

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneel  
inzake Overheidspersoneel onder de WW/ZW

Advies nummer 19  
's-Gravenhage, 23 juni 1999

# Advies Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) inzake Overheidspersoneel onder de Werkloosheidswet en de Ziektewet

## **Inleiding**

Het kabinet overweegt invoering van de Werkloosheidswet (WW) en de Ziektewet (ZW) voor het overheidspersoneel met ingang van 1 januari 2001. Verder overweegt het kabinet wat betreft de financiering van de WW-lasten van de overheid een voortzetting van het huidige systeem in het kader van de wachtgeldregelingen. Dit systeem is in beginsel gebaseerd op eigen risico van de individuele werkgever. De inhouding van een pseudo-premie WW op het loon van de overheidswerknemers zou in de visie van het kabinet ook gehandhaafd blijven.

Bij brief van 13 april 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) uitgenodigd zijn opinie te geven over de overwegingen van het kabinet ten aanzien van het financieringssysteem en de invoeringsdatum.

In een eerder stadium heeft de ROP al geadviseerd over onder andere de invoering van de WW en ZW voor het overheidspersoneel. Op 17 oktober 1996 heeft de ROP een advies uitgebracht over het toenmalige wetsvoorstel Overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW). Uitgangspunt was toen nog dat het overheidspersoneel per 1 januari 1998 integraal onder de werkingssfeer van de werknemersverzekeringen zouden worden gebracht. Volledigheidshalve is dit advies als bijlage bijgevoegd.

In dit advies zal de ROP zich beperken tot de hoofdlijnen.

## **Advies**

### *Invoeringsdatum en uitvoeringsaspecten*

De ROP heeft eerder ingestemd met het onderbrengen van het overheids- en onderwijspersoneel onder de werknemersverzekeringen. De invoering van de WW en de ZW beschouwt de ROP derhalve als een uitvoering van de eerdere besluitvorming. Het gaat om een technische operatie.

Uitgangspunt daarbij is voor de ROP dat er uit dien hoofde geen wijziging optreedt in het totale aansprakenpakket van het overheids- en onderwijspersoneel terzake van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid wat betreft het recht op en de duur en hoogte van de uitkering. Ten aanzien hiervan zal in de sectoren overleg gevoerd worden teneinde de bestaande afspraken over het volumebeleid te handhaven.

De ROP voorziet afstemmingsproblemen als gevolg van het feit dat het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is op het overheids- en onderwijspersoneel (bijvoorbeeld verschillen in ontslaggronden). Partijen in de ROP zullen hiervoor in overleg oplossingen zoeken.

De ROP acht het van belang dat het proces om het overheidspersoneel onder de werkingssfeer van de WW/ZW te brengen, op snelheid blijft. Om die reden dient invoering voor al het overheidspersoneel per 1 januari 2001 het uitgangspunt te zijn. De ROP spreekt daarbij uit dat die ingangsdatum zowel de lopende als de nieuwe gevallen moet omvatten. Slechts in zeer uitzonderlijke situaties ten gevolge van reële uitvoeringsproblematiek zou overwogen kunnen worden om een fasering van de invoering aan te brengen.

De ROP benadrukt dat een beslissing tot invoering van de WW en ZW per 1 januari 2001, gelet op het belang van een verantwoorde invoering, niet kan leiden tot een onomkeerbaar proces. De ROP adviseert momenten te benoemen waarop gedurende het proces getoetst wordt of de voorgenomen invoering uitvoeringstechnisch nog verantwoord is, en tevens aan te geven wat de consequenties zijn van een eventueel negatief uitvallende toetsing. De ROP is van mening dat de Regiegroep Overheid onder de WW/ZW een dergelijk toetsingskader en een invoeringsplan moet ontwikkelen.

Bij een dergelijke toetsing zijn de volgende punten, die ook genoemd zijn in het advies van 17 oktober 1996, essentieel. De USZO zal de opdrachtgevers aan de hand van een toetsbaar scenario moeten overtuigen dat een effectieve uitvoering van de WW, ZW en de bovenwettelijke regelingen door USZO is gegarandeerd. De conversie van lopende rechten en de uitvoering daarvan moet op een zodanige wijze plaatsvinden dat op de invoeringsdatum fouten jegens uitkeringsgerechtigden en opdrachtgevers tot een minimum beperkt blijven. Het financiële, administratieve en communicatieve verkeer adequaat en inzichtelijk zijn. De ROP verzoekt de minister hem periodiek ter zake te informeren.

#### *Financieringssysteem WW*

De ROP benadrukt dat er, voordat er overgegaan kan worden tot invoering van de WW en ZW voor overheidspersoneel, voldoende waarborg moet zijn voor de bekostiging van uitkeringen die om uiteenlopende redenen niet verhaald kunnen worden op een overheidswerkgever en voor de eventuele faillissementsuitkeringen aan overheidswerknemers uit hoofde van de WW. Dit, gelet op de trend van doordecentralisatie en het grote aantal private instellingen binnen de overheidssector. De ROP verzoekt over deze waarborg met de minister overleg te voeren opdat deze op gelijke datum met de ZW en WW kan worden ingevoerd.

De ROP ondersteunt het streven van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar herziening van de premieheffingssystematiek in de marktsector. Ondanks het feit dat er al geruime tijd plannen zijn om in de sociale verzekeringen de bestaande premieheffing over het loon per aantal gewerkte dagen te vervangen door een systeem dat uitgaat van jaarbedragen en van heffing per tijdvak, is de datum van verwezenlijking van dit streven nog steeds niet bekend.

De ROP neemt kennis van het feit dat de overheid tot die tijd de deeltijdfactor voor het premieloon WW (als grondslag voor de pseudo-premie WW) zal houden. De Raad acht het wenselijk zo snel mogelijk tot een gelijklopend systeem van premieheffing voor markt en overheid te komen. Voorkomen moet worden dat voor de overheidssector een nieuwe marktconforme systematiek wordt ingevoerd die naar verwachting binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door de systematiek die thans voor de overheidssector wordt gehanteerd (jo-jo-effect). Hij verzoekt de minister om op korte termijn inzicht te verschaffen wanneer de herziening van de premieheffingssystematiek in de marktsector tegemoet kan worden gezien.

#### *Financieringssysteem ZW*

De ROP heeft van de minister begrepen dat de gedachten wat betreft het financieringssysteem ZW in de richting gaan van een systeem met de volgende kenmerken:

- \* financiering van de ZW-lasten van de overheid uit één, centraal ZW-fonds overheid;

- \* Ten laste van het ZW-fonds voor de overheid kunnen ook andere wettelijke regelingen worden gefinancierd die in de marktsector ook ten laste van de WW worden gefinancierd. Het gaat daarbij om wettelijke regelingen als de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten en de Wet financiering loopbaanonderbreking.
- \* de voeding van het ZW-fonds overheid geschiedt met premies die worden opgebracht door de overheidswerkgevers (uitsluitend werkgeverspremie);
- \* de ZW-premie zal een uniforme premie worden zonder sectorale component;
- \* de bijdrage van de overheidswerknemer loopt uitsluitend via de pseudo-premie WW (derhalve geen werknemersdeel in de ZW-premie);
- \* premieloon ZW wordt voorlopig (met instemming van SZW) nog berekend via de deeltijdfactorsystematiek.

De ROP onderschrijft de richting waarin de gedachtenvorming plaatsvindt. De ROP verzoekt de minister hem periodiek ter zake te informeren.

*De gevolgen van het schrappen van het zwangerschaps- en bevallingsverlof uit de ZW en de het voornemen deze op te nemen in de Wet arbeid en zorg.*

De ROP merkt op dat de eventuele onderbrenging van het zwangerschaps- en bevallingsverlof vanuit de ZW naar de voorgenomen Algemene wet arbeid en zorg geen gevolgen mag hebben voor de invoering van de ZW voor de overheid per 1 januari 2001. Naar de mening van de ROP moet dit onderdeel van de Algemene wet arbeid en zorg en op het overheidsperoneel van toepassing worden verklaard en moet voor de overheid de bekostiging via het financieringssysteem ZW gaan verlopen.

*Opdrachtgeverschap Landelijk instituut sociale verzekering (Lisv).*

De ROP heeft kennis genomen van het feit dat het kabinet het Lisv het opdrachtgeverschap heeft verleend met betrekking tot de invoering van WW en ZW. Hiermee zou de overheid als sector gelijk worden gesteld met de marktsector, waar het Lisv ook de opdrachtgeversrol vervult. De ROP voegt hieraan toe dat de sectorraden in de marktsector ook een taak hebben als het gaat om het opdrachtgeverschap.

De ROP constateert echter dat de overheidssector in het bestuur van het Lisv niet een positie heeft die vergelijkbaar is met die van de marktsector. De overheidswerkgevers zijn namelijk niet vertegenwoordigd in het bestuur van het Lisv. Dit klemmt temeer gelet op het voornemen van het kabinet om het eigenrisico dragerschap bij de overheid te laten bestaan wat betreft de WW. De ROP verzoekt de minister derhalve te bevorderen dat de overheidswerkgevers een plaats krijgen in het bestuur van het Lisv opdat de overheidssector een positie verkrijgt die gelijkwaardig is aan die van de marktsector en hierbij tevens de positie van de sectorraden te betrekken.

Naar de opvatting van de ROP speelt ook een ander aspect een rol. Het huidige decentrale opdrachtgeverschap bij de overheid zou per 1 januari 2001 vervangen moeten worden door een gecentraliseerd opdrachtgeverschap, in casu het Lisv. Bij eventuele invoering van SUWI is echter voorzien in een (gefaseerd) decentraal, bi-partite opdrachtgeverschap. Om een "jojo-effect" te voorkomen, meent de ROP dat het huidige, decentrale opdrachtgeverschap niet gewijzigd zou moeten worden. Overigens heeft de ROP begrepen dat er in de marktsector grote belangstelling bestaat om, vooruitlopend op de wijziging van de Organisatiewet sociale verzekeringen, door middel van experimenten ervaring op te doen met decentraal opdrachtgeverschap. Zoals gezegd, hebben de overheidssectoren al veel ervaring op dat

terrein. Deze zouden - mede ter voorkoming van genoemd jojo-effect - voor het wettelijke deel als experiment voor gedeeld opdrachtgeverschap moeten en kunnen dienen. Onverminderd het voorgaande stelt de ROP zich op het standpunt dat op sectoraal niveau afspraken moeten worden gemaakt door welke organisatie en op welke wijze de uitvoering van de bovenwettelijke regelingen dient te geschieden.

### *Invoeringskosten*

De ROP heeft begrepen dat het kabinet een besluit heeft genomen tot vergoeding van alle kosten voortvloeiende uit de invoering van de WW en ZW. De ROP is van mening dat niet alleen de USZO, maar ook de overheidswerkgevers, met name de zogenaamde "zelfdoeners", kosten moeten maken voor de door de wetgever gewenste invoering van de WW en ZW. Het ligt derhalve in de rede dat ook de kosten die de overheidswerkgevers moeten maken, worden vergoed. Wat betreft de dekking van deze vergoedingen aan USZO en overheidswerkgevers inzake de invoeringskosten stelt de ROP als randvoorwaarde dat deze niet ten koste gaat van de arbeidsvoorwaardenruimte.

### *Voorlichting*

De ROP benadrukt het belang van een goede en tijdige voorlichting aan alle betrokken partijen, werkgevers, werknemers en uitkeringsgerechtigden, zowel over het wettelijk als het bovenwettelijke. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is dat duidelijk is wie de actor voor welk onderdeel van de voorlichting. De Regiegroep zou een rol kunnen spelen bij de afstemming van de voorlichtingsactiviteiten. De ROP adviseert de minister te bevorderen dat er een voorlichtingsplan wordt opgesteld. Wat betreft de kosten die de betrokken partijen, zoals de overheidswerkgevers, de centrales van overheidspersoneel en de USZO, moeten maken inzake de voorlichting is de ROP van oordeel dat deze rechtstreeks voortvloeien uit het besluit tot invoering van de WW en ZW en dat deze moeten worden aangemerkt als noodzakelijke invoeringskosten. Zij dienen derhalve voor rekening van de wetgever te komen.

## **Bijlage**

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid inzake het voorstel van wet OOW  
Advies nr. 7, 17 oktober 1996

## **Advies aan de minister van Binnenlandse Zaken inzake het voorstel van wet OOW**

Bij brief d.d. 26 juli 1996 heeft de minister van Binnenlandse Zaken de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) gevraagd het Kabinet advies uit te brengen over het voorstel van wet houdende het onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel (Wet overheidspersoneel onder de werknemers-verzekeringen; Wet OOW).

In de vergadering van de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) van 18 september jl. werd besloten dat het voorstel van wet OOW door de ROP in behandeling kon worden genomen. De ROP heeft niet het specifiek 'militaire' gedeelte in zijn advisering betrokken, aangezien dit reeds aan de orde is in het Sectoroverleg Defensie (SOD).

Doel van het voorstel van wet OOW is de omzetting en splitsing van de aanspraken van het overheidspersoneel in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid in een wettelijk en een bovenwettelijk deel. Dit betekent dat de WW, ZW, WAO, TW, BIA en IOAW integraal op het overheidspersoneel van toepassing worden verklaard. De ROP constateert dat het voorstel van wet OOW als onderdeel beschouwd kan worden van het lopende proces van normalisering.

De Raad wijst er overigens op dat in de voorgaande jaren ten aanzien van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel reeds vele stappen zijn gezet. Zo wordt thans reeds een WAO-conforme regeling als 'bodem' in de arbeidsongeschiktheidsvoorziening van het overheidspersoneel gehanteerd. Voorts zijn de minimumbepalingen van de WW terzake van de duur al van toepassing ('WW-bodem'). In een aantal overheidssectoren zijn de sectorale wachtgeldregelingen al 'WW-conform'.

De ROP onderschrijft het uitgangspunt van het voorstel van wet OOW dat het totale aanspraken-niveau van het overheidspersoneel terzake van ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid als onderdeel van deze - technische - operatie voor wat hoogte en duur betreft niet gewijzigd worden. Dit laat onverlet dat op sectoraal niveau in het bovenwettelijke traject aanpassingen kunnen worden overeengekomen.

In het voorstel van wet wordt melding gemaakt van het feit dat de USZO intensief bezig is zich voor te bereiden op het kunnen voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor uitvoeringsinstellingen in de zin van de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv). Volgens planning zal de USZO op 1 januari 1998 als uitvoeringsinstelling in de zin van deze Osv opdrachtnemer worden voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen voor het overheidspersoneel.

De ROP is van mening dat het van cruciaal belang is dat de USZO zodanig zal kunnen functioneren dat een effectieve uitvoering van de OOW gegarandeerd is. De USZO zal dan ook de opdrachtgevers aan de hand van een toetsbaar scenario ervan dienen te overtuigen dat realisatie per 1 januari 1998 verantwoord is.

De ROP benadrukt dat essentieel is dat de USZO voldoet aan de te stellen eisen zoals die ook gelden voor de uitvoeringsorganisaties in de marktsector. Verder is hij van oordeel dat in genoemd scenario in ieder geval aandacht dient te worden besteed aan de volgende onderwerpen:

1. De omzetting van lopende rechten - en de uitvoering daarvan - moet op een zodanige wijze geschieden dat fouten jegens uitkeringsrechtigden en opdrachtgevers tot een minimum beperkt blijven;
2. Financieel, administratief en communicatief verkeer tussen uitkeringsgerechtigden, opdrachtgevers en uitvoeringsinstelling moet adequaat en inzichtelijk zijn, mede in het licht van de zich wijzigende financieringssystematiek.

De ROP verzoekt de minister van Binnenlandse Zaken haar periodiek terzake te rapporteren.

Het is de ROP bekend dat overwogen wordt de conversie voor andere dan de BWOO-uitkeringen te faseren. Indien hier meer duidelijkheid over komt, wenst de ROP geïnformeerd te worden over de consequenties. De uitvoering hiervan dient inzichtelijk te zijn voor opdrachtgevers en te voldoen aan normen en standaarden die elders in het maatschappelijk verkeer gelden.

Op voorhand zijn de werkgeversvertegenwoordigers van de decentrale overheden van oordeel dat de risico's van uitvoering per 1 januari 1998 door de USZO van de werkloosheids-uitkeringen die nu nog door overheidsorganisaties zelf uitgevoerd worden, onaanvaardbaar groot zijn. Het gaat hierbij vooral om gemeenten, provincies en waterschappen, maar naar hun oordeel ook om organisaties binnen andere sectoren die nu nog zelfstandig de werkloosheidsregelingen uitvoeren. De werkgeversvertegenwoordigers van de decentrale overheden pleiten dan ook op voorhand - in ieder geval voor deze drie sectoren - voor uitstel van invoering van de WW tot 1 januari 2000.

De ROP stemt in met de voorgestelde werkwijze ten aanzien van de omzetting van de lopende rechten naar nieuwe rechten ingevolge de werknemersverzekeringen. De ROP onderschrijft de opvatting dat voorkomen moet worden dat de uitvoeringsorganisatie tot in lengte van jaren wordt geconfronteerd met de gevolgen van de toepassing van 'oude' regelingen. Bovendien doet een volledige conversie recht aan de met de OOW beoogde systeemwijziging.

De ROP onderschrijft het uitgangspunt van het voorstel van wet van een financieringsregime voor de wettelijke werknemersverzekeringen dat zowel op de marktsector als de overheidssector van toepassing is.

De werkgeversvertegenwoordiging in de ROP brengt nog onder de aandacht dat met de inwerkingtreding van de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheids-verzekeringen (Pemba) ten aanzien van nieuwe gevallen van arbeidsongeschiktheid een vorm van premiedifferentiatie en het dragen van een gedeeltelijk eigen risico door afzonderlijke werkgevers geïntroduceerd wordt. Naar het oordeel van de werkgeversvertegenwoordiging in de ROP zijn vergelijkbare prikkels ook van belang in de financieringssystematiek van de WW. De werkgeversvertegenwoordiging verzoekt de minister van Binnenlandse Zaken te bevorderen dat verdere premiedifferentiatie in de WW wordt gekoppeld aan de invoering van de OOW om te voorkomen dat belangrijke prikkels uit het huidige financieringssysteem verloren gaan.

De werknemersvertegenwoordiging spreekt uit dat de systematiek van risicoverevening noodzakelijk is en dat deze niet ten koste van de arbeidsvoorwaarden mag worden gefinancierd. Zeker waar het bovenwettelijk deel van wachtgelden ook na de OOW een verantwoordelijkheid van de individuele werkgever blijft, is juist ten aanzien van de WW risicoverevening noodzakelijk, gezien de nadelen van de huidige systematiek waar risicoverevening ontbreekt.

De ROP is van mening dat met de invoering van de OOW een stabiel financieringsregime gewenst is dat voor langere tijd kan functioneren. Dat impliceert dat de ROP het onwenselijk



vindt dat bij de OOW-overgang ten aanzien van het financieringsregime eerst als basis de risico-verevening wordt gehanteerd en korte tijd daarna binnen dat systeem meer eigen risico wordt voorgeschreven.

Het overleg met de minister van Binnenlandse Zaken over onderdelen van regelgevings-technische aard heeft geleid tot overeenstemming terzake van aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Van de zijde van de werknemersvertegenwoordiging in de ROP wordt bij de memorie van toelichting op artikel 23, lid 8 opgemerkt dat zij vooralsnog van mening is dat indeling bij één bedrijfsvereniging aan de orde is tot het moment van privatisering.

**Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen:**

1. Tijdelijke Wet bevrozing lonen, 1994.
2. Mogelijkheden tot versterking van werkgelegenheid in laagbetaalde functies, 1994.
3. De positie van de overheid, 1994.
4. Nederlandse sollicitatiecode, 1994.
5. Kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW, 1995.
6. Wet op het ouderschapsverlof, 1995.
7. Voorstel van Wet OOW, 1996.
8. Leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving, 1996.
9. Wetgeving ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie bij werving en selectie, 1996.
10. Arbeid en Zorg, 1996.
11. Werken aan Zekerheid, 1997.
12. Taakafbakening pensioenfondsen, 1998.
13. Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid, 1998.
14. Werving en selectie, 1998.
15. Organisatie uitvoering sociale zekerheid, 1998.
16. Nationaal Actieprogramma Een Leven Lang Leren, 1998.
17. Ambtelijke status, 1998.
18. Arbeid en zorg, 1999.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen (CAOP)

Postbus 556

2501 CN 's- Gravenhage

Telefoon 070 - 3 765 765

Telefax: 070 - 3 457 528

E-mail: [lv13@caop.nl](mailto:lv13@caop.nl)

Internet: <http://www.caop.nl>