

Vergaderjaar 1996–1997

25 282

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

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 november 1996 en het nader rapport d.d. 21 maart 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 31 juli 1996, no. 96.003885, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Staatssecretaris van Defensie en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende het onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het overheidspersoneel (Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 juli 1996, nr. 96.003.885, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 november 1996, nr. W04.96.0332, bied ik u hierbij aan.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het in zijn advies gestelde aandacht zal zijn geschonken. Het voorstel van wet en de memorie van toelichting zijn gewijzigd deels naar aanleiding van het advies van de Raad van State en deels als gevolg van ontwikkelingen op het gebied van de financiering en uitvoering van de sociale zekerheid van het overheidspersoneel die zijn opgetreden nadat het voorstel van wet naar de Raad van State was verzonden. Het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting zijn na ommekomst van het advies van de Raad van State wederom behandeld door de ministerraad. In het navolgende bespreek ik de door de Raad van State gemaakte opmerkingen en de voornaamste wijzigingen in het voorstel van wet en de memorie van toelichting.

Ik merk op dat het navolgende is opgesteld mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Staatssecretaris van Defensie en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

1. Zoals ook in de memorie van toelichting (paragraaf 2.1) uiteengezet wordt, werden tot voor kort de afwijkingen van de ambtelijke regelingen op het gebied van de arbeidsvoorwaarden en arbeidsverhoudingen gemotiveerd door te verwijzen naar het bijzondere karakter van de overheid en haar taken. Immers de overheid treedt niet alleen op in de verschijningsvorm van

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

werkgever. Omdat het bijzondere karakter van de overheidswerkgever echter niet (meer) alle verschillen tussen het overheidspersoneel en de werknemers in de marktsector kan verklaren, streeft de regering er thans naar om het overheidspersoneel zoveel mogelijk gelijk te behandelen aan de werknemers in de marktsector («normalisering»). «Gekozen wordt derhalve voor marktconformiteit, tenzij een afwijking voortvloeit uit genoemd bijzonder karakter van de overheidswerkgever», zo wordt in de toelichting gesteld. De Raad van State mist een beschouwing in de toelichting over de gevolgen van deze algemene keuze voor de primaire arbeidsvoorwaarden. Hij adviseert dit alsnog te doen.

Tegen deze achtergrond bevreemdt het de Raad voorts dat, zoals in paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting staat vermeld, de regering besloten heeft vooralsnog geen verandering aan te brengen in de situatie op het terrein van de ziektekostenverzekering voor het overheidspersoneel. Dit besluit wordt gemotiveerd door de mededeling dat de regering niet vooruit wil lopen op de resultaten van het lopende onderzoek naar de ziektekostenverzekering voor het overheidspersoneel noch op de resultaten van de terzake te voeren onderhandelingen tussen de sociale partners in de overheidssector. Naar de mening van de Raad zou echter met het oog op de algemene beleidslijn van normalisering en mede gelet op de reeds aangepaste ziektekostenverzekering voor militairen ten minste een motivering van de regering in de rede liggen waarom terzake van de ziektekostenverzekering zou kunnen worden afgezien van marktconformiteit. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te passen.

1. De Raad miste een beschouwing in de toelichting over de gevolgen van de beleidslijn van normalisering voor de primaire arbeidsvoorwaarden. Het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel is nu aangepast. De beleidslijn van normalisering (marktconformiteit) tenzij een afwijking voortvloeit uit het bijzondere karakter van de overheidswerkgever, heeft betrekking op structuren en wettelijke kaders en normen voor arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden en dergelijke.

Die beleidslijn impliceert niet dat de overheidswerkgever een niveau en ontwikkeling van salarissen moet bieden die overeenstemmen met het gemiddelde van de marktsector of van gelijkwaardige functies in de marktsector. Herstel van het in het begin van de jaren tachtig afgeschafte trendbeleid is dan ook niet aan de orde.

De beleidslijn van normalisering houdt op het terrein van de primaire arbeidsvoorwaarden in dat overheidswerkgevers hun werkgeversrol meer gewicht geven, zich nadrukkelijker rekenschap geven van standpunten en beslissingen van werkgevers in de marktsector en afwegingen ook meer op dezelfde wijze gaan maken als werkgevers in de marktsector. Voor de ontwikkeling van de salarissen betekent dit dat de overheidswerkgevers rekening houden met enerzijds hun financiële positie en anderzijds hun positie op de arbeidsmarkt, net zoals werkgevers in de marktsector dat doen. Met het innemen van deze posities is niets gezegd over de materiële ontwikkelingen van de arbeidsvoorwaarden.

De Raad adviseert om in de memorie van toelichting een motivering te geven waarom terzake van de ziektekostenverzekering kan worden afgezien van marktconformiteit.

In tegenstelling tot wat de Raad in het voorstel leest, houdt het voorstel niet in dat op dat terrein van marktconformiteit kan worden afgezien, maar wordt voorgesteld om in het kader van de OOW-operatie vooralsnog geen verandering aan te brengen in de situatie op het terrein van de ziektekostenverzekering voor het overheidspersoneel. Dit voorstel is in hoofdstuk 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting gemotiveerd.

2. In paragraaf 2.1 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het kader van de normalisering ook de positie van de overheidswerkgevers zoveel mogelijk gelijk dient te worden gemaakt aan die van de particuliere werkgevers. Het college acht een uniform financieringsregime voor overheid en marktsector voor de Werkloosheidswet (WW) een logisch onderdeel van het onder de WW brengen van het overheidspersoneel. In de memorie van toelichting wordt in paragraaf 3.2 echter medegedeeld dat de regering de gemaakte keuze heeft gedaan op louter technische gronden en het zeer wel

mogelijk acht dat afhankelijk van de voortgang van de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel uiteindelijk niet een uniform financieringsregime voor overheid en marktsector zal zijn opgenomen. Het mogelijk afzien van een uniform financieringsregime houdt, zo blijkt uit de memorie van toelichting, verband met de fundamentele discussie over de financiering van de werknemersverzekeringen. Naar het oordeel van de Raad behoeft die discussie op zichzelf de invoering van een uniform financieringsregime op het terrein van de werkloosheid echter niet in de weg te staan. De Raad dringt erop aan in de memorie van toelichting nader aan te geven om welke redenen de regering eventueel zou besluiten om alsnog af te zien van het thans voorgestelde financieringsregime voor de WW.

2. Zoals de Raad terecht opmerkt, is in het in juli 1996 naar de Raad gezonden wetsvoorstel op louter technische gronden de keuze gemaakt voor een uniform financieringsregime WW voor overheid en marktsector. Die keuze hield destijds geen definitief besluit in. Na afweging van de verschillende aspecten houdt het voorliggende wetsvoorstel het volgende in. De door de ministerraad aanvaarde nota «Werken aan zekerheid» (WAZ-nota) is voor advies voorgelegd aan de Sociaal-Economische Raad (SER). Er zal, met inachtneming van de in de WAZ-nota geformuleerde doelstelling ten aanzien van de premiedifferentiatie in de WW, parallel onderzoek gedaan worden naar de merites van de varianten ten aanzien van de financiering van de WW. Er zal niet alleen worden gekeken naar de marktsector, maar er zal tevens worden gekeken naar de overheidssector. Zo zal onder meer worden bezien op welke wijze het financieringsregime bij werkloosheid thans functioneert binnen de overheidssector (eigen-risicodragerschap) en welke effecten, voor- en nadelen dat regime heeft. Daarbij is onder andere de vraag aan de orde naar de volume-effecten van prikkels in de richting van de werkgevers. Ondergetekende is daarnaast van mening dat voor de overheidssector in het kader van OOW een stabiel financieringsregime WW moet worden ingevoerd en wil niet de kans lopen dat het financieringsregime binnen enkele jaren na de invoering daarvan op belangrijke onderdelen gewijzigd zal moeten worden. Deze noodzakelijke stabiliteit wordt bereikt nadat de besluitvorming naar aanleiding van het vorenvermelde onderzoek zal hebben plaatsgevonden. Volgens planning moet dat onderzoek uiterlijk in het eerste kwartaal van 1998 zijn afgerond. In afwachting van het resultaat van het onderzoek naar aanleiding van de WAZ-nota en de besluitvorming van de ministerraad ter zake zal de WW voorlopig niet worden ingevoerd voor het overheids personeel. Over de invoering van de integrale WW (financiering, uitvoering en aanspraken) zal worden besloten mede op basis van de rapportage van bovengenoemd onderzoek.

Het vorenstaande is conform het advies van de Raad uiteengezet in paragraaf 3.3.3. van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

3. In artikel 1, onder c, van het wetsvoorstel wordt een begripsomschrijving gegeven van de term beroepsmilitair. Aangezien het wetsvoorstel voor een belangrijk deel ook ziet op gewezen beroepsmilitairen, zou tevens een begripsomschrijving van deze term, zoals ook is geschied in artikel A 1 van de Algemene militaire pensioenwet, moeten worden toegevoegd.

3. De Raad lijkt ervan uit te gaan dat de voorgestelde Wet OOW mede betrekking heeft op de gewezen beroepsmilitair als zodanig. Dat is niet juist. De werknemersverzekeringen worden ingevolge dit wetsvoorstel namelijk alleen van toepassing verklaard op bepaalde groepen gewezen beroepsmilitairen. Te weten de gewezen beroepsmilitairen die op de dag voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde Wet OOW uit hoofde van hun voormalige dienstbetrekking als beroepsmilitair recht hebben op:

- bezoldiging of uitkering ingeval van ziekte;
- een arbeidsongeschiktheidspensioen;
- een uitkering overeenkomstig de normen van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) in de zin van het Algemeen militair ambtenarenreglement (Amar); of
- een wachtgeld.

Deze omschrijving is materieel onder meer in artikel 7 van de voorgestelde Wet OOW opgenomen.

Bovendien heeft de omschrijving van de gewezen beroepsmilitair sec in artikel AE1, onderdeel g, van de Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet) na de wijziging van die wet ingevolge de voorgestelde Wet OOW uitsluitend betekenis in het kader van de Amp-wet.

Een afzonderlijke definitie van de gewezen beroepsmilitair sec behoeft dan ook niet te worden opgenomen in de voorgestelde Wet OOW.

Opgemerkt wordt nog dat in dit wetsvoorstel om soortgelijke redenen als bovenvermeld evenmin een definitie van de gewezen overheidswerknemer sec is opgenomen. In dit verband wordt aangesloten bij de Wet privatisering ABP. In die wet is eerder al om soortgelijke redenen als bovengenoemd afgezien van het afzonderlijk binnen die wet omschrijven van de gewezen overheidswerknemer sec. Het ligt voor de hand de bij die wet in dit verband gemaakte keuze in het kader van de voorgestelde Wet OOW te handhaven.

4. In artikel 1, onder d, van het wetsvoorstel is de zinsnede «of een overeenkomstige bepaling van een soortgelijke regeling» beide keren, mede gelet op het ontbreken van een toelichting hierop, te weinig bepaald. Dit geldt eveneens voor de zinsnede «of daarmee vergelijkbare regelingen» in artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het verdient uit een oogpunt van hanteerbaarheid van regelgeving aanbeveling in het voorstel van wet expliciet aan te geven, bijvoorbeeld in een begripsbepaling, welke artikelen van welke regelingen hiermee worden bedoeld.

4. In artikel 1, onderdeel d, van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel (artikel 1, onderdeel e, van het wetsvoorstel zoals dat wordt ingediend bij de Tweede Kamer), wordt ter definiëring van het begrip «bezoldiging of uitkering in geval van ziekte» aangesloten bij de definiëring in artikel 39 onderscheidenlijk artikel 42 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR). Er is voor gekozen om noch in artikel 1, onderdeel e, noch in artikel 5, eerste lid, van het wetsvoorstel een opsomming te geven welke artikelen van welke regelingen binnen de overheid worden bedoeld. Dat is niet doenlijk. Elk bevoegd gezag is in beginsel zelf verantwoordelijk voor zijn eigen rechtspositieregeling, hetgeen niet alleen betekent dat er vele rechtspositieregelingen zijn, maar ook dat er differentiatie mogelijk is. Vandaar dat in artikel 1, onderdeel e, van de voorgestelde Wet OOW is aangegeven dat onder het begrip «bezoldiging of uitkering in geval van ziekte» ook vallen die begrippen die niet alleen vergelijkbaar zijn met genoemde artikelen van het ARAR, maar die ook onderdeel uitmaken van een soortgelijke regeling als het ARAR. Met andere woorden: doel, aard en strekking van het betreffende artikel moeten dezelfde zijn als die van artikel 39 van het ARAR onderscheidenlijk artikel 42 van die regeling; de bewoordingen kunnen afwijken.

5. De begripsomschrijving van de term deeltijdfactor in artikel 1, onder e, van het wetsvoorstel en in de toelichting op dit artikel komen niet overeen. Het artikel gaat uit van het salaris en de toelichting van het aantal uren. Het artikel en de toelichting daarop dienen op elkaar te worden afgestemd.

5. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de toelichting op artikel 1, onderdeel f, van de voorgestelde Wet OOW zoals dat wordt ingediend bij de Tweede Kamer (artikel 1, onderdeel e, van het voorstel zoals dat naar de Raad is verzonden), betreffende de deeltijdfactor, in overeenstemming gebracht met de tekst van die bepaling. De toelichting gaat nu eveneens uit van het salaris.

6. Ingevolge artikel 27, tweede lid, van het wetsvoorstel maken de vermogensbestanddelen van het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel, die ingevolge het eerste lid zijn overgegaan, deel uit van de sectorale arbeidsongeschiktheidskas van de Nieuwe Bedrijfsvereniging voor de Overheid, overeenkomstig artikel 76, tweede lid, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Dit artikel vraagt om verduidelijking, daar artikel 76, tweede lid, WAO niet spreekt over een sectorale arbeidsongeschiktheidskas.

6. De Raad heeft bij zijn opmerking bij de toelichting van het inmiddels tot artikel 43, tweede lid, vernummerde artikel 27, tweede lid, gevraagd om verduidelijking aangezien artikel 76, tweede lid, van de WAO niet spreekt over een sectorale arbeidsongeschiktheidskas. De reden om destijds in genoemd

artikel 27 te spreken van een dergelijke kas was gelegen in de verwachting dat het toen vigerende voorstel van Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsregelingen (Wet Pemba) zou leiden tot een WAO-financieringssysteem waarbij sprake zou zijn van sectorale arbeidsongeschiktheidskassen. Inmiddels is bij het thans voorliggende voorstel van Wet OOW rekening gehouden met het gewijzigde voorstel van Wet Pemba zoals dat aan de Eerste Kamer ter behandeling is aangeboden. Gelet op de huidige stand van de Wet Pemba is er voor gekozen om in de Wet OOW uit te gaan van een situatie waarin de Wet Pemba per 1 januari 1998 van kracht is. Dat betekent dat het vermogen van FAOP per die datum wordt verdeeld tussen het Arbeidsongeschiktheidsfonds en de Arbeidsongeschiktheidskas, bedoeld in artikel 76 van de WAO zoals dat artikel na de Wet Pemba komt te luiden.

7. In artikel 29 van het wetsvoorstel is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van hoofdstuk I nadere en zo nodig afwijkende regels worden gesteld. Naar het oordeel van de Raad is deze delegatiebepaling te ruim geformuleerd. Bovendien is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot de overige delegatiebepalingen in hoofdstuk I (te weten de artikelen 5, zevende lid, 9, tweede lid, 13, twaalfde lid, 23, achtste lid, 24, eerste lid, 30 en 31) en tot paragraaf 1.3 van de memorie van toelichting waarin staat vermeld dat afwijkende regels die een structureel karakter hebben zo spoedig mogelijk op wetsniveau zullen worden opgenomen. De redactie van de bepaling dient te worden herzien, waarbij rekening dient te worden gehouden met de aanwijzingen 25 en 32 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). In elk geval zou in de toelichting de noodzaak van een algemene delegatiebepaling als voorgesteld in artikel 29 van het wetsvoorstel, naast de bijzondere delegatiebepalingen, nader moeten worden aangegeven.

7. Het advies van de Raad om in de toelichting de noodzaak aan te geven van een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 45 van de voorgestelde Wet OOW zoals dat wordt ingediend bij de Tweede Kamer (artikel 29 van het voorstel zoals dat naar de Raad is verzonden), is opgevolgd. Tevens is de tekst van de bepaling en de toelichting in overeenstemming gebracht met de door de Raad genoemde aanwijzingen 25 en 32.

Ter zake kan het volgende worden opgemerkt. Gelet op de gevarieerdheid van de gevallen die bij de feitelijke uitvoering van deze wet naar voren kunnen komen en die op voorhand niet zijn voorzien, is het gewenst om bij de overgang naar de werknemersverzekeringen en de aanverwante regelingen de mogelijkheid te hebben waar noodzakelijk bij algemene maatregel van bestuur nadere en tijdelijk afwijkende regels te stellen. Indien het noodzakelijk is om tijdelijk van de wet afwijkende regels te stellen, dient zo spoedig mogelijk daarna wetswijziging te worden geïnitieerd. Dit artikel strekt daartoe. Een dergelijke algemene maatregel van bestuur zal in voorkomend geval op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de minister of de ministers wie het mede aangaat tot stand worden gebracht.

8. Uit de toelichting op de artikelen 30 en 31 van het wetsvoorstel blijkt dat deze artikelen ertoe strekken de mogelijkheid te bieden om de oude uitkeringen ingevolge het Besluit Werkloosheid onderwijs- en onderzoekpersoneel (BWO) formeel zoveel mogelijk gelijk te stellen met uitkeringen ingevolge de WW in een aantal situaties waarin toepassing van de WW aan de orde is. Dit om onder meer te kunnen bereiken dat het financieringsregime van de WW ook van toepassing is op de BWO-rechten, zodat de BWO-rechten bekostigd zullen worden ten laste van de fondsen van de WW en in de premiestelling voor de WW rekening wordt gehouden met de uitgaven ingevolge het BWO. Zoals uit de toelichting blijkt, betreft het hier alleen het WW-conforme deel van de BWO-lasten en dus niet het boven de WW uitgaande deel. Dit onderscheid blijkt echter niet uit de tekst van artikel 30 zelf. Evenmin biedt de tekst van het artikel een basis voor de in de toelichting gestelde noodzaak tot het «benaderen» van het WW-conforme deel van de BWO-lasten. Mede gelet op aanwijzing 214 Ar, verdient het aanbeveling dat het artikel wordt afgestemd op de toelichting.

8. In de materie van artikel 30 van de voorgestelde Wet OOW zoals dat naar de Raad van State is verzonden, wordt in het bij de Tweede Kamer in te dienen

voorstel op de volgende wijze voorzien. In artikel 52 van dit voorstel is opgenomen dat in de WW een nieuw artikel 97a wordt opgenomen. Die bepaling biedt de grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen welk deel van de zogenoemde oude, vanwege de fasering op een later moment onder de WW te brengen wachtgelden voor rekening van de WW-fondsen (met premiebetaling) kan worden gebracht. Bij de formulering van de betreffende bepaling is rekening gehouden met de opmerkingen van de Raad naar aanleiding van het vorengenoemde artikel 30.

Opgemerkt wordt nog dat hetgeen beoogd was te regelen in artikel 31 van het voorstel zoals dat naar de Raad is verzonden, overbodig is geworden en daarom is komen te vervallen.

9. In artikel 32, onder B, van het wetsvoorstel moet een nadere bepaling worden opgenomen, daar artikel 629 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW) thans nog artikel 1638c van Boek 7A BW is. De Vaststellingswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (Arbeidsovereenkomst) en daarmee artikel 629 van Boek 7 BW is immers nog niet in werking getreden.

9. De Vaststellingswet titel 7.10 Burgerlijk Wetboek (Arbeidsovereenkomst) is weliswaar nog niet in werking getreden maar wel door de beide kamers der Staten-Generaal aangenomen en gepubliceerd in het Staatsblad. De datum van inwerkingtreding van die wet is bij koninklijk besluit op 1 april 1997 gesteld (Stb. 1997, 37). Alsdan zal artikel 629 van Boek 7 Burgerlijk Wetboek in werking zijn getreden vóór de beoogde inwerkingtreding van de voorgestelde Wet OOW. Een nadere bepaling in het tot artikel 46, onderdeel C, vernummerde artikel 32, onderdeel B, van de voorgestelde Wet OOW is aldus niet noodzakelijk.

10. Bij artikel 34, onder D, van het wetsvoorstel ontbreekt een toelichting; ten minste zou moeten worden aangegeven waarom in artikel 21, derde lid, onderdeel a, WW onderdeel f, h, of k wordt vervangen door onderdeel e, g, of j, nu het corresponderende artikel niet wordt gewijzigd.

10. Artikel 34, onderdeel D, van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad is voorgelegd, dient bij nader inzien te vervallen. In artikel 19 van de WW, waarnaar artikel 21, derde lid, onderdeel a, van de WW verwijst, wordt, zoals de Raad terecht constateert, immers geen wijziging aangebracht en dus is het genoemde artikelonderdeel overbodig.

11. De toelichting op artikel 38 van het wetsvoorstel zou, mede gelet op aanwijzing 79 Ar, een aanduiding moeten geven welke artikelen van de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen voorzien in het daar gestelde.

11. Het tot artikel 58 vernummerde artikel 38 van de voorgestelde Wet OOW is in die zin aangepast dat afgezien wordt van het daarin oorspronkelijk opgenomen vervallen van artikel 10 van de Wet voorzieningen gehandicapten. Dit, omdat dat artikel na de invoering van de Wet OOW nog toepassing kan vinden voor de Minister van Defensie in verband met specifieke, op de algemene voorzieningen aanvullende voorzieningen voor militair personeel. De aangepaste toelichting maakt geen melding van bepalingen ingevolge de Osv 1997 die in de onderhavige materie zouden voorzien, omdat de Osv 1997 niet in de bedoelde materie voorziet.

12. In het algemene deel van de toelichting op artikel 48 van het wetsvoorstel wordt gesteld dat voor het dienstplichtig militair personeel er voor is gekozen de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen te handhaven. De Raad adviseert deze keuze van een deugdelijke motivering te voorzien dan wel ook dit personeel onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen te brengen.

12. Met betrekking tot de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening militairen (Wamil), wordt in het wetsvoorstel niet gekozen voor het onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen brengen van het dienstplichtig militair personeel. De voornaamste reden voor deze keuze is het beoogde, blijvend afwijkende financieringsregime voor de Wamil. De Wamil dient namelijk een ten laste van de begroting van Defensie bekostigde

voorziening te blijven. Dat afwijkende financieringsregime zou ingeval van het onder de werknemersverzekeringen brengen van het dienstplichtig militair personeel moeten worden opgenomen in de werknemersverzekeringen. Een dergelijke invulling heeft uit een systematisch oogpunt niet mijn voorkeur. Ook bij de besluitvorming over de voorstellen inzake de financiering van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in het kader van de voorgestelde Pemba is ervoor gekozen de Wamil als een afzonderlijke regeling te beschouwen en als zodanig buiten de voorgestelde Pemba te laten. Daarnaast zijn er nog andere redenen van meer wetgevingstechnische aard om de Wamil in stand te laten. Conform het advies van de Raad, is de toelichting op het tot artikel 71 vernummerde artikel 48 van de voorgestelde Wet OOW in de vorenvermelde zin uitgebreid. Opgemerkt wordt dat daarbij tevens rekening is gehouden met de opmerkingen van het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica) over de onderhavige bepaling in zijn advies van 16 oktober 1996 over de voorgestelde Wet OOW.

13. De Raad vraagt zich af of de zinsnede «bedoeld in artikel E 6» in artikel 48, onder A, van het wetsvoorstel wel bij het aanvullend diensttijdspensioen hoort. Het lijkt meer voor de hand te liggen dat dit bij het arbeidsongeschiktheidspensioen hoort.

13. Het arbeidsongeschiktheidspensioen, bedoeld in artikel E 6 van de Amp-wet, wordt bepaald door de mate van arbeidsongeschiktheid en de diensttijd, zodat de relatie met het aanvullend diensttijdspensioen in het voorgestelde artikel A 6, eerste lid, onderdeel a, van de Amp-wet niet kan worden gemist. De onduidelijkheid in dezen is weggenomen door een aanpassing van de redactie van het tot artikel 71, onderdeel A, vernummerde artikel 48, onderdeel A, van de voorgestelde Wet OOW.

14. In artikel 48, onder J, van het wetsvoorstel is niet bepaald wie in het nieuwe artikel E 11, derde lid, onder e, van de Algemene militaire pensioenwet (Amp-wet) de gevallen bepaalt die bijzonder van aard zijn en waarbij een verhoogd risico aanwezig is. Dit dient te worden aangegeven.

14. In navolging van het advies van de Raad is in het tot artikel 71, onderdeel J, vernummerde artikel 48, onderdeel J, van de voorgestelde Wet OOW aangegeven wie de gevallen bepaalt die bijzonder van aard zijn en waarbij een verhoogd risico aanwezig is.

15. In de toelichting op artikel 48, onder X, van het wetsvoorstel wordt niet aangegeven welke de relatie is tussen artikel T 6 van de Amp-wet en het onderhavige artikel. De Raad adviseert dit alsnog te doen.

15. Gebleken is dat de tekst van de toelichting op artikel 48, onderdeel X, van de voorgestelde Wet OOW zoals die aan de Raad is voorgelegd, onjuiste aanduidingen bevat. Inhoudelijk betreft het de relatie tussen artikel 48, onderdeel W, van de voorgestelde Wet OOW zoals die aan de Raad is voorgelegd en artikel T 1 van de Amp-wet. In verband met een recente wijziging van het Besluit procedure geneeskundig onderzoek heeft artikel 48, onderdeel W, van de voorgestelde Wet OOW zoals die aan de Raad is voorgelegd zijn betekenis verloren en is dat onderdeel om die reden uit het wetsvoorstel vervallen. De toelichting op artikel 48, onderdeel X, van de voorgestelde Wet OOW zoals voorgelegd aan de Raad, spoorde niet met de inhoud van die bepaling en is om die reden geschrapt.

16. In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de huidige Organisatiewet sociale verzekeringen. Zodra een wetsvoorstel inzake de nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen is ingediend bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zal het onderhavige wetsvoorstel daaraan worden aangepast, aldus de toelichting.

De Raad gaat ervan uit dat, indien dit tot ingrijpende wijzigingen leidt, het wetsvoorstel nogmaals bij hem aanhangig zal worden gemaakt.

16. De voorgestelde Wet OOW is inmiddels aangepast aan de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997) en de Invoeringswet

Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (IOsv 1997). De wijzigingen in het wetsvoorstel OOW zijn van redactionele aard.

17. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

17. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn verwerkt in het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer wordt ingediend, met uitzondering van het volgende punt.

Omdat in het voorliggende wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen als artikel 26 van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel, is het niet meer nodig om de redactionele opmerkingen van de Raad terzake van die bepaling te verwerken.

In de voorgestelde Wet OOW zijn ook nog wijzigingen aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad. De voornaamste wijzigingen betreffen het volgende.

In het wetsvoorstel is een gewijzigd invoeringsscenario opgenomen. Dit enerzijds met het oog op het scheppen van ruimte voor verbeteringen in de uitvoering van de bestaande regelingen en anderzijds om redenen van beperking van de risico's die aan de invoering van OOW zijn verbonden. Ondergetekende meent dat omwille van de risicoreductie gekozen moet worden voor een gefaseerde invoering. Invoering van de integrale OOW levert onaanvaardbare risico's voor de uitvoering op. De door ondergetekende voorgestelde fasering is in paragraaf 3.6. van het algemeen deel van de memorie van toelichting uiteengezet.

Daarnaast zijn wijzigingen aangebracht naar aanleiding van het voren- genoemde advies van het Tica en het advies van de Raad voor het overheids- personeelsbeleid (ROP) van 17 oktober 1996 inzake de voorgestelde Wet OOW. In de paragrafen 2.2. en 2.3. van het algemeen deel van de memorie van toelichting en op de betreffende plaatsen in de artikelsgewijze toelichting is nader aangegeven welke wijzigingen dit betreft.

Verder is ondergetekende tot de conclusie gekomen dat de omschrijving van de aard en strekking van het in de voorgestelde Wet OOW opgenomen overgangsrecht in de memorie van toelichting zoals die aan de Raad is voorgelegd, niet juist is en aanleiding kan geven tot misverstanden. In de oorspronkelijke memorie van toelichting is het overgangsrecht van de voorgestelde Wet OOW namelijk beschreven in termen van conversie ofwel omzetting van oude rechten (dat wil zeggen de op de dag voorafgaande aan de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde Wet OOW bestaande rechten) in nieuwe rechten op grond van de wettelijke werknemers- verzekeringen (in voorkomend geval aangevuld met nieuwe bovenwettelijke rechten). Dit kan de indruk wekken dat de voorgestelde Wet OOW de beëin- diging van de bedoelde oude rechten en de omzetting daarvan in de bedoelde nieuwe rechten tot oogmerk danwel tot gevolg heeft. Dit is nadrukkelijk niet het geval. De voorgestelde Wet OOW beëindigt geen oude rechten en zet ook geen oude rechten om in nieuwe rechten. Wat wel door de voorgestelde Wet OOW wordt beoogd, is de toekenning van nieuwe, op de wettelijke werknemersverzekeringen gebaseerde rechten aan personen die op de dag voorafgaande aan de invoeringsdatum in het genot zijn van een oud recht als vorenbedoeld en die op die invoeringsdatum nog in het genot van dat recht zijn of zouden zijn geweest indien de voorgestelde Wet OOW niet in werking zou zijn getreden. De invloed van de voorgestelde Wet OOW op de lopende oude rechten wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld, maar moet worden bepaald door het bevoegde gezag terzake van die oude rechten. Hierbij wordt in de regel gestreefd naar de totstandkoming van nieuwe, zoveel mogelijk naadloos op de wettelijke werknemersverzekeringen aansluitende, boven- wettelijke regelingen. Aangezien het hierbij om arbeidsvoorwaardelijke rechten gaat, zal het terzake bevoegde gezag over de uit OOW voortvloeiende wijzigingen van de betreffende oude regeling alsmede over de invoering van een nieuwe, op OOW gebaseerde bovenwettelijke regeling, te worden overlegd met de centrales van overheidspersoneel.

De voorgestelde Wet OOW beëindigt overigens wel de oude rechten op WAO-conforme uitkering op grond van de Wet privatisering ABP en zet die oude rechten om in uitkeringen op grond van de WAO. Met de invoering van de WAO komt de WAO-conforme regeling immers te vervallen (vergelijk artikel 69 van de voorgestelde Wet OOW zoals die wordt ingediend bij de Tweede Kamer).

In de in hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel opgenomen artikelen over de toepassing van de Ziektewet ten aanzien van de oude gevallen is de omschrijving van degenen die recht verkrijgen op een ziekgeld op grond van die wet in overeenstemming gebracht met artikel 29, tweede lid, van die wet. In de oorspronkelijke omschrijving zoals voorgelegd aan de Raad, ontbraken ten onrechte enkele groepen.

Tevens is het artikel betreffende de wijziging van de Amp-wet redactioneel verbeterd en inhoudelijk gewijzigd. In het Sectoroverleg Defensie is in december 1996 overeenstemming bereikt over de nieuwe tekst.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge u, mede namens mijn ambtgenoot van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Staatssecretaris van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 27 november 1996, no. W04.96.0332, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Wetsvoorstel

- De hoofdstukken Arabisch nummeren (aanwijzing 97 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)).
- In artikel 1, onder k, «een regerende Koning of Koningin», gelet op de in de Grondwet gebezigde terminologie, vervangen door: de Koning.
- In de artikelen 3, eerste lid, 4, eerste lid, en 12, eerste lid, «tot aan» vermijden (aanwijzing 65 Ar).
- In artikel 12, eerste lid, onder d, de desbetreffende artikelen uit het Algemeen militair ambtenarenreglement noemen (aanwijzing 79 Ar).
- In artikel 15, onder a, de tweede maal «artikel 12, eerste lid, onderdeel c» vervangen door: artikel 12, eerste lid, onderdeel d.
- In artikel 26, tweede lid, in de aanhef «Het niveau» vervangen door: De hoogte en de duur. Voorts in onderdeel b na «een andere uitkomst» toevoegen: ten aanzien van de hoogte en de duur van de aanvulling.
- In artikel 33, onder B, dient tevens te worden bepaald dat in het nieuwe artikel 7, onderdeel d, van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering de komma tussen «bedrijfsvereniging» en «van de Wet Werkloosheidsvoorziening» wordt vervangen door: of.
- In artikel 33, onder G, onderdeel 2, gelet op kamerstukken II 1996/97, 24 441, nr. 7, «het Algemeen burgerlijk pensioenfonds» vervangen door: het Fonds arbeidsongeschiktheidsverzekering overheidspersoneel, bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Wet financiële voorzieningen privatisering ABP.
- In artikel 48, onder W, aanwijzing 30, eerste lid, Ar in acht nemen.
- In artikel 49 «Amp-wet» voluit schrijven.

Memorie van toelichting

- Bij de verwijzing naar parlementaire stukken nauwkeurig aanwijzing 219, tweede lid, Ar in acht nemen.
- De afkorting OOW de eerste maal verklaren (aanwijzing 60 Ar).
- Nauwkeurig een vindplaats aangeven van de uitgebrachte adviezen (aanwijzing 219, eerste lid, Ar).
- In paragraaf 1.2 ook het advies van de Ziekenfondsraad van 24 februari 1994 vermelden (aanwijzing 213 Ar).
- In de toelichting op artikel 23, derde lid, na «de artikelen 3 tot en met 9, 11 tot en met 17 en 19» ook artikel 24 noemen.
- In de toelichting op artikel 25 «know how» vermijden (aanwijzing 57 Ar).
- In de toelichting op artikel 35 «paragraaf 3» telkens vervangen door: paragraaf 4.
- In de toelichting op artikel 36 lijken woorden te zijn weggevallen.
- In de toelichting op artikel 41 «artikel XV, zesde lid,» vervangen door: artikel XV, zevende lid,.