

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2002

Nr. 60

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 mei 2002

1. Inleiding

Het kabinet heeft medio 2000 besloten dat de gewezen overheids- en onderwijswerknemers met recht op wachtgeld met ingang van 1 januari 2003 onder de werking van de Werkloosheidswet (WW) zullen worden gebracht. Dit besluit maakt onderdeel uit van de operatie «overheids-personeel onder de werknemersverzekeringen» (OOW). Die operatie is gericht op zowel het actieve als het inactieve personeel van de overheids- en onderwijssectoren. De toepassing van de WW op de wachtgelders van overheids- en onderwijssectoren vormt de zogenaamde derde fase van de OOW. De eerste fase van de OOW is in 1998 gestart met de invoering van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) voor actieve en inactieve overheids- en onderwijswerknemers. De WW en de Ziektewet (ZW) gelden sinds 1 januari 2001 voor het actieve personeel van overheid en onderwijs, hetgeen gerealiseerd is bij de zogenaamde tweede fase van de OOW. De gefaseerde invoering van de OOW is bewust gekozen om de operatie op verantwoorde en haalbare wijze te kunnen uitvoeren. Het gaat om een complexe operatie met aanzienlijke afbreukrisico's voor de uitvoering.

Op basis van nieuwe inzichten en feiten heeft het kabinet in mei 2002 het besluit uit 2000 heroverwogen. Het kabinet heeft op mijn voorstel, mede namens de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, besloten tot het afblazen van de derde fase van de OOW. In deze brief deel ik dit besluit aan u mee, onder vermelding van de argumenten die het kabinet tot dit besluit hebben gebracht.

2. Invoering fase 3 OOW niet haalbaar volgens planning

Door verschillende oorzaken is de voorbereiding van implementatie van fase 3 van de OOW niet volgens de oorspronkelijke planning verlopen. De organisatie die die voorbereiding moest doen, USZO, heeft tot nu toe niet of nauwelijks voorbereidingen voor fase 3 OOW kunnen treffen vanwege:

- niet-voorziene, complexe aanloopproblemen bij de uitvoering van de WW en ZW voor het actieve personeel; en
- een groter beslag op tijd en capaciteit voor de voorbereiding van de oprichting van het UWV.

Sinds 1 januari 2002 maakt USZO onderdeel uit van het UWV. Het UWV heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor fase 3 OOW. Aangezien het UWV mede in het licht van opgedane ervaringen een voorbereidingstijd van drie jaar noodzakelijk acht in verband met de complexiteit van de conversie, is invoering van fase 3 per 1 januari 2003 feitelijk onhaalbaar.

3. Uitstel van fase 3 OOW geen optie voor kabinet

Het kabinet heeft twee opties overwogen voor de verdere aanpak. De eerste optie is de invoering van fase 3 uit te stellen naar op zijn vroegst 1 januari 2005, de zogenoemde uitsteloptie. Het oogmerk van de uitsteloptie is dat al het overheids- en onderwijspersoneel, ook het inactieve deel daarvan, vanaf enig moment onder hetzelfde wettelijke regime van rechten en verplichtingen inzake werkloosheid en ziekte wordt gebracht. Daarmee wordt de OOW afgerond.

Om een aantal redenen heeft het kabinet niet gekozen voor de uitsteloptie. Het verschuiven van de invoeringsdatum voor fase 3 betekent dat de waarde van toepassing van de WW op de bestaande wachtgelders met het verschuiven van de datum steeds geringer worden. Dit, omdat de groep die daadwerkelijk nog een WW-uitkering zal kunnen krijgen, gelet op de gekozen overgangsbepalingen in de Wet OOW, met de tijd steeds kleiner wordt. In 2005 zal slechts een beperkt deel van de wachtgelders resteren waarvoor conversie naar de WW nog van betekenis zou kunnen zijn. Het grootste deel van de wachtgelders (volgens schatting van UWV-USZO circa 80%) zal in 2005 namelijk al zolang in het wachtgeld verblijven dat zij feitelijk geen WW-rechten en dus ook geen WW-plichten meer zullen hebben. Bij conversie vanaf 2006 of later neemt deze groep steeds verder af (van enkele duizenden tot enkele honderden gevallen). Daarmee neemt de praktische waarde van conversie naar de WW af naarmate de invoeringsdatum van fase 3 verder naar achteren wordt geschoven.

De uitsteloptie heeft verder nadelen die deze optie niet aantrekkelijk maken.

Om te beginnen houdt uitstel nu niet de garantie in dat fase 3 op een later moment wel verantwoord zal kunnen worden ingevoerd. De risico's van conversie van oud naar nieuw recht, enerzijds uitvoeringstechnische en anderzijds rechtmatigheidsproblemen, blijven bestaan en worden door het uitstel niet weggenomen. Daarmee bestaat de kans dat op een later moment wederom tot uitstel zou moeten worden besloten. Een tweede nadeel is dat de periode van onduidelijkheid over waar men aan toe is voor de betrokken groep wachtgelders verder wordt verlengd. Ik vind het gewenst dat deze mensen zo spoedig mogelijk duidelijkheid krijgen over waar ze aan toe zijn. Een derde nadeel betreft de door UWV geraamde hogere uitvoeringskosten WW/bovenwettelijk (circa € 1 mln per jaar), die bij uitstel zullen optreden in vergelijking met de situatie van afstel van fase 3 OOW.

104. Kabinet kiest voor afstel fase 3 OOW

Het kabinet heeft besloten tot afstel van fase 3 van de OOW. Dit houdt in dat fase 3 OOW geen doorgang vindt. De wachtgelders blijven onder de oude regelingen vallen en worden niet geconfronteerd met een voor de meeste van hen zinloze overgang naar de WW en het UWV. Deze aanpak levert tevens een besparing op uitvoeringskosten inzake de WW voor de overheidsen onderwijswerkgevers op. Bovendien houdt afstel in dat eenmalig een besparing op invoeringsuitgaven (gerelateerd aan fase 3) ter grootte van circa € 5,7 mln optreedt in het Uitvoeringsfonds voor de overheid.

In de bijlage bij deze brief treft u meer informatie aan over de oorzaken en achtergronden van de fase-3-problematiek, de overwogen oplossingsrichtingen, en de financiële en overige gevolgen van het genomen besluit.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries

1. Inleiding

In 2000 heeft het kabinet besloten dat per 1 januari 2003 de invoering van de zogenaamde derde fase van de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen (OOW) zou plaatsvinden. De derde fase van de OOW houdt in het kort de toepassing van de Werkloosheidswet (WW) en Ziektewet (ZW) op gewezen overheidswerknemers met een bestaand recht op wachtgeld («wachtgelders») in. De genoemde datum is vastgelegd in het Koninklijk besluit van 6 juni 2000 (Stb. 2000, 255). Voor de implementatie van fase 3 van de OOW is het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) verantwoordelijk. Het UWV heeft deze taak per 1 januari 2002 overgenomen van het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de uitvoeringsinstelling USZO.

Het UWV heeft te kennen gegeven dat de invoering van fase 3 OOW om primair uitvoeringstechnische redenen niet op 1 januari 2003 zal kunnen plaatsvinden. Naar aanleiding van deze melding heeft het kabinet overwogen wat er dient te gebeuren ten aanzien van de voorgenomen invoering van fase 3 OOW. Dat is uitgemond in de beslissing tot afstel van fase 3 OOW. Voordat wordt ingegaan op de argumenten die tot dat besluit hebben geleid, zal in deze bijlage eerst worden stilgestaan bij de voorgeschiedenis van deze operatie en de stand van zaken.

Eén opmerking vooraf: waar in deze bijlage wordt gesproken over «UWV-USZO» wordt de uitvoeringsinstelling USZO bedoeld die per 1 januari 2002 is opgegaan in het UWV en sindsdien onder de naam UWV-USZO de activiteiten van USZO heeft voortgezet, inclusief de voorbereiding van fase 3 OOW.

2. Eerdere besluitvorming inzake WW en ZW voor wachtgelders

Op 1 januari 1998 is de Wet OOW (Stb. 1997, 768) in werking getreden. Ingevolge die wet is het overheidspersoneel fasegewijs onder de werkingssfeer van de wettelijke werknemersverzekeringen gebracht. Als eerste fase is per 1 januari 1998 de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) van toepassing geworden. Per 1 januari 2001 is de tweede fase geïmplementeerd, te weten de invoering van de WW en de ZW voor het overheidspersoneel. Om primair uitvoeringstechnische redenen kon op laatstgenoemde datum nog niet worden overgegaan tot toepassing van de WW en de ZW op (gewezen) overheidswerknemers die op 31 december 2000 recht hadden op een wachtgeld, de zogenaamde bestaande wachtgelders. De bestaande wachtgelders zouden bij fase 3 onder de WW en de ZW worden gebracht. Bij koninklijk besluit (Stb. 1999, 354, laatstelijk gewijzigd bij Stb. 2000, 255) is vastgelegd dat fase 3 zou worden geïmplementeerd per 1 januari 2003. Tot die datum zouden de ambtelijke wachtgeldregelingen van kracht blijven voor deze gewezen werknemers. Vanaf die datum zouden zij door middel van wettelijk en sectoraal (bovenwettelijk) overgangsrecht onder respectievelijk de WW en de sectorale bovenwettelijke werkloosheidsregelingen worden gebracht.

Bij de implementatie van de OOW-operatie heeft voor het kabinet steeds voorop gestaan dat invoering van de OOW alleen kan geschieden als dat uitvoeringstechnisch verantwoord is. Deze aanpak heeft steeds op instemming van de beide kamers der Staten-Generaal kunnen rekenen. De omzetting van de bestaande wachtgelders naar de WW is in de verschillende stukken die over OOW naar de Tweede Kamer zijn gezonden steeds als risicovol aangemerkt, in uitvoeringstechnische zin alsmede uit

oogpunt van rechtmatigheid. De keuze om de wachtgelders niet tegelijkertijd met het actieve personeel onder de WW te brengen (per fase 2) maar twee jaar later (per fase 3), is in het kader van de Aanpassingswet OOW gemaakt juist ter beperking van de conversierisico's. Eerder werd ingeschat dat een periode van twee jaar na invoering van fase 2 nodig zou zijn voor het voorbereiden en implementeren van de fase 3. Vandaar de keuze in 2000 om de WW gefaseerd in te voeren.

De bestaande wachtgelders zouden tot fase 3 OOW onder de werking van de ambtelijke wachtgeld- of ontslaguitkeringsregelingen blijven vallen. Een aanzienlijk deel van de bestaande wachtgelders (circa 1/3e deel) is tot op dit moment niet in uitvoering bij UWV-USZO, het resterende deel is dat wel. De niet onder UWV-USZO vallende wachtgelders worden uitgevoerd door de voormalige werkgevers zelf. Deze werkgevers, die hoofdzakelijk bij de decentrale openbare lichamen, de politieregio's en de zogenoemde «negende sector» (ZBO's en privaatrechtelijke lichamen) zijn te vinden, worden in het kader van OOW aangeduid als «zelfdoeners». Toepassing van de WW op de wachtgelders van deze zelfdoeners zou een administratieve overdracht van dossiers aan UWV-USZO betekenen (de zogenaamde «intake»).

In politiek-bestuurlijk opzicht is de Minister van BZK eerst-verantwoordelijke binnen het kabinet voor de beslissing tot wel of niet invoeren van de verschillende fasen van de OOW, dus ook wat fase 3 betreft. Deze minister deelt deze verantwoordelijkheid overigens met de Minister en Staatssecretaris van SZW in verband met hun verantwoordelijkheid binnen het kabinet voor de uitvoering van de WW en de ZW.

3. Invoering fase 3 volgens UWV-USZO niet mogelijk per 1 januari 2003

UWV-USZO heeft ultimo 2001 gemeld dat implementatie van fase 3 van de OOW niet haalbaar zal zijn op de geplande datum van 1 januari 2003. Door verschillende uitvoeringstechnische oorzaken was UWV-USZO niet in staat om tijdig te beginnen met de bedoelde voorbereiding.

Een belangrijke oorzaak voor de vertraging ligt in de aanloopproblemen die UWV-USZO in 2001 heeft ondervonden bij de toepassing van de WW op nieuwe gevallen. Door deze niet-voorzien aanloopproblemen is de beperkte capaciteit die voor invoering van de WW beschikbaar was bij UWV-USZO volledig nodig geweest voor de stabilisatie van de WW-uitvoering. De problemen betreffen met name het ICT-gerelateerde deel van de uitvoering. UWV-USZO heeft de nodige verbeteracties voorbereid en deels reeds uitgevoerd.

Door de noodzakelijke verbeteracties bij de reguliere WW-uitvoering, die in ieder geval tot mei 2002 belopen, heeft UWV-USZO geen capaciteit kunnen inzetten voor de voorbereiding van fase 3 OOW.

Een tweede oorzaak betreft de voorbereiding op de invoering van de SUWI-operatie. UWV-USZO heeft meer tijd moeten steken in de voorbereiding van de UWV-vorming dan in 2000 ingeschat. Dit heeft eveneens geleid tot het niet al in 2001 kunnen inzetten van voldoende capaciteit ter voorbereiding van fase 3.

Verder wordt ingeschat dat de komende tijd nog veel tijd en capaciteit ingezet zal moeten worden voor de verdere vorming en uitbouw van de UWV-organisatie. Het feit dat 2002 een overgangsjaar is voor het UWV maakt het volgens UWV-USZO niet realistisch om te denken dat het UWV in dat jaar de conversie kan uitvoeren naast alle andere activiteiten waarvoor het staat.

Vanwege de tijd die in deze aanlooppromen is gestoken, is UWV-USZO tot nu toe slechts in oriënterende zin aan de voorbereiding toegekomen. Aangezien voor de voorbereiding volgens de meest recente inzichten van UWV-USZO drie jaar nodig zal zijn, is invoering van fase 3 OOW per 1 januari 2003 onhaalbaar.

De voorbereidingsperiode van drie jaar is volgens UWV-USZO als volgt opgebouwd:

- businessanalyse en informatie-analyse: een jaar;
- realisatie van de functionele wijzigingen aan de uitvoeringssystemen: anderhalf jaar;
- doorvoeren van de conversiegevallen: half jaar.

Versnelling of verkorting van de voorbereidingsperiode is volgens UWV-USZO niet mogelijk omdat daarvoor, ook in UWV-verband, de capaciteit ontbreekt.

4. Opties ten aanzien van fase 3 OOW

Met UWV-USZO is het kabinet van mening dat er twee opties voor besluitvorming en verdere aanpak zijn. Namelijk:

- a. Fase 3 OOW verder uitstellen tot op zijn vroegst 1 januari 2005 (uitsteloptie).
- b. Fase 3 OOW definitief niet laten doorgaan (afsteloptie).

Bij de uitsteloptie kan worden opgemerkt dat een voorbereidingstijd van drie jaar in combinatie met een aanvang op zijn vroegst medio 2002 (te weten na besluitvorming door het kabinet) betekent dat invoering per 1 januari 2005 nu al onhaalbaar zou zijn. Aangezien dit soort complexe operaties bij voorkeur op 1 januari van een kalenderjaar moeten starten, zou 1 januari 2006 een meer reële datum zijn. UWV-USZO gaf echter aan dat uitstel niet betekent dat invoering op een later moment wel verantwoord zal kunnen plaatsvinden. Weliswaar betekent uitstel een verdere reductie van het aantal naar de WW om te zetten gevallen (in verband met natuurlijk verloop en tussentijdse uitstroom), maar het betekent niet dat de conversie minder risicovol wordt. Er moet dan immers nog steeds een dossieroverdracht van zelfdoeners aan UWV plaatsvinden. Er bestaat dus een kans dat op een later moment wederom tot verder uitstel zal moeten worden besloten.

De afsteloptie betekent voortzetting van de uitvoering van de wachtgeldregelingen tot het moment waarop geen rechten meer bestaan. Dit betekent op basis van de huidige uitzichten continuering van de wachtgeleidingsuitvoering tot circa 2016. Daarbij zal sprake zijn van een geleidelijke afname van het aantal wachtgelders. De wachtgeldsystemen moeten in principe gedurende deze periode in stand blijven, alhoewel denkbaar zou zijn dat op een bepaald moment sprake is van een zo gering aantal uit te voeren gevallen, dat overschakeling op een minder geautomatiseerde en minder ICT-intensieve uitvoering overwogen kan worden.

Overigens zou de uitsteloptie niet betekenen dat de wachtgeldsystemen na invoering van fase 3 zouden kunnen worden afgeschaft. Integendeel, ook in die optie zouden de wachtgeldsystemen vooralsnog in de lucht moeten blijven. Namelijk voor de uitvoering van het in de bovenwettelijke regelingen opgenomen overgangsrecht van de bestaande gevallen. Bij voorbeeld om in geval van herleving van de wachtgeldregeling een vergelijking te kunnen maken tussen oud en nieuw recht. Een tweede groep die in de wachtgeldsystemen achterblijft, betreft de zogenoemde garantie-wachtgelders. Dat zijn die wachtgelders die een wachtgeld op basis van een garantieregeling hebben. Vanwege deze garantie was al bij de

Aanpassingswet OOW geoordeeld dat conversie naar de WW niet zinvol zou zijn. Immers, eventuele sancties uit hoofde van de WW zouden vanwege de garantie niet van kracht kunnen zijn op het wachtgeld. De garantiewachtgelders waren om die reden door de wetgever vrijgesteld van bepaalde WW-verplichtingen (dat is gebeurd bij de Aanpassingswet OOW).

5. Financiële gevolgen

Over de financiële gevolgen van uitstel of afstel van fase 3 OOW heeft UWV-USZO het volgende bericht. Vanwege de veelal geldende garanties ten aanzien van hoogte en duur van de aanspraken, zullen de programma- of uitkeringslasten in beide opties gelijk zijn. De vaste kosten van het instandhouden van de wachtgeldsystemen zijn bij afstel licht hoger dan bij uitstel: circa € 0,4 mln hoger (per jaar).

Als echter ook rekening wordt gehouden met variabele kosten (personeel, huisvesting e.d.) levert afstel van fase 3 OOW per saldo lagere integrale uitvoeringskosten ten opzichte van uitstel op. Na conversie zal volgens UWV-USZO sprake zijn van in totaal hogere uitvoeringskosten, omdat de uitvoering van de WW en de bovenwettelijke regelingen complexer is dan de uitvoering van de wachtgeldregelingen. Die uitvoering vergt meer capaciteit. Ten tweede zijn de totale integrale uitvoeringskosten na conversie hoger, omdat de wachtgeldsystemen ook dan, om bovenvermelde redenen, operationeel moeten blijven.

De geschatte meerkosten van conversie na uitstel tegenover afstel bedragen circa € 1 mln (in 2005). In deze schatting zijn de kosten voor de wachtgelders van de zelfdoeners nog niet meegenomen, omdat die bij UWV-USZO niet bekend zijn. Het verschil in meerkosten zal daardoor naar verwachting hoger uitvallen, nog meer in het voordeel van afstel. Door een vanwege natuurlijk verloop afnemend bestand, zullen de uitvoeringskosten in de jaren na 2005 overigens geleidelijk afnemen.

UWV-USZO noemt als voordeel van afstel verder het vervallen van de gereserveerde, eenmalige kosten van conversie. Dit levert ten opzichte van de uitstelvariant een eenmalige besparing (bovenop de vorenvermelde besparing op uitvoeringskosten) op van circa € 5,7 mln die vrijvalt binnen het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo). Aangezien de invoeringsuitgaven destijds door de overheids- en onderwijswerkgevers gezamenlijk zijn opgebracht (in de vorm van niet aan hen terugbetaalde WW-premies over WAO-uitkeringen), heeft het kabinet besloten dat dit voordeel ten goede komt van de collectiviteit van overheids- en onderwijswerkgevers als premiebetalers aan het Ufo. In paragraaf 8 van deze bijlage wordt hier nader op ingegaan.

6. Oordeel en aanbeveling van UWV-bestuur

Het bestuur van het UWV heeft in februari 2002 schriftelijk aan de bewindslieden van SZW laten weten dat het de analyse van UWV-USZO onderschrijft. Invoering van fase 3 is ook volgens het UWV-bestuur niet haalbaar op de geplande datum. Daarnaast heeft het UWV-bestuur een voorkeur uitgesproken voor één van de door de USZO aangedragen opties. Het UWV-bestuur beveelt de afsteloptie aan.

Het UWV-bestuur komt tot deze aanbeveling op grond van de volgende overwegingen. Het UWV-bestuur kan niet garanderen dat uitstel tot op zijn vroegst 1 januari 2005 betekent dat implementatie van fase 3 op die latere datum daadwerkelijk en verantwoord zal kunnen plaatsvinden. Verbetering van de kwaliteit van de huidige uitvoering van de WW heeft om begrijpelijke redenen prioriteit. Een combinatie daarvan met de voorberei-

ding van fase 3 levert aanzienlijke afbreukrisico's op. Verder kan het UWV-bestuur niet de rechtmatigheid van de conversie garanderen. Dit betreft hoofdzakelijk de door UWV-USZO van de zelfdoeners over te nemen gevallen.

Nu verder uitstel volgens het UWV-bestuur geen perspectief biedt op het uitvoerbaar kunnen maken van fase 3, is de duidelijkheid voor cliënten en uitvoering naar het oordeel van het UWV-bestuur het best gediend met afstel.

7. Advies van de Regiegroep OOW

Alvorens een eigen oordeel te vormen over de door UWV naar voren gebrachte kwestie, hebben de Ministers van BZK en SZW en de Staatssecretaris van SZW advies van de Regiegroep OOW ingewonnen. De Regiegroep OOW is in 1997 ingesteld om de bewindslieden van BZK en SZW te adviseren over zaken betreffende de invoering van de OOW. In de Regiegroep OOW nemen ambtenaren van de ministeries van BZK en SZW deel, alsmede een vertegenwoordiging van de sectorwerkgevers overheid en onderwijs (VSO), de centrales van overheids personeel (SCO) en de bij de uitvoering betrokken instanties (UWV-USZO, IWI).

Gezien de onderbouwde analyse van UWV-USZO, gezien de financiële aspecten en gelet op het bestuurlijk oordeel van het UWV, heeft de Regiegroep OOW geadviseerd te besluiten tot afstel van fase 3 OOW.

8. Invoeringskosten OOW

Hiervoor is aangegeven dat afstel van fase 3 OOW eenmalige besparingen op invoeringsuitgaven oplevert. Ter toelichting daarop dient het volgende.

In het Ufo zijn middelen gereserveerd voor de kosten in verband met invoering van fases 2 en 3 OOW. Deze kosten omvatten kosten voor de invoering van de WW en de ZW en de bovenwettelijke regelingen, vergoeding van bovenmatige exploitatielasten WW/bovenwettelijk, alsook een bijdrage in de kosten van de zelfdoeners voor overdracht van dossiers aan UWV-USZO.

Het gaat om een bedrag ter grootte van circa € 58 mln dat op 1 januari 2001 in het Ufo is gestort. Deze gelden waren afkomstig uit de twee jaartranches van WW-premies over WAO-uitkeringen van overheids-werknemers (te weten de tranches 1999 en 2000). Ten laste van dit budget zijn in 2001 voor een bedrag van circa € 31 mln invoeringsuitgaven gedaan. In 2002 en 2003 zal naar verwachting nog circa € 18 mln aan dit budget worden onttrokken. Van het totale invoeringsbudget zal ultimo 2003 circa € 9 mln over zijn. Daaruit zouden de kosten van de conversie (fase 3 OOW) moeten worden voldaan, ter grootte van circa € 5,8 mln. Na conversie zou dan naar schatting circa € 3 mln in het Ufo overblijven van het invoeringsbudget OOW. Afstel van conversie betekent een eenmalige besparing in het Ufo van circa € 5,8 mln en een geschat eindsaldo van het invoeringsbudget OOW van circa € 9 mln.

Ingeval van afstel van fase 3 OOW vallen de voor conversie gereserveerde middelen vrij in het Ufo en kunnen die worden gebruikt voor de dekking van overige uitgaven ten laste van dat fonds. Aangezien de betreffende middelen afkomstig zijn uit premies die door alle overheidswerkgevers tezamen zijn opgebracht, ligt het voor de hand deze middelen nu zij niet meer nodig zijn voor fase 3 OOW ten bate van alle overheidswerkgevers tezamen te besteden. Het achterlaten van deze gelden in het Ufo is dan de meest voor de hand liggende aanpak. Op dit moment is nog niet te zeggen of dit tot premieverlaging voor het Ufo zal leiden en, zo ja, van

welke omvang. Dat hangt mede af van de overige lasten- en batenontwikkelingen van dat fonds. De premie voor het Ufo komt voor rekening van de overheidswerkgevers.

9. Reparatie nadelige gevolgen afstel fase 3 OOW voor rechtspositie wachtgelders

Afstel van fase 3 OOW betekent zonder nadere regeling dat de wachtgelders bepaalde aan de WW of ZW gekoppelde aanspraken of voorzieningen zouden mislopen. De belangrijkste hiervan zijn de zwangerschaps- of bevallingsuitkering ter hoogte van 100% van het dagloon, de WW-ervangende reïntegratieuitkering op grond van de Wet REA en de toeslagen op grond van de Toeslagenwet.

Het kabinet heeft geconstateerd dat de positie van de wachtgelders niet wijzigt als gevolg van het afstel. Op hen blijven dezelfde regelingen van toepassing als nu al gelden. Het kabinet heeft daarom besloten dat wettelijke reparaties niet aan de orde zijn en ook niet nodig zijn. Voor zover sociale partners bij overheid en onderwijs het wenselijk vinden om dergelijke aan de WW of ZW gekoppelde aanspraken of voorzieningen te repareren, kunnen zij zulks doen via de sectorale rechtspositieregelingen. De kosten van dergelijke reparaties komen derhalve voor eigen rekening van de betreffende sectoren.

Voor bepaalde zaken is echter wetgeving vereist om te voorkomen dat afstel van fase 3 OOW tot verslechtingen leidt voor wachtgelders. Het kabinet heeft besloten de volgende reparaties via wet- en regelgeving tot stand te brengen voor de wachtgelders.

1. De verplichte verzekering op grond van de WAO voor de bestaande wachtgelders zal ook na 1 januari 2003 worden gehandhaafd. Dit, om een verslechting voor de wachtgelders te voorkomen. Op dit moment is in een ministeriële regeling op basis van de WAO nog vastgelegd dat die verzekering per die datum komt te vervallen. Die bepaling moet dan ook worden aangepast.
2. De wachtgelders vallen op dit moment onder de werkingssfeer van de IOAW. Na afloop van hun wachtgeld hebben zij op grond van die wet tot hun 65-ste jaar dezelfde minimumuitkering als gewezen WW-ers. Het is de bedoeling deze regeling ook na 1 januari 2003 voort te zetten voor de wachtgelders. Dit vergt een technische wijziging van artikel 45b van de Wet OOW.
3. Tot op heden is het slechts bij zeer hoge uitzondering voorgekomen dat een overheidswerkgever wegens betalingsonmacht niet meer in staat is om een wachtgeld uit te betalen. Voor deze zeer uitzonderlijke gevallen is thans in de Wet OOW vastgelegd dat wachtgelders die dit overkomt zich bij de WW-uitvoerder kunnen melden voor toekenning van een WW-recht voor rekening van het Ufo. Het is uit rechtszekerheidsoogpunt gewenst om dit vangnet te blijven bieden aan wachtgelders, ook na afstel van fase 3. De betreffende bepaling in de Wet OOW (artikel 45c) dient daarop in technische zin te worden aangepast.
4. Gewezen overheids- en onderwijswerknemers die op 31 december 2000 recht hadden op een volledige WAO-uitkering (tenminste 80% arbeidsongeschikt) en die bij herkeuring op of na 1 januari 2001 gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard, krijgen op dit moment geen WW-recht maar een wachtgeld. Dat wachtgeld zou op 1 januari 2003 worden omgezet in een WW-uitkering. Door het afstel van fase 3 OOW blijven deze gevallen buiten de WW. Om uitvoeringstechnische redenen wordt conversie van deze groep wachtgelders niet overwogen. Daarentegen ligt het voor de hand dat voor eventuele toekomstige gevallen die van een volledige naar een gedeeltelijke WAO-uitkering worden afgeschat de WW wel wordt toegepast. Die gevallen zijn immers te vergelijken met nieuwe WW-gevallen. Deze WW-toepassing kan niet eerder dan dat de

daartoe strekkende wetswijziging (namelijk van de Aanpassingswet OOW) van kracht is geworden.

10. Bestuurlijk oordeel van het kabinet

Bij de totstandkoming van de Wet OOW heeft voor het kabinet voorop gestaan dat de WW (en de ZW) ook zouden moeten worden toegepast op de bestaande wachtgelders. Enerzijds om te voorkomen dat de uitvoering tot in lengte van jaren met twee verschillende systemen naast elkaar geconfronteerd zou worden. Anderzijds om te bereiken dat voor de wachtgelders dezelfde basisrechten en -verplichtingen, namelijk die van de WW, zouden gelden als voor nieuwe gevallen. Derhalve het zoveel mogelijk voorkomen van een (ongerechtvaardigd) onderscheid tussen beide groepen.

Inmiddels moet echter worden geconstateerd dat er op deze argumenten het nodige is af te dingen.

Op de eerste plaats is gebleken dat conversie naar de WW tegen eerdere verwachtingen in niet betekent dat de wachtgeldsystemen kunnen worden afgeschaft. Integendeel, volgens UWV-USZO zullen ook bij conversie naar de WW de wachtgeldsystemen «open gehouden» moeten worden om berekeningen te kunnen blijven uitvoeren ten einde te verzekeren dat WW niet minder bedraagt dan het wachtgeld van betrokkene.

Bovendien zijn er garantiewachtgelders waarvoor de WW niet zal gelden, los van de onderhavige discussie over het wel of niet door laten gaan van fase 3 OOW. Deze garantiewachtgelders (naar schatting ruim een derde van de totale wachtgeldpopulatie) blijven eveneens via de wachtgeldsystemen in uitvoering. Dit, terwijl eerder werd verondersteld dat de wachtgeldsystemen ook voor de garantiegevallen in het WW-systeem geïntegreerd zouden kunnen worden. Kortom, het is inmiddels duidelijk dat de aannames van uitvoering via één systeem door de feiten is achterhaald en derhalve niet meer relevant is.

Ook het bovengenoemde tweede argument voor conversie heeft bij nader inzien aan betekenis ingeboet. Voor een deel van de wachtgelders gelden immers al WW-conforme verplichtingen en sancties. Voor het deel van de wachtgelders dat nu nog niet onder het WW-conforme regime valt maar dat wel een zogenoemd garantiewachtgeld heeft, heeft invoering van de verplichtingen en sancties van de WW daarentegen geen effect en derhalve geen zin. Wat overblijft is een kleine groep wachtgelders die zonder invoering van fase 3 OOW buiten het WW-regime van verplichtingen en sancties blijft. Invoering van fase 3 OOW voor uitsluitend die groep is niet raadzaam. Dit, omdat de kosten van conversie voor uitsluitend die groep niet tegen de baten zullen opwegen. Bedacht moet namelijk worden dat conversie naar de WW op zijn vroegst per 1 januari 2005 mogelijk zal zijn. Aangezien de doelgroep van fase 3 OOW de op 31 december 2000 bestaande wachtgelders betreft, zal de gemiddelde looptijd van het wachtgeld in 2005 reeds de reguliere WW-duur hebben overtroffen. Volgens de Wet OOW wordt het WW-recht vastgesteld vanaf de datum ingang wachtgeld. Die ingangsdatum is dus voor alle gevallen van fase 3 OOW op 1 januari 2005 al ten minste vijf jaar geleden. Het reguliere WW-recht is maximaal zeven jaar voor werknemers die op de eerste werkloosheidsdag jonger zijn dan 57,5 jaar en maximaal zevenenhalf jaar voor 57,5 jarigen en ouder. Zo bezien, zal vaststelling van het WW-recht op 1 januari 2005 voor veel wachtgelders niet tot daadwerkelijke toekenning van WW-recht leiden. Conversie naar de WW op zijn vroegst per 1 januari 2005 heeft daarmee in grote mate het karakter van een papieren operatie.

De UWV-USZO heeft ter onderbouwing hiervan de volgende gegevens over het bij hen bekende wachtgeldbestand aangeleverd. Volgens haar opgave zullen er op 1 januari 2005 naar schatting nog circa 13 600 wachtgelders in haar bestand zitten. Uitgaande van de bij UWV-USZO bekende gegevens over ingangsjaar wachtgeld en geboortjaar/leeftijd, schat zij het aantal wachtgelders dat per 1 januari 2005 een WW-recht zou kunnen krijgen op totaal circa 2 900 gevallen. In het overgrote deel van deze gevallen zal het overigens om een beperkt recht (zes maanden tot een jaar) gaan. Ingeval fase 3 vanaf 1 januari 2006 zou worden ingevoerd, zouden die gevallen dan ook buiten de conversie komen te vallen. Slechts enkele honderden gevallen zullen een langerdurend WW-recht verkrijgen en dus nog worden meegenomen ingeval van een conversie vanaf 1 januari 2006 of later. Van de overige circa 10 700 gevallen (circa 80% van de doelgroep) wordt aangenomen dat zij geen WW-recht meer zullen krijgen bij conversie op 1 januari 2005 of later. Voor die gevallen heeft conversie geen betekenis.

In deze cijfers zijn overigens de wachtgelders van de zelfdoeners nog niet meegeteld. De UWV-USZO heeft daar geen cijfers over. Op basis van eerdere schattingen wordt dezerzijds aangenomen dat de verhouding in aantallen wachtgelders tussen enerzijds de USZO-populatie en anderzijds de zelfdoenerspopulatie ongeveer 2:1 bedraagt. Er is geen reden om aan te nemen dat in deze groep een naar verhouding groter aantal gevallen per 2005 in aanmerking zou kunnen komen voor WW-recht in vergelijking met het bestand van UWV-USZO. Daarom lijkt het niet nodig om te proberen deze populatie op dit moment beter in beeld te krijgen.

11. Beslissing kabinet tot afstel fase 3 OOW

De vorengenoemde overwegingen in combinatie met de oordelen van UWV en Regiegroep OOW brengen het kabinet tot het besluit tot afstel van fase 3 OOW. Doorslaggevend is enerzijds dat verder uitstel niet kan garanderen dat invoering op een later moment alsnog mogelijk zal zijn en anderzijds dat conversie op zijn vroegst per 1 januari 2005 niet meer dan een papieren operatie zal zijn. Het besluit tot afstel betekent verder dat de wachtgelders duidelijkheid krijgen over hun rechtspositie alsmede dat ook de uitvoeringsorganisatie weet waar zij aan toe is.