van het «eigen» overheidspersoneel te gebruiken om een voorbeeld te stellen voor de marktsector, of het nu gaat om een beperking van de VUT of om loonmatiging.

Een beleid waarin normatieve opvattingen van de overheid als wetgever een dominante rol spelen bij de arbeidsvoorwaardenvorming kent echter zijn beperkingen. Op de arbeidsmarkt is de positie van werkgevers en werknemers bij de overheid namelijk niet zo bijzonder; zij opereren op dezelfde markt als het bedrijfsleven. Teveel achterblijven bij de marktsector, kan tot een verslechtering van de relatieve arbeidsmarktpositie leiden en op den duur tot problemen bij het aantrekken van voldoende (goede) mensen. Dit heeft dan weer gevolgen voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening.

Vanuit het belang van de kwaliteit van de dienstverlening zal de overheidswerkgever de ruimte moeten hebben zich vooral te laten leiden door de noodzakelijke positie in het voor hem relevante segment van de arbeidsmarkt. Dit kan spanningen opleveren met door het kabinet gewenste doelstellingen. Het kabinet zal alsdan een keuze moeten maken uit de verschillende aan de orde zijnde belangen en prioriteiten.

1.4. Voorgeschiedenis van het voorstel

De opmerking van de leden van de CDA-fractie dat het wetsvoorstel concreet en op korte termijn alleen gaat om het onder de WAO brengen van het overheidspersoneel, is in zoverre juist dat alleen de WAO met ingang van 1 januari 1998 wordt uitgevoerd voor het overheidspersoneel. Daarbij tekent het kabinet aan dat het wetsvoorstel ook inhoudt dat het overheidspersoneel met ingang van 1 januari 1999 onder de ZW wordt gebracht. In onderdeel I van deze nota heeft het kabinet de redenen voor de voorgestelde fasering van OOW uiteengezet.

De leden van de fractie van D66 maken melding van de lange geschiedenis van het wetsvoorstel. Die lange geschiedenis lijken deze leden mede te wijten aan de problemen bij de uitvoeringsinstelling USZO. De aan het woord zijnde leden menen dat de regering met de opvatting over de «stijgende lijn» in de prestatie van de USZO wel aan de optimistische kant van alle berichten over de USZO gaat staan.

Ter zake merkt het kabinet op dat de gegevens waar het kabinet de beschikking over heeft en die via de kwartaalrapportages inzake OOW/USZO ook ter beschikking staan van de Kamer, de opvatting waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, ondersteunen. Aan de andere kant bestaat bij het kabinet het besef dat de USZO nog een lange en moeilijke weg te gaan heeft, zoals ook steeds in de rapportages aan de Kamer wordt aangegeven..

De vraag van de leden van de fractie van D66 hoe groot de kans is dat deze operatie vanwege de prioriteit die de USZO zal geven aan het primaire proces, en het volumebeleid opnieuw geheel of gedeeltelijk moet worden uitgesteld, en de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe hard nu de invoeringsdatum van de OOW is in verband met de ontwikkelingen bij de USZO, wil het kabinet als volgt beantwoorden. De constatering is terecht dat de USZO zich in 1997 vooral dient te richten op de verbetering van het primair proces. Dit is de USZO ook door mij medegedeeld bij brief van 15 mei 1997. Ik ga er voorsnog vanuit dat de voorgestelde fasering de USZO voldoende ruimte biedt om zowel het primair proces te verbeteren als zich voor te bereiden op de toepassing van de ZW en de WW per 1 januari 1999.

3. Inhoud van het voorstel

3.1.1. Inleiding

De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij problemen voorziet met betrekking tot de individuele gevalbehandeling indien de ZW, de WAO en de WW niet op hetzelfde moment worden ingevoerd. Zij verzoeken de regering aan de hand van een voorbeeld aan te geven hoe het in de praktijk zal gaan als een betrokkene in een dergelijke gefaseerde situatie met alle drie de wetten wordt geconfronteerd.

Als algemene inleiding op het gevraagde voorbeeld wil het kabinet gaarne het volgende opmerken.

De werknemersverzekeringen zijn zodanig vormgegeven dat de betreffende wetten zelfstandig en los van elkaar kunnen worden toegepast. De betreffende wetten hoeven niet op hetzelfde moment te worden ingevoerd. Voor de uitvoering van de WAO maakt het niet uit of naast die wet recht bestaat op een WW-uitkering of ZW-uitkering dan wel op een wachtgeld of bezoldiging ingeval van ziekte uit hoofde van een betrekking als overheidswerknemer.

Het kabinet kan het volgende voorbeeld aandragen om duidelijk te maken op welke wijze de behandeling van een betrokkene zal geschieden ingeval van samenloop van de drie aan de orde zijnde regelingsgebieden (ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid). Hierbij wordt uitgegaan van het in het wetsvoorstel opgenomen invoeringsscenario.

Uitgegaan wordt van een betrokkene die per 13 december 1996 een WAO-conforme uitkering ontvangt en die per 13 december 1997 is ontslagen uit zijn dienstbetrekking A als overheidswerknemer, die een omvang heeft van 25 uur, waarbij sprake is van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Betrokkene in het voorbeeld heeft uit dien hoofde sinds 13 december 1997 naast de WAO-conforme uitkering ook recht op een zogenaamde suppletie. De suppletie is een met het wachtgeld vergelijkbare, op de WAO-conforme uitkering aanvullende werkloosheidsaanspraak waarop recht bestaat ingeval van ontslag uit een dienstbetrekking als overheidswerknemer op grond van ongeschiktheid tot werken wegens ziekte; korthedshalve wordt hier voorbij gegaan aan de overige voorwaarden voor het recht op suppletie. Zolang de betrokkene recht heeft op suppletie, gaat het recht op wachtgeld ter zake van hetzelfde

ontslag in maar komt dat niet tot uitbetaling. De suppletie heeft in het voorbeeld een duur tot 13 juli 2004. Aansluitend heeft de betrokkene in dit voorbeeld nog een wachtgeld tot 13 juli 2005. Daarnaast heeft hij in de marktsector sinds 1 april 1997 een tijdelijke dienstbetrekking B van 15 uur tot 1 april 1999. Per 25 februari 1999 wordt de betrokkene ziek in dienstbetrekking B en blijft ziek tot 16 januari 2000.

De situatie zal dan in dit concrete voorbeeld als volgt zijn.

Per 1 januari 1998 vervalt op grond van de voorgestelde Wet OOW het recht van betrokkene op WAO-conforme uitkering en krijgt hij een WAO-uitkering toegekend op basis van dezelfde mate van arbeidsongeschiktheid als gold voor de WAO-conforme uitkering. De suppletie en het wachtgeld blijven vooralsnog onveranderd.

Doordat de betrokkene ziek is uit een tijdelijke dienstbetrekking B die per 1 april 1999 is beëindigd, behoort hij vanaf dat moment tot de zogenaamde «vangnet-gevallen» waarvoor nog een beroep kan worden gedaan op de ZW (vergelijk artikel 29, eerste lid, onderdeel c, van die wet). De betrokkene heeft dus in 1999 recht op een suppletie (en een niet tot uitbetaling komend wachtgeld), een WAO-uitkering en (per 1 april 1999) een ZW-uitkering. Aangezien de ZW-uitkering wordt genoten uit een dienstbetrekking die is aangegaan vóór het ontslag uit de overheidsdienstbetrekking A, vindt geen anticumulatie van de ZW-uitkering met de suppletie of het wachtgeld plaats. De afstemming tussen de WAO-uitkering en de ZW-uitkering is geregeld in artikel 32 van de ZW en houdt kortweg het volgende in. Indien de WAO-uitkering wordt herzien in verband met de ziekte in dienstbetrekking B, wordt de ZW-uitkering slechts uitbetaald voor zover die ZW-uitkering meer bedraagt dan het bedrag waarmee de WAO-uitkering wegens die herziening is verhoogd (artikel 32, tweede lid, van de ZW).

Op zijn vroegst per 1 januari 2000 wordt op grond van de voorgestelde Wet OOW aan de betrokkene een WW-uitkering toegekend ter zake van zijn dienstbetrekking A. Betrokkene is immers een «lopend geval» in de zin van OOW. De WW-duur bedraagt de periode 13 december 1997 tot 13 juli 2000. Het meerdere aan hoogte en duur (in dit voorbeeld 13 juli 2000 tot 13 juli 2005) waarop betrokkene op basis van zijn oorspronkelijke suppletie annex wachtgeld recht heeft, ontvangt de betrokkene eerst nog op grond van de suppletieregeling en aansluitend, voor het meerdere deel, op grond van een bovenwettelijke regeling die in de plaats is gekomen van de oorspronkelijke wachtgeldregeling. De WAO-uitkering blijft ongewijzigd, evenals de ZW-uitkering. Weliswaar is het bestaan van een ZW-uitkering in principe een uitsluitingsgrond voor de WW, maar op grond van artikel 19, vierde lid, van de WW bestaat hierop een uitzondering indien de ZW-uitkering wordt genoten uit een andere betrekking dan die waaruit hij werkloos is geworden. Per 16 januari 2000 eindigt voor de dienstbetrekking B de tot dan toe geldende uitsluitingsgrond voor de WW op grond van ziekte en heeft hij recht op een WW-uitkering uit hoofde van die dienstbetrekking B.

3.1.3. Normalisering op het terrein van arbeidsongeschiktheid

De leden van de fractie van de PvdA informeren naar de haalbaarheid van de datum 1 januari 1998 als datum waarop het overheidspersoneel onder de werking van de WAO zal worden gebracht en naar de situatie die kan ontstaan indien die datum niet kan worden gehaald, zulks in het licht van de Wet Pemba.

Het kabinet gaat er momenteel van uit dat de WAO per 1 januari 1998 zal worden ingevoerd voor het overheidspersoneel. Indien die datum echter niet zou kunnen worden gehaald, zijn twee situaties denkbaar. Het kabinet kan tot de conclusie komen dat de WAO in het geheel niet per 1 januari 1998 kan worden uitgevoerd, dan wel dat de WAO nog niet in

alle gevallen kan worden uitgevoerd per die datum. In het geval de WAO per 1 januari 1998 in het geheel niet kan worden uitgevoerd, blijft de WAO-conforme regeling onverkort van kracht. In voorkomend geval is het Lisv op basis van artikel 41 van de voorgestelde Wet OOW belast met de uitvoering van de WAO-conforme regeling, waarvan de financiering op de in de Wet Pemba geregelde wijze plaatsvindt. In de Wet Pemba zijn bepalingen opgenomen die de toepassing van die wet op de overheid mogelijk maken, ook ingeval de huidige arbeidsongeschiktheidsregelingen van de overheid niet per 1 januari 1998 worden vervangen door de WAO. Concreet is dan in de Wet Pemba geregeld dat de voorgenomen risicoverevening van oude gevallen van overheid en marktsector zal kunnen plaatsvinden. De premiedifferentiatie en het eigen risico dragen voor nieuwe gevallen van arbeidsongeschiktheid zijn voor de overheid echter niet in de Wet Pemba opgenomen. Zolang de WAO niet wordt ingevoerd, zal de overheid geen premiedifferentiatie kennen en zal het eigen risico dragen beperkt blijven tot Defensie. Het eventuele uitstel van de WAO voor overheidspersoneel leidt derhalve tot een toepassing van de Wet Pemba die beperkt blijft tot de risicoverevening voor oude gevallen.

De tweede denkbare situatie – de omzetting van WAO-conforme aanspraken naar WAO-aanspraken zal niet exact op 1 januari 1998 voor alle gevallen zijn gerealiseerd – is een in omvang van de gevolgen beperkte situatie. Het betreft dan met name de conversie van bestaande gevallen waarin sprake is van samenloop van zowel WAO-conforme als WAO-uitkeringen naar één WAO-uitkering. Het gaat hierbij volgens een schatting van de USZO om ten hoogste 5 000 samenloopgevallen. De omzetting van deze gevallen naar de WAO zal in de loop van 1998 plaatsvinden. Dit met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1998 zonder dat de betrokkene daarvan nadelige effecten ondervindt. In deze tweede situatie kan de Wet Pemba geheel geïmplementeerd worden en zullen alle maatregelen van die wet voor de overheid gelden, dus niet alleen risicoverevening voor oude gevallen, maar ook premiedifferentiatie en eigen risico dragen.

De leden van de fractie van het CDA geven er de voorkeur aan om de invoeringsdatum van de WAO voor overheidspersoneel in de wet vast te stellen. Volgens de aan het woord zijnde leden geeft dat de nodige duidelijkheid voor de USZO. Zij vragen hierop een reactie van de regering.

Op grond van de volgende overwegingen heeft het kabinet gekozen voor het bij koninklijk besluit kunnen bepalen van de datum van invoering van de WAO voor overheidspersoneel. De overgang van WAO-conform en arbeidsongeschiktheidspensioen op grond van de Amp-wet naar WAO is een complex proces waarbij de volgende belangrijke actoren zijn betrokken: het FAOP, het Lisv, de USZO, de salarisadministraties en van de kant van de regering de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Binnenlandse Zaken en Defensie. De beoogde invoeringsdatum voor de WAO voor overheidspersoneel is bij deze partijen bekend. De voorbereidingen om deze overgang soepel te kunnen laten verlopen, zijn gaande. Dit proces verloopt volgens planning. Er moet echter nog het nodige werk verzet worden voordat de regering met voldoende zekerheid voor de belangen van de uitkeringsgerechtigden tot het oordeel kan komen dat de overgang per 1 januari 1998 kan plaatsvinden. Het kabinet wil dan ook in de loop van november op basis van de stand van zaken van dat moment het besluit kunnen nemen dat het verantwoord is om de overgang van WAO-conform en Amp-wet naar WAO per 1 januari 1998 te doen plaatsvinden. Deze planning is bekend bij de USZO.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA met betrekking tot de bestemming van het vermogen van het FAOP in het kader van de opheffing van dat fonds wordt het volgende opgemerkt. In

het kader van de liquidatie van het FAOP wordt ingevolge artikel 43 van de voorgestelde Wet OOW een deel van het vermogen overgedragen aan het Aof. Het betreft hier een deel van het vermogen dat overeenkomt met de wettelijke reserve die het FAOP ingevolge de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP dient aan te houden. Het is voorzienbaar dat er vervolgens nog een positief saldo zal resteren. In de regeling die op basis van artikel 43, vijfde lid, van de voorgestelde Wet OOW zal worden getroffen, zal de procedure met betrekking tot de teruggave van dit positieve saldo nader worden uitgewerkt. In het kort komt de procedure er op neer, dat het hiervoor bedoelde saldo zal worden overgedragen aan het Lisv. Het Lisv zal vervolgens dit bedrag terug laten vloeien naar de overheidswerkgevers.

Het kabinet realiseert zich overigens dat de toelichting op artikel 43, vijfde lid, van het wetsvoorstel niet volledig duidelijk maakt wat er geregeld moet worden en feitelijk moet worden gedaan in het kader van de liquidatie van het FAOP. Het kabinet wil deze nota gebruiken om de toelichting op dat artikel aan te vullen. In het voorgestelde artikel 43, vijfde lid, is de grondslag opgenomen voor regels met betrekking tot de liquidatie van het FAOP. Een aspect van de liquidatie van het FAOP is de vaststelling van het deel van het vermogen van het FAOP dat resteert nadat vanuit het FAOP het in verband met de toetreding van het overheidspersoneel tot de WAO vereiste normvermogen is overgedragen aan het Aof. De vaststelling is een handeling van uitvoerings aard en voor die handeling dient in de bedoelde regels een organisatie te worden aangewezen. Daarnaast moet het aldus vastgestelde restvermogen een nieuwe bestemming krijgen. Die bestemming wordt neergelegd in de regels op basis van artikel 43, vijfde lid, van het wetsvoorstel; ingeval die bestemming de overheidswerkgevers is, dient tevens een verdeelsleutel te worden vastgesteld in de regels op basis van dat artikel ten einde te kunnen vaststellen wie recht heeft op welk deel van het restvermogen. In de regels op basis van artikel 43, vijfde lid, dient ook te worden opgenomen via welke constructie en route het restvermogen naar zijn aangegeven bestemming dient te worden gebracht. De details van die constructie zullen in de regels op basis van artikel 43, vijfde lid, moeten worden uitgewerkt.

De liquidatie van het FAOP heeft daarnaast ook een organisatorisch aspect. Dat betreft dan de afwikkeling in de loop van 1998 van de lopende organisatorische en financieel-economische zaken van het FAOP, alsmede wat men zou kunnen noemen het «sluiten van de boeken». In de regels op basis van het voorgestelde artikel 43, vijfde lid, moet ook daarvoor een organisatie worden aangewezen. Tot de taken van die aan te wijzen organisatie zullen in ieder geval behoren het (doen) opstellen van de jaarrekening en het jaarverslag betreffende het jaar 1997, zoals bedoeld in artikel 49 van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP, het nemen van eventueel nog niet afgeronde dan wel nagekomen beslissingen over organisatorische en financieel-economische kwesties betreffende 1997 of eerdere jaren van het FAOP (zoals het afwickelen van vorderingen en betalingen in naam van het opgeheven FAOP) en het opstellen van een staat van vermogens en lasten van het FAOP op 31 december 1997 (zoals bedoeld in artikel 43, tweede lid, van het wetsvoorstel).

Voor de duidelijkheid merk ik hierbij op dat het voorgestelde artikel 43, vijfde lid, geen betrekking heeft op de afwikkeling van de uitvoering van de WAO-conforme regeling. Daarvoor is in artikel 41 van het wetsvoorstel reeds een regeling opgenomen, inhoudende dat het Lisv wordt aangewezen als de organisatie die voor die afwikkeling zal moeten zorgen.

Artikel 43, vijfde lid, van het wetsvoorstel ziet dus op het aanwijzen van de organisatie die de opheffing van het FAOP zal moeten afwickelen. Het Lisv ligt voor de hand. Die instantie wordt in het wetsvoorstel reeds

verantwoordelijk gemaakt voor de afwikkeling van de WAO-conforme regeling. Het ligt dan ook in de rede om het Lisv tevens verantwoordelijk te maken voor de afwikkeling van de overige zaken van het FAOP, inclusief de bestemming van het restvermogen van het FAOP. In de praktijk zal het Lisv deze taak niet zelf behoeven te verrichten. Deze taak valt onder de werkzaamheden op basis van hoofdstuk 1 van de voorgestelde Wet OOW waarvan in artikel 77, eerste lid, van het wetsvoorstel is bepaald dat het Lisv ter zake een uitvoeringsovereenkomst dient te sluiten met een uitvoeringsinstelling. De daarvoor meest in aanmerking komende uitvoeringsinstelling is de USZO. De USZO is nu al de uitvoeringsinstelling van het FAOP voor de WAO-conforme regeling. Materieel kan de USZO zorg dragen voor de afwikkeling van de liquidatie van het FAOP, zodat de onderhavige taak voor het Lisv geen aanzienlijke verzwaaring behoeft in te houden.

3.2. Rechten en verplichtingen ingeval van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid

De leden van de D66-fractie gaan ervan uit dat de opmerking dat er niet altijd sprake zal kunnen zijn van neutraliteit op individueel niveau in vergelijking met de pre-OOW-situatie, op de toekomstige gevallen slaat. Zij wijzen daarbij op artikel 36, derde lid, van het wetsvoorstel waarvan de strekking naar hun mening is dat ten aanzien van lopende gevallen in het kader van de vaststelling van het nieuwe recht geen sanctie zal worden opgelegd wegens een feit of gedraging of omstandigheid uit het verleden ingeval het feit, die gedraging of die omstandigheid onder de oude regeling niet tot een sanctie heeft geleid.

In antwoord op deze vraag merkt het kabinet het volgende op.

In paragraaf 3.2. van de het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 24–25) is de waarneming opgenomen dat er als gevolg van de stelselwijziging die OOW nu eenmaal inhoudt, niet altijd sprake kan zijn van neutraliteit op individueel niveau. Dit zal met name spelen bij de werkloosheidsregelingen. Er bestaat namelijk een groot verschil in systematiek tussen de ambtelijke regelingen en de werknemersverzekeringen op dat terrein. De regelingen ter zake van arbeidsongeschiktheid en ziekte zijn reeds grotendeels vergelijkbaar.

Genoemde waarneming ziet op de toekomstige gevallen indien er een vergelijking wordt gemaakt tussen de fictieve situatie dat de ambtelijke regelingen nog op deze toekomstige gevallen van toepassing zouden zijn en de feitelijke situatie dat de werknemersverzekeringen gelden.

Genoemde waarneming ziet echter ook op de lopende gevallen na de systeemwijziging van OOW. In vorengenoemde paragraaf 3.2. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de lopende gevallen, doordat de voorgestelde Wet OOW een systeemwijziging inhoudt, vanaf het moment van inwerkingtreding van OOW onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen zullen vallen. Na genoemd moment is er wat de systematiek betreft derhalve geen verschil tussen lopende en toekomstige gevallen. Artikel 36, derde lid, van het wetsvoorstel waarnaar de leden van de D66-fractie verwijzen, heeft tegen die achtergrond alleen betekenis voor feiten, omstandigheden en gedragingen vanuit het verleden. De strekking van die bepaling is dat het uitkeringsrecht op grond van de werknemersverzekeringen niet mag worden geweigerd op grond van de bedoelde feiten, omstandigheden en gedragingen. Daarmee is echter niet gezegd dat het vastgestelde nieuwe wettelijke recht onaantastbaar is geworden. Naar de toekomst toe zullen nieuwe feiten, omstandigheden en gedragingen namelijk niet meer worden getoetst aan de normen van de oude ambtelijke regeling, maar

aan de normen van de betreffende werknemersverzekering. De WW kent, in tegenstelling tot de ambtelijke ontslaguitkeringsregelingen, een voortdurende toets of de betrokkene nog wel voldoet aan de voorwaarden voor het recht op een WW-uitkering. Bij die toetsing mag dan overigens, gelet op artikel 36, derde lid, van de voorgestelde Wet OOW geen rekening worden gehouden met feiten, omstandigheden en gedragingen uit de pre-OOW-periode.

3.3. Invoering van de WW voor de overheidssector

De leden van de fractie van de PvdA merken terecht op dat in afwachting van het resultaat van het onderzoek naar de merites van de varianten ten aanzien van de financiering van de WW, de WW voor overheidspersoneel voorlopig niet wordt ingevoerd. Zij vragen zich af waarom er voor gekozen is om nu al de invoering van de WW voor het overheidspersoneel in de vorm van een wetsvoorstel aan te bieden.

Zoals ook al hierboven in deze nota is vermeld in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de GPV-fractie (zie onderdeel 1.2.4.5.), heeft het kabinet verschillende redenen om in dit wetsvoorstel ook de WW voor overheidspersoneel op te nemen. Korthedshalve wordt voor die redenen verwezen naar onderdeel 1.2.4.5. van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de voorgestelde fasering geen verder uitstel toelaat, daar het de bedoeling is dat er per 1 januari 2000 concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen gaat ontstaan. De aan het woord zijnde leden vragen verder wat er gebeurt met de uitvoering van de werkloosheidsuitkeringen indien zou worden besloten tot premie-differentiatie in de WW en de invoeringsdatum 1 januari 2000 niet haalbaar zou blijken. Bij deze leden komt de vraag op of de USZO die uitvoering dan zonder meer ter hand neemt of dat het mogelijk is dat andere organisaties die taak op zich nemen.

In antwoord op deze vragen merkt het kabinet het volgende op. Met het oog op de belangen van de uitkeringsgerechtigden, is de capaciteit van de uitvoeringsinstelling steeds in hoge mate bepalend geweest voor het beleid van het kabinet inzake het tempo van invoering van de OOW-operatie. De inzet van de capaciteit van de USZO is bepaald door de taken en hun rangorde die aan de USZO door de verschillende opdrachtgevers zijn opgelegd. Naast de voorbereiding van de invoering van de OOW is de USZO immers steeds belast geweest met de uitvoering van de bestaande regelingen inzake arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Gezien de beperkte capaciteit van de USZO, heeft doorlopend een afweging moeten plaatsvinden tussen het geven van prioriteit aan verbetering van het primair proces inzake de bestaande regelingen dan wel aan de voorbereiding van de OOW-operatie. Van de uitkomsten van deze afwegingen is de Kamer door middel van de kwartaalrapportages inzake OOW/USZO en tussentijdse berichten op de hoogte gehouden.

Op basis van de Osv 1997 dient er per 1 januari 2000 concurrentie tussen uitvoeringsinstellingen te gaan plaatsvinden. Het Lisv heeft tot taak de concurrentie te bevorderen en vorm te geven. Deze instantie sluit namelijk contracten met de uitvoeringsinstellingen voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor de verschillende (onderdelen van de) bedrijfstakken of beroepsgroepen. Zodra de USZO onder het regime van de Osv 1997 valt, geldt de concurrentie uiteraard ook voor de USZO. Het voorliggende wetsvoorstel houdt geen uitstel van concurrentie ten aanzien van de USZO in als gevolg van de gefaseerde invoering van de OOW-operatie. In onderdeel 3.5.4. van deze nota wordt nader ingegaan op de contractering inzake de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel.

De conclusie van de leden van de PvdA-fractie dat indien in de loop van 1998 besloten zou worden tot premiedifferentiatie in de WW, dit er toe zal leiden dat de WW niet per 1 januari 2000 voor het gehele overheids-personeel zal gelden, kan ik onderschrijven. Over de uitvoering van de wachtgeldregelingen in die situatie merk ik op dat deze uitvoering momenteel geregeld is in contracten tussen de verschillende opdrachtgevers en de USZO. Voorts zijn er nu nog vele overheidswerkgevers, zoals de decentrale overheden, die de uitvoering van hun wachtgeldregeling zelf verzorgen. De contracten met de USZO hebben over het algemeen een vastgestelde einddatum, waarna het voor beide partijen, met inachtneming van een contractueel vastgelegde termijn mogelijk is, het betreffende contract op te zeggen. Indien opdrachtgevers vanaf 2000 hun wachtgeldregeling(en) willen onderbrengen bij een andere uitvoeringsinstelling, dienen daarbij de desbetreffende contractueel of wettelijk bepaalde voorschriften met betrekking tot opzegging en beëindiging van het contract in acht te worden genomen.

De vragen van de leden van de PvdA-fractie (in onderdeel 3.3. van het verslag) en van de CDA-fractie (in onderdeel 3.6. van het verslag) of een uitstel van de invoering van de WW voor het overheidspersoneel vanwege premiedifferentiatie WW ook tot gevolg kan hebben dat het onder de ZW brengen van het overheidspersoneel dient te worden uitgesteld, kan ik als volgt beantwoorden.

Het wetsvoorstel is zodanig ingericht en vorm gegeven dat de ZW los van de WW kan worden ingevoerd. De ZW kan in beginsel per 1 januari 1999 worden ingevoerd. Het wetsvoorstel houdt in dat de invoeringsdatum van de ZW bij koninklijk besluit wordt bepaald. Het betreffende besluit zal naar verwachting in de eerste helft van 1998 tot stand gebracht worden. Hierdoor krijgt de uitvoeringsinstelling een ruime termijn voor de voorbereiding. Indien op dat moment duidelijk zou zijn dat een of enkele jaren na 1 januari 1999 een financieringsregime WW met premiedifferentiatie zal gaan gelden voor de overheid en de marktsector, is het echter de vraag of daaraan voorafgaande de ZW voor de overheid zou moeten worden ingevoerd en, zo ja, welk financieringsregime ZW dan zou moeten gelden voor de overheid. Het financieringsregime ZW hangt immers nauw samen met het financieringsregime WW. Op dat moment zal de afweging moeten worden gemaakt of het zinvol is om de ZW met het daaraan verbonden financieringsregime voor de overheid reeds per 1 januari 1999 in te voeren. Vanuit deze invalshoek moet nog bezien worden welke inspanning het zal vergen om de ZW eerder dan en los van de WW te gaan uitvoeren. Uitstel van invoering van de ZW ligt voor de hand als daardoor kan worden vermeden dat de overheidswerkgevers kort na elkaar met twee wijzigingen in de financiering van de regeling inzake ziekte worden geconfronteerd. Het kabinet houdt dan ook rekening met de mogelijkheid dat de invoering van de WW met premiedifferentiatie voor overheidspersoneel tevens dient te leiden tot een uitstel van de invoering van de ZW.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in 1987 op hoofdzakelijk financiële gronden (de budgettaire gevolgen van het onder de WW-financiering brengen van de overheid) heeft besloten de WW vooralsnog niet open te stellen voor het overheidspersoneel. Deze leden vragen of die bezwaren nu niet meer gelden en, zo nee, waarom niet.

Ik kan hierop als volgt antwoorden. In paragraaf 3.3.4. van het algemeen deel van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 26) is opgemerkt dat uit berekeningen bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat het in beginsel mogelijk moet zijn de OOW-operatie neutraal te laten verlopen. Dit in die zin dat slechts sprake is van financieringsverschuivingen tussen de overheid en de marktsector

waarbij het mogelijk is een en ander inkomensneutraal, loonkosten-neutraal en neutraal voor het financieringstekort te laten verlopen. Een neutrale operatie in deze zin houdt in dat er inderdaad geen budgettaire bezwaren zijn tegen invoering van een uniform financieringsregime voor werkloosheid voor overheid en marktsector. Voor een beschrijving van de financieringsverschuivingen waaraan dan kan worden gedacht, verwijs ik naar het bovenstaande antwoord op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en het GPV over die financieringsverschuivingen (zie onderdeel I. Algemeen van deze nota).

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie welke financiële gronden de regering weerhouden van invoering van de WW op dit moment, kan het volgende dienen. Zoals mag blijken uit mijn antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de PvdA-fractie inzake de eventuele budgettaire bezwaren van de invoering van de WW, zijn er geen budgettaire bezwaren om de WW in te voeren. Het kabinet wil de beslissing over de invoering van de WW voor het overheidspersoneel nemen op basis van een tweetal onderzoeken naar de wijze van functioneren van de financiering van de WW en van de ambtelijke werkloosheidsregelingen. Het onderzoek naar de ambtelijke regelingen, waarvoor ik de opdrachtgever ben, moet antwoord geven op de vraag of en, zo ja, in welke mate de wijze van financiering van de werkloosheidslasten bij de overheid van invloed is op de omvang van die werkloosheidslasten. Het is dan mogelijk om uitspraken te doen over de wenselijkheid en mogelijkheid van een ander financieringsregime. Het zijn dus geen budgettaire overwegingen, maar vraagstukken betreffende de relatie tussen het financieringsregime en de omvang van de werkloosheidslasten, die het kabinet ervan weerhouden om nu een besluit te nemen over de invoering van de WW.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er nog nooit onderzoek is gedaan naar het functioneren van het huidige financieringsregime bij werkloosheid bij de overheid en, zo nee, wat daarvan de reden is.

Ter zake kan ik het volgende opmerken.

Er is in het verleden in diverse sectoren onderzoek verricht naar verschillende onderdelen van de wachtgeldregelingen. Daarbij is aandacht besteedt aan de (mogelijkheden voor beperking van de) kosten van de regelingen, de beperking van de instroom in de regelingen en de bevordering van de uitstroom uit de regelingen. Het financieringsregime was hierbij niet de centrale invalshoek. De aandacht voor de effecten van het financieringsregime op het volume van de regeling en dan in het bijzonder de effecten van financiële prikkels bij werkgevers en werknemers is pas de laatste tijd in opkomst. Er kan bijvoorbeeld gewezen worden op recent onderzoek in de sector Onderwijs, verricht in het kader van het rapport «De jaren tellen» (Kamerstukken II 1996/97, 25 000 VIII, nr. 8). Dit onderzoek heeft de nodige informatie opgeleverd over de verschillende financieringsregimes binnen de sector Onderwijs. De opzet van het in het kader van de besluitvorming over de invoering van de WW voor het overheidspersoneel in te stellen onderzoek is om te trachten helder te krijgen in welke mate een financieringsregime bepalend is voor de mate van uitstoot van arbeidskrachten. Dit in relatie tot andere factoren.

De leden van de CDA-fractie merken over de premiedifferentiatie binnen de WW op dat de twijfels over de gevolgen van die premiedifferentiatie toenemen. Deze leden vragen of er nog geen sprake is van vermeerderd inzicht bij de bewindslieden. Deze leden stellen zich verder op het standpunt dat het niet nodig of wenselijk is om de WW te wijzigen aangezien die wet al fors is aangescherpt (weken- en jareneis). Mijn reactie hierop is de volgende.

Ik ben van oordeel dat een discussie over de wenselijkheid en de mogelijkheid van premiedifferentiatie WW beter kan worden gevoerd nadat het onderzoek naar de premiedifferentiatie WW, dat in opdracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt uitgevoerd, is afgerond en het kabinet zijn standpunt ter zake naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

Het standpunt van de leden van de CDA-fractie dat de WW al «fors is aangescherpt», wordt door mij in die zin gedeeld dat de entree-eisen voor het recht op WW-uitkering met ingang van 1 maart 1995 zijn aangescherpt. Het betreft daar echter een wijziging van een geheel andere orde dan een wijziging die eventueel naar aanleiding van het onderzoek naar premiedifferentiatie WW zal worden voorgesteld. Indien namelijk zou worden besloten premiedifferentiatie te introduceren in de financiering van de WW, zal dat op zichzelf niet tot wijziging in het recht op WW-uitkering, noch in de hoogte en duur van de WW-aanspraken leiden. Ik merk overigens op dat de introductie van premiedifferentiatie in de WAO ook geen gevolgen heeft voor het uitkeringsrecht of de aanspraken op grond van de WAO.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom gekozen wordt voor een gefaseerde invoering van de WW, eerst voor actief personeel en een jaar later voor wachtgelders. Voorts vragen zij waarom wachtgelders niet in de oude regeling (wachtgeldregeling) blijven, waardoor alleen nieuwe gevallen onder de nieuwe regeling (WW) vallen. De leden van de VVD-fractie vragen eveneens naar de redenen voor het onderscheid tussen nieuwe en bestaande gevallen bij de invoering van de WW, alsmede wat de voor- en nadelen van een dergelijke fasering zijn. De leden van de VVD-fractie stellen dezelfde vraag ook ten aanzien van de invoering van de ZW.

De redenen voor het kabinet om een gefaseerde invoering van het voorliggende wetsvoorstel voor te stellen, heb ik aan het begin van deze nota uiteengezet. Kort samengevat liggen die redenen in de sfeer van het beperken van de uitvoeringstechnische risico's. Het op één moment onder de WW brengen van zowel het actieve personeel als de bestaande gevallen levert volgens het kabinet onbeheersbare uitvoeringstechnische risico's op. De USZO krijgt door de fasering een jaar de tijd om ervaring met de nieuwe regeling op te doen uit hoofde van de uitvoering ten aanzien van de nieuwe gevallen. Er is dan ook een extra jaar om de overgang van het bestaande bestand naar de WW voor te bereiden. De Tweede Kamer is door mij geïnformeerd over de voorgenomen fasering en de redenen daarvoor. Ik verwijs in dat verband naar mijn meermalen genoemde brieven van 31 oktober 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 24 706, nr. 6) en 21 maart 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 706, nr. 10).

De vraag van de leden van de VVD-fractie naar de voor- en nadelen van de fasering tussen nieuwe en bestaande gevallen in de WW, kan ik als volgt beantwoorden. Het voordeel van die fasering is de bedoelde risicoreductie. Een nadeel is dat de normalisering van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel niet in een keer zal zijn afgerond, zodat nog één jaar sprake zal zijn van twee naast elkaar bestaande stelsels (de WW voor nieuwe gevallen en de wachtgeldregelingen voor bestaande). Een ander, zij het minder zwaarwegend, nadeel van de bedoelde fasering is dat de overgang naar de WW meer wet- en regelgeving zal vergen. De WW wordt dan in twee stappen opengesteld terwijl het financieringsregime WW op één moment zal worden ingevoerd. Er zullen alsdan regels gesteld moeten worden ten einde te bereiken dat het financieringssysteem van de WW ook voor de bestaande wachtgelders geldt. Er zijn ook regels nodig om het actieve personeel wel, maar de bestaande wacht-

gelden vooralsnog niet onder te brengen in de kring van verzekerden op grond van de WW. De nadelen van de fasering tussen nieuwe en bestaande gevallen in de WW wegen voor het kabinet niet op tegen het voordeel van de risicoreductie.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de fasering bij de invoering van de ZW, kan ik opmerken dat voor de fasering van de ZW dezelfde redenen gelden als voor die van de WW en dat verder de ten aanzien van de WW genoemde voor- en nadelen ook gelden ten aanzien van de ZW. Er is in dit opzicht geen verschil tussen de WW en de ZW.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de reden om de wachtgelders niet in de oude regeling te laten blijven, kan ik het volgende opmerken. Het kabinet heeft niet de keuze gemaakt om vanaf een bepaald tijdstip alleen voor de nieuwe gevallen de WW te gaan toepassen. Dit op de volgende gronden. In de eerste plaats is er de principiële overweging dat, aangezien hier sprake is van een stelselwijziging, de WW zich tevens dient uit te strekken tot de lopende gevallen («alles en allen in één keer»). Een tweede belangrijke overweging was voorts dat op deze manier vermeden wordt dat gedurende zeer lange tijd verschillende werkloosheidsregelingen voor overheids personeel uitgevoerd moeten blijven worden naast de WW. Hierdoor kunnen dubbele uitvoeringslasten worden vermeden. De optie «de WW alleen voor nieuwe gevallen» levert (als derde overweging) verder problemen op bij verschillende aspecten van de financiering. Ik denk hierbij aan de vraag welk deel van de wachtgeldkosten van de overheid eventueel ten laste van het financieringsregime WW moet worden gebracht en de vraag welke premie voor de overheid moet gelden als de overheid pas op termijn volledig onder de WW gaat vallen.

De leden van de fractie van het CDA verwijzen in hun vraagstelling nog naar hun algemene opmerkingen ten aanzien van het overgangsrecht. Hierop zal vanaf onderdeel 5 van deze nota worden ingegaan. Wel kan ik hier alvast opmerken dat het voorliggende wetsvoorstel geen verandering zal veroorzaken in het totale niveau van de rechten en verplichtingen van bestaande wachtgelders op het moment dat voor hen de WW wordt ingevoerd. Dit omdat de openstelling van de WW uit zichzelf niet zal leiden tot een beëindiging van de wachtgeldregelingen.

Voor de leden van de VVD-fractie is het de vraag waarom op de onderdelen «aanspraken en uitvoering» niet kan worden aangesloten bij de WW, waarbij voor het onderdeel «financiering» een tijdelijke afwijkende regeling zou gelden. Hierbij doen de aan het woord zijnde leden het voorstel dat de overheids werkgevers net als nu voor die financiering zorg dragen in de richting van het Lisv en vragen zij of dit op concrete, praktische, wetstechnische of juridische bezwaren zou stuiten. Bij een dergelijke tijdelijk afwijkend financieringsregime zou ook niet gewacht hoeven te worden op de in de WAZ-nota aangekondigde studie omtrent de financiering van de WW, zo stellen deze leden. Bovendien is niet zeker dat er iets zal veranderen, zodat het voorstel van de leden van de VVD-fractie in hun opvatting onnodige vertraging zou voorkomen. Deze leden vragen zich verder af wat de bezwaren zouden zijn tegen het overgaan naar het huidige WW-financieringsregime, hetgeen dan later mogelijkerwijs op basis van de uitkomsten van de WAZ-studie zou moeten worden aangepast. De dan noodzakelijke wijzigingen zijn dan toch niet anders dan in de marktsector? Deze leden zijn nog niet overtuigd van de argumenten van de regering om niet de WW ook op korte termijn in te voeren. Deze leden tekenen daarbij aan dat er kennelijk geen financiële argumenten zijn voor uitstel van invoering van de WW. Een ander

voordeel van een eerdere invoering van de WW zou naar de mening van de leden van de VVD-fractie zijn dat daardoor de bestaande wachtgeldregelingen niet behoeven te worden gehandhaafd. Deze regelingen worden naar hun mening in steeds groter mate een (financieel) probleem.

Ik kan hierop als volgt reageren.

Wat de vraag van de leden van de VVD-fractie betreft waarom op de onderdelen «aanspraken» en «uitvoering» niet kan worden aangesloten bij de WW met een tijdelijk afwijkende regeling voor de overheid wat de «financiering» betreft, en op de daarmee samenhangende vraag van deze leden naar de concrete, praktische, wetstechnische en juridische bezwaren daarvan, merk ik het volgende op. In het begin van deze nota heb ik een uiteenzetting gegeven van de redenen voor het kabinet om een gefaseerde invoering van OOW voor te stellen. In dat verband is ook ingegaan op de argumenten die het kabinet heeft om ervan uit te gaan dat bij invoering van de WW voor overheidspersoneel de aanspraken op de WW en de financiering daarvan niet gescheiden zouden moeten worden. Korthedshalve verwijs ik naar de bovenbedoelde passages in onderdeel I van deze nota. Met betrekking tot de aantekening van de leden van de VVD-fractie dat er kennelijk geen financiële argumenten zijn voor uitstel van de invoering van de WW, verwijs ik naar hetgeen ik ter zake hierboven in onderdeel 3.3. van deze nota heb opgemerkt in antwoord op vragen van de fracties van de PvdA en het CDA naar de financiële overwegingen aangaande de invoering van de WW.

Een nadeel van de door deze leden voorgestane optie om de beslissing tot overgang naar het WW-financieringsregime niet uit te stellen, is dat, wanneer als uitvloeisel van de studie tot een modaliteit van financiële prikkels zou worden besloten, daarmee wat betreft de financiering van de ambtelijke werkloosheid de mogelijkheid bestaat dat in meer of minder vergaande mate weer moet worden teruggekeerd in de richting van de huidige situatie (een geheel of gedeeltelijk «jojo-effect»). Dit zou vanuit de consistentie van het beleid niet wenselijk zijn en zou tevens tot extra uitvoeringslasten leiden. Bovendien wijst het kabinet op de uitdrukkelijke wens van de sociale partners bij de overheid, vertegenwoordigd in de Raad voor het overheidspersoneelsbeleid (ROP), dat er een stabiel financieringsregime moet worden ingevoerd. Die wens is neergelegd in het advies van de ROP inzake het voorliggende wetsvoorstel en wordt door het kabinet gedeeld. Vergelijk de reactie van het kabinet op het betreffende onderdeel van het advies van de ROP, die is opgenomen in paragraaf 2.2.2. van het algemeen deel van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 16).

Indien de beslissing tot overgang naar het WW-financieringsregime wordt genomen op het moment dat de uitkomsten van de studie inzake de WW ter tafel liggen, is een voordeel dat bij een besluit over een uniform financieringsregime voor overheid en marktsector de merites van het dan geldende financieringsregime in de markt kunnen worden meegewogen. Op zich is de waarneming van de leden van de VVD-fractie juist dat, bij het niet uitstellen van de beslissing tot overgang naar het WW-financieringsregime, de als gevolg van de WAZ-studie eventueel later noodzakelijke wijzigingen niet anders zullen zijn dan in de marktsector. Echter, het kabinet wil een stabiel financieringsregime en wil dus niet het risico lopen dat de overheidswerkgevers twee keer binnen wellicht korte tijd geconfronteerd worden met ingrijpende wijzigingen.

Ten aanzien van het voordeel dat de leden van de VVD-fractie van een eerdere invoering van de WW verwachten (te weten dat daardoor de bestaande wachtgeldregelingen niet behoeven te worden gehandhaafd), wijst het kabinet erop dat de onderhavige OOW-operatie geen bezuinigingssoogmerk heeft. Het niveau van rechten en verplichtingen op

grond van de bestaande wachtdregelingen blijft op het moment van de overgang van het overheidsperoneel naar de WW in totaliteit gehandhaafd door middel van nieuwe, op de WW aansluitende bovenwettelijke regelingen. De inhoud van die nieuwe bovenwettelijke regelingen is in dit wetsvoorstel niet aan de orde. De sociale partners in de verschillende sectoren van de overheid bepalen de inhoud van deze regelingen. In onderdeel 5.2. van deze nota wordt een reactie gegeven op de vragen van de leden van de VVD-fractie over het onderscheid tussen de wettelijke en de bovenwettelijke regelingen. Kortheidshalve wordt op deze plaats naar die reactie verwezen.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom geen gebruik wordt gemaakt van de bestaande mogelijkheid het overheidsperoneel bij algemene maatregel van bestuur onder de WW te brengen, merk ik het volgende op.

Het is juist dat artikel 7 van de WW op dit moment de mogelijkheid biedt om bij algemene maatregel van bestuur het tijdstip te bepalen voor de invoering van de WW voor het overheidsperoneel. Bij die algemene maatregel van bestuur kunnen nadere en, zo nodig, van de WW afwijkende regels worden gesteld. Het kabinet heeft echter besloten geen gebruik te maken van die mogelijkheid. In tegenstelling tot in 1987 (bij de totstandkoming van het huidige artikel 7 van de WW) is er nu sprake van een openstelling die niet alleen de WW maar ook de ZW en de WAO betreft. Voor de openstelling van de ZW en de WAO is wetswijziging vereist. Indien het kabinet zou hebben gekozen voor het bij algemene maatregel van bestuur regelen van de invoering van de WW en het bij dit wetsvoorstel regelen van de invoering van de ZW en de WAO, dan zou het resultaat daarvan zijn geweest dat de Kamer geen integraal beeld zou kunnen verkrijgen van de plannen van het kabinet inzake OOW. Het kabinet heeft er dan ook de voorkeur aangegeven de mogelijkheid van openstelling van de WW tegelijk met die van de ZW en de WAO te regelen en heeft daarom gekozen voor het in dit wetsvoorstel opnemen van de bepalingen die nodig zijn voor de invoering van de WW. Daartoe wordt voorgesteld het huidige artikel 7 van de WW te laten vervallen.

3.4. Invoering van de ZW voor de overheidssector

De vraag van de leden van de fractie van het CDA of het de bedoeling is dat de overheid eigen risicodrager voor de ZW blijft, kan ik bevestigend beantwoorden. De overheidswerkgevers zullen eigen risicodrager blijven voor de lasten van ziekte, behoudens voor zover het de lasten betreft waarvoor de ZW (nadat die voor de overheid is ingevoerd) een dekking biedt. In tegenstelling tot de marktsector, valt het overheidsperoneel met een ambtelijke aanstelling niet onder de werking van de bepalingen in het Burgerlijk Wetboek inzake loondoorbetaling bij ziekte. Voor de overheidswerkgevers geldt de verplichting tot loondoorbetaling bij ziekte op grond van de ambtelijke rechtspositieregelingen. Volledigheidshalve verwijst het kabinet voor een uiteenzetting over de voorgestelde wijze van dekking van de ZW-lasten voor de overheid naar hetgeen ter zake is opgemerkt in paragraaf 3.4. van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. blz. 27–28) en de toelichting op artikel 47, onderdeel A, in de artikelsgewijze toelichting (hetzelfde stuk, blz. 73–74). Daar is uiteengezet dat de financiering van de ZW-lasten van de overheid tot het moment waarop voor het overheidsperoneel de WW zal gelden, materieel op dezelfde wijze zal geschieden als in de marktsector maar op een gescheiden wijze via een ZW-fonds overheid dan wel ZW-fondsen van verschillende overheidssectoren. Aangezien de beslissing over de invoering van de ZW is losgekoppeld van de beslissing over de invoering van de WW, is gekozen voor een eigen (overheids) ZW-financiering. Zolang voor het overheidsperoneel de WW

nog niet is ingevoerd – en de overheid dus niet deelneemt in het Awf, zal de financiering van de ZW van de overheid gescheiden blijven van de financiering van de ZW voor de markt. Vanaf het moment dat de WW wordt ingevoerd, worden de ZW-lasten van de overheid via de WW-fondsen gefinancierd op precies dezelfde manier als in de markt-sector.

De leden van de fracties van het CDA en D66 zijn voorstander van een gelijktijdige invoering van de ZW en de WW voor het overheidspersoneel. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de niet-gelijktijdige invoering van de WW en de ZW voor het overheidspersoneel het hele uitvoeringsproces nodeloos ingewikkeld maakt. Voor het overige verwijzen zij naar de vragen, zoals die door hen zijn gesteld ten aanzien van het overgangsrecht betreffende de WW. De leden van de D66-fractie wijzen op de afzonderlijke bepalingen die nodig zijn om een markt-conforme ZW-financiering te realiseren indien de ZW wordt ingevoerd op een moment dat de WW nog niet is ingevoerd voor het overheids-personeel. Dit, terwijl een van de aanleidingen van het voorliggende wetsvoorstel is dat voor de doorvertaling van wijzigingen in de sociale zekerheid naar de overheid geen afzonderlijke maatregelen meer nodig zouden zijn.

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de voorgestelde loskoppeling tussen de ZW en de WW voor het overheidspersoneel, alsmede met de in relatie daarmee voorgestelde financieringswijze voor de ZW voor het overheidspersoneel.

Over de relatie tussen de ZW en de WW in het wetsvoorstel kan ik in het algemeen het volgende opmerken. In onderdeel 3.3. van deze nota heb ik opgemerkt in antwoord op de vragen van de fracties van de PvdA en het CDA dat een eventueel uitstel van invoering van de WW voor het overheidspersoneel vanwege premiedifferentiatie, ook tot gevolg kan hebben dat de ZW dient te worden uitgesteld. Dit ten einde te voorkomen dat de overheidswerkgevers en de uitvoeringsinstelling voor de overheid binnen korte tijd twee keer zouden worden geconfronteerd met een wijziging in (de financiering van) de ziekengeldregeling.

In de andere gevallen ziet het kabinet echter geen reden om de invoering van de ZW en de WW aan elkaar te koppelen. Het kabinet heeft daarvoor de volgende overwegingen.

a. Het kabinet is van mening dat de normalisering van de positie van het overheidspersoneel moet inhouden dat het overheidspersoneel onder de bescherming van de ZW komt te vallen. De ZW beoogt immers een bescherming te bieden aan traditioneel zwakke groepen op de arbeidsmarkt, waaronder bij voorbeeld vrouwen (in verband met zwangerschaps- en bevallingsverlof) en herintredende arbeidsongeschikte (ex-)werknemers. De drempel voor werkgevers om de betreffende (ex-)werknemers aan te nemen in verband met het ziekterisico wordt door de ZW verlaagd. Het kabinet wil de invoering van de ZW zo spoedig mogelijk laten plaatsvinden. In het kader van de in dit wetsvoorstel opgenomen fasering is die datum op 1 januari 1999 gesteld. Voor een uiteenzetting van de argumenten voor de voorgestelde gefaseerde invoering van OOW verwijs ik naar paragraaf 3.6. van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 29–31), alsook naar het begin van deze nota.

b. Vanuit de materie van de betrokken regelingen bezien is het niet noodzakelijk om de ZW en de WW tegelijkertijd in te voeren. Inhoudelijk bestaat er geen overlap tussen de ZW en de WW. De WW blijft zelfs buiten toepassing ingeval de betrokkene recht heeft op ZW-uitkering.

c. Het verdient de voorkeur om, waar mogelijk, in een zo vroeg mogelijk stadium invoeringstijdstippen voor OOW bekend te maken. Dat schept duidelijkheid voor de USZO in verband met haar planning van de werkzaamheden in het kader van de voorbereiding van de invoering van OOW. Wat de ZW betreft, heeft het kabinet al besloten om de invoering van die wet voor te stellen en heeft het kabinet ook al een beoogde invoeringsdatum voor die wet bekend gemaakt. Een keuze om de invoering van de ZW aan die van de WW te koppelen betekent – vanwege de besluitvorming die nog ter zake van de WW moet plaatsvinden – dat de invoeringsdatum voor de ZW onzeker wordt, waardoor de duidelijkheid voor de USZO wat de ZW betreft sterk vermindert.

d. Tenslotte zou een eventuele koppeling van de invoering van de ZW aan de invoering van de WW kunnen betekenen, dat een eventuele beslissing van het kabinet om af te zien van de invoering van de WW voor het overheidspersoneel zou kunnen leiden tot de noodzaak van wijziging van de voorgestelde Wet OOW, ten einde de invoering van de ZW alsnog zelfstandig te kunnen regelen.

Ter zake van de bovengenoemde opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA en D66 kan ik verder nog het volgende opmerken.

Voor de financiering van de ZW-lasten van de overheid kan een alternatief worden gevonden voor de bijdrage vanuit de fondsen van de WW. Dat alternatief houdt in dat voor de dekking van die lasten een premie voor de overheid wordt geïntroduceerd die in de plaats komt van de in de marktsector geldende opslag op de WW-premie. Het voorgestelde artikel 60a van de ZW (vergelijk artikel 47, onderdeel A, van dit wetsvoorstel) biedt de grondslag voor de uitwerking van die premie in de regelgeving. Hierbij kan gedacht worden aan een opslag voor overheids-werkgevers op de basispremie WAO in plaats van op de WW-premie. Alsdan zou gebruik kunnen worden gemaakt van een bestaande premiestroom, namelijk die van de WAO.

Het geheel overziende is het kabinet van mening dat de ZW in ieder geval gekoppeld zou moeten worden aan de WW, indien tevens een besluit zou worden genomen om de WW voor het overheidspersoneel in te voeren. De vaststelling van de invoeringsdatum voor de ZW en de beslissing over de invoering van de WW zullen door het kabinet in 1998 worden genomen.

De leden van de CDA-fractie vragen eveneens waarom de ziektekostenverzekering dan wel het ziekenfonds voor het overheidspersoneel niet wordt meegenomen in het voorliggende wetsvoorstel, gelet op het principe dat het hier toch gaat om alle werknemersverzekeringen. Het kabinet merkt hierover op dat deze vraag, evenals de daarmee overeenkomende vraag van de leden van de VVD-fractie, zal worden beantwoord in onderdeel 6 van deze nota.

3.5. Organisatie van de uitvoering van de WAO en WW voor de overheidssector

3.5.3. Sectorraden voor overheid en onderwijs

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de regering bij benadering kan aangeven wanneer bekend zal worden welke indeling in sectoren (aantal en omvang) zal gelden per 1 januari 1998, kan ik als volgt antwoorden.

Naar verwachting zal de overheid worden ingedeeld in minimaal vijf sectoren in de zin van de beschikking indeling naar bedrijfs- en beroeps-

leven. Deze sectoren zullen dan zijn: decentrale overheden, onderwijs, defensie, energie- en nutsbedrijven en overigen. Per sector zal een sectorraad in de zin van de Osv 1997 worden opgericht. Deze indeling heeft per de genoemde datum voorlopig alleen betekenis voor de uitvoering van de WAO. Dit vanwege de in dit wetsvoorstel opgenomen fasering van de invoering van OOW. Zolang geen beslissing is genomen over de invoering van de WW voor het overheidspersoneel, ligt het voor de hand dat de sectorraden van de vorengenoemde sectoren hun taken ten aanzien van de WAO gezamenlijk zullen verrichten. De vormgeving en invulling van die samenwerking, zoals die de sociale partners binnen de overheid voor ogen staan, is op dit moment nog niet bekend.

3.5.4. USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997

Verschillende fracties hebben vragen gesteld aan het kabinet met betrekking tot de USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997. Deze vragen hebben betrekking op een drietal onderwerpen: de erkenning van de USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997; de regeling ingeval van beëindiging van het contract met de USZO; en de contractering ter zake van de uitvoering van de WW en de ZW voor het overheidspersoneel.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vragen wat er zal gebeuren als de beoogde erkenning van de USZO als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997 niet zal kunnen plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie vragen of er voor dat geval een soort noodscenario aanwezig is en welke maatregelen in dat geval getroffen moeten worden. De leden van de D66-fractie vragen of er in het bedoelde geval een uitvoerings-overeenkomst zal worden gesloten met een andere uitvoeringsinstelling danwel of de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel dan zal worden uitgesteld. De leden van de D66-fractie zijn niet geheel overtuigd dat de USZO zal kunnen voldoen aan de voorwaarden voor erkenning als uitvoeringsinstelling in de zin van de Osv 1997. De aan het woord zijnde leden merken op dat een rechtspersoon die als uitvoeringsinstelling erkend wil worden, moet kunnen aantonen dat de eigen organisatie zo is ingericht, dat er een gerechtvaardigd vertrouwen mag bestaan dat uitkeringen op een rechtmatige en doelmatige wijze zullen worden verstrekt. Er moet, zo stellen deze leden vast naar aanleiding van de quick-scan van de Taskforce (bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de USZO), nog bijzonder veel werk gebeuren, wil de USZO naar tevredenheid van de klanten en volgens de wettelijke normen ter zake kunnen functioneren. De aan het woord zijnde leden vragen of de USZO al een aanvraag om erkenning in de bovenbedoelde zin heeft ingediend.

Ter zake kan ik het volgende opmerken.

De voorwaarden voor erkenning zijn vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 60 van de Osv 1997. De erkenningscriteria houden met name eisen in aan de organisatorische, juridische en bestuurlijke vormgeving van de uitvoeringsinstellingen. In de eerste plaats moet hierbij worden gedacht aan de strikte scheiding tussen de uitvoeringsinstellingen (het publieke deel) en het private deel van de holding. In de erkenningscriteria is bepaald dat de aandelen van de uitvoeringsinstelling door een aparte stichting moeten worden gehouden. Daarnaast wordt geëist dat de aandeelhouders van de uitvoeringsinstelling een overeenkomst met de Staat der Nederlanden sluiten waarin wordt verklaard dat, indien de Staat der Nederlanden de aandelen van de uitvoeringsinstelling wil hebben, deze door de aandeelhouder worden overgedragen aan een door de Minister van Sociale Zaken en Werkgele-

genheid aangewezen rechtspersoon. Er zijn verder regels gesteld in de bedoelde algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de liquidatie en de ontbinding van de uitvoeringsinstelling.

Verder worden eisen gesteld aan de aandeelhouders, de raad van bestuur en de raad van commissarissen van de uitvoeringsinstelling. Onder meer is geregeld dat sociale partners geen directe zeggenschap kunnen hebben ten aanzien van de uitvoeringsinstelling.

In de erkenningscriteria is ook geregeld welke bedrijven onderdeel uit mogen maken van een holding waar de uitvoeringsinstelling onderdeel van is, namelijk bedrijven die activiteiten verrichten die verwant zijn aan de uitvoering van (sociale) verzekeringen.

De erkenning geschiedt door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid die, alvorens een besluit te nemen, het advies van het Ctsv inwint.

De stelling van de leden van de D66-fractie dat een rechtspersoon die als uitvoeringsinstelling erkend wil worden, moet kunnen aantonen dat de eigen organisatie zo is ingericht, dat er een gerechtvaardigd vertrouwen mag bestaan dat uitkeringen op een rechtmatige en doelmatige wijze zullen worden verstrekt, is ontleend aan de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot de Osv 1997 heeft geleid (Kamerstukken II 1995/96, 24 877, nr. 3). In die memorie van toelichting zijn echter ook nog andere opmerkingen betreffende de erkenning van uitvoeringsinstellingen opgenomen. Door uitsluitend de betreffende zin te citeren, wordt die zin buiten zijn context geplaatst.

Het kabinet geeft hierna de volledige passage uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Osv 1997 weer. Met «wetsvoorstel» in het citaat wordt bedoeld op het wetsvoorstel dat tot de Osv 1997 heeft geleid.

«Bij het toetsen of een rechtspersoon in aanmerking komt voor een erkenning, worden thans nog geen eisen gesteld aan de wijze waarop deze rechtspersoon de publieke taken zal gaan verrichten. Met ingang van het moment waarop de huidige meerjarige contracten met de uitvoeringsinstellingen aflopen en er contracten kunnen worden afgesloten met andere aanbieders, moeten naar de mening van het kabinet alle aanbieders kunnen aantonen dat zij de publieke taken op een adequate wijze kunnen uitvoeren, voordat zij voor erkenning in aanmerking kunnen komen. Een en ander zal dan ook gelden voor de huidige erkende rechtspersonen.

Een rechtspersoon die erkend wil worden, moet aan kunnen tonen dat de eigen organisatie zo is ingericht dat er een gerechtvaardigd vertrouwen mag bestaan dat uitkeringen op een rechtmatige en doelmatige wijze zullen worden verstrekt. Dat betekent naar de mening van het kabinet, dat in ieder geval vanaf het jaar 2000 iedere erkende uitvoeringsinstelling en rechtspersoon, die erkend wil worden, aantoonbaar over een goed functionerend kwaliteitssysteem dient te beschikken, waarop de uitvoering van de sociale verzekeringswetten en de verantwoording over de uitvoering is gebaseerd. De wettelijke mogelijkheden om inhoudelijke eisen te stellen aan de te erkennen rechtspersoon zijn in dit wetsvoorstel opgenomen. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen dat een rechtspersoon die erkend wil worden, verplicht wordt om met een certificaat aan te tonen dat de rechtspersoon voldoet aan bij of krachtens amvb gestelde eisen. Door het bezitten van een certificaat onderdeel van de erkenning te laten zijn, kan het adequaat functioneren van de uitvoeringsinstellingen bevorderd worden. Naar de mening van het kabinet zouden uitvoeringsinstellingen vanaf het jaar 2000 dan ook over zo'n certificaat moeten beschikken. De voorkeur van het kabinet gaat er daarbij naar uit dat betrokkenen in gezamenlijk overleg komen tot de opzet van een certificatie, die vervolgens op basis van vrijwilligheid wordt

toegepast. De wet voorziet echter in de mogelijkheid om het bezit van een certificaat als voorwaarde voor erkenning te stellen.

Op de inhoud van de te stellen inhoudelijke eisen, alsmede op de manier waarop getoetst zal worden of de te erkennen rechtspersoon aan de eisen voldoet en blijft voldoen, beraadt het kabinet zich nog. De inhoud van de te stellen eisen zal echter uiterlijk in de loop van 1998 beschikbaar moeten zijn. Aan het ontwikkelen van de eisen kunnen de uitvoeringsinstellingen, alsmede het Lisv als het Ctsv een inhoudelijke bijdrage leveren. Omdat de inhoudelijke eisen pas in het jaar 2000 in werking zullen treden, is er voldoende ruimte om deze eisen op te stellen en de implementatie ervan tijdig te realiseren.« (Zie: Kamerstukken II 1995/96, 24 877, nr. 3, blz. 17.)

De toetsing per genoemde datum betreft dus nog uitsluitend de vorenbedoelde juridische en organisatorische eisen. Eerst met ingang van 1 januari 2000 zullen de uitvoeringsinstellingen, inclusief de USZO, moeten voldoen aan inhoudelijke eisen. De USZO zou op dit moment overigens ook niet aan inhoudelijke eisen kunnen worden getoetst. De inhoudelijke eisen zullen immers eerst in de loop van 1998 worden bepaald.

Er zijn geen aanwijzingen dat de USZO niet zal voldoen aan de juridische en organisatorische vereisten die aan de erkenning als uitvoeringsinstelling worden gesteld. De USZO is ter voorbereiding van een formele aanvraag voor erkenning in overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De aanvraag om erkenning is op dit moment nog niet ingediend bij dat ministerie.

Ik merk op dat er bij de Pemba-wetgeving steeds vanuit is gegaan dat het overheidspersoneel per 1 januari 1998 onder de WAO zal vallen. Ook in het een dezer dagen te publiceren Besluit inzake premiedifferentiatie WAO wordt daarvan uitgegaan. Er is niet voorzien in een terugvaloptie of noodscenario indien de USZO niet erkend zou worden. De erkenning zelf is immers een voorwaarde voor de bevoegdheid om als uitvoeringsinstelling de WAO uit te voeren. Wordt de USZO niet erkend, dan kan zij de WAO niet uitvoeren. Alsdan zal de WAO niet kunnen worden ingevoerd voor het overheidspersoneel en zullen de bestaande arbeidsongeschiktheidsregelingen voor dat personeel (de WAO-conforme regeling en de Algemene militaire pensioenwet) in 1998 van kracht blijven. De USZO zal alsdan ten behoeve van het FAOP voorbereidingen moeten treffen voor de begroting en de premie voor 1998 ter zake van de WAO-conforme regeling. De Wet Pemba zal in dat geval niet volledig kunnen worden toegepast ten aanzien van de overheid, zoals van meet af aan wel de bedoeling is geweest. Er zal dan wel sprake zijn van het via het Aof (WAO) verevenen van de lasten van de oude arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van de overheidssector en de marktsector (zoals is opgenomen in artikel II van de Wet Pemba), maar de premiedifferentiatie voor nieuwe gevallen van arbeidsongeschiktheid zal vooralsnog niet gelden voor de overheid. Het Lisv zal dan een landelijk gemiddelde rekenpremie voor de gedifferentieerde WAO-premie moeten vaststellen zonder de overheid daarin te laten meewegen. Gelet op het gunstige arbeidsongeschiktheidsrisico dat de overheid vormt, zal de landelijk gemiddelde rekenpremie in dat geval iets hoger moeten worden vastgesteld dan in het geval de overheid meedoet aan de premiedifferentiatie WAO. Daarnaast zal de in de WAO opgenomen mogelijkheid van eigen risico dragen door werkgevers evenmin gelden voor de overheid zolang de WAO niet is ingevoerd voor het overheidspersoneel.

De leden van de CDA-fractie vragen voor hoeveel jaar een contract zal worden aangegaan ingeval de WW en de ZW per 1 januari 1999 worden

ingevoerd voor het overheidspersoneel. De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrepen hebben dat er geen verplichting is tot contractering met de USZO. De leden van de D66-fractie constateren dat er als gevolg van de voorgestelde fasering sprake zal zijn van drie momenten waarop met de USZO kan worden gecontracteerd. Een van die momenten is 1 januari 2000 (wat de toepassing van de ZW en de WW ten aanzien van de oude gevallen betreft). De aan het woord zijnde leden vragen waarom nu al is vastgesteld dat de USZO zal worden gecontracteerd voor de ZW en de WW per 1 januari 2000. Deze leden vragen waarom de uitvoering van de ZW en de WW niet onder de open markt na 2000 kan vallen. De leden van de GPV-fractie wijzen op de datum voor de concurrentie in de uitvoering van de sociale zekerheid, 1 januari 2000 en vragen dan of het vanzelfsprekend is dat de USZO vanaf 2000 de uitvoering van de werknemersverzekeringen blijft verzorgen en, zo nee, welke consequenties dat kan hebben voor de gefaseerde invoering van de WW en de ZW.

Op deze vragen kan ik als volgt antwoorden.

Voor zover in dit verband van belang, houdt de verantwoordelijkheidsverdeling op basis van de Osv 1997 in dat de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beslist over de erkenning van rechtspersonen als uitvoeringsinstellingen in de zin van die wet. Het Lisv beslist met welke erkende uitvoeringsinstelling voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor een sector of sectoronderdeel een uitvoeringsovereenkomst zal worden gesloten. Het Lisv kan ter zake worden geadviseerd door de betreffende sectorraad. Met ingang van 1 januari 2000 zal er sprake zijn van marktwerking. De lopende uitvoeringsovereenkomsten zullen per die datum aflopen. De uitvoeringsinstellingen zullen dan met elkaar moeten gaan concurreren teneinde uitvoeringsovereenkomsten te kunnen sluiten. De OOW-operatie houdt onder meer in dat de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel onder de Osv 1997 komt te vallen. De marktwerking moet uit een oogpunt van normalisering ook gelden voor de overheid. Vanaf het begin van de totstandkoming van de USZO is duidelijk geweest dat de USZO te maken zou gaan krijgen met de concurrentie met andere uitvoeringsinstellingen. Het kabinet is van opvatting dat de USZO in dezelfde positie dient te komen te verkeren als de andere uitvoeringsinstellingen, dat wil zeggen niet in een betere positie maar ook niet in een slechtere. Dat betekent dat voor de USZO, net als voor de andere uitvoeringsinstellingen, onderscheid gemaakt moet worden tussen de periode vóór 1 januari 2000 en de periode daarna.

In de periode tot 1 januari 2000 is, in verband met de tot die datum lopende contracten, geen sprake van marktwerking. In deze periode zijn de volgende overeenkomsten wat het overheidspersoneel betreft aan de orde: een uitvoeringsovereenkomst voor de WAO (te sluiten per 1 januari 1998) en een voor de ZW en wellicht de WW, beide wat de nieuwe gevallen betreft (te sluiten per 1 januari 1999). Het Lisv beslist op basis van de Osv 1997 of het ter zake wil contracteren met de USZO dan wel met een andere uitvoeringsinstelling. Naar het oordeel van het kabinet ligt het voor de hand dat het Lisv voor die uitvoering een contract sluit met de USZO. De USZO is namelijk de enige uitvoeringsinstelling die deskundigheid heeft ten aanzien van de ambtelijke arbeidsongeschiktheidsregelingen (de WAO-conforme regeling en de Algemene militaire pensioenwet). De overgang van die ambtelijke regelingen naar de WAO, inclusief het toekennen van WAO-rechten aan bestaande gevallen, vormt het begin van de uitvoering van de WAO voor het overheidspersoneel. Met betrekking tot de ZW en de WW gelden vergelijkbare argumenten (betreffende de toepassing van het overgangsrecht) om te kiezen voor de

USZO als uitvoeringsinstelling. De looptijd van deze contracten wordt bepaald door het Lisv.

Vanaf 1 januari 2000 is sprake van marktwerking en concurrentie. Dit niet alleen wat de voordien gesloten contracten met de USZO betreft, maar ook wat de nog te sluiten contracten inzake de ZW en WW voor oude gevallen betreft. In tegenstelling tot de opvatting van de leden van de D66-fractie, is er geen sprake van dat nu al zou zijn vastgesteld dat de USZO zal worden gecontracteerd voor de uitvoering van de ZW en de WW voor het overheidspersoneel per 1 januari 2000.

De contracten die met ingang van 1 januari 2000 zullen worden gesloten, zullen eveneens een looptijd hebben die door het Lisv zal worden bepaald.

Het is mogelijk dat het Lisv met ingang van 1 januari 2000 voor het overheidspersoneel of delen daarvan een andere uitvoeringsinstelling dan de USZO contracteert. De consequentie daarvan is dat het in de voorgestelde Wet OOW opgenomen overgangsrecht dan door die andere uitvoeringsinstelling zal moeten worden toegepast. Het kabinet gaat er vanuit dat het Lisv uitsluitend zal contracteren met een uitvoeringsinstelling die in staat is om per 1 januari 2000 niet alleen de werknemersverzekeringen sec toe te passen maar tevens het in de Wet OOW opgenomen overgangsrecht. Omdat de WAO dan al zal zijn ingevoerd, geldt deze overweging met name ten aanzien van de WW en de ZW.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de voorgestelde Wet OOW een voorziening conform de uitvoeringsinstellingen in de marktsector wordt getroffen voor het geval dat de USZO door het beëindigen van het contract voor de uitvoering van de WAO op 1 januari 2000 failliet zou gaan of moet afslanken. De kosten daarvan komen ingevolge die voorziening voor rekening van de WAO-fondsen. Zij constateren ook dat een dergelijke voorziening niet geldt in relatie tot de WW en de ZW voor het overheidspersoneel. Deze leden vragen zich af, ervan uitgaande dat de nieuwe gevallen per 1 januari 1999 onder de WW/ZW komen, of in het eerste uitvoeringscontract ter zake afspraken worden gemaakt over het beëindigingsrisico. De vraag van deze leden naar de looptijd van het contract is hierboven reeds aan de orde geweest.

In tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie menen, kan de voorziening bij beëindiging van het contract van de WAO ingevolge artikel 79, tweede lid, van de voorgestelde Wet OOW, ook gelden in relatie tot de uitvoering van de WW en de ZW voor overheidspersoneel. Dit voor zover de WW en de ZW van toepassing worden op het overheidspersoneel en het contract betreffende de uitvoering van die wetten wordt opgezegd voordat de einddatum van de garantieperiode voor de WAO is verstreken. Vergelijk artikel 79, derde lid, van het wetsvoorstel. De einddatum van de garantieperiode is nu nog niet vastgelegd. Het kabinet beseft dat de leden van de CDA-fractie wat die datum betreft wellicht door een zin in paragraaf 3.5.4. van het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 29) op het verkeerde been zijn gezet. In die passage wordt namelijk gesproken over de beëindiging van het contract ter zake van de WAO per 1 januari 2000. In de toelichting op artikel 79, tweede lid, van het wetsvoorstel is het correct verwoord, namelijk dat het kabinet nog een keuze moet maken betreffende de einddatum van de garantieperiode. Een dergelijke keuze kan volgens het kabinet worden genomen bij ministeriële regeling.

Voor het overige verwijst het kabinet naar zijn reactie op bovenstaande vragen betreffende de contractering met de USZO. Of het Lisv in zijn eventuele contracten met de USZO afspraken zal maken over het beëindigingsrisico, behoort tot diens bevoegdheid.

3.6. Invoeringsscenario OOW

Wat de vraag van de leden van de CDA-fractie betreft naar de achtergrond van de in het wetsvoorstel opgenomen fasering, alsmede met betrekking tot de opmerking van deze leden dat zij een voorkeur hebben voor de gelijktijdige invoering van alle werknemersverzekeringen, verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen ik aan het begin van deze nota heb opgemerkt over de redenen voor de fasering.

De vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de datum van invoering van de voorgestelde Wet OOW nu niet wordt vastgelegd in de wet in plaats van een regeling bij koninklijk besluit, kan ik als volgt beantwoorden. De overgang van WAO-conform naar WAO is een complex proces waarbij de volgende belangrijke actoren zijn betrokken: het FAOP, het Lisv, USZO, de salarisadministraties en van de kant van de regering de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken. De voorbereidingen om deze overgang soepel te kunnen laten verlopen, zijn gaande. Dit proces verloopt volgens planning. Er moet echter nog het nodige werk verzet worden voordat het kabinet met voldoende zekerheid voor de belangen van de uitkeringsgerechtigden tot het oordeel kan komen dat de overgang per 1 januari 1998 kan plaatsvinden. Het kabinet wil dan ook in november 1997 op basis van de stand van zaken van dat moment het besluit kunnen nemen dat het verantwoord is om de overgang van WAO-conform naar WAO per 1 januari 1998 te doen plaatsvinden.

Soortgelijke overwegingen gelden ten aanzien van de invoering van de ZW. Het kabinet moet nog een besluit nemen over de invoering van de WW. Een invoeringsdatum voor de WW is op dit moment niet te bepalen.

Verder kan ik verwijzen naar de opmerkingen in paragraaf 3.6.1.5. van het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 31) betreffende de mogelijkheid van verdergaande fasering dan de door het kabinet gepresenteerde invoering van OOW in drie fasen. In die passage van de toelichting is opgemerkt dat het niet op voorhand uit te sluiten is dat de ZW of de WW voor verschillende groepen overheidswerknemers of gewezen overheidswerknemers op verschillende tijdstippen moeten worden ingevoerd. Dit met het oog op een optimale afstemming van het invoeringstraject op de uitvoeringstechnische mogelijkheden voor de betreffende uitvoeringsinstelling alsmede ter vermijding van onnodige risico's bij de implementatie van OOW.

De opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het niet in de wet maar bij koninklijk besluit bepalen van de invoeringsdatum van dit wetsvoorstel, het wetsvoorstel niet helderder maakt voor de uitvoering, kan ik niet onderschrijven wat de WAO en de ZW betreft. Ten aanzien van die wetten is immers sprake van een heldere datum voor de USZO, zij het dat die datum niet in de wet zelf is vastgelegd. Die datum is wel in de toelichting opgenomen en zal, buiten het geval van onverwachte ontwikkelingen, ook worden opgenomen in het inwerkingtredingsbesluit. Ter zake van de WW is die heldere datum er niet omdat het kabinet nu eenmaal nog geen besluit heeft genomen over de invoering van de WW. Met het oog op de eventuele mogelijkheid dat het kabinet zou besluiten de huidige WW voor het overheidspersoneel in te voeren, heb ik de USZO wel opdracht gegeven de uitvoering van die WW per 1 januari 1999 voor te bereiden. In dat opzicht heeft de USZO een concrete datum ten aanzien van de WW voor het overheidspersoneel waarop zij zich kan richten. Een ander besluit van het kabinet met betrekking tot de WW kan tot een andere opdracht aan de USZO leiden. Ik geef toe dat dit voor de USZO een onzekere situatie ten aanzien van de WW oplevert. Die onzekerheid is

onvermijdelijk met het oog op de eventuele invoering van de WW per 1 januari 1999.

Voor een antwoord op de vraag van de CDA-fractie hoe reëel het is dat de USZO de status van erkende uitvoeringsinstelling verkrijgt, verwijs ik naar hetgeen ik daarover heb opgemerkt naar aanleiding van soortgelijke vragen van de leden van de fracties van D66 en het GPV (zie onderdeel 3.5.4. van deze nota).

In reactie op de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie aangaande het contract tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de USZO, merk ik het volgende op. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de Kamer toegezegd de Kamer in juli 1997 ter zake schriftelijk te informeren. Deze informatie zal vooral betreffen hetgeen is afgesproken tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de USZO over de verbetering van het primair proces bij USZO Groningen.

Het kabinet verstaat de leden van de CDA-fractie aldus dat zij in onderdeel 3.6. van het verslag een relatie leggen tussen de datum waarop de oude gevallen onder de ZW en de WW gebracht kunnen worden en de datum waarop de concurrentie tussen de uitvoeringsinstellingen in gaat. Zij stellen dat de laatstbedoelde datum een verdere fasering van het wetsvoorstel niet toelaat. Ik kan hierop als volgt reageren.

In de opvatting van het kabinet is er geen relatie tussen de datum waarop de concurrentie en marktwerking in de uitvoering van de werknemersverzekeringen wordt ingevoerd en het invoeringstempo van OOW. Het tijdstip waarop de ZW en de WW voor het overheidspersoneel worden opengesteld, hangt af van de uitvoeringstechnische mogelijkheden bij de USZO, alsmede, wat de WW betreft, van het nog door het kabinet te nemen besluit ten aanzien van de WW voor het overheidspersoneel. In de besluitvorming van het kabinet over de WW voor het overheidspersoneel speelt geen rol op welke datum de marktwerking in de uitvoering zal ingaan. Ongeacht de datum van invoering van de WW (of de ZW), geldt voor de uitvoering van de WW voor het overheidspersoneel de in de Osv 1997 opgenomen marktwerking. Met betrekking tot de marktwerking in de uitvoering in relatie tot de contractering met de USZO verwijs ik verder naar de opmerkingen die ik daarover heb gemaakt in onderdeel 3.5.4. van deze nota in antwoord op vragen over dat onderwerp van de fracties van D66 en het GPV.

Met betrekking tot de vraag van de leden van de CDA-fractie in dit onderdeel over de gevolgen van uitstel van de invoering van de WW in verband met een eventueel besluit tot premiedifferentiatie in de WW voor de uitvoering van de werkloosheidsuitkeringen van het overheidspersoneel, verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66 en GPV over de contractering met de USZO (zie onderdeel 3.5.4. van deze nota). In aanvulling op dat antwoord kan ik het volgende opmerken. Het daar gegeven antwoord heeft betrekking op de uitvoering van de wettelijke werknemersverzekeringen door de USZO. De Osv 1997 is niet van toepassing op de uitvoering van de ambtelijke werkloosheidsregelingen. De vraag of de uitvoering van de ambtelijke werkloosheidsregelingen door de USZO kan blijven geschieden, hangt van het volgende af. Ervan uitgaande dat de USZO op dat moment een erkende uitvoeringsinstelling is in de zin van de Osv 1997, heeft de USZO te maken met de bepalingen in die wet over het kunnen uitvoeren van andere, niet-wettelijke taken. Voor de USZO vormt de uitvoering van die regelingen alsdan immers een andere, niet-wettelijke taak in de zin van artikel 59, eerste lid, onderdeel a, van de Osv 1997. Voor de uitoefening

van die andere taak dient de USZO de toestemming te verkrijgen van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De vraag van de leden van de CDA-fractie naar de betekenis van uitstel van de invoering van de WW in verband met premiedifferentiatie in de WW voor de invoering van de ZW voor het overheidspersoneel, heb ik tegelijkertijd met een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie in onderdeel 3.3. van het verslag reeds beantwoord in onderdeel 3.3. van deze nota.

In het onderdeel 3.6. betreffende de invoering van OOW stellen de leden van de CDA-fractie een aantal vragen over het overgangsrecht, dat, gelet op het onderwerp, beter kan worden behandeld in combinatie met de overige vragen van deze leden over het overgangsrecht. Deze gecombineerde beantwoording is in deze nota opgenomen in onderdeel 5.2..

De leden van de VVD-fractie vatten in onderdeel 3.6. van het verslag de door het kabinet aangevoerde en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel opgenomen redenen voor de fasering van de OOW op een geheel eigen wijze samen. Het kabinet wil graag vast houden aan de formuleringen zoals deze zijn gekozen in de brief van 21 maart 1997 (Kamerstukken II 1996/97, 24 706, nr. 10). Ik verwijs verder naar hetgeen ter zake van de fasering van OOW aan het begin van deze nota is opgemerkt.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het kabinet zich nog eens wil beraden op de thans voorgestelde fasering. Voorts vragen zij zich af of een eerdere invoering is uitgesloten en of een definitief invoeringsschema kan worden gegeven.

In antwoord op deze vragen van de VVD-fractie merkt het kabinet op dat een eerdere invoering van de onderdelen van OOW inderdaad niet mogelijk moet worden geacht. Invoering van de WAO per 1 januari 1998 en een begin van invoering van de ZW en de WW op zijn vroegst per 1 januari 1999, hetgeen leidt tot een volledige invoering van de OOW op zijn vroegst per 1 januari 2000, moet worden beschouwd als het vlotste scenario dat mogelijk is. Of hier sprake is van een definitief invoeringsschema, is niet te zeggen. De haalbaarheid van dit schema hangt mede af van besluitvorming van het kabinet over het financieringsstelsel van de WW en de verdere ontwikkelingen bij de USZO.

Het kabinet is het eens met de leden van de VVD-fractie dat het vanuit de uitvoering gezien wenselijk is de periode waarin de USZO verschillende werkloosheidsregelingen tegelijkertijd moet uitvoeren zo beperkt mogelijk te houden. De periode van één jaar waarin daarvan sprake is, is volgens het kabinet acceptabel.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de financiële aspecten betreffende de invoering van de WW in relatie tot de WW-studie, verwijs ik naar de beantwoording van soortgelijke vragen van verschillende andere fracties in onderdeel 3.3. van deze nota.

De leden van de GPV-fractie constateren dat bij een wijziging van het financieringsregime van de WW de mogelijkheid bestaat dat de WW en ZW niet op hetzelfde tijdstip worden ingevoerd. Deze leden vragen zich af of dit verband houdt met het feit dat indien het financieringsregime van de WW wordt veranderd, de bestaande relatie tussen beide wetten op het gebied van techniek en financiering losser wordt en daardoor de meerwaarde van een gezamenlijke invoering geringer wordt.

Het kabinet merkt naar aanleiding hiervan op dat op dit moment niet voorzienbaar is wat de relatie tussen de ZW en de WW zal worden, indien zou worden besloten tot wijziging van het financieringssysteem van de

WW. Immers, er bestaat nog geen enkel zicht op de aard van een eventuele wijziging. De reden voor het kabinet om een afzonderlijke invoering van de ZW en de WW mogelijk te maken, betreft de overweging dat hierdoor mogelijk is eerder een stap te zetten in het totale OOW-proces.

De leden van de GPV-fractie stellen voorts de vraag waarom er niet voor is gekozen om het tijdspad van de invoering van de ZW te koppelen aan de invoering van de WAO.

In antwoord op deze vraag kan het kabinet het volgende opmerken. Invoering van de ZW voor het overheidspersoneel per 1 januari 1998 is uitvoeringstechnisch onhaalbaar. Het tegelijkertijd invoeren van de WAO en de ZW gaat de verandercapaciteit van de USZO te boven. De USZO voert op dit moment reeds de WAO-conforme regeling uit, waardoor zij ervaring heeft kunnen opdoen met de materiële toepassing van de WAO op het overheidspersoneel. De USZO heeft echter nog geen expertise kunnen opbouwen ten aanzien van de uitvoering van de ZW. De ambtelijke regelingen ter zake van ziekte zijn tot nu toe namelijk regelingen die door de betreffende overheidswerkgevers zelf worden uitgevoerd en niet door de USZO. De USZO heeft dan ook de tijd tot 1 januari 1999 nodig voor de voorbereiding van de uitvoering van de ZW voor het overheidspersoneel. Wat betreft de achterliggende redenen voor de fasering van de OOW-operatie verwijs ik kortheidshalve naar hetgeen daaromtrent is opgemerkt in paragraaf 3.6. van het algemeen deel van de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 29–31) en aan het begin van deze nota.

De vraag van de leden van de GPV-fractie of bij de invoering van de WW en de ZW voor verschillende overheidssectoren een verschillende datum van invoering kan worden vastgesteld, beantwoordt het kabinet bevestigend. Voor deze mogelijkheid van fasering geldt inderdaad de reden die door de leden van de GPV-fractie wordt verondersteld. Het betreft hier een mogelijkheid van invoering die het kabinet niet op voorhand heeft willen uitsluiten. Overigens is het kabinet voornemens om van deze mogelijkheid eerst in laatste instantie gebruik te maken.

5. Overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie merken op dat op blz. 33 en volgende van de toelichting bij het wetsvoorstel is opgenomen dat het uitgangspunt van het wetsvoorstel is om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de wijze waarop het overgangsrecht is geregeld inzake het onder de werknemers brengen van het NS-personeel in het kader van de privatisering van het Spoorwegpensioenfonds (SPF) en bij het overgangsrecht zoals dat in de WPA is opgenomen ten aanzien van de arbeidsongeschiktheidsregeling voor het burgerlijk overheidspersoneel. Op die plaats is ook aangegeven dat in navolging van die eerdere trajecten in het voorliggende voorstel gekozen is voor het in beginsel toekennen van uitkeringsrechten op grond van de ZW en de WW aan personen die reeds een uitkeringsrecht hebben op grond van een ambtelijke regeling. Vervolgens constateren de aan het woord zijnde leden dat er ten aanzien van artikel 4 van het wetsvoorstel bewust voor een andere lijn wordt gekozen dan in het kader van de privatisering van het SPF. Zij concluderen dat de voorliggende regeling afwijkt in plaats van zoveel mogelijk aansluit bij de regeling voor het NS-personeel en ook niet in navolging van de laatstbedoelde regeling is. Deze leden vragen om een nadere uitleg van dit interpretatieverschil.

Ik kan daarop als volgt antwoorden.

De reden waarom aansluiting is gezocht bij de Wet privatisering SPF en de WPA is dat in deze beide gevallen sprake is geweest van een overgang

van ambtelijke regelingen naar (regelingen conform) werknemersverzekeringen. Bij de concipiëring van onderhavig wetsvoorstel is gebruik gemaakt van in deze trajecten gekozen methoden en opgedane ervaringen om zulk een overgang te bewerkstelligen ten aanzien van de OOW-operatie. Dit is echter niet op een rigide wijze gedaan. In sommige gevallen vereisten een verschil in uitgangspunten, situaties of doelen een andere oplossingsrichting dan in (een van) de andere trajecten. Artikel 4 van de voorgestelde Wet OOW is zo'n geval.

In de Wet privatisering SPF werden de NS-werknemers die voor de inwerkingtreding van genoemde wet een uitkering ontvingen in verband met ziekte, niet verzekerd op grond van de ZW, maar bleven zij hun uitkering genieten op basis van het (oude) Reglement Dienstvoorwaarden. Daarbij is de afweging geweest dat de beleidskosten voor deze kleine groep kortlopende uitkeringen (maximaal 52 weken) anders te hoog zouden worden. Hierbij is dus om redenen van kosten en efficiency afgeweken van het uitgangspunt een systeemwijziging te bewerkstelligen.

Aangezien OOW een systeemwijziging beoogt voor het gehele overheidspersoneel, kan niet worden gesproken van een kleine groep betrokkenen. In deze situatie versterken argumenten op het gebied van kosten en efficiency juist het uitgangspunt van het kabinet dat uitsterfconstructies in principe moeten worden voorkomen, en dat de ZW op het gehele overheidspersoneel van toepassing dient te worden, inclusief de inactieven. Het kabinet is van mening dat met deze aanpak zoveel mogelijk is aangesloten bij de ten aanzien van het NS-personeel gehanteerde aanpak. Er is geen sprake van een interpretatieverschil, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen.

5.2. Karakter van het overgangsrecht

De leden van de CDA-fractie hebben vele vragen gesteld ten aanzien van het in het wetsvoorstel opgenomen overgangsrecht betreffende de op het moment van invoering van OOW reeds bestaande ambtelijke uitkeringen. Deze vragen zijn, zoals in de onderstaande beantwoording wordt aangegeven, in het verslag op verschillende vindplaatsen opgenomen: in onderdeel 3.6., in onderdeel 5.2. en in onderdeel 5.3.1. van het verslag. De vragen in onderdeel 3.6. en in onderdeel 5.3.1. stemmen met elkaar overeen. In onderdeel 5.2. van het verslag hebben de leden van de VVD-fractie vergelijkbare vragen gesteld over het overgangsrecht. Het kabinet zal de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD, voor zover zij dezelfde inhoud en strekking hebben, hier zoveel mogelijk in combinatie behandelen.

De leden van de CDA-fractie stellen (in onderdeel 5.3.1. van het verslag) de vraag waarom in het wetsvoorstel geen apart hoofdstuk is gewijd aan het overgangsrecht. Deze leden constateren (in onderdeel 3.6. van het verslag) dat er bij de scheiding van de ambtelijke regelingen in een wettelijk en een bovenwettelijk deel van overheidswege geen garantie van behoud van uitkeringsrechten qua hoogte en duur wordt gegeven, ook niet voor de lopende gevallen. Zij vragen (in zowel onderdeel 3.6. als onderdeel 5.3.1. van het verslag) naar de achterliggende motivering daarvan. De leden van de CDA-fractie betwijfelen zelfs of er wel gesproken zou kunnen worden over een redelijke overgangsregeling. Naar hun oordeel zou redelijk zijn dat degenen die nu reeds een uitkering hebben op basis van de huidige ambtelijke regelingen, deze houden en dat de overige ambtenaren onder de werknemersverzekeringen worden gebracht. In de visie van het CDA zorgt een betrouwbare overheid voor goede overgangsregelingen en wel zodanig dat mensen zich op de nieuwe situatie kunnen voorbereiden. Naar de mening van de leden van de CDA-fractie kunnen de huidige ambtelijke uitkeringsgerechtigden dat

nu niet. Zij vragen van de regering een onderbouwde mening of zij zich een betrouwbare overheid toont met de voorgestelde overgangsregelingen. Tevens vragen deze leden of de overheid garant staat voor de regeling van het bovenwettelijk deel voor lopende gevallen.

Verder vragen deze leden (in onderdeel 5.2. van het verslag) om een klip en klaar antwoord op de vraag of nieuwe rechten naast het ambtelijk recht gaan gelden of dat ze in plaats van het ambtelijk recht komen. Doordat deze leden de conclusie trekken dat het overgangsrecht onduidelijk is geregeld en ontbreekt voor de lopende gevallen, is voor hen niet voldaan aan een van de voorwaarden die het CDA hanteert bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. Deze leden verzoeken de regering dan ook de herinvoering van het in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen artikel 26 te overwegen teneinde hoogte en duur van de uitkeringen van lopende gevallen te garanderen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering tenslotte in onderdeel 5.3.3. van het verslag waarom de WAO-conforme regeling wel beëindigd wordt, terwijl bestaande ambtelijke regelingen inzake ziekte en werkloosheid niet beëindigd worden voordat sociale partners een nieuwe (bovenwettelijke) regeling hebben.

De leden van de VVD-fractie menen dat het niet zo kan zijn dat de onderhavige wet niet wordt ingevoerd of uitgevoerd als de sociale partners de rechtspositieregelingen niet zouden aanpassen. In dit kader vragen zij zich ook af wat de betekenis is van de tekst in de memorie van toelichting dat «het wetsvoorstel toekenning van nieuwe uitkeringsrechten aan personen die al een uitkeringsrecht hebben, regelt. Bestaande rechten worden daarmee niet automatisch beëindigd, omdat die tot het terrein van de arbeidsvoorwaarden behoren». De leden van de VVD-fractie stellen de vraag of het niet zo is dat door middel van deze wetgeving de wettelijke regelgeving wordt aangepast en dat deze wettelijke regelgeving rechtspositionele afspraken tussen werkgever en werknemer overschrijdt? De gedachte dat bestaande regelingen zonder nadere afspraak niet worden beëindigd, wordt door deze leden niet zonder meer overgenomen.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich verder vinden in het feit dat artikel 26 thans niet is opgenomen. Niet vanwege de verwijzing naar de bevoegdheden van de sociale partners, maar veeleer uit de gedachte dat bestaande bovenwettelijke hoogte en duur in negatieve zin zouden moeten worden bijgesteld.

Tot slot stel ik vast dat de leden van de D66-fractie met tevredenheid vaststellen dat dit wetsvoorstel in het algemeen geen invloed heeft op de bij de invoering van de OOW reeds lopende rechten ingevolge ambtelijke sociale zekerheidsregelingen.

Op de bovenstaande vragen van de leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie kan het kabinet als volgt reageren.

Het kabinet deelt niet de mening van de leden van de CDA-fractie dat er in het wetsvoorstel geen overgangsrecht zou zijn opgenomen voor de lopende gevallen. Hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel bestaat namelijk grotendeels uit overgangsrecht met betrekking tot de toepassing van de werknemersverzekeringen ten aanzien van de lopende gevallen. Voor vele onderscheiden categorieën lopende gevallen wordt bepaald welk nieuw recht zij met ingang van de inwerkingtreding van OOW verkrijgen in het systeem van de werknemersverzekeringen. Dit betreft onderwerpen als toegang tot het recht alsmede hoogte en duur van het recht, maar ook regels ten aanzien van gevallen van samenloop van verschillende regelingen. Deze onderwerpen moeten worden vertaald van het ene systeem naar een ander, totaal daarvan afwijkend systeem. De wijze waarop de overgang in het wetsvoorstel is ingevuld, staat er in de visie

van het kabinet garant voor dat er op het moment van die overgang sprake zal zijn van een in totaliteit gelijkwaardig niveau van rechten en verplichtingen voor het overheidspersoneel. Er is geen apart hoofdstuk «Overgangsrecht» opgenomen omdat de toekenning van rechten (ook die van de lopende gevallen) in het systeem van de werknemersverzekeringen nauw samenhangt met het aangemerkt worden als verzekerde in de zin van die verzekeringen. Tevens speelt in dit kader dat de voorgestelde Wet OOW uitsluitend ziet op de introductie van de wettelijke werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel. In het onderhavige wetsvoorstel zijn (behalve ten aanzien van de Amp-wet) geen bepalingen opgenomen met betrekking tot de aanpassingen die als gevolg van OOW nodig zijn in de bovenwettelijke regelingen. Zoals hierna uiteengezet wordt in antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie inzake een garantie ten aanzien van hoogte en duur, wil het kabinet niet treden in de bevoegdheid van de sociale partners in dezen.

Wellicht dat de leden van de CDA-fractie in hun vragen met het begrip «overgangsrecht» doelen op «uitsterfconstructies» voor de oude gevallen, terwijl het systeem van de werknemersverzekeringen voor de nieuwe gevallen geldt. Uitsterfconstructies (oude regelingen laten bestaan, maar instroom onmogelijk maken) staan echter haaks op het principe dat het kabinet ten grondslag heeft gelegd aan OOW, en derhalve aan dit wetsvoorstel. Dat uitgangspunt is dat er na de inwerkingtreding van de OOW sprake zal zijn van één systeem van sociale zekerheid voor overheid en markt. Zoals, naar het kabinet meent, ook door het CDA wordt ondersteund, is dat ene systeem wenselijk vanuit het oogpunt van het streven naar normalisering. Daarnaast is dat ene systeem wenselijk omdat dan toekomstige wettelijke maatregelen niet hoeven te worden doorvertaald naar het overheidspersoneel. Met uitsterfconstructies voor alle lopende gevallen blijven grote groepen overheidspersoneel buiten de normalisering en zullen wettelijke maatregelen mogelijk nog steeds moeten worden doorvertaald naar die groepen.

Het toestaan van uitsterfconstructies is bovendien in het algemeen niet aanbevelenswaardig vanwege het feit dat dan meerdere, totaal verschillende systemen langdurig naast elkaar operationeel gehouden moeten worden. Dit leidt tot hogere kosten en tot een extra belasting van de uitvoeringsinstelling(en).

Het wetsvoorstel OOW is een uitvloeisel van het streven naar normalisering. In het kader van de normalisering is het de bedoeling dat die integrale regelingen worden vervangen door enerzijds een wettelijk deel en anderzijds een bovenwettelijk deel. Het wettelijk deel is de betreffende werknemersverzekering welke voor iedere werknemer in Nederland geldt. Het bovenwettelijke deel is het deel dat door sociale partners in aanvulling op het wettelijk deel is dan wel wordt overeengekomen. Het bovenwettelijke deel is dus arbeidsvoorwaardelijk en kan per bedrijfstak of per werkgever verschillen. Dit onderscheid tussen wettelijk/bovenwettelijk is een belangrijk onderdeel van de met OOW beoogde systeemwijziging.

Er is in casu sprake van een voorstel tot een systeemwijziging die voor het gehele overheidspersoneel geldt. De invoering van die systeemwijziging moet zodanig plaatsvinden dat het totale niveau van rechten en verplichtingen van het overheidspersoneel in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, zoals dat geldt op de dag voorafgaande aan de invoering van de werknemersverzekeringen, op het moment van de overgang naar de werknemersverzekeringen niet zal verslechteren. De regelgeving die daarvoor nodig is, ligt slechts ten dele in dit wetsvoorstel besloten. Voor het totale niveau van de rechten en verplichtingen is uiteindelijk de inhoud van de bovenwettelijke, aanvullende regelingen bepalend. Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen betrekking op die

bovenwettelijke regelingen. Over de aanpassing van de bestaande ambtelijke regelingen aan en over de invoering van nieuwe bovenwettelijke regelingen in aanvulling op de wettelijke werknemersverzekeringen dient in het reguliere arbeidsvoorwaardenoverleg, dus tussen de overheidswerkgever(s) en de centrales van overheidspersoneel, overeenstemming te worden bereikt. Daarbij kan overgangsrecht in de zin van gewenningsperiodes aan de orde worden gesteld. Voorts benadruk ik dat de sociale partners in het arbeidsvoorwaardenoverleg overeenstemming moeten bereiken over de wijziging of de intrekking van de bestaande wachtgeldregelingen en over de inhoud van de nieuwe bovenwettelijke regelingen. Het oordeel of sprake is van een in totaliteit gelijkwaardig niveau van rechten en verplichtingen, behoort in de opvatting van het kabinet toe aan de betreffende sociale partners. Voor zover de bedoelde overeenstemming niet wordt bereikt, blijven de bestaande wachtgeldregelingen in stand en wordt daarnaast de WW ingevoerd.

De bovenbedoelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen wetgever enerzijds en sociale partners anderzijds is marktconform en volgt uit het kabinetsbeleid inzake de normalisering van de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsverhoudingen van het overheidspersoneel.

In de kwartaalrapportages inzake OOW/USZO heb ik de voortgang van de sectorale onderhandelingen over de bovenwettelijke regelingen gemeld. De bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling behoeft wat het burgerpersoneel betreft geen materiële aanpassing. De huidige in het Pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP opgenomen aanspraken (invaliditeitspensioen en herplaatsingstoelage) kunnen gehandhaafd blijven onder de WAO. In artikel 71 van dit wetsvoorstel zijn verder de wijzigingen van de Amp-wet opgenomen die tot doel hebben de op de WAO aanvullende aanspraken van het militair personeel in de Amp-wet op te nemen. Wat de op de WW aanvullende bovenwettelijke werkloosheidsregelingen betreft, kan ik voorts melden dat de sociale partners in de sectoren Rijk, Gemeenten, Provincies, Onderwijs, Politie, Defensie en Waterschappen overeenstemming hebben bereikt over dergelijke regelingen voor het personeel van de betreffende sectoren. Bij andere overheidswerkgevers bestaat uitzicht op een akkoord over dergelijke regelingen. Aldus constateer ik dat de sociale partners hun verantwoordelijkheid hebben genomen en dat aldus voldaan wordt aan de garantie van neutraliteit in rechten en verplichtingen van het overheidspersoneel ter zake van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

Met de door de leden van de VVD aangehaalde passage uit de memorie van toelichting is beoogd aan te geven dat aan de lopende gevallen met ingang van OOW op basis van deze voorgestelde wet een recht op de corresponderende werknemersverzekering wordt toegekend. Die toekenning geschiedt onafhankelijk van het bovenwettelijke traject.

De bedoelde passage ziet met name op de ambtelijke regelingen ter zake van ziekte en werkloosheid. Bij de regeling ter zake van arbeidsongeschiktheid is er namelijk sprake van een op één moment samenvallend einde en toekenning van respectievelijk oude en nieuwe rechten. Dit hangt samen met het feit dat er met de WAO-conforme regeling sinds 1 januari 1996 reeds een wettelijke onderbouw in de arbeidsongeschiktheidsregeling van het overheidspersoneel (uitgezonderd militairen) bestaat. Doordat de WAO-conforme regeling dus een wettelijke basis heeft, moet bij de introductie van de nieuwe wettelijke basis (de WAO) de oude, aan de WAO gelijkwaardige, wettelijke basis komen te vervallen. De ene wettelijke onderbouw (WAO-conform) wordt alsdan vervangen door een wat rechten verplichtingen betreft gelijk-

waardige andere (WAO). Een dergelijke wettelijke onderbouw bestaat voor het overheidspersoneel thans niet wat betreft de ambtelijke regelingen ter zake van ziekte en werkloosheid. Door te wijzen op dit verschil tussen de betreffende regelingen (het al dan niet aanwezig zijn van een wettelijke onderbouw), is volgens het kabinet tevens de vraag van de leden van de CDA-fractie beantwoord waarom de WAO-conforme regeling moet worden beëindigd in verband met de invoering van de WAO, terwijl de ambtelijke rechtspositieregelingen inzake ziekte en werkloosheid niet worden beëindigd in verband met de ZW en de WW. In tegenstelling tot wat de leden van VVD-fractie kennelijk menen, «overschrijdt» de voorgestelde Wet OOW «de rechtspositionele afspraken tussen werkgever en werknemer» niet. De voorgestelde Wet OOW beëindigt niet de integrale ambtelijke uitkeringsregelingen. Het is aan de sociale partners, vanuit hun verantwoordelijkheid voor de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel, of de bestaande regelingen inzake ziekte en werkloosheid al dan niet worden beëindigd. Anderzijds is het dus ook niet zo dat de wet niet wordt ingevoerd of uitgevoerd als sociale partners de rechtspositieregelingen niet zouden aanpassen. Voor de lopende gevallen uit hoofde van die regelingen geldt dat aan hen op grond van de voorgestelde Wet OOW een WW of een ZW-uitkering toegekend wordt. Indien de sociale partners dus niets regelen in die rechtspositionele regelingen, heeft betrokkene per de datum waarop de WW of de ZW op hem van toepassing wordt, recht op zowel de betreffende wettelijke uitkering als de integrale ambtelijke uitkering. De in artikel 42, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel opgenomen anticumulatieregeling voorkomt alsdan dat een dubbele aanspraak in verband met werkloosheid (dus zowel wachtgeld als WW) zou kunnen bestaan. Aangezien, zoals bovenvermeld, de sociale partners hun verantwoordelijkheid hebben genomen, zal deze bepaling niet of nauwelijks toegepast behoeven te worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het overleg over dit wetsvoorstel met de sociale partners kan ik het volgende antwoorden. Over de met OOW beoogde systeemwijziging is meerdere malen tijdens de voorbereiding van het voorliggende wetsvoorstel overleg gevoerd met de sociale partners. Daarnaast zijn zij ook formeel in de procedure betrokken. Het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA), bestaande uit de centrales van overheids-personeel en de sectorwerkgevers, verenigd in het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO), heeft op 19 oktober 1994 ingestemd met deze systeemwijziging. Weliswaar betrof het een eerdere versie van onderhavig wetsvoorstel, maar de thans voorgestelde scheiding tussen wettelijk en bovenwettelijk was destijds ook al onderdeel van OOW. Het voorliggende wetsvoorstel is in 1996 eveneens voor advies voorgelegd aan de sociale partners. Het CGOA machtigde op 18 september 1996 de ROP, waarin eveneens de sociale partners zitting hebben, om te adviseren over het voorliggende wetsvoorstel. De ROP heeft op 17 oktober 1996 in zijn advies over dit wetsvoorstel de systeemwijziging alsmede het daarin opgenomen overgangsrecht inzake de lopende gevallen onderschreven.

Uit de vraag van de leden van de CDA-fractie of de sociale partners voldoende tijd hebben om het bovenwettelijke deel te regelen voor de inwerkingtreding van fase 1 van de wet, leidt het kabinet af dat deze uitsluitend ziet op de bovenwettelijke regeling met betrekking tot arbeidsongeschiktheid. Immers, op grond van het wetsvoorstel wordt alleen de WAO ingevoerd met ingang van het tijdstip van aanvang van fase 1 van de voorgestelde Wet OOW. Dienaangaande merkt het kabinet het volgende op.

De bovenwettelijke regeling met betrekking tot arbeidsongeschiktheid, het zogenaamde bovenwettelijk invaliditeitspensioen, is een onderwerp

dat door de sociale partners op centraal niveau wordt behandeld. De betreffende sociale partners zijn door het kabinet op de hoogte gehouden over de voortgang van het wetsvoorstel OOW. Zij hebben dan ook voldoende tijd gekregen om zich genoegzaam voor te bereiden op de invoering van de WAO voor overheidspersoneel en op de wijzigingen die nodig zijn in de bovenwettelijke regelingen in verband met de invoering van de WAO.

Wat betreft de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat zij zich konden vinden in het vervallen van artikel 26, vanuit de gedachte dat bestaande bovenwettelijke hoogte en duur in negatieve zin zouden moeten worden bijgesteld, merkt het kabinet op dat de voorgestelde Wet OOW op zich niet zal leiden tot een beperking van aanspraken.

Het schrappen van het voormalige artikel 26 heeft de volgende achtergrond.

Op basis van de voorgestelde Wet OOW wordt het gehele overheids-personeel, (actief en inactief) vanaf de dag waarop de betreffende werknemersverzekering op het overheidspersoneel van toepassing wordt, verzekerd ingevolge die werknemersverzekering. Tevens wordt door dit wetsvoorstel aan de overheidswerker die op de dag voorafgaande aan het moment waarop de betreffende werknemersverzekering op het overheidspersoneel van toepassing wordt, een uitkering of voorziening ter zake van werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid geniet waarvan de duur niet is verstreken voor dat moment, een nieuw recht op uitkering of voorziening op grond van de betreffende werknemersverzekering toegekend.

Voor de regelingen inzake werkloosheid en ziekte is een garantie wat hoogte en duur betreft niet nodig, omdat de toekenning van het betreffende nieuwe recht, zoals hiervoor beargumenteerd, niet rechtstreeks leidt tot beëindiging van het bestaande recht.

Wat de lopende gevallen met een WAO-conforme uitkering betreft, is een dergelijke garantie evenmin nodig, omdat de WAO-conforme regeling op die punten reeds gelijk is aan de WAO. Het in aanvulling op de WAO-conforme regeling tot stand gebrachte bovenwettelijke aanspraken-pakket (in de sfeer van het bovenwettelijk invaliditeitspensioen en andere uitkeringen) is zodanig opgezet en vorm gegeven dat het gehandhaafd kan blijven onder de WAO.

Het militair personeel is in dezen overigens een specifiek geval. Dat personeel kent namelijk geen WAO-conforme regeling. Zijn aanspraken inzake arbeidsongeschiktheid zijn opgenomen in de Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet). De WAO wordt per 1 januari 1998 ook van toepassing op het militair personeel. Omdat de Amp-wet in stand blijft, zijn de bovenwettelijke aanspraken inzake arbeidsongeschiktheid van het militair personeel eveneens opgenomen in de Amp-wet. De daartoe benodigde wijzigingen zijn gemakshalve meegenomen in het voorliggende wetsvoorstel. In het voorgestelde artikel 72 van dit wetsvoorstel zijn de hoogte en de duur van de lopende gevallen van arbeidsongeschiktheid onder het militair personeel gegarandeerd.

Wat de lopende gevallen van wachtgeld betreft, geldt dat aan hen, met ingang van de voor hen geldende dag van inwerkingtreding van de Wet OOW, op basis van de voorgestelde Wet OOW een recht op een WW-uitkering wordt toegekend. Hierbij is uitsluitend van belang of zij een wachtgeld genoten waarvan de duur niet afloopt vóór de datum van invoering van de WW voor die wachtgelders. Een garantie wat hoogte en duur betreft, is voor deze gevallen dus niet nodig.

Naar de mening van het kabinet is het bedoelde artikel 26 op juiste gronden niet gehandhaafd. De centrales van overheidspersoneel hebben overigens ook ingestemd met deze visie. Het kabinet acht hiermee tevens de vraag van de leden van de CDA-fractie aangaande het bedoelde artikel 26 beantwoord.

Gelet op het bovenstaande is het kabinet van oordeel dat er een overgangsregeling voorligt die spoort met de gedachte achter OOW. Het kabinet is dan ook van mening dat er met dit wetsvoorstel geen inbreuk wordt gedaan op de betrouwbaarheid van de overheid.

5.3. Inhoud en strekking van het overgangsrecht

5.3.1. Algemeen

De vragen van de leden van de CDA-fractie over het overgangsrecht zijn in onderdeel 5.2. van deze nota in samenhang met vergelijkbare vragen van die leden beantwoord. Korthedshalve wordt hiervoor naar het betreffende onderdeel van deze nota verwezen.

De leden van de D66-fractie merken op dat er na de invoering van de OOW een lange tijd twee soorten regelingen blijven bestaan als gevolg van de omzetting van alle oude, integrale, ambtelijke rechten in zowel nieuwe wettelijke als nieuwe bovenwettelijke rechten. Deze leden vragen de regering of het een probleem is voor de uitvoering indien rekening gehouden moet worden met de bovenwettelijke rechten voor personen met een bestaand recht op uitkering op grond van een ambtelijke regeling, naast de nieuwe gevallen.

Ik merk in dit verband het volgende op.

De splitsing in een wettelijk en een bovenwettelijk deel van de regeling vanaf de datum waarop de betreffende fase van toepassing wordt op het overheidspersoneel, vindt zowel voor de nieuwe als voor de oude gevallen plaats. Het is de bedoeling van het kabinet dat op de betreffende data elke oude, integrale ambtelijke regeling wordt vervangen door enerzijds een regeling die geldt voor alle werknemers (het wettelijke deel, te weten de betreffende werknemersverzekering) en anderzijds een regeling die geldt voor de specifieke categorie overheidswerknemers (het bovenwettelijke deel). Een dergelijke splitsing is marktconform. Ook in de marktsector kunnen in het voorkomend geval de bovenwettelijke regelingen naast de wettelijke worden uitgevoerd. De uitvoeringsinstelling voor de werknemersverzekeringen kan toestemming van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vragen voor het eveneens uitvoeren van de bovenwettelijke regeling. Het toetsingskader van die minister in dat verband is vastgelegd in het Besluit toetsingskader andere taken (Stb. 1997, 98). De bedoelde toestemming kan worden verleend indien is voldaan aan de in artikel 2 van dat besluit opgenomen voorwaarden. Indien de bedoelde toestemming niet wordt verleend, kan de bovenwettelijke regeling door de werkgever zelf worden uitgevoerd of door een andere organisatie die niet aan de toestemmingsvoorschriften voor het verrichten van andere taken in de zin van artikel 50 van de Osv 1997 is gehouden. De invoering van OOW betekent dat de uitvoering van het wettelijke deel van de aanspraken en de uitvoering van het bovenwettelijke deel getoetst zullen worden aan de normen van de Osv 1997, inclusief het bedoelde toestemmingskader ten aanzien van de uitvoering van andere taken (in dit geval: de bovenwettelijke regelingen) door de uitvoeringsinstelling.

Naar het oordeel van het kabinet leidt bovenbedoelde splitsing dan ook niet tot een nieuw of OOW-specifiek uitvoeringsprobleem.

Overigens komt het mij voor dat de leden van de D66-fractie met de opmerking dat er na de invoering van de OOW een lange tijd twee soorten regelingen blijven bestaan als gevolg van de splitsing, wellicht menen dat het bovenwettelijke deel uitsluitend voor de lopende gevallen zou gelden en dat er uit dien hoofde sprake zou zijn van een soort uitsterfconstructie. Voor zover deze leden een dergelijke opvatting inderdaad zouden huldigen, is sprake van een misverstand. De bovenwettelijke regelingen voor het overheidspersoneel zullen gelden voor zowel de nieuwe als de bestaande gevallen. De inhoud van die bovenwettelijke regelingen is een zaak voor de sociale partners in de verschillende sectoren van de overheid.

5.3.3. Toepassing van de werknemersverzekeringen ten aanzien van de oude rechten

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van het CDA inzake de overgang van de WAO-conforme aanspraken naar WAO-aanspraken en de gevolgen van die overgang voor bovenwettelijke aanspraken, wordt het volgende opgemerkt.

De verwachting van het kabinet dat het bovenwettelijk deel van aanspraken ingeval van arbeidsongeschiktheid in beginsel ongewijzigd kan worden voortgezet, is gebaseerd op het gegeven dat de bovenwettelijke rechtspositieregelingen van het overheidspersoneel bij de introductie van de WAO-conforme regeling reeds zo zijn vormgegeven dat zij aansluiten op een met de WAO overeenkomende regeling. Vergelijk onderdeel 5.2. van deze nota. Het vervangen van de WAO-conforme regeling door de WAO heeft voor die bovenwettelijke regelingen nauwelijks betekenis. De hoogte van de bovenwettelijke aanspraken zal er niet door veranderen.

Doordat de WAO-conforme aanspraken wat hoogte en duur betreft gelijk zijn aan WAO-aanspraken en de lopende aanspraken per 1 januari 1998 worden omgezet in nieuwe WAO-aanspraken, is het kabinet van mening dat het niet nodig is een garantie op te nemen in de Wet OOW ten aanzien van duur en hoogte van die nieuwe aanspraken. De betrokkene zal in zijn arbeidsongeschiktheidsrechten geen nadelig verschil onder vinden. Een garantie ten aanzien van hoogte en duur zal overigens wel nodig zijn ingeval van samenloop van WAO-conforme aanspraken met bestaande WAO-aanspraken voorafgaande aan de invoering van de WAO voor het overheidspersoneel. Het gaat hierbij om een in omvang beperkte groep belanghebbenden (volgens huidige inzichten van de USZO maximaal circa 5000 gevallen). De WAO-conforme aanspraak en de bestaande WAO-aanspraak moeten per 1 januari 1998 worden samengevoegd tot één nieuwe WAO-aanspraak. De bij die samenvoeging te hanteren regels op basis van artikel 40 van de voorgestelde Wet OOW hebben tot doel te bereiken dat de betrokkene een ten minste evenredige aanspraak verkrijgt. In de regels op basis van het voorgestelde artikel 40 zal aan de betrokkene de garantie worden gegeven dat hij wat hoogte en duur betreft tenminste het niveau van zijn gecombineerde aanspraak op 31 december 1997 behoudt.

De WAO-conforme regeling geldt momenteel niet voor de beroepsmilitairen in de zin van de Amp-wet. Voor hen geldt op grond van de Amp-wet een eigen regeling van arbeidsongeschiktheidspensioen en invaliditeitsaanspraken. De militaire arbeidsongeschiktheidsregeling is niet conform de WAO. Dat betekent dat de invoering van de WAO voor de beroepsmilitairen een ander overgangsrecht vereist dan voor het overige overheidspersoneel. De beroepsmilitairen ondergaan in feite een dubbele verandering. De niet in een wettelijk deel en een bovenwettelijk deel onderverdeelde, integrale arbeidsongeschiktheidsaanspraak op basis van

de Amp-wet wordt, net als destijds in het kader van de privatisering van het ABP gebeurde voor het overige overheidspersoneel, gesplitst in een wettelijk deel en een bovenwettelijk (aanvullend) deel. Het bovenwettelijke deel wordt ingevolge artikel 71 van het voorliggende wetsvoorstel opgenomen in de Amp-wet (vergelijk paragraaf 4.2. van het algemeen deel van de toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 33), alsmede de toelichting op bedoeld artikel 71). Vervolgens wordt het wettelijk deel van de aanspraken van de beroepsmilitairen via dit wetsvoorstel onder de werking van de WAO gebracht. Ten einde te voorkomen dat door de toepassing van de WAO verslechteringen optreden in hoogte en duur van de aanspraken, is in artikel 72 van dit wetsvoorstel een garantie voor beroepsmilitairen ten aanzien van die hoogte en duur opgenomen. Ten aanzien van de splitsing van de aanspraken in een wettelijk en een bovenwettelijk deel is destijds in het kader van de privatisering van het ABP voor het burgerlijk overheids-personeel eenzelfde garantie inzake hoogte en duur gegeven als die welke thans voor de beroepsmilitairen gaat gelden. Voor de onderscheiden groepen is sprake van een verschil in fasering bij de splitsing in een wettelijk en een bovenwettelijk deel en het onder de WAO brengen van het wettelijk deel, de ABP-populatie in twee stappen en het militair personeel ineens. Per saldo wordt er evenwel, materieel geen onderscheid gemaakt tussen de gegarandeerde aanspraken van de beroepsmilitairen enerzijds en het overige overheidspersoneel anderzijds. Dit in tegenstelling tot hetgeen de leden van de CDA-fractie in dit kader veronderstellen.

De leden van de VVD-fractie nemen kennis van de waarneming dat er niet altijd sprake kan zijn van neutraliteit op individueel niveau, bij voorbeeld ten aanzien van de entree-eisen, gelet op de verschillen tussen de werknemersverzekeringen en de huidige overheidsregelingen, onder andere op het terrein van aanspraken, hoogte, duur en systematiek. Deze leden gaan ervan uit dat in dergelijke gevallen de regelgeving van de werknemersverzekering zal worden gevolgd. Zij achten het desalniettemin voorstelbaar dat in individuele situaties onbedoelde onrechtvaardige situaties kunnen ontstaan. Deze leden vragen de regering of zij het met die gedachte eens is en of er in deze situaties oplossingen mogelijk zijn, bij voorbeeld op basis van een hardheidsclausule.

Voor het antwoord op deze vraag verwijst het kabinet kortheidshalve naar het in onderdeel 3.2. van deze nota opgenomen antwoord op een gelijksoortige vraag over hetzelfde onderwerp van de zijde van de D66-fractie.

5.3.4. Omgang met sollicitatieverplichtingen ten aanzien van de garantiewachtgelden

De leden van de VVD-fractie merken op dat de garantiewachtgelder ingevolge OOW vrijgesteld blijft van de plicht om te solliciteren zolang hij recht heeft op het gefixeerde wachtgeld. Deze leden vragen of kan worden aangegeven om hoeveel mensen het gaat, wat hun achtergronden zijn, leeftijd, opleiding, afstand arbeidsmarkt, duur wachtgeldperiode, etcetera. Tevens stellen zij de vraag of dit geen goede gelegenheid zou zijn om te toetsen in hoeverre het uitzonderen van de sollicitatieplicht wat kenmerken betreft overeenkomt met dezelfde groepen in de WW in de marktsector en, voor zover daarvan geen sprake is, die vrijstelling op te heffen.

De leden van de D66-fractie vragen de regering waarom er voor deze bepaalde overheidswerknemers wel een uitsterfconstructie wordt geïntroduceerd en of er nu nog wel kan worden gesproken van een volledige systeemwijziging.

In antwoord op de vragen van de VVD-fractie merkt het kabinet het volgende op.

De totale populatie rechthebbenden op een garantiewachtgeld (de garantiewachtgelders) binnen de rijkssectoren (Rijk, Politie, Onderwijs, Defensie en Rechterlijke Macht) betreft circa 6000 gevallen. Ik merk op dat wat die sectoren betreft, alleen de sector Defensie op dit moment nog de mogelijkheid van instroom in een garantiewachtgeld kent. In het genoemde aantal van circa 6000 gevallen is geen onderscheid gemaakt naar leeftijdscategorieën. Ook de garantiewachtgeldregelingen maken een dergelijk onderscheid niet. De betreffende regelingen zijn echter met name interessant voor personen van 55 jaar en ouder (55-plussers). Voor die personen geldt namelijk dat de combinatie van leeftijd en diensttijd over het algemeen recht geeft op een wachtgeld tot de pensioengerechtigde leeftijd. Bovendien geldt voor deze personen vanaf de 55-jarige leeftijd de sollicitatievrijstelling. Die sollicitatievrijstelling geldt overigens ook voor personen vanaf die leeftijd met een regulier wachtgeld, alsook vanaf de leeftijd van 57,5 jaar voor degenen met een WW-uitkering. Opgemerkt wordt dat het verschil tussen de garantiewachtgeldregelingen enerzijds en de reguliere wachtgeldregelingen en de WW anderzijds is gelegen in het volgende. Aan de garantiewachtgelders is door de betreffende overheidswerkgever die hen heeft ontslagen, de toezegging gedaan dat op hen de wachtgeldregeling van toepassing blijft zoals die wachtgeldregeling gold op een bepaalde datum, gelegen vóór het ontslag. Ingevolge die gefixeerde wachtgeldregeling behoeven deze 55-plussers niet te solliciteren of ingeschreven te zijn als werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Een vergelijking met wat kenmerken betreft overeenkomende groepen in de WW, zoals gevraagd door de leden van de VVD-fractie, is niet mogelijk, aangezien niet al deze gegevens zijn geregistreerd. Een dergelijke vergelijking voegt in dit verband naar de mening van het kabinet ook niet veel toe, aangezien er voor de bedoelde garantiewachtgelders geen sprake kan zijn van opheffing van hun vrijstelling.

Door de bedoelde toezegging over de toepasselijke wachtgeldregeling ontstaat, ingeval van de toekenning van een WW-uitkering op grond van de voorgestelde Wet OOW aan deze categorie overheidswerknemers, een ongewenste situatie voor zowel de garantiewachtgelders als de uitvoeringsinstelling. Indien er namelijk niets naders geregeld zou zijn, zou de garantiewachtgelder in een dergelijk geval voor zijn WW wel moeten solliciteren, terwijl hij dat voor zijn bovenwettelijke deel (het garantiewachtgeld) niet zou hoeven doen. Dan zou de garantiewachtgelder ingevolge de WW door het uitvoeringsorgaan moeten worden gesanctioneerd, terwijl die sancties vervolgens uit hoofde van bovenbedoelde bovenwettelijke rechtspositieregeling financieel worden gecompenseerd door de werkgever.

Deze uitvoeringstechnisch ongewenste en ook, in relatie tot de betrokken uitkeringsgerechtigden, conflictopwekkende situatie wordt voorkomen door voor deze categorie in artikel 42, derde lid, van de voorgestelde Wet OOW te bepalen dat die categorie ook niet voor de WW aan die verplichtingen behoeft te voldoen.

In tegenstelling tot de indruk die de leden van de D66-fractie kennelijk hebben, is er in dezen geen sprake van een uitsterfconstructie. De garantiewachtgelders worden bij de OOW-operatie, net als de reguliere wachtgelders, onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen, waaronder de WW, gebracht. Het enige verschil is onderhavige vrijstelling van twee specifieke verplichtingen. Die vrijstelling past binnen de kaders en het systeem van de WW. Naar het oordeel van het kabinet is er dan ook sprake van een volledige systeemwijziging.

6. Ziektekostenverzekering van het overheidspersoneel

De leden van de fractie van de PvdA vragen (in onderdeel I. Algemeen van het verslag) of de regering zich inmiddels een beeld heeft kunnen vormen van de consequenties van een eventuele toepassing van de Ziekenfondswet ten aanzien van het overheidspersoneel.

De leden van de VVD-fractie en van de CDA-fractie merken op dat in het kader van de normalisering de vraag voor de hand ligt wat de plannen van de regering aangaande de ziektekostenverzekering van het overheidspersoneel zijn.

Tenslotte vragen de leden van de fractie van D66 of de regering bij benadering kan aangeven of en, zo ja, wanneer er veranderingen worden aangebracht in de situatie op het terrein van de ziektekostenverzekering van het overheidspersoneel.

Ter zake kan ik het volgende opmerken. Zoals vermeld in de memorie van toelichting heeft het kabinet zich bij de opstelling van het wetsvoorstel nog geen beeld kunnen vormen van alle consequenties van toepassing van de Ziekenfondswet ten aanzien van het overheidspersoneel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 38). Werkgevers en werknemers in de rijkssectoren (Rijk, Defensie, Onderwijs, Politie en Rechterlijke macht) overleggen sedert begin dit jaar over een mogelijke herinrichting van de ziektekostenverzekeringssystemen in die sectoren. Als sectorwerkgever voor twee sectoren (Rijk en Politie) neem ook ik deel aan dat overleg. Daarbij wordt heel uitdrukkelijk ook over openstelling van de Ziekenfondswet voor overheidspersoneel gesproken als een van de aan de orde zijnde opties. Het overleg heeft nog niet tot conclusies geleid en duurt voort. In het genoemde overleg is geconstateerd dat de invoering van de Ziekenfondswet voor het overheidspersoneel aanzienlijke inkomens- en budgettaire effecten zal hebben. Het overleg heeft tevens duidelijk gemaakt dat de oplossing voor die inkomens- en budgettaire effecten niet eenvoudig zal zijn vanwege de wens van de centrales van overheidspersoneel om de inkomenseffecten te beperken tot +/- 1% en vanwege de voor werkgevers noodzakelijke budgettaire neutraliteit.

7. Controlebevoegdheden van de Algemene Rekenkamer

De leden van de CDA-fractie merken op dat de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer geen betrekking heeft op de werkloosheidsregelingen van onder meer de lagere publiekrechtelijke lichamen. Zij wilden graag een nadere toelichting op de financiële controle op de uitvoering en financiering van die onderdelen die na de invoering van de voorgestelde Wet OOW niet meer tot de competentie van de Rekenkamer behoren.

Zoals ook is aangegeven in paragraaf 7 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 1996/97, 25 282, nr. 3, blz. 39–40) houdt het onderhavige wetsvoorstel materieel geen wijziging in van de controlebevoegdheden van de Rekenkamer. Er is in dezen dan ook geen sprake van onderdelen die na de inwerkingtreding van de Wet OOW niet meer tot de competentie van de Rekenkamer zouden behoren. Artikel 59, zestiende lid, van de Comptabiliteitswet bepaalt dat de controlebevoegdheid van de Rekenkamer niet de werkloosheidsregelingen van onder meer de lagere publiekrechtelijke lichamen betreft. Ook na de inwerkingtreding van de Wet OOW zal de controlebevoegdheid van de Rekenkamer zich niet over die regelingen uitstrekken.

II. ARTIKELEN

Artikel 20

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 of het juist is dat de overheidswerkgever ook verplicht is zoveel mogelijk mensen aan het werk te houden en desnoods gedwongen kan worden tot aanpassing van de functie ingeval van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van overheidspersoneel, merkt het kabinet het volgende op.

In het kader van de normalisering gelden voor overheidswerkgevers in het algemeen dezelfde rechten en verplichtingen als die welke vanuit de werknemersverzekeringen voor werkgevers in de markt gelden. Het is overigens niet zo dat een (overheids-)werkgever gedwongen kan worden tot een aanpassing van een functie. Wel rust op alle werkgevers op grond van diverse regelingen een inspanningsverplichting. Voor de overheidswerkgevers is dat overigens geen novum. Ook nu reeds geldt op basis van het Pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP (te weten de artikelen 15.3 tot en met 15.5 van dat reglement) een inspanningsverplichting voor de bij dat fonds aangesloten overheidswerkgevers tot herplaatsing dan wel vermindering van de arbeidsongeschiktheid van een overheidswerknemer. Op basis van die inspanningsverplichting kan de Stichting Pensioenfonds ABP de kosten van (ten onrechte) verleende invaliditeitspensioenen of herplaatsingstoelagen op basis van het Pensioenreglement ten laste van nalatige overheidswerkgevers brengen.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 of de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten ook voor de overheid zal gelden, luidt bevestigend. Voor zover er in die voorgenomen wet sprake is van maatregelen in de sfeer van de WW of de ZW, zullen die maatregelen gaan gelden voor het overheidspersoneel op het moment waarop de betreffende wetten op dat personeel van toepassing worden. Dat betekent dat de voorgenomen Wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten volledig van toepassing zal zijn op het overheidspersoneel op het tijdstip waarop dat personeel volledig onder de OOW is gebracht.

Artikel 31

Het kabinet heeft de indruk dat de leden van de D66-fractie bij hun interpretatie van artikel 31, vierde lid, van het voorliggende wetsvoorstel uitgegaan zijn van de veronderstelling dat de betrokkene waarop de genoemde bepaling van toepassing is, vóór de invoering van de voorgestelde Wet OOW wel een loongerelateerde uitkering zou ontvangen. Die veronderstelling is echter onjuist. Artikel 31, vierde lid, van de voorgestelde Wet OOW betreft juist die overheidswerknemers die op basis van de huidige WW-conforme werkloosheidsregelingen geen recht hebben op een loongerelateerde uitkering maar op een kortdurende uitkering conform de WW. Deze bepaling strekt er toe dat aan de bedoelde overheidswerknemers een kortdurende uitkering ingevolge de WW wordt toegekend. Aldus worden die overheidswerknemers bevoordeeld noch benadeeld door dit wetsvoorstel.

Artikel 41

De leden van de D66-fractie noemen als nadeel van de door de regering gekozen optie inzake de uitvoering van de WAO-conforme regeling, dat de mogelijkheid bestaat dat deze moet worden uitgevoerd door uitvoeringsinstellingen die geen kennis hebben ter zake van die regeling. Deze leden vragen de regering of er een noodzaak is dat deze uitvoeringsinstellingen kennis inkopen hieromtrent.

In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Zoals in de toelichting op artikel 41 van het voorliggende wetsvoorstel is opgemerkt, is het voorstel van het kabinet om het Lisv in de plaats te laten treden van het FAOP als verantwoordelijke instantie voor de uitvoering van de WAO-conforme regeling na de datum van inwerkingtreding van de WAO. Aangezien de uitvoering van de WAO-conforme regeling door het FAOP sinds 1 januari 1996 is opgedragen aan de USZO, ligt het naar de mening van het kabinet voor de hand dat het Lisv voor de «nawerking» van de WAO-conforme regeling eveneens gebruik maakt van de diensten van de USZO. Het voornaamste argument om voor de USZO te kiezen is de deskundigheid en de kennis die bij die instelling is opgebouwd met betrekking tot de WAO-conforme regeling. Verder is een overweging dat het bij «nawerking» zal gaan om lopende zaken. Het aan de USZO opdragen van de afwikkeling daarvan betekent dat sprake zal zijn van continuïteit in de uitvoering. Gelet op de systematiek van de Osv 1997 is het echter de verantwoordelijkheid van het Lisv om het betreffende uitvoeringscontract te sluiten met een uitvoeringsinstelling. Zoals al eerder gezegd in deze nota, wil het kabinet in die verantwoordelijkheid niet treden door bij voorbeeld wettelijk voor te schrijven dat de USZO de bedoelde «nawerking» van de WAO-conforme regeling zou moeten uitvoeren. Indien het Lisv niet kiest voor de USZO, zal het zich er van moeten vergewissen of een andere uitvoeringsinstelling de WAO en de nawerking van de WAO-conforme regeling voor het overheidspersoneel kan uitvoeren. Het Lisv wordt alsdan inderdaad geconfronteerd met de door de leden van de D66-fractie gestelde vraag of de uitvoeringsinstelling die dan met die taak wordt belast, hieromtrent kennis moet inkopen.

Artikel 43

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie ten aanzien van de bestemming van het resterende vermogen van het FAOP verwijs ik kortheidshalve naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de CDA-fractie dat opgenomen is in onderdeel 3.1.3. van deze nota.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal