

Vergaderjaar 1995–1996

24 222

Regels met betrekking tot de oprichting van de Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (Wet Stichting USZO)

Nr. 12

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 1 december 1995

1. Inleiding

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van Wet Stichting USZO (Kamerstukken II 1995/96, 24 222, nr. 5) is toegezegd dat niet eerder wordt overgegaan tot oprichting van de Stichting USZO dan nadat de Tweede Kamer kennis heeft kunnen nemen van **de tweede voortgangsrapportage**.

Op 31 oktober 1995 is het voorstel van Wet Stichting USZO door de Tweede Kamer aanvaard, inclusief een amendement inzake een voorhangprocedure met betrekking tot de oprichting van de Stichting USZO. Bij amendement is aan artikel 2, dat de machtiging regelt aan de Minister van Binnenlandse Zaken om de stichting op te richten, een derde lid toegevoegd. Dit derde lid houdt in dat van de machtiging geen gebruik wordt gemaakt dan nadat het voornemen daartoe is medegedeeld aan beide Kamers der Staten-Generaal en sedert die mededeling een week is verstreken.

Deze brief bevat een vooraankondiging tot de oprichting van de stichting. Het bericht met een voornemen in de zin van het derde lid volgt direct aansluitend op een eventueel debat in de Tweede Kamer over deze brief.

Verder heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij uitspreekt dat de implementatie van de OOW per 1 januari 1998 dient plaats te vinden.

Zoals bij de behandeling van het voorstel van wet Stichting USZO in de Tweede Kamer door de Minister van Binnenlandse Zaken is verwoord, betreft de materiële keuze niet zozeer de oprichting van de Stichting USZO zelf, maar de condities waaronder die oprichting geschiedt. Op grond van de aangedragen beslisinformatie komt het kabinet tot de conclusie dat oprichting van de Stichting USZO per 1 januari 1996 noodzakelijk is onder de gelijktijdige aantekening dat de nog te overwinnen problemen ook na 1 januari 1996 aanzienlijk zijn. Uiteindelijk is voor het kabinet doorslag-

gevend dat uitstel van de oprichting tot na 1 januari 1996 contra-productief zou zijn.

Tegelijkertijd is een feit dat in het laatste half jaar door een forse tussensprint van velen (medewerkers van de werkmaatschappijen en sociale partners) voor 1 januari 1996 zodanige condities zullen zijn geschapen dat verwacht mag worden:

- dat de uitvoering van de «going business» per 1 januari 1996 op niveau verzekerd is;
- dat de aanpak van de huidige operationele problemen verder uitgebouwd zal worden;
- dat de voorbereiding op OOW, gericht op een invoeringsdatum van 1 januari 1998, zal plaatsvinden.

Inmiddels is over de voortgang van de invoering per 1 januari 1996 van de WAO-conforme regeling van de verantwoordelijke instantie, het ABP, bericht ontvangen. Het ABP komt tot de conclusie dat de uitvoering van de WAO-conforme regeling op adequate wijze ondersteund door geautomatiseerde systemen per 1 januari 1996 zonder meer verantwoord is. Zodra de contra-expertise ter zake bekend is en het uiteindelijk oordeel van het kabinet, zult u worden geïnformeerd. Het kabinet verwacht dit binnen enkele dagen te kunnen doen.

Achtereenvolgens treft u in deze voortgangsrapportage het bestuurlijk oordeel van het kabinet aan over:

- Achtergrond OOW en USZO (hoofdstuk 2)
- 1995 (hoofdstuk 3)
 - a. het financieel beheer bij de projectorganisatie USZO;
 - b. de voortgang van het WAO-conforme traject.
- De overdracht (hoofdstuk 4)
 - a. de managementletter en de contra-expertise;
 - b. de ontvlechting en besturingsfilosofie USZO;
 - c. de openingsbalans;
 - d. de exploitatiebegroting 1996;
 - e. de statuten van de Stichting USZO.
- 1996 en 1997 (hoofdstuk 5)
 - a. het toezicht op de uitvoering van de WAO-conforme regeling;
 - b. de operationele voorbereiding op OOW;
 - c. de wetgeving OOW;
 - d. de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken;
 - e. de informatie aan de Tweede Kamer;
 - f. financieel beheer en controle.
- Afweging (hoofdstuk 6)
 - a. beoordelingskader;
 - b. toepassing beoordelingskader;
 - c. conclusie.

Als bijlagen zijn ter kennisneming voor uw Kamer een aantal stukken bijgevoegd. Per bijlage is aangegeven onder wiens verantwoordelijkheid deze tot stand is gekomen. De bijlagen bevatten achtergrondinformatie die voor een beoordeling van de voortgang van belang is. Deze informatie wil het kabinet u dan ook bij deze verstrekken zonder dat het overigens zelf inhoudelijk verantwoordelijk is voor de informatie voorzover deze door derden is opgesteld.

Deze voortgangsrapportage is tegelijkertijd aangeboden aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

2. Achtergrond OOW en USZO

Mede vanuit de gedachte van kostenbesparingen is, in het kader van de herziening van de uitvoering van de sociale zekerheid bij de overheid, door het toenmalige kabinet in 1993 besloten de bestaande uitvoeringsorganisaties samen te voegen en te verzelfstandigen. Deze samenvoeging diende te leiden tot een efficiënte en effectieve organisatie. Het gaat hierbij om de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, de produktgroep Uitkeringen Onderwijs (UO) van de thans verzelfstandigde Informatie Beheer Groep, de Dienst Sociale Zekerheid Militairen (DSZM) van het Ministerie van Defensie en het Sociaal Zekerheidsbedrijf (SZ-bedrijf) van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. Het was en is de bedoeling dat de nieuwe Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs een stichting wordt per 1 januari 1996.

Voorts heeft het toenmalige kabinet een aantal beslissingen genomen met betrekking tot het onder de werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel, zoals verwoord in de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 15 juli 1993 (Kamerstukken II 1994/95, 22 800 VII, nr. 44). Het betreft een systeemwijziging waarbij de aanspraken van het overheidspersoneel in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid worden gescheiden in een wettelijk deel en een bovenwettelijk deel. Het wettelijke deel van de aanspraken bestaat uit de werknemersverzekeringen WW, ZW en WAO. Het totale niveau van rechten en verplichtingen van het overheidspersoneel in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid op het moment van de systeemwijziging blijft door deze operatie onaangetast. In aanvulling op de wettelijke verzekeringen zullen met het oog daarop bovenwettelijke regelingen tot stand gebracht moeten worden.

Ook besloot het toenmalige kabinet dat USZO de wettelijke en bovenwettelijke werknemersverzekeringen van het overheids- en onderwijspersoneel zou moeten gaan uitvoeren.

De uitvoering van deze werknemersverzekeringen dient naar onze opvatting te voldoen aan een aantal eisen. Deze eisen betreffen niet alleen de uitvoering van de regelingen voor het overheidspersoneel, maar gelden voor de uitvoering van de regelingen op het gebied van de sociale zekerheid in het algemeen.

De voornaamste eisen zijn:

- geïntegreerde uitvoering van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen, dat wil zeggen: uitvoering van beide soorten regelingen door één informatiesysteem en door één medewerker of team van medewerkers;
- geïntegreerde uitvoering van wettelijke en boven- c.q. nawettelijke regelingen;
- één loket voor de uitvoering, zowel voor werkgevers als voor uitkeringsgerechtigden;
- regionalisatie en decentralisatie (uitvoering dicht bij de werkgevers en de uitkeringsgerechtigden);
- nadruk op volumebeleid voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, teneinde inactieven te reintegreren in arbeid en daardoor de kosten van de regelingen terug te dringen;
- samenwerking met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de Gemeentelijke Sociale Dienst in de regio.

Aan het geheel van de bovengenoemde eisen voor de totale overheidssector kan in feite worden voldaan in de situatie dat de vier uitvoeringsorganisaties worden samengevoegd en niet in de situatie dat zij als

afzonderlijke organisaties blijven opereren. Mede om die reden heeft het kabinet in 1993 ervoor gekozen om te komen tot een samenvoeging.

Na de hiervoor genoemde besluitvorming van het kabinet uit 1993 is gebleken dat de beoogde invoering van de integrale OOW per 1 januari 1996 technisch niet uitvoerbaar was. Invoering per 1 januari 1996 van een materieel de WAO inhoudende arbeidsongeschiktheidsregeling voor het burgerlijk overheidspersoneel, de WAO-conforme regeling, zou wel mogelijk zijn. Op basis van deze inzichten is door het kabinet in het voorjaar van 1995 besloten tot invoering van de integrale OOW per 1 januari 1998 en invoering van de WAO-conforme regeling per 1 januari 1996 (voor het militair personeel blijft tot 1 januari 1998 de Algemene militaire pensioenwet van kracht).

Van de argumenten, die aan deze besluitvorming ten grondslag lagen, is de Tweede Kamer op de hoogte gebracht met de brief van 9 juni 1995 inzake Voortgangsrapportage OOW/USZO (Kamerstukken II 1994/95, 23 900 VII, nr. 37).

3. 1995

a. het financieel beheer bij de projectorganisatie USZO

In de eerste voortgangsrapportage van 9 juni jl. is aangegeven dat de sturing van het USZO-project vanaf 1 mei 1995 tot 1 januari 1996 aanzienlijk is vereenvoudigd. De concrete invulling heeft onder meer haar beslag gekregen in de vaststelling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures in het kader van het (financieel) beheer van de veranderingsorganisatie USZO.

USZO wordt tot en met 31 december 1995 geleid door een directieteam, bestaande uit drie projectdirecteuren. De voorzitter van de projectdirectie is aanspreekbaar voor het gehele veranderingsproces. Hij legt verantwoording af aan de voorzitter van de Directieraad ABP, in de hoedanigheid van supervisor van de USZO-operatie, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de Minister van Binnenlandse Zaken.

Deze zwaardere inbreng van het ABP heeft het mede mogelijk gemaakt dat de oprichting van USZO per 1 januari 1996 kan worden gerealiseerd. Tegelijkertijd is de consequentie dat in de startfase de ondersteuning van de USZO-directie vanaf 1 januari 1996 deels gelocaliseerd is bij het ABP. Meer in detail wordt hierop teruggekomen bij de besturingsfilosofie USZO (paragraaf 4b.).

De voorzitter van de projectdirectie USZO is als budgethouder bevoegd om namens de Minister van Binnenlandse Zaken verplichtingen aan te gaan ten laste van het door hem goedgekeurde bestedingsplan van USZO i.o. De voorzitter van de projectdirectie kan deze bevoegdheid op basis van een mandateringsregeling geheel of gedeeltelijk doormandateren aan onder hem ressorterende functionarissen.

De financiering van de aanloopkosten USZO geschiedt in 1995 ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Dat zo zijnde, zal bij de rekening over 1995 de departementale accountantsverklaring mede betrekking hebben op die uitgaven. Gezien het karakter van dit project is de accountantsdienst van het Ministerie van Binnenlandse Zaken medio oktober 1995 gevraagd de Minister van Binnenlandse Zaken tussentijds te informeren over de kwaliteit van het financieel beheer (rechtmatigheid, doelmatigheid).

Op basis van de nu beschikbare gegevens acht het kabinet het realiseerbaar dat bij de rekening 1995 de rechtmatigheid van de ten

behoefte van USZO gedane uitgaven kan worden vastgesteld indien nu verbeteringen worden aangebracht in de voortrajecten richting USZO vanuit het ABP en DSZM. Tekortkomingen in hun administraties werken immers door in die van USZO.

Met betrekking tot de beantwoording van de vraag naar de doelmatigheid is inmiddels een aanvullende exercitie in gang gezet, namelijk het expliciteren door de projectorganisatie USZO dat de overeengekomen prestaties daadwerkelijk zijn geleverd en het auditen van opgeleverde en op te leveren geautomatiseerde systemen.

b. de voortgang van het WAO-conforme traject

Per 1 januari 1996 zal USZO uitvoering moeten gaan geven aan een nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling voor burgerlijk overheids-personeel. Deze regeling bestaat uit de volgende onderdelen:

– De WAO-conforme regeling. Deze regeling is opgenomen in het voorstel van Wet privatisering ABP (WPA), paragraaf 9, de artikelen 32 tot en met 37 (Kamerstukken II 1994/95 24 205, nrs. 1–2).

In het verlengde van de WAO-conforme regeling zal USZO tevens optreden als uitvoeringsinstelling voor de fictieve uitvoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet en van de Wet arbeid gehandicapte werknemers.

De omzetting van bestaande aanspraken naar WAO-conforme aanspraken is vermeld in het voorstel van WPA, paragraaf 9, de artikelen 38 tot en met 43.

– Het bovenwettelijk invaliditeitspensioen. Deze regeling is opgenomen in hoofdstuk 8, de artikelen 8.1 tot en met 8.10 van het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP (bijlage bij Kamerstukken II 1995/96, 24 205, nr. 7).

– De suppletierregeling. Het model van deze regeling is opgenomen in bijlage d, behorende bij artikel 15.3 van het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP; op basis van dat model is de suppletie-regeling neergelegd in de afzonderlijke rechtspositieregelingen van de verschillende sectoren van de overheid.

De omzetting van herplaatsingswachtgeld naar aanspraken op grond van de suppletierregeling is opgenomen in artikel 60 van het voorstel van WPA en is nader uitgewerkt in de suppletierregeling.

– De herplaatsingstoelage. Deze regeling is vermeld in hoofdstuk 9 van het pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds ABP.

Kortheidshalve worden hierna vorenstaande regelingen aangeduid onder de vermelding van WAO-conforme regeling.

Het ABP heeft bij contract, getekend in oktober 1995 (met terugwerkende kracht tot en met 1 mei 1995), de opdracht aanvaard er voor zorg te dragen dat per 1 januari 1996 door USZO uitvoering wordt gegeven aan de WAO-conforme regeling. De formele verantwoordelijkheid voor de invoering van deze regeling ligt dan ook bij het ABP. Met betrekking tot de voorbereiding van de uitvoering van deze regeling deelt het kabinet u in het verlengde van de tweede termijn van de behandeling van het voorstel van Wet Stichting USZO in de Tweede Kamer op 26 oktober 1995 het volgende mede. Het ABP heeft bericht dat de uitvoering van de WAO-conforme regeling op adequate wijze ondersteund door geautomatiseerde systemen per 1 januari 1996 zonder meer verantwoord is.

Het kabinet zal door Coopers & Lybrand een contra-expertise laten verrichten. De uitkomsten van deze contra-expertise zullen begin december 1995 aan de Minister van Binnenlandse Zaken worden aangeboden. Hiervan en van de opvatting ter zake van het kabinet zult u zo spoedig mogelijk op de hoogte worden gesteld.

4. De overdracht

a. de managementletter en de contra-expertise

Om een beeld te kunnen vormen van de kwaliteit van de vier samenstellende onderdelen hebben de accountantsdiensten van de basisorganisaties in opdracht van de projectdirectie USZO informatie verzameld, waarin per onderdeel de stand van zaken tot uitdrukking komt. De informatie ter zake van DUO en UO is de Tweede Kamer bekend als gevolg van de besprekingen hierover de afgelopen maanden. Dit materiaal vormt de basis van een door de gezamenlijke accountants opgestelde managementletter die informatie bevat over de kwalitatieve boedelbeschrijving (bijlage 1).

Op basis daarvan wordt per onderdeel een plan van aanpak opgesteld om tot oplossing te komen van gesignaleerde knelpunten.

Aan Coopers & Lybrand is gevraagd een second opinion te geven op de managementletter van de accountantsdiensten. In het rapport van Coopers & Lybrand (bijlage 2) is een oordeel gegeven over de vraag of de per 1 januari 1996 voorgenomen start van USZO voldoende mogelijkheden biedt om de uitvoering van de huidige wachtgeldregelingen en de introductie van de WAO-conforme regeling op een kwalitatief verantwoorde wijze te laten plaatsvinden.

Doordat is gekozen voor een sterk gefaseerd groeiproces van USZO naar een volwaardige rol in de sociale zekerheid, concentreert de beoordeling van Coopers & Lybrand zich primair op de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een «valse start» van USZO te voorkomen. Dit betekent dat op basis van de huidige kwalitatieve boedelbeschrijvingen door Coopers & Lybrand een oordeel is gevormd over de haalbaarheid van USZO per 1 januari 1996 en de daarbij te verwachten problemen. Naar het oordeel van Coopers & Lybrand is oprichting van USZO per 1 januari 1996 alleen verantwoord indien vanaf dat moment de USZO-directie maximale aandacht besteedt aan de door Coopers & Lybrand gesignaleerde knelpunten.

Per uitvoeringsorganisatie wordt door Coopers & Lybrand een aantal tekortkomingen op het terrein van het primaire proces, het functioneren van de geautomatiseerde systemen en van de interne controle en de kwaliteitscontrole, alsmede van de informatievoorziening gesignaleerd, uitmondend in een aantal aanbevelingen. Deze zijn in de visie van Coopers & Lybrand deels te bestempelen als achterstallig onderhoud van de basisorganisaties.

Ook ten aanzien van de condities waaronder de oprichting van USZO plaats kan vinden, worden aanbevelingen gedaan. Die zijn noodzakelijk voor een aanvaardbare start per 1 januari 1996. Deze aanbevelingen hebben hun aangrijpingspunt in de USZO-besturingsfilosofie en de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken in de periode 1996–1998.

De projectdirectie USZO heeft gereageerd op de aanbevelingen van Coopers & Lybrand (bijlage 3). Het kabinet kan zich vinden in deze benaderingswijze.

De projectdirectie USZO heeft vastgesteld dat de boedelbeschrijvingen, zoals weergegeven in de managementletter, een belangrijke bijdrage leveren aan het inzichtelijk maken van de werkelijkheid zoals die zich op dit moment voordoet bij de vier organisaties. Naar de indruk van de projectdirectie USZO sluiten de boedelbeschrijvingen aan bij eerdere vergelijkbare documenten. De inhoud van de managementletter wordt dan ook mede betrokken bij de besprekingen met de vier basisorganisaties over de ontvlechting en contractering. Het gaat daarbij om

het maken van afspraken over de financiële consequenties van de vastgestelde tekortkomingen in de huidige organisaties.

Met betrekking tot het primaire proces staat voorop dat dit naar het oordeel van de projectdirectie USZO tenminste ongestoord kan worden voortgezet. Verder is het voor de projectdirectie USZO wat betreft het primaire proces van belang te kunnen vaststellen dat door de leiding van de vier organisaties de knelpunten worden herkend en dat voor de diverse onderdelen concrete voorstellen tot verbetering bestaan dan wel dat er reeds hard wordt gewerkt aan de realisatie van verbeteringen. Mede op grond hiervan concludeert de projectdirectie USZO dat verbetering van de uitvoering van de huidige processen in 1996 kan worden gerealiseerd. De projectdirectie USZO maakt voor 1 januari 1996 afspraken met de leiding van de vier organisaties over een plan van aanpak met verbeteringen, concrete doelstellingen en tijdpad op basis van de managementletter en de contra-expertise, nadat dit is afgestemd met de opdrachtgevers.

Verder geeft de projectdirectie USZO aan dat door Coopers en Lybrand terecht wordt gewezen op het belang om op korte termijn de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden te expliciteren. De projectdirectie USZO is hier intensief mee bezig.

Voorts wordt nog opgemerkt dat USZO en ABP beschikken over een concept-overeenkomst waarin de dienstverlening wordt vastgelegd. Door de dienstverlening van de zijde van het ABP richting USZO kan continuïteit in USZO-verband bij de start worden gerealiseerd.

Samenvattend concludeert de projectdirectie USZO dat mede door de managementletter en de contra-expertise een verdere verbetering van de uitvoering van de huidige processen in 1996 mogelijk is. Voorts maakt de totstandkoming van USZO het mogelijk te vermijden dat bij de noodzakelijke verbeterlagen op verschillende plaatsen hetzelfde wordt ontwikkeld.

Tegelijk hecht de projectdirectie USZO eraan op te merken dat de opgesomde kwaliteitsproblemen een lange historie hebben. Het is niet reëel te verwachten dat nu deze problemen onder een andere «eigenaar» komen te vallen, deze op zeer korte termijn opgelost zullen zijn. Het kabinet onderschrijft de realiteitszin die hieruit spreekt.

b. de ontvlechting en besturingsfilosofie USZO

De huidige samenstellende onderdelen maken elk op hun eigen wijze deel uit van hun basisorganisaties. Door de projectdirectie USZO is onderzoek gedaan naar de feitelijke werkwijze en uitgaven die daaraan verbonden zijn. Deze ontvlechting blijkt niet eenvoudig in kaart te brengen te zijn. Vooral met betrekking tot de uitgavenkant van de basisorganisaties doen zich keuzen voor.

De besprekingen van de projectdirectie USZO met de basisorganisaties verkeren in een vergevorderd stadium. Tegen die achtergrond is de in de exploitatiebegroting veronderstelde ontvlechting van de overhead vanuit de basisorganisaties op onderdelen te typeren als vooralsnog technisch. De verwachting bestaat dat medio december 1995 de besprekingen voor een betekendend deel zijn afgerond.

Uitgangspunt is het principe dat indien kosten overgaan van de basisorganisaties naar USZO ook de financiering mee gaat. Uitzonderingen dienen van geval tot geval gemotiveerd te worden. Uitzonderingen zullen er toe leiden dat er een opwaartse druk op de tarieven van USZO zal ontstaan.

Ik zal u in de eerstvolgende voortgangsrapportage (de derde) informeren over de uitkomsten van de ontvlechting en de consequenties daarvan voor de USZO-exploitatiebegroting 1996.

Naast een realistische ontvlechting, die van invloed is op de startpositie van USZO, is ook de besturingsfilosofie van USZO van gewicht. Dat niet alleen in formele, maar vooral ook in materiële zin.

Feitelijk is hier van belang de constatering dat in de huidige, pré-USZO-fase, de basisorganisaties elk op hun eigen wijze invulling geven aan de «planning en control»-functie richting hun werkmaatschappijen. De contra-expertise van Coopers & Lybrand geeft aan dat een aantal verbeteringen in gang is gezet, doch dat het einddoel van een stabiele situatie nog niet is bereikt. Dit achterstallig onderhoud in organisatorische zin is een gegeven voor USZO per 1 januari 1996. Om die lacune op te vullen is het – alleen al om puur praktische redenen – voor USZO handig deels terug te kunnen vallen op onderdelen van de huidige ABP-staf. Over het belang daarvan vanaf 1 mei 1995 tot aan 31 december 1995 is u in paragraaf 3a. reeds het nodige gemeld.

Die achtergrond en redenen van organisatorische continuïteit zijn voor het kabinet van belang in de beoordeling van de USZO-besturingsfilosofie. Voor de exacte vormgeving wordt verwezen naar de rapportage van de projectdirectie USZO (bijlage 4), die door de Raad van Toezicht i.o. op 14 november 1995 akkoord is bevonden. Die rapportage is deels te verklaren vanuit praktische overwegingen doordat zij voortborduurde op de nu bestaande situatie.

Duidelijk is dat de doelstelling van een volledige, qua besluitvorming zelfdragende, USZO-organisatie veronderstelt dat ook qua facilitering van dat besluitvormingsproces op cruciale ondernemingsfuncties een door USZO te controleren staf beschikbaar is. Dat nu is in de strikte zin per 1 januari 1996 het geval voorzover het betreft de functies beleidsontwikkeling, financiën en informatieplanning.

Per 1 januari 1996 wordt gekoerst op een stevige inkoop door USZO van ABP-diensten tegen een vergoeding die materieel de Ctsv/Tica-toets kan doorstaan. Inkoop vindt plaats in de sfeer van met name communicatie, personeelszaken, organisatie en accountancy. Met de betrokken accountancy-vakorganisatie wordt momenteel nagegaan hoe deze samenwerking op dat vakterrein vormgegeven kan worden met inachtneming van de voor deze professie gebruikelijke spelregels.

De beoordeling van de stafstructuur dient mede gezien te worden in het licht van de door de Raad van Toezicht i.o. van USZO en het ABP-bestuur geformuleerde wens om na te gaan of een verdergaande vorm van samenwerking richting 1998 niet verstandig zou zijn.

Dat veronderstelt een bemensing van de USZO-organisatie die materieel in staat is ondermeer die onderhandelingen met het ABP te voeren. Zeer binnenkort is de benoeming van de uit drie functionarissen bestaande USZO-directie te verwachten. Naast een algemeen directeur komen er portefeuillehouders belast met «aansturing districtskantoren» en «aansturing werkmaatschappijen». Daarnaast komen er tijdelijk twee projectdirecteuren belast met «informatisering» en «contractering». Deze relatief zware bezetting is noodzakelijk om voorwaarden te creëren voor een effectieve start. Zo snel als verantwoord zal het aantal worden teruggebracht naar drie.

Het eindoordeel van het kabinet over de USZO-besturingsfilosofie kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen in de sociale zekerheid in het algemeen. De door het kabinet in gang gezette ingrijpende reorganisatie van de uitvoeringsorganisatie stelt randvoorwaarden aan de USZO-besturingsfilosofie, waaronder begrepen de samenwerking met het ABP.

Bij brief van 20 oktober 1995 (SZW-SV/UB/95/4695) bent u geïnformeerd over de kabinetsopvatting. Deze is op 2 november 1995 in de Tweede Kamer besproken.

Op basis van de huidige inzichten acht het kabinet het een eerste te verkennen optie richting 1998 dat het ABP en USZO nagaan onder welke voorwaarden een samenwerking met «holding-achtige» kenmerken realiseerbaar is c.q. wat daarvan de voor- en nadelen zijn. Naast wensen van sociale partners in die richting spelen met name bedrijfseconomische parameters, tot uitdrukking komend in de kostprijs per eenheid produkt, een belangrijke rol.

Van de Raad van Toezicht i.o. is vernomen dat medio 1996 een eindoordeel zal worden geformuleerd. Het kabinet wacht deze conclusie af en zal u die melden onder toevoeging van zijn bestuurlijke opvatting. Tegen die achtergrond acht het kabinet als start per 1 januari 1996 operationele samenwerking, vormgegeven via deels gezamenlijke staven, een goede keuze.

c. de openingsbalans

Het kabinet is van mening dat met de indicatieve openingsbalans (bijlage 5) voldaan is aan een van de voorwaarden voor de oprichting van de Stichting USZO. In het proces van indicatieve openingsbalans naar te certificeren openingsbalans zal worden voorzien in een nadere invulling, specificatie en onderbouwing van de balansposten.

Aangezien de materiële activa om niet worden overgedragen en uitgangspunt is dat aan USZO geen werkkapitaal wordt verstrekt, is wat de vermogensstructuur van de Stichting USZO betreft uitgegaan van 100% eigen vermogen.

De inbrengwaarde van de materiële activa zal worden vastgesteld door een externe taxateur, aan te wijzen door de dienst der Domeinen. Hierbij zal tevens nadere informatie worden verstrekt over de herkomst van de middelen (afkomstig van basisorganisaties, investeringen door USZO i.o.), bedrijfswaarde en economische levensduur.

Nadat de inbrengwaarde van de materiële activa is vastgesteld, alsmede de omvang van debiteuren, crediteuren, overlopende posten en de omvang van de voorzieningen, zal de definitieve openingsbalans worden opgesteld en gecertificeerd. De definitieve openingsbalans zal uiterlijk 5 maanden na datum van oprichting van USZO worden vastgesteld.

Bij de verdere uitwerking van de balans geldt het vorenstaande uitgangspunt met betrekking tot het eigen vermogen en verder de spelregels zoals vermeld in bijlage 5. Ten aanzien van deze spelregels wordt wat betreft de kosten voor de verschillende basisorganisaties nog het volgende opgemerkt. De overlopende vakantiedagen worden door de basisorganisaties gefinancierd via de openingsbalans. De vakantietoelage en de interimuitkering worden per 31 december 1995 afgesloten en aan USZO overgedragen. Door de basisorganisaties worden deze als een voorziening meegegeven. Met het Ministerie van Defensie zijn echter andersoortige afspraken gemaakt, welke worden neergelegd in het met USZO te sluiten contract.

d. de exploitatiebegroting 1996

In de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van Wet Stichting USZO is weergegeven hoe de exploitatie-uitgaven van de vier huidige uitvoeringsorganisaties voor 1995 er uit zien, alsmede hoe deze uitgaven over dat jaar worden gefinancierd. Inmiddels is door de projectdirectie USZO in overleg met de fusiepartners een USZO-exploitatiebegroting voor het jaar 1996 opgesteld, die op 14 november 1995 is geaccordeerd door de Raad van Toezicht USZO i.o.

Voor de exploitatiebegroting 1996 is uitgangspunt dat het activiteiten-niveau van de vier fusiepartners per 31 december 1995, per 1 januari 1996 door USZO moet kunnen worden gefinancierd. Eerder werd aangegeven dat een beperkt aantal variabelen tot een andere uitkomst zou kunnen leiden:

- door opdrachtgevers in 1996 gewenste intensiveringen;
- een kostenbesparing vanwege integratie van stafactiviteiten;
- kosten die voortvloeien uit de aan de boedelscheiding gekoppelde plannen van aanpak tot verbetering van eventueel achterstallig onderhoud en achterstallige investeringen.

Inmiddels is in de besprekingen tussen de projectdirectie USZO en de basisorganisaties duidelijk geworden dat, los van de feitelijke kosten van de werkmaatschappijen, de kosten van de overhead een factor van belang zijn. Ook is het niet uitgesloten dat bij de verdere detaillering van de openingsbalans zich effecten zullen voordoen richting de exploitatiebegroting 1996.

De door de projectdirectie USZO opgestelde en door de Raad van Toezicht USZO i.o. geaccordeerde exploitatiebegroting 1996 is naar het oordeel van het kabinet een startpunt voor de besprekingen vanuit USZO met de nieuwe opdrachtgevers over de door hen te betalen vergoedingen. Bewust wordt hierbij het begrip startpunt gekozen omdat de ramingen op onderdelen met onzekerheden zijn omgeven. Het kabinet hecht er aan die onzekerheden te noemen en daaraan een standpunt toe te voegen langs welke weg (inhoudelijk, procedureel) die onzekerheden worden verminderd.

De als bijlage 7 bij deze voortgangsrapportage gevoegde exploitatiebegroting bevat op hoofdlijnen de volgende onzekerheden.

d 1. Het reguliere werk voor het totaal van de werkmaatschappijen in termen van structurele kosten kent de afgelopen jaren in de realisatie een licht hogere uitkomst dan oorspronkelijk geraamd. Hogere bestandsontwikkelingen blijken veelvuldig gedurende het begrotingsjaar tot druk op de apparaatsuitgaven te leiden. Het is hoogstwaarschijnlijk dat ook bij USZO zich een dergelijk fenomeen zal voordoen. De vier basisorganisaties hebben tot dusverre dergelijke tegenvallers gefinancierd met incidentele middelen. USZO zal een en ander moeten financieren uit de tarieven.

d 2. Met de basisorganisaties wordt momenteel gesproken over de aan de boedelscheiding gekoppelde plannen van aanpak ter verbetering van eventueel achterstallig onderhoud. Uit de contra-expertise van Coopers & Lybrand is helder dat daarvan, overigens wisselend per werkmaatschappij, sprake is. Momenteel lopen de besprekingen tussen USZO en de basisorganisaties over de daaraan eventueel te verbinden consequenties. Als uitgangspunt geldt dat, voorzover zulks leidt tot hogere kosten voor USZO, deze gefinancierd moeten worden door de opdrachtgevers via de tarieven. Het is goed denkbaar die tarieven te differentiëren naar de mate van dat achterstallig onderhoud naar de nieuwe opdrachtgevers («oude moeders»). Indien de oude eigenaren er voor zouden kiezen niet via de tarievenlijn te betalen is dat bespreekbaar. Denkbaar zou zijn dat financiering à fonds perdu in een enkel geval de voorkeur zou kunnen hebben.

d 3. Met de basisorganisaties wordt gesproken over een knip in de overhead van die basisorganisaties richting werkmaatschappijen. Die knip zou budgettair neutraal verlopen indien die knip bij de oude eigenaren volledig en betrouwbaar zou zijn en indien het USZO-hoofdkantoor qua volume geen andere overhead zou kennen. Een dergelijke theoretische benaderingswijze is praktisch moeilijk hanteerbaar. Zo zijn bij de

basisorganisaties niet alle «planning en control»-activiteiten eenduidig toe te rekenen aan de werkmaatschappijen. Derhalve zijn rekenkundige benaderingen onvermijdelijk.

d 4. De uiteindelijke kosten verbonden aan de inrichting van het hoofdkantoor worden in de loop van 1996 definitiever. Deels houdt zulks verband met de te detailleren samenwerking op facilitair vlak met het ABP. Van geval tot geval, en dat kan op zichzelf met een beperkte mate van terugwerkende kracht, dienen er tussen het ABP en USZO afspraken gemaakt te worden over de prijs van de leveranties. Een voorbeeld illustreert de onzekerheidsmarges. USZO zal gebruik maken van het ABP-rekencentrum. Op dit moment zijn de toe te rekenen kosten daarvan niet bekend. De vergoeding zal materieel de Ctsv/Tica-toets moeten kunnen doorstaan. Momenteel wordt daarnaar onderzoek gedaan.

d 5. De budgetten die op de begroting van de Rijksgebouwendienst vrijvallen als gevolg van de instelling van USZO worden toegevoegd aan de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Deze middelen worden betrokken bij de overdracht vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken naar de opdrachtgevers van USZO.

d 6. In navolging van de tot en met 1995 gangbare praktijk is uitgangspunt dat USZO regelingen uitvoert voor rekening en risico van opdrachtgevers. Dit impliceert onder andere dat er geen programma-elementen op de openingsbalans staan en dat de opdrachtgevers zorgdragen voor voldoende liquide middelen om zowel de programma-uitgaven als de apparaatsuitgaven te kunnen financieren. In die constructie heeft USZO geen werkkapitaal nodig.

In de onderhandelingen die USZO voert met de toekomstige opdrachtgevers blijkt tot dusver een enkele opdrachtgever enig risico bij USZO te willen leggen. In dat geval is het noodzakelijk dat USZO over een soort «weerstandvermogen» in de vorm van een risicoreserve beschikt, te financieren door die opdrachtgevers. Er bestaat nog geen duidelijkheid over de omvang van het risico. Vooralsnog wordt uitgegaan van contractering op basis van nacalculatie.

d 7. Met de centrales van overheidspersoneel is op 24 augustus 1995 een CAO afgesloten waarbij de oude arbeidsvoorwaarden worden omgezet naar de nieuwe situatie. Nog geen afspraken zijn gemaakt over de primaire contractloonstijging in 1996. Meerkosten zijn zeker niet uit te sluiten.

Tijdens de behandeling van het voorstel van wet in de Tweede Kamer is de status van het personeel van de toekomstige Stichting USZO aan de orde geweest. Geconcludeerd is dat het personeel van de Stichting USZO overheidswerknemer wordt en deelnemer blijft bij het ABP. Deze situatie zal op 1 januari 1998 veranderen in die zin dat het personeel van USZO dan, ingevolge het invoeren van de OOW, is onderworpen aan de consequenties van de OOW.

Inmiddels zullen vanaf de overgangsdatum wel de bepalingen van de Ziekenfondswet van toepassing zijn. Dit houdt in dat, aan de hand van de thans bekende aantallen, 1022 beoogde medewerkers van de Stichting USZO onder de werking van deze wet zullen vallen.

Met de centrales van overheidspersoneel wordt momenteel overleg gevoerd over de wijze van compensatie van de mogelijk hierdoor optredende inkomensachteruitgang.

Er zijn in totaal slechts vier bezwaarschriften tegen het aanbod van een arbeidsovereenkomst bij de bezwarencommissie USZO in behandeling.

Hieruit blijkt dat het huidige personeel zonder meer gereed staat om per 1 januari 1996 de USZO-werkzaamheden te gaan verrichten.

Met deze explicitering van onzekerheidsmarges acht het kabinet de recente vaststelling door de Raad van Toezicht i.o. van de USZO-exploitatiebegroting een te respecteren besluit. Cruciaal is dat gaandeweg, zo veel mogelijk nog dit jaar, de onzekerheden worden verkleind zodat een geactualiseerde exploitatiebegroting 1996 kan worden gepresenteerd. Van de USZO-organisatie mag een extra inspanning op dit vlak verwacht worden.

Als bijlage is tevens een overzicht van de activiteiten van de Stichting USZO met betrekking tot het jaar 1996 (Overzicht van Activiteiten USZO 1996, bijlage 8) opgenomen. Dit overzicht is één van de bouwstenen voor het op te stellen ondernemingsplan van USZO. In het overzicht zijn vermeld:

- a. de regelingen die door de Stichting USZO in 1996 op basis van overeenkomsten zullen worden uitgevoerd;
- b. de overige diensten die door de Stichting USZO in 1996 op basis van overeenkomsten zullen worden verleend;
- c. de inspanningen van de Stichting USZO in 1996, gericht op:
 - het wegwerken van achterstanden en knelpunten;
 - de voorbereiding op de invoering van de OOW-operatie per 1 januari 1998.

Naast informatie over de kosten bevat de USZO-exploitatiebegroting ramingen over de door de opdrachtgevers te financieren middelen. Naar het oordeel van het kabinet spreekt op dit punt de begroting voor zichzelf, waarbij ook hier sprake is van onzekerheidsmarges die voortvloeien uit die met betrekking tot de uitgaven. Daarenboven is het een ervaringsgegeven bij grootscheepse verleggingen van geldstromen dat zich in het begin frictie-problemen voordoen die gaandeweg verdwijnen. Het getuigt van realisme rekening te houden met de mogelijkheid dat ook bij USZO de verlegging van de financiering naar de opdrachtgevers met fricties gepaard kan gaan.

Ter financiering van de invoeringsuitgaven voor 1995 is bij de Voorjaarsnota 1995 een bedrag van f 60 miljoen + p.m. als voorschot beschikbaar gesteld. In de maandrapportage van USZO van oktober blijkt dat naar alle waarschijnlijkheid het voor 1995 begrote bedrag van f 66,3 miljoen niet geheel benodigd is. Zeker is dat echter nog niet.

Bij het opstellen van de Voorlopige Rekening over 1995 zal definitief duidelijk zijn hoe hoog de invoeringsuitgaven in 1995 zijn uitgekomen.

De financiering van de invoeringsuitgaven voor 1995, 1996, 1997 en 1998 zal geschieden via de premieheffing en de declaraties, zoals gebruikelijk in de sociale zekerheid.

De voorlopige toedeling naar arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO) en werkloosheids- en wachtgeldvoorzieningen (WW) ziet er als volgt uit (bedragen x 1 mln.):

	1995	1996	1997	1998
WAO	40,3	11,7	6,2	1,7
WW	26,0	34,8	37,6	2,3
	66,3	46,5	43,8	4,0
eventuele onderuitputting	6,3			
	60,0			

Zoals uit deze cijfers blijkt, is het beeld van de invoeringsuitgaven sinds de nota naar aanleiding van het verslag ten behoeve van de Tweede Kamer bij het voorstel van Wet Stichting USZO niet veranderd. Er wordt op basis van de huidige inzichten van uitgegaan dat de invoeringskosten in totaal (inclusief f 23 miljoen in 1994) uitkomen op circa f 183,5 miljoen. De projectdirectie USZO is gevraagd, gegeven de OOW-doelstellingen, met voorstellen te komen tot lagere invoeringsuitgaven en aandacht te blijven besteden aan de onderbouwing daarvan. Ook gezien de omvang van de bedragen moet een verdere verlaging van kosten permanent worden onderzocht en nagestreefd. Besteding kan pas plaats vinden nadat per onderdeel een geaccepteerde onderbouwing beschikbaar is gekomen.

Met betrekking tot de invoeringsuitgaven 1995 heeft het kabinet, zoals verwoord in de eerste voortgangsrapportage van juni 1995, beslist deze voor te financieren. Deze uitgaven zullen in 1996 en 1997, ieder voor de helft, via de premies en declaraties moeten worden verrekend. Uitgaande van de 60 miljoen invoeringsuitgaven 1995 leidt dit voor de jaren 1996 tot en met 1998 tot het volgende beeld met betrekking tot de financiering:

	1996	1997	1998
Financiering '95	46,5 30,0	43,8 30,0	4,0 –
	76,5	73,8	4,0

Onderverdeling naar WAO en WW levert het volgende beeld op:

	1995	1996	1997	1998
WAO	–	29,9	24,4	1,7
WW	–	46,6	49,4	2,3
	–	76,5	73,8	4,0

De kosten toegedeeld aan de WAO zullen worden verdeeld naar rato van de (verwachte) programma-uitgaven 1996 bij het FAOP, ABP (inzake bovenwettelijke IP) en Defensie en de kosten toegedeeld aan de WW naar rato van de (verwachte) bestanden ultimo 1996 bij de huidige opdrachtgevers inzake WW (wachtgelden etc.).

De exploitatiebegroting 1996 bevat een technische extrapolatie voor 1997 en latere jaren. In de loop van 1996 en 1997 wordt de fusie daadwerkelijk vorm gegeven. Ingrepen in de structuur van de kosten alsmede het niveau van de kosten zijn onvermijdelijk. In dat kader zullen ook de schaalvoordelen zichtbaar moeten worden en tot aantoonbare besparingen in de uitgaven moeten leiden. Hiertoe zijn kostenbesparende initiatieven van de kant van de USZO-directie absoluut noodzakelijk. Zo moet de basis worden gelegd voor een levensvatbare USZO die de concurrentie met de andere uitvoeringsinstellingen volledig aan kan.

In de exploitatiebegroting 1996 is, in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek naar de benodigde omvang van de (centrale en decentrale) staven, vooralsnog daarop als begin een taakstellende efficiëncykorting van 10% ingeboekt.

Tot 1998 is aan de medezeggenschapsorganen de garantie gegeven dat er geen gedwongen ontslagen zullen vallen.

e. de statuten van de Stichting USZO

Als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van Wet Stichting USZO zijn u de concept-statuten van de stichting toegezonden. In de concept-statuten worden ondermeer de taak en de samenstelling van de directie en de Raad van Toezicht geregeld. Met betrekking tot de taakverdeling is opgenomen dat de directie de stichting bestuurt met inachtneming van een door de Raad van Toezicht vast te stellen reglement. Het concept van dit reglement is u ook toegezonden. Hierin staat opgenomen dat het aan de Raad van Toezicht is voorbehouden om het tweejaarlijkse strategische plan vast te stellen. Verder behoeft het besluit tot het aangaan van een strategische samenwerking met een andere instantie de goedkeuring van de Raad van Toezicht. Het sluiten van een overeenkomst met een opdrachtgever behoeft eveneens de instemming van de Raad van Toezicht, indien het bedrag van de vergoeding op jaarbasis de 10 miljoen te boven gaat. Jaarlijks dient de directie de begroting en het activiteitenplan voor te leggen aan de Raad van Toezicht.

De leden van de Raad van Toezicht van USZO zijn zich er terdege van bewust dat sprake is van een overgangssituatie in de periode van 1 januari 1996 tot 1 januari 1998. Dit volgt uit het door hen akkoord bevonden artikel 11 van de statuten. In artikel 11, eerste lid, van de statuten wordt aan de Raad van Toezicht de opdracht gegeven om de statuten van USZO met ingang van het tijdstip van realisering van OOW te laten voldoen aan de erkenningsvoorwaarden en de Osv. Voorts impliceert artikel 11, derde lid, van de statuten dat USZO in de periode van 1 januari 1996 tot 1 januari 1998 toewerkt naar het voldoen aan de wettelijke aan een uitvoeringsinstelling te stellen eisen.

Per 1 januari 1998 zal USZO eveneens moeten voldoen aan de eisen die met betrekking tot de samenstelling van een Raad van Toezicht worden gesteld aan de uitvoeringsinstellingen in de marktsector. Op basis van de huidige inzichten betekent dit dat voor de sociale partners in het bestuur van een uitvoeringsinstelling een beperkte rol is weggelegd. Tot 1 januari 1998 zal sprake zijn van een uit sociale partners paritair samengestelde Raad van Toezicht.

Voor een op dergelijke wijze tijdelijk samengestelde Raad van Toezicht is onder verantwoordelijkheid van het vorige kabinet al gekozen in het proces van totstandkoming van USZO. De reden voor de pariteit was gelegen in de verwerving van een zo breed mogelijk draagvlak voor de totstandkoming van USZO. De verwerving van dit draagvlak vond overigens plaats in een tijd waarin meer in het algemeen de rol van sociale partners in het bestuur van uitvoeringsinstellingen nog niet was uitgekristalliseerd. De rol van sociale partners in de Raad van Toezicht USZO is neergelegd in het convenant inzake de Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs, inclusief de bijgevoegde noot (bijlage 9). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de in de noot vermelde datum van 1 juni 1995 inmiddels in overleg is gewijzigd in 1 december 1995.

Tegen de achtergrond van het vorenstaande acht het kabinet nu voldoende argumenten aanwezig om de destijds met sociale partners overeengekomen werkwijze hier te bevestigen. De tijdelijkheid in combinatie met de taakverdeling tussen directie en Raad van Toezicht is zodanig werkbaar dat acceptatie van de statuten voluit verdedigbaar is.

5. 1996 en 1997

a. het toezicht op de uitvoering van de WAO-conforme regeling

Zodra de WAO-conforme regeling van toepassing wordt ten aanzien van het overheidspersoneel, zullen met betrekking tot dat gedeelte van de USZO-werkzaamheden formeel de normen van het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv) en het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) gelden. Het toezicht op de uitvoering van de WAO-conforme regeling geschiedt onder verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, tot 1 januari 1998 in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken.

b. de operationele voorbereiding op OOW

Uit de USZO-exploitantiebegroting 1996 blijkt dat rekening is gehouden met de voorbereiding van USZO op OOW. Met de invoering van de WAO-conforme regeling wordt per 1 januari 1996 een belangrijk deel van de OOW-operatie gerealiseerd. De arbeidsongeschiktheidsregeling voor overheidspersoneel is ter zake van de wettelijke aanspraken materieel gelijk aan de WAO.

Tevens wordt per 1 januari 1996 de verzekerdenadministratie (VZA) voor USZO operationeel die voldoet aan de eisen die daaraan door het Ctsv worden gesteld.

Ter zake van de uitvoering van de werkloosheidsregeling is door USZO in 1995 geïnvesteerd in het ontwikkelen van een informatiseringsconcept dat naast de wettelijke regelingen ook een groot aantal bovenwettelijke regelingen kan ondersteunen tegen relatief lage kosten.

In 1995 is gestart met de analyse van relevante wet- en regelgeving. De analyse van de WW c.a. is afgerond en zal in 1996 in het informatiseringsconcept worden verwerkt. Met de analyse van de per overheidssector in arbeidsvoorwaarden vast te stellen bovenwettelijke regelingen is gestart.

De breed onderschreven noodzaak van vergaande regionalisering van de uitvoering wordt bij de uitwerking als uitgangspunt gehanteerd. Zo is het effectiever als er, in plaats van uitsluitend schriftelijk contact, direct persoonlijk contact bestaat met de uitkeringsgerechtigde. Het gaat bij volumebeleid en regionalisering om zaken als het voeren van intake-gesprekken in de districtskantoren, een samenwerkingsverband met de Regionale Bureaus Arbeidsvoorziening, de invulling van de één-loket-gedachte, monitoring van de uitkeringsgerechtigden (oproepen, voeren van gesprekken, e.d.), integrale gevalbenadering en de invulling van het handhavingsbeleid.

c. de wetgeving OOW

Met ingang van 1 januari 1998 wordt het overheidspersoneel onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen (Ziektewet, WAO en Werkloosheidswet) en aanverwante wetten (Toeslagenwet, IOAW, Coördinatiewet Sociale Verzekering en Organisatiewet sociale verzekeringen) gebracht. Dit wordt geregeld door middel van de voorgenomen Wet OOW.

De planning ziet er op basis van nieuwe inzichten nu als volgt uit:

maart 1996:	– aanbidding concept-wetsvoorstel aan Tica/Ctsv en CGOA voor advies;
juni 1996:	– advies Tica/Ctsv en CGOA over concept-wetsvoorstel;

- behandeling van concept-wetsvoorstel in de ministerraad;
- aanbieding van wetsvoorstel aan de Raad van State voor advies;
- oktober 1996: – advies Raad van State over wetsvoorstel;
- november 1996: – aanbieding wetsvoorstel aan de Tweede Kamer;
- PM 1997: – aanbieding wetsvoorstel aan de Eerste Kamer;
- PM 1997: – plaatsing Wet OOW in Staatsblad;
- 1 januari 1998: – inwerkingtreding Wet OOW.

Dit betekent dat het wetsvoorstel niet vóór, maar na het zomerreces 1996 ingediend wordt bij de Tweede Kamer.

Met betrekking tot de bovenwettelijke regelgeving in de acht overheidssectoren op het terrein van ziekte en werkloosheid (arbeidsongeschiktheid is reeds afgerond) is in paragraaf 12 van de nota naar aanleiding van het verslag bij de voorgestelde Wet Stichting USZO de stand van zaken weergegeven. Inmiddels hebben de sectorwerkgevers zich in onderling overleg gecommiteerd aan de datum van 1 januari 1996 als de uiterste datum waarop sprake moet zijn van stabiele regelgeving in relatie tot OOW in de sectoren.

d. de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken

Zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel van Wet Stichting USZO is de Minister van Binnenlandse Zaken tot 1 januari 1998 als coördinerend minister verantwoordelijk voor de voorbereiding door de Stichting USZO op de invoering van de OOW en de toepassing van de Organisatiewet sociale verzekeringen (Osv).

Om te bewerkstelligen dat de Minister van Binnenlandse Zaken deze verantwoordelijkheid kan waarmaken, is in de concept-statuten van de Stichting USZO een aantal bevoegdheden opgenomen. Zo krijgt hij de bevoegdheid om aan de Stichting USZO aanwijzingen te geven betreffende de voorbereiding van de OOW en de toepassing van de Osv (niet betreffende de uitvoering van de WAO-conforme regeling, zie paragraaf 5a.).

De Minister van Binnenlandse Zaken zal in de periode van 1996 tot 1998 deze formele bevoegdheden ten aanzien van USZO materieel invulling geven door zoveel mogelijk de normen van het Ctsv en het Tica overeenkomstig te hanteren. Het is het voornemen in een startbrief voor 1 januari 1996 de USZO-directie en Raad van Toezicht i.o. te informeren over de door USZO te realiseren operationele doelstellingen en op welke wijze zij over de voortgang daarvan aan de Minister van Binnenlandse Zaken periodiek schriftelijk moet rapporteren.

e. de informatie aan de Tweede Kamer

Herinnerd wordt aan de met de Tweede Kamer gemaakte afspraak dat de Minister van Binnenlandse Zaken in de periode van 1 januari 1996 tot 1 januari 1998 de Tweede Kamer door kwartaalrapportages op de hoogte zal houden van de ontwikkelingen met betrekking tot USZO, de voorbereiding van de invoering van de OOW en de toepassing van de Osv.

f. financieel beheer en controle

USZO zal de nodige aandacht moeten blijven besteden aan de verbetering van het financieel beheer. Dit geldt eveneens met betrekking tot het beheer van de invoeringsuitgaven 1996 en 1997.

6. Afweging

a. beoordelingskader

De beoordeling of de feitelijke oprichting van de Stichting USZO per 1 januari 1996 mogelijk en verantwoord is, kan niet los worden gezien van de kwalitatieve boedelbeschrijving. De huidige situatie bij de werkmaatschappijen is divers. In de terminologie van Coopers & Lybrand kan die situatie als volgt worden samengevat, zonder dat het kabinet nu de exacte typering voor zijn rekening wil nemen:

- «DSZM heeft een goedkeurende accountantsverklaring maar dient te anticiperen op de toekomst»;
- «DUO is nog onvoldoende in staat tot een vloeiende overgang naar USZO» en «het huidige management lijkt voldoende voorbereid op de overgang naar USZO»;
- «UO heeft verbeteringen ingezet maar heeft nog een lange weg te gaan»;
- «ABP/SZ heeft zorgen over invoering WAO-conform».

Duidelijk is dat elk der werkmaatschappijen de afgelopen jaren verregaande investeringen gepleegd heeft om de uitvoering van de regelingen op niveau te brengen en te houden. De resultaten daarvan zijn tot op dit moment over de gehele linie niet afdoende om te kunnen constateren dat USZO per 1 januari 1996 met een volstrekt schone lei zou kunnen beginnen. Zo is het voor DUO en UO vrijwel zeker dat ondanks de inspanningen niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor een ongeclausuleerde goedkeurende accountantsverklaring over 1995.

Dat zo zijnde deelt het kabinet de opvatting van de Algemene Rekenkamer, neergelegd in het rechtmatigheidsonderzoek 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 275, nrs. 1–2, pagina 24) dat de start van USZO niet eerder moet plaatsvinden dan nadat een bepaald, vooraf te definiëren niveau van ordelijkheid en controleerbaarheid bereikt wordt. Onderstaand geeft het kabinet inzicht in hoeverre daarvan sprake is.

Het kabinet gaat er van uit dat met de aanvaarding door de Tweede Kamer van het voorstel van Wet Stichting USZO, vanzelfsprekend onder voorbehoud van de behandeling in de Eerste Kamer, ten principale de lijn wordt ondersteund dat USZO meerwaarde heeft boven het afzonderlijk laten voorbestaan van de vier afzonderlijke werkmaatschappijen. Wat resteert is de vraag naar het tempo en de condities waaronder de oprichting plaatsvindt. Dat is, en het kabinet wil daarover geen misverstand laten bestaan, een vraag van groot gewicht. De belangen van honderdduizenden uitkeringsgerechtigden, vele opdrachtgevers alsmede van de medewerkers van de vier basisorganisaties zijn in het geding.

Vandaar dat het kabinet de afgelopen maanden de projectdirectie USZO en de vier werkmaatschappijen zwaar belast heeft met het verzamelen van beslisinformatie ten behoeve van een verantwoorde bestuurlijke afweging. Dat heeft op een enkel onderdeel z'n effect in de kwaliteit van de operationele voorbereiding van USZO zeker gehad. Dat ware te accepteren; niet alles kan immers tegelijkertijd.

Het kabinet hecht er aan zijn beoordelingskader met betrekking tot een aanvaardbare startpositie helder neer te zetten, zijnde er één die next-best is ten opzichte van die van de volstrekt schone lei:

1. er moet een volledig en betrouwbaar beeld bestaan van de «going-business» per ultimo 1995;
2. USZO moet per 1 januari 1996 operationeel in staat zijn het productiepakket tenminste stabiel (exploitatiekosten/kwaliteit) uit te voeren en in het verlengde daarvan;

3. moet USZO in staat zijn de door de oude eigenaren in gang gezette verbeteringen in de uitvoering van de regelingen en het uitbouwen van het volumebeleid onverkort door te zetten op weg naar 1998 (invoering OOW en toepassing Osv). Daartoe moet er een door de oude eigenaren en USZO onderschreven plan van aanpak komen met betrekking tot het wegnemen van de gesignaleerde knelpunten.

b. toepassing beoordelingskader

Op basis van de in de bijlagen bij de voortgangsrapportage neergelegde beslisinformatie komt het kabinet per element van het beoordelingskader tot de volgende taxatie:

ad 1.

De door de departementale accountantsdiensten en die van het ABP gemaakte managementletter kan als sluitstuk gezien worden van de boedelbeschrijving. Al eerder is in het algemeen, laatstelijk onder meer door de Algemene Rekenkamer in haar rechtmatigheidsonderzoek 1994, informatie verzameld over de stand van zaken bij de werkmaatschappijen. Meer in detail zijn voor DUO en UO afzonderlijke rapportages naar de Tweede Kamer gezonden. Zo heb ik u bij brief van 28 augustus 1995 geïnformeerd over het verloop van het verbeteringsprogramma DUO. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft u bij brief van 11 oktober 1995 een externe rapportage toegezonden over het functioneren van de IB-Groep/UO.

Aldus is voldaan aan de noodzaak te kunnen beschikken over een volledig en betrouwbaar beeld van de «going-business». Substantieel nieuwe inzichten zijn in de recente rapporten van Coopers & Lybrand niet beschikbaar gekomen. Daardoor wordt bevestigd dat eerdere rapportages afdoende waren.

Zoals bericht volgt begin december 1995 meer informatie over de voortgang van de invoering van WAO-conform.

ad 2.

Een stabiele voortzetting per 1 januari 1996 van de uitvoering van het productiepakket 1995 veronderstelt continuïteit van middelen en mensen. De continuïteit van middelen is verzekerd zodra de opdrachtgevers bereid zijn via de tarieven de daaraan verbonden kosten te financieren en mits USZO in staat is die productie te verrichten tegen vergelijkbare kosten. In de lopende contractbesprekingen, mede op basis van de USZO-exploitatiebegroting 1996, is van evidente spanning niet gebleken. De voortgang van de contractbesprekingen ligt op schema.

Met het voorgaande wil niet gezegd zijn dat de financieringslasten voor opdrachtgevers in 1996 niet groter zullen zijn dan in 1995. Los ook van de terugbetaling van de invoeringskosten 1995 kan er sprake zijn van door hen gewenste investeringen bijvoorbeeld in het volumebeleid.

Zonder nadere maatregelen is de continuïteit van mensen per 1 januari 1996 niet verzekerd. Naast de benoeming van de USZO-directie is er meer nodig. Met name de continuïteit van het management van de werkmaatschappijen is een punt van aandacht. Inmiddels heeft de projectdirectie USZO besloten bij UO de huidige eindverantwoordelijke vanuit de IB-Groep bij UO te detacheren onder het gelijktijdig starten met zoeken naar een tweede functionaris. Ook bij andere werkmaatschappijen zijn er in een enkel geval knelpunten die een snelle besluitvorming vergen richting 1 januari 1996. Die besluiten zullen worden genomen.

Hiernaast is ook de invulling van de functies op het hoofdkantoor van belang. Het benoemen van stafhoofden en de personele invulling van de staven op het hoofdkantoor blijft dan ook een prioriteit. De verschillende wervingsprocedures zijn nagenoeg afgerond dan wel hebben inmiddels geleid tot benoemingen.

Aldus zijn geen garanties gegeven. Dat kan ook niet. Dat was in het verleden niet het geval en is ook in de toekomst niet verantwoord. Wel zijn naar de taxatie van het kabinet binnen de grenzen van het mogelijke en redelijke al die stappen gezet om een werkbare overdracht te doen plaatsvinden, waarbij uitgangspunt is dat de werkmaatschappijen hun taken op het terrein van de primaire processen tenminste op hetzelfde niveau uitoefenen als in de huidige situatie.

ad 3.

Bij UO en DUO zijn verbeter-acties ingezet. Deze zullen in 1996 worden voortgezet. Het verder uitbouwen van de verbeteringen, ook op weg naar 1998 (OOW, Osv), vergt een daadkrachtige regie vanuit het hoofdkantoor USZO. Met de recente aanwijzing van de algemeen directeur van USZO en de aanwijzing van twee directeuren is een eerste noodzakelijke stap in die richting gezet. Tegelijkertijd past de constatering dat zowel de exacte ondersteuning van het hoofdkantoor als de detaillering van het werkprogramma 1996-1997 nog veel energie zal vragen. De effectiviteit daarvan neemt toe naarmate de USZO-omgeving stabiel is. Dat heeft onder andere betrekking op de definitieve oprichting van de stichting, maar ook op de vormgevingsimpulsen vanuit de beraadslagingen over de inrichting van de sociale zekerheid in het algemeen.

Voor elk van de werkmaatschappijen liggen er voornemens ter verbetering van de signaleerde knelpunten. Er ligt een contra-expertise van Coopers & Lybrand waarop de projectdirectie USZO haar reactie heeft gegeven. Met enige marges is te concluderen dat de opzet van het verbeteringsproces voldoende vertrouwenwekkend is.

Die marges behelzen allereerst al die aanbevelingen van Coopers & Lybrand die betrekking hebben op de versterking van de staf bij de werkmaatschappijen. Gezamenlijk gaat het om vele tientallen fte's. Het is in dit stadium onverstandig over dit instrument, personele versterking van de staf van de werkmaatschappijen, een onomkeerbare uitspraak te doen. Het doel, versterking van het primaire proces ingebed in een centrale regie van planning en control, is onomstreden. Parallel aan de uitbouw van het USZO-hoofdkantoor zal in begin 1996 een definitieve keuze gemaakt moeten worden door USZO.

Vervolgens zijn er marges rondom de financiering van het achterstallig onderhoud. Het overleg tussen USZO en de betrokken basisorganisaties is gaande, zodat de uitkomsten derhalve nu niet vaststaan. Wel is helder waarover besluiten moeten worden genomen.

Verder wordt er op gewezen dat uitstel alleen dan beter zou uitpakken dan het kabinetsvoorstel, indien de problemen bij de verschillende uitvoeringsorganisaties minder zouden worden en indien de voorbereiding van de invoering van de OOW per 1 januari 1998 onverminderd kan worden voortgezet. Het kabinet betwijfelt dat. De ervaring bij de huidige fusiepartners, met name bij UO en DUO, leert dat de operationele problemen hardnekkig zijn. Een goedkeurende accountantsverklaring over 1995 is vrijwel zeker nog niet te verwachten. Uitstel onder handhaving van de overige condities zal ons wellicht slechts marginaal verder helpen. Integendeel, het kabinet is ervan overtuigd dat uitstel afbreuk doet aan de hoogst noodzakelijke oriëntatie van de vier basisorganisaties op USZO. Uitstel zal derhalve het integratieproces belemmeren. Vandaar dat het

kabinet het effectiever acht om zo snel mogelijk de nieuwe eigendomsverhoudingen tot stand te brengen. Deze opvatting wordt versterkt door de conclusie van de gezamenlijke accountants in de managementletter USZO. Zij stellen vast dat elke fusiepartner specifieke kennis heeft op een bepaald gebied. De andere partners kunnen deze kennis gebruiken om verbeteringen aan te brengen. Naar het oordeel van de gezamenlijke accountants is deze kennis van groot belang voor het welslagen van USZO. De fusiepartners kunnen elkaar positief beïnvloeden, hetgeen naar de opvatting van de gezamenlijke accountants de kwaliteit van de partners zelf en die van USZO ten goede komt. Het kabinet onderschrijft dit.

Naar de mening van het kabinet ontstaat in het scenario van uitstel druk op de invoering van de OOW per 1 januari 1998:

– USZO zal per 1 januari 1998 de uitvoering van de WW en de sectorale aanvullende werkloosheidsregelingen moeten kunnen uitvoeren. Hiertoe dient een adequaat ondersteunend informatiseringssysteem te worden ontwikkeld. Bij de totstandkoming van USZO per 1 januari 1996 is de voortzetting van deze ontwikkeling verzekerd zonder dat daarmee garanties aanwezig zijn voor de toekomst. Indien USZO niet per 1 januari 1996 tot stand zal komen, is deze ontwikkeling niet verzekerd. In dat geval zullen namelijk eerst vragen moeten worden beantwoord zoals:

- * wie wordt verantwoordelijk voor de voorbereiding van de uitvoering van de OOW;
- * onder wiens verantwoordelijkheid zal het informatiseringssysteem verder worden ontwikkeld;
- * op welke wijze zal deze verdere ontwikkeling moeten worden gefinancierd.

Het lijkt, als antwoord op deze vragen, logisch om in dat geval de huidige situatie te continueren. Analyse van de huidige situatie leert echter dat het voor de huidige uitvoeringsorganisaties ieder op zich, vanwege het primaire proces, moeilijk is om capaciteit vrij te maken om te werken aan de voorbereiding van de uitvoering van de OOW. Een en ander zal leiden tot vertraging in de ontwikkeling van het informatiseringssysteem. Gezien de doorlooptijd van de ontwikkeling van een dergelijk informatiseringssysteem, vormt vertraging onder handhaving van 1 januari 1998 een aanzienlijk risico. Bij een centrale USZO-leiding zal de benodigde inzet eenduidig kunnen worden geregeld.

– Tevens ligt de ontwikkeling van een door de opdrachtgevers van USZO gewenste geïntegreerde behandeling van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid tijdelijk stil.

– Voorts zal de verdere regionalisering van de uitvoering van de werkloosheids-/wachtgeldregelingen worden vertraagd. Hierdoor komt het wettelijk vereiste van een regionale uitvoering per 1 januari 1998 onder druk. Voorts zal het volumebeleid met betrekking tot werkloosheids-/wachtgeldregelingen vooralsnog niet op de beoogde wijze regionaal kunnen worden ingevuld.

c. conclusie

Het is in deze fase van het project niet meer zo interessant om lang stil te staan bij de geschiedenis. Gebleken is dat zich geen nieuwe feiten hebben voorgedaan, die ertoe noodzaken om af te zien van de door het kabinet ingeslagen weg. Uit het onderhoud met de Tweede Kamer heeft het kabinet begrepen dat ook voor de Tweede Kamer, onder voorbehoud van de tweede voortgangsrapportage, de ingeslagen weg de meeste waarborg biedt voor de noodzakelijke continuïteit. Nu uit de voortgangsrapportage blijkt dat de boedelbeschrijving gereed is en wat de nadelen van uitstel zijn, komt het kabinet tot de volgende afweging.

Alles afwegend is naar het oordeel van het kabinet – gegeven de nu geldende omstandigheden – de oprichting van USZO per 1 januari 1996 de beste stap naar een betere en uiteindelijk goed functionerende uitvoeringsorganisatie. Hierbij speelt de overweging mee dat de vier samenstellende onderdelen, na oprichting van USZO, niet langer deel uitmaken van het grotere geheel van de oude basisorganisaties, waardoor zij zich geheel en al kunnen concentreren op de uitvoering van de sociale zekerheid onder eenduidige aansturing van USZO.

De condities waaronder de stichting wordt opgericht raken de inhoud van deze tweede voortgangsrapportage, waaronder nadrukkelijk begrepen de projectsturing in de periode 1996–1997. Aldus wordt inhoud gegeven aan het oordeel van Coopers & Lybrand dat invoering van USZO per 1 januari 1996 alleen verantwoord is indien vanaf dat moment de USZO-directie maximale aandacht besteedt aan de gesignaleerde knelpunten. De condities zijn daarvoor naar het oordeel van het kabinet geschapen. Dit standpunt is voor een belangrijk deel te herleiden tot de waarneming van het kabinet dat met de doorstart medio 1995, zoals aangegeven in de eerste voortgangsrapportage van juni 1995, inmiddels dusdanige positieve ervaringen zijn opgedaan, ook in resultaten duidelijk, dat van de kant van het kabinet vertrouwen bestaat in een goede voortgang en uitbouw. Daar waar mogelijk en passend in de nieuwe verhoudingen zal het kabinet dat ongetwijfeld weerbarstige proces voluit ondersteunen. Derhalve koerst het kabinet, met inachtneming van het uiteindelijke oordeel over de invoering van WAO-conform, op oprichting van de Stichting USZO met als ingangsdatum 1 januari 1996.

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat de hierboven bedoelde oprichting van de Stichting USZO de instemming heeft van de Raad van Toezicht USZO i.o.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Lijst van bijlagen:¹

1. De samenvattende managementletter van de betrokken accountants-diensten van 1 november 1995 (kwalitatieve boedelbeschrijvingen);
2. De rapportages van Coopers & Lybrand van 10 november 1995:
 - a. een second opinion op de kwalitatieve boedelbeschrijvingen;
 - b. een analyse van de mogelijkheden van USZO om als nieuwe eigenaar de boedel in ontvangst te nemen onder de titel «eenduidige keuze besturingsmodel bepaalt kwaliteit hoofdkantoor USZO»;
3. De reactie van de projectdirectie USZO van 13 november 1995 op de samenvattende managementletter en de second opinion van Coopers & Lybrand;
4. Inrichting staven USZO van 10 november 1995, opgesteld door de projectdirectie USZO en geaccordeerd door de Raad van Toezicht USZO i.o. op 14 november 1995;
5. De indicatieve openingsbalans, vastgesteld door de Raad van Toezicht USZO i.o. op 14 november 1995;
6. Brief van het ABP van 25 september 1995 en de reactie van de Raad van Toezicht i.o. USZO van 17 oktober 1995 inzake samenwerking tussen USZO en ABP;
7. Exploitatiebegroting USZO 1996, vastgesteld door de Raad van Toezicht i.o. op 14 november 1995;
8. Overzicht van activiteiten USZO 1996 van 16 november 1995;
9. Het convenant inzake USZO van sociale partners uit 1994.

¹ Alle bijlagen zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.