

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake de Aanpassingswet OOW

Advies nummer 22
's-Gravenhage, 22 december 1999

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) inzake de Aanpassingswet OOW

Inleiding

Het kabinet heeft besloten om de WW en ZW in te voeren voor het overheidspersoneel, met wat betreft de WW handhaving van het huidige, binnen de overheid geldende financieringssysteem, en wat betreft de ZW invoering van een verevend omslagfonds op basis van premiefinanciering. Over dit voornemen heeft de ROP u op 23 juni 1999 geadviseerd. Bij brief van 20 oktober 1999 heeft u de wetstechnische uitwerking van uw voornemen eveneens voor advies aan de ROP voorgelegd. Deze uitwerking is vormgegeven in het voorstel van wet Aanpassingswet OOW (verder: Aanpassingswet OOW). In antwoord op uw adviesaanvraag met betrekking tot de Aanpassingswet OOW merkt de ROP het volgende op.

Aangezien de Aanpassingswet OOW een wetstechnische uitwerking is van het voornemen waarover de ROP reeds heeft geadviseerd, acht de ROP het advies van 23 juni 1999 kaderstellend voor zijn beoordeling van de voorliggende Aanpassingswet OOW. De volgende punten uit dat advies zijn hierbij voor de ROP relevant.

Invoeringsdatum WW/ZW

De ROP constateert dat de regering nog steeds uitgaat van 1 januari 2001 als datum waarop de WW en de ZW gaan gelden voor het overheidspersoneel. De weerbarstigheid van de materie geeft de ROP echter aanleiding tot zorg. Hij benadrukt dat de invoering van de WW/ZW voor overheidspersoneel eerst zou kunnen plaatsvinden als de gevolgen daarvan voor zowel het wettelijk als het bovenwettelijk deel verantwoord zijn.

In dat verband is de ROP van oordeel dat de uitkomsten van het pilotproject decentrale overheden, afgezet tegen de eisen van een verantwoorde invoering als omschreven in het ROP-advies van 23 juni 1999, oproepen tot enige voorzichtigheid bij de invoering van deze wetten voor de "lopende gevallen" van de zogenaamde zelfdoeners. Bedoelde uitkomsten gelden deels ook voor de werkgevers die reeds zijn aangesloten bij USZO en dienen serieus betrokken te worden bij de beslissing over de invoeringsdatum WW/ZW.

Financieringssysteem WW

De Aanpassingswet OOW behelst een wetstechnische uitwerking van het kabinetsbesluit om de WW in te voeren zonder het WW-financieringssysteem. De ROP kan met de uitwerking van dit besluit leven in het vooruitzicht dat het streven erop gericht is om uiteindelijk te komen tot één financieringssysteem voor markt en overheid.

De Raad vestigt er de aandacht op dat er door de introductie van het declaratiesysteem in sommige gevallen een wijziging optreedt in financieringssystematiek. Een voorbeeld is de financiering van de uitvoeringskosten. In sommige sectoren is voor de uitvoeringskosten een lump sum-systeem afgesproken. Door de voorgestelde financieringssystematiek worden de sturing en de verantwoording geheel anders. De ROP pleit dan ook voor een goede externe controle in de voorgestelde financieringssystematiek.

Een wijziging ten opzichte van de huidige constellatie is dat de overheidswerknemer vanaf de invoering van de WW/ZW in de nawettelijke periode van zijn werkloosheidsuitkering niet meer verzekerd is in de zin van de ZW en de WAO. De ROP wijst erop dat deze wijziging het aansprakenniveau van het overheidspersoneel beperkt. De ROP hecht eraan dat dit uitvloeisel van de invoering van de WW/ZW door de wetgever wordt gerepareerd door zowel de ZW als de WAO wel in die nawettelijke periode van toepassing te verklaren.

De Raad stelt vast dat het Uitvoeringsfonds voor de overheid (UFO) een verzamelplaats is voor allerlei kostenposten die gefinancierd worden uit één algemene premie. Alhoewel de ROP begrip heeft voor de pragmatiek hiervan, wijst hij erop dat het onderscheid in de financiële stromen achter die ene premie helder moet zijn en dat er per onkostenpost inzicht moet zijn in de inkomsten en uitgaven. Het inzicht in het gewicht van de verschillende te onderscheiden kostenposten is voor sommige sectoren temeer van belang vanwege hun subsectorale financieringsarrangementen. Binnen sectoren worden die kostenposten namelijk verschillend opgebracht of ingezet. Dit is overigens een punt dat niet alleen bij de invoering, maar structureel aandacht verdient. De ROP waarschuwt dat het UFO door dit pragmatisch gebruik niet een zodanig specifiek fonds mag worden dat juist daardoor in de toekomst een belemmering wordt gevormd om te beslissen tot een uniform financieringsregime WW/ZW te komen (als een wijziging in de WW daartoe aanleiding zou geven).

In zijn advies van 23 juni 1999 heeft de ROP er onder meer de aandacht voor gevraagd dat er ook 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.

De ROP vraagt zich af waarom ervoor gekozen is dat alle overheidsinstellingen middelen moeten opbrengen voor een doel waarvan slechts enkelen gebruik kunnen maken. Denkbaar zou zijn dat daarvoor sectorale arrangementen worden getroffen. Dit past beter bij de overweging dat overheidswerkgevers in beginsel eigenrisicodragers zijn. Voorop staat echter dat werknemers in het geval van faillissement een uitkering moeten krijgen en dat voorkomen moet worden dat werkgevers naast een collectieve premie de kosten voor een sectoraal arrangement dienen te betalen. Dit laat overigens onverlet dat het draagvlak voor de UFO-premie in dezen een belangrijk aandachtspunt is. In dit verband vraagt de ROP zich af hoe groot de faillissementsrisico's binnen de overheidssector zijn en hoe deze risico's zich binnen de mogelijke sectorale arrangementen verhouden. Graag zag de ROP dit inzichtelijk gemaakt.

Aangezien de wijze van betalen (declaratie op voorschotbasis) voor de overheidswerkgevers geen onbekend verschijnsel is, gaat de ROP uit van een tijdige betaling van de declaraties. Desalniettemin zal er in de visie van de ROP een buffer

nodig zijn voor onverhoopte probleemgevallen. Waarschijnlijk zal in verband met de systeemwijziging per 1 januari 2001 als voorzorgsmaatregel aanvankelijk een grotere voorziening moeten worden getroffen om de betalingen te waarborgen, welke vervolgens in omvang kan afnemen.

De ROP begrijpt dat op dit moment nog onderzocht wordt welke omvang de buffer zou moeten hebben. Hij pleit voor een zo laag mogelijk vastgestelde reserve. Als een goede mogelijkheid om dat te bereiken, suggereert de ROP om de buffer onderdeel te laten zijn van het geïntegreerd middelenbeheer. Ook zou een geleidelijke overstap van betalingssysteem zowel voor werkgevers als voor uitkeringsgerechtigden moeten worden overwogen. De ROP verzoekt de minister hem ter zake op de hoogte te houden.

Een aandachtspunt voor alle betrokken partijen is dat bij de toedeling van de uitvoeringskosten voorkomen wordt dat er een automatisme ontstaat dat als kosten niet toegerekend kunnen worden aan het wettelijke deel, zij worden toegerekend aan het bovenwettelijke deel.

Op bladzijde 14 van de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat de werkgevers f. 1,8 miljard aan pseudo-premie incasseren, terwijl op bladzijde 13 is uitgerekend dat het totaal aan uitgaven van het UFO (inclusief de WW-uitkeringen) circa f. 1,5 miljard bedraagt. De ROP verzoekt de wetgever om dit verschil nader te verklaren en om de nadere verklaring op te nemen in de Memorie van Toelichting.

Op bladzijde 25 van de Memorie van Toelichting wordt onder meer aangegeven dat, als de overheidswerkgever niet meer bestaat, de uitkering kan worden verhaald op zijn rechtsoptvolger. Dit is anders voor de rechtsoptvolger na faillissement. In artikel 97b, elfde lid, WW, wordt voorgesteld dat hiervan bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken. Hierbij wordt een voorbeeld gegeven van de sector Onderwijs. Naar het oordeel van de ROP zal een dergelijke maatregel het onaantrekkelijk maken dat andere instellingen personeel dat door faillissement werkloos dreigt te worden, overnemen. Aangezien door een dergelijk mechanisme mensen werkloos worden, terwijl dat had kunnen worden voorkomen, pleit de ROP ervoor artikel 97b, elfde lid, WW te schrappen.

Financieringssysteem ZW

De ROP meent met de regering dat ten aanzien van de overheid eveneens een vangnetvoorziening ZW zal moeten gelden voor de risico's die niet beïnvloedbaar zijn noch behoren te zijn. Nu besloten is dat de overheid niet zal deelnemen aan het financieringssysteem van de vangnetvoorziening ZW voor de marktsector, kan de ROP instemmen met de in de Aanpassingswet OOW vormgegeven keuze voor een financiering via het Uitvoeringsfonds voor de overheid dat met omslagpremies wordt gevoed.

Deeltijdfactor

Wat betreft het vooralsnog handhaven van de deeltijdfactor voor de vaststelling van de premies en de pseudopremies WW voor de overheidswerknemers, merkt de ROP op dat

de regering nog steeds geen beslissing heeft genomen over de herziening van het SV-premieloon op grond van de Coördinatiewet sociale verzekeringen (Csv). Op bladzijde 7 van de Memorie van Toelichting is aangegeven dat de daarvoor noodzakelijke regelgeving tot stand zal worden gebracht op basis van artikel 9, tiende lid, Csv. De ROP herhaalt zijn verzoek hem op korte termijn inzicht te verschaffen per wanneer deze regelgeving tegemoet gezien kan worden. Het bovenstaande laat overigens onverlet dat de ROP met de regering van mening is dat een jojo-effect in dezen voorkomen moet worden en dat de deeltijdfactor daarom tot nader order moet worden gehandhaafd voor de premievaststelling van het overheidspersoneel.

Afbakening markt en overheid

Het voorliggende wetsvoorstel continueert de definities van de begrippen "overheidswerkgever" en "overheidswerknemer", zoals die ook in de Wet OOW zijn opgenomen. Er is echter een exegeseprobleem over de vraag welke privaatrechtelijke instellingen binnen de overheid onder deze definities vallen. Dit speelt met name voor het bijzonder onderwijs en de zogenaamde negende sector. Gebruik van dezelfde definities betekent derhalve voor deze instellingen dat wat betreft de uitvoering van de WW/ZW dezelfde problemen zullen ontstaan als toen de WAO van toepassing werd op het overheidspersoneel. De ROP heeft begrepen dat de afbakening welke instelling tot de markt en welke tot de overheid behoort, in lagere regelgeving zal worden neergelegd. De ROP acht het noodzakelijk dat deze afbakening is geregeld op het moment dat de WW/ZW voor overheidspersoneel wordt ingevoerd.

Door de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid uitgebrachte adviezen

1. Tijdelijke Wet bevroering 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.
19. Overheidspersoneel onder de WW/ZW, 1999.
20. Proeve van Wet houdende een verbod tot het maken van ongerechtvaardigd onderscheid op grond van handicap of chronische ziekte, 1999.
21. De gevolgen van de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving voor de overheid als arbeidsorganisatie, 1999.
22. Aanpassingswet OOW, 1999.

Voor bestelling en informatie:

Centrum Arbeidsverhoudingen - CAOP
Postbus 556,
2501 CN Den Haag
Telefoon: 070 - 3 765 765
Fax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>

Centrum Arbeidsverhoudingen - CAOP
Postbus 556, 2501 CN Den Haag
Lange Voorhout 9-11-13, Den Haag
Telefoon: 070 - 3 765 765
Fax: 070 - 3 457 528
E-mail: lv13@caop.nl
Internet: <http://www.caop.nl>