

HEROVERWEGINGSONDERZOEK

WACHTGELDEN

MEI 1991

**BEGROTINGSVOORBEREIDING 1992
DEELRAPPORT NR. 3**



Inhoudsopgave

SAMENVATTING	i
1. INLEIDING, OPZET EN UITGANGSPUNTEN	1
1.1. Taakopdracht en opzet van het rapport	1
1.2. Ontwikkelingen rond de werkloosheidsvoorziening ten behoeve van het overheidspersoneel	2
1.3. Werkloosheidsregelingen bij de overheid, het bedrijfsleven en de g+g-sector	4
1.4. Aantal wachtgelders, omvang wachtgelduitgaven en ijkpunt	8
1.5. Werkwijze	10
2. VERGELIJKING VAN WERKLOOSHEIDSREGELINGEN	12
2.1. Inleiding	12
2.2. De duur van de uitkering	12
2.3. De hoogte van de uitkering	17
2.4. Aanvullende voorzieningen	19
2.5. Anticumulatie van nieuwe inkomsten	22
2.6. Pensioenopbouw tijdens werkloosheid	24
2.7. Vereisten voor een uitkering en verplichtingen van de belang- hebbende	25
2.8. Sancties	26
2.9. Kwantificering van de geconstateerde verschillen	28
3. BELEIDSARIANTEN MET BETREKKING TOT AANSPRAKEN	31
3.1. Inleiding	31
3.2. Partiële aanpassingen van de wachtgeldregelingen	32
3.3. Invoering van een marktconforme wachtgeldregeling	36
3.4. Enkele kanttekeningen bij de opbrengst van de varianten	37
4. MAATREGELEN GERICHT OP HET VERKLEINEN VAN HET WERKLOOSHEIDSVOLUME	39
4.1. Inleiding	39
4.2. Afweging ontslagbesluit tegen wachtgeldkosten	39
4.3. Herplaatsing en bemiddeling voor ontslag	42
4.4. Maatregelen na ontslag	42
4.5. Mogelijke beleidsmaatregelen	45
BIJLAGEN	
1. Samenstelling van de werkgroep heroverweging wachtgeld	
2. Taakopdracht	
3. Vergelijking WW, RWB en UR	

4. Regelingen in verband met non-activiteit bij de overheid
5. Bovenwettelijke uitkeringen in de markt- en g+g-sector
6. Cijfervoorbeelden van verschillen in duur en hoogte uitkeringen in de marktsector en bij de overheid
7. Overzicht van de maatregelen voorgesteld in het kader van het project Reductie Wachtgelden
8. Gebruikte afkortingen

SAMENVATTING

1. Inleiding

De taak van de Werkgroep heroverweging wachtgelden is het inventariseren en onderling vergelijken van werkloosheidsregelingen voor het overheidspersoneel (inclusief het onderwijspersoneel) en die voor de werknemers in het bedrijfsleven en het op grond daarvan ontwikkelen van mogelijke versoberingsmaatregelen, die tot een vermindering van het beroep op de overheidsregelingen kunnen leiden. In de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht wordt erop gewezen dat de wachtgeldregelingen bij de overheid ten opzichte van gelijksoortige regelingen in het bedrijfsleven in het algemeen royaler zijn, met name voor wat betreft de duur van de uitkeringen. Op basis van de haar gegeven opdracht richt de werkgroep zich in de eerste plaats op de aanspraken die uit de wachtgeldregelingen voortvloeien. De wachtgelduitgaven kunnen echter ook worden beperkt door, los van de aanspraken, maatregelen te nemen om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen. Mede op verzoek van de Ambtelijke Commissie Heroverweging besteedt de werkgroep ook aandacht aan maatregelen die direct gericht zijn op dit volume-aspect.

Anders dan in het bedrijfsleven geldt er binnen de overheid geen centrale regeling ter zake van werkloosheidsuitkeringen. De werkloosheidsuitkeringen zijn voor verschillende personeelscategorieën geregeld in decentraal vastgestelde rechtspositieregelingen. Door de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid binnen de overheid komen deze regelingen wat de inhoud betreft echter grotendeels overeen. De twee ontslaguitkeringsregelingen voor het burgerlijk rijkspersoneel - het Rijkswachtgeldbesluit (RWB) en de Uitkeringsregeling (UR) - kunnen daarom bij het karakteriseren van de overheidsregelingen model staan. Globaal genomen kan worden gesteld dat het RWB van toepassing is op personeel waarmee in beginsel een permanente arbeidsrelatie wordt aangegaan en de UR op personeel waarmee de arbeidsrelatie een tijdelijk karakter heeft. Naast deze basisregelingen komen aanvullende werkloosheidsregelingen voor, zoals de wachtgeld-vutregeling en het Sociaal beleidskader Rijksoverheid (SBK-RO).

Werknemers in de particuliere sector kunnen in geval van werkloosheid een beroep doen op de Werkloosheidswet (WW), de Toeslagenwet en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Daarnaast kan er in sommige gevallen op grond van de cao of een sociaal plan recht bestaan op een bovenwettelijke uitkering. Onder bepaalde omstandigheden kan een werknemer op basis van het Burgerlijk

Wetboek (BW) aanspraak hebben op een schadevergoeding ter zake van het eindigen van de dienstbetrekking.

Het aantal wachtgelders en de daarmee verband houdende uitgaven zijn de afgelopen jaren aanzienlijk toegenomen. Deze toename houdt verband met de afslankingsoperaties bij de rijksoverheid, de afname van het aantal leerlingen in het onderwijs, de herstructurering van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs en de vervanging van de uit de algemene middelen betaalde WWV door de TrWWV. Bij het rijk en het onderwijs vormden de wachtgelduitgaven in 1989 3,1% van de loonsom. De werkloosheidslasten bij de overheid zijn lager dan in de particuliere sector, waar de WW-premie in 1989 3,8% van de loonsom bedroeg. De werkloosheidsuitgaven in het kader van de Toeslagenwet, de IOAW en de bovenwettelijke regelingen moeten hier nog bij gerekend worden.

Ten behoeve van het berekenen van de effecten van de door de werkgroep te ontwikkelen beleidsvarianten moet een financieel ijkpunt worden vastgesteld. In het onderhavige geval is dit het bedrag dat volgens de meerjarenramingen in 1995 met de wachtgelduitgaven gemoeid zou zijn bij ongewijzigd beleid. Dit ijkpunt bedraagt 1,3 mld., inclusief een loonsomevenredige doorwerking naar provincies en gemeenten.

2. Vergelijking van werkloosheidsregelingen

Bij het vergelijken van de werkloosheidsregelingen voor overheids personeel met die in de particuliere sector heeft de werkgroep zich beperkt tot de hierna te noemen elementen, die vanuit budgettair oogpunt het belangrijkste zijn.

De duur van de uitkering

Het RWB biedt in vrijwel alle gevallen aanspraak op een aanzienlijk langere werkloosheidsuitkering dan de regelingen in de particuliere sector. Dit geldt met name voor wie op relatief jonge leeftijd bij de overheid in dienst treedt. Het voordeel neemt af naarmate men op latere leeftijd bij de overheid is gaan werken en derhalve bij ontslag minder overheidsdienstjaren kan laten gelden.

De duur van de UR-uitkering is gelijk aan de duur van de WW-uitkering. Werknemers uit de particuliere sector kunnen na de WW onder bepaalde omstandigheden in aanmerking komen voor een IOAW-uitkering, in welk geval de totale uitkeringsduur die van de UR overtreft.

De hoogte van de uitkering

De ontslaguitkeringsregelingen voor het overheidspersoneel bieden veelal hogere uitkeringen dan de WW. Tegenover de loongerelateerde WW-uitkering van 70% stellen het RWB en de UR gedurende de eerste jaren uitkeringen van achtereenvolgens 93, 83 en 73%. De WW-vervolguitkering bedraagt 70% van het minimumloon (plus eventuele toeslag tot het sociaal minimum), terwijl de vervolguitkering van het RWB en de UR gelijk is aan het minimumloon. Bovendien kent de WW anders dan RWB en UR een maximumuitkeringshoogte. Hier staat tegenover dat het RWB en de UR geen met de Toeslagenwet vergelijkbare minimumvoorziening kennen.

Bovenwettelijke uitkeringen

Als gevolg van het ontbreken van voldoende generaliseerbare gegevens kunnen statistisch verantwoorde uitspraken over de gemiddelde hoogte en duur van de bovenwettelijke aanvulling in de marktsector niet worden gedaan. Wel ontstaat uit het beschikbare materiaal een beeld van de doorsnee regeling. Op basis hiervan kan het volgende worden opgemerkt. Bovenwettelijke regelingen voorzien in het algemeen in een suppletie van de werkloosheidsuitkering. De verschillen in uitkeringsduur tussen wachtgeldregelingen en het WW/IOAW-regime blijven door het bestaan van deze voorzieningen dus onaangetaast. Wanneer de hoogte van de vooral in bij grotere bedrijven voorkomende bovenwettelijke uitkeringen wordt vergeleken met de overheidsuitkeringen, dan blijken de eerste over het algemeen hoger te zijn. Gedurende (een groot deel van) de WW-loondervingsfase wordt de uitkering bij deze bedrijven aangevuld tot 90%, terwijl de gemiddelde uitkering bij de overheid inclusief de wachtgeld-vutregeling in die periode ongeveer 80% zal bedragen. Als er rekening mee wordt gehouden dat deze bovenwettelijke voorzieningen meestal alleen gelden bij reorganisatie-ontslag en dat slechts in een deel van het bedrijfsleven bovenwettelijke uitkeringen bestaan, is het aannemelijk dat ook inclusief bovenwettelijke voorzieningen het uitkeringsniveau gedurende de WW-loondervingsfase bij de overheid hoger is dan dat in de marktsector.

Anticumulatie van nieuwe inkomsten

De nieuwe inkomsten die een uitkeringsgerechtigde verwerft, worden met de werkloosheidsuitkering geanticumuleerd. De anticumulatieregeling uit de WW brengt daarbij een grotere korting op de uitkering teweeg dan de anticumulatiebepalingen uit de ambtelijke regelingen.

Pensioenopbouw tijdens werkloosheid

Voor overheidspersoneel vindt gedurende de wachtgeldperiode op basis van de Abp-wet gedeeltelijke voortzetting van de pensioenopbouw plaats. Werklozen

uit de marktsector hebben onder bepaalde voorwaarden recht op voortzetting van pensioenopbouw ten laste van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP). Het hangt met name van de ontslagleeftijd van de belanghebbende af welke van deze regelingen de meeste aanspraken biedt. Indien wordt uitgegaan van de samenstelling van het wachtgeldbestand bij rijk en onderwijs dan biedt de FVP-regeling per saldo een iets grotere pensioenopbouw. Met name is echter van belang dat de belanghebbende uit de particuliere sector in tegenstelling tot het overheids personeel geen pensioenpremie hoeft te betalen.

Vereisten voor een uitkering en verplichtingen van de belanghebbende

De belangrijkste verschillen tussen de regelingen zijn:

- alleen de WW kent de voorwaarde dat de werkloosheid minimaal 5 uur per week of 50% van de arbeidstijd moet bedragen,
- het RWB kent als enige regeling geen sollicitatieplicht,
- RWB en UR sluiten een uitkering uit wanneer het ontslag aan eigen schuld of toedoen is te wijten.

Sancties

Zowel met betrekking tot de WW als RWB en UR geldt dat de uitvoeringsorganisaties veel vrijheid hebben bij het opleggen van sancties. Bij de wachtgeldinstanties is in mindere mate sprake van een schriftelijk vastgelegd sanctiebeleid. Onderlinge afstemming van het sanctiebeleid tussen de wachtgeldinstanties vindt niet plaats, evenmin als systematische afstemming met het sanctiebeleid van de Federatie van bedrijfsverenigingen.

Kwantificering van de geconstateerde verschillen

Uit de gemaakte berekeningen blijkt dat van het ijkpunt van 1,3 mld. 71% zou moeten worden uitgegeven indien de WW/IOAW op de betrokken wachtgelden van toepassing zou zijn. Met het feit dat de wachtgelduitkering gedurende de WW/IOAW-periode per saldo hoger is dan de WW/IOAW-uitkering is 18,5% van de wachtgelduitgaven gemoeid. De langere duur van de wachtgelduitkeringen is verantwoordelijk voor 10% van de wachtgelduitgaven. Met het ontbreken van een minimum werkloosheidsomvang in de wachtgeldregelingen is slechts 0,5% van de wachtgelduitgaven gemoeid. Eén en ander wordt hieronder schematisch weergegeven.

Aanwending totale wachtgelduitgaven in vergelijking met WW/IOAW-regime.

0,5% i.v.m. ontbreken minimum werkloosheidsomvang	
18,5% i.v.m. hogere uitkering gedurende WW/IOAW periode	10% i.v.m. uitkeringen na WW/IOAW periode
71% overeenkomstig WW/IOAW-aanspraken	

Een pensioenopbouw conform de FVP-regeling zou 3% van de totale wachtgelduitgaven extra vergen. Ten slotte zou een marktconforme bovenwettelijke aanvulling 12% of 3% van het ijkpunt kosten afhankelijk van het feit of men de - overwegend grotere - bedrijven met bovenwettelijke regelingen als referentiepunt hanteert dan wel het gemiddelde van alle bedrijven.

3. Beleidsvarianten met betrekking tot aanspraken

Afschaffen van de verhoging van wachtgelduitkeringen met 3%

Deze toeslag is in 1985 ingevoerd toen de verlaging van de uitkeringspercentages met tien procentpunten cumuleerde met de algemene salarisverlaging met 3% uit 1984. Door het verstrijken van de tijd heeft deze samenloop ingeboet aan betekenis.

Verlaging van de uitkeringspercentages tot 70%

Het RWB en de UR kennen een in de tijd aflopend percentage (93%, 83%, 73%, 70%), terwijl de WW-loondervingsuitkering een uitkeringspercentage van 70% kent

Invoering van een maximumuitkeringsgrondslag

De WW-uitkering wordt aan de bovenzijde begrensd door de werking van het maximumdagloon. De regelingen voor het overheidspersoneel kennen een dergelijke maximering niet.

Afschaffing van de verlenging van de wachtgelduitkering

Indien op de ontslagdatum het aantal dienstjaren ten minste 10 bedraagt en leeftijd en dienstjaren samen ten minste 60 bedragen wordt de duur van de wachtgelduitkering verlengd tot aan het pensioen. De wachtgelduitkering kan hierdoor extreem lang worden (maximaal 26 jaar).

Maximering van de uitkeringsduur tot WW/IOAW-periode

De uitkeringsperiode volgens het RWB is thans vaak veel langer dan de periode dat een WW/IOAW-uitkering kan worden ontvangen.

Invoering minimale werkloosheidsomvang

In navolging van de WW zou in de wachtgeldregelingen kunnen worden opgenomen dat pas recht op een uitkering bestaat indien de werkloosheid ten minste een omvang van 5 uur per week of 50% van het aantal arbeidsuren heeft.

Wijzigen anticumulatiebepalingen

De anticumulatiebepalingen uit de overheidsregelingen brengen een geringere korting teweeg dan de anticumulatiebepaling uit de WW. Bovendien is er bij de overheidsregelingen geen prikkel meer aanwezig om nieuwe inkomsten te verwerven als de inkomsten plus de uitkering gelijk zijn aan het laatstverdiende loon.

Invoering sollicitatieplicht in het RWB

Het RWB kent in tegenstelling tot UR en WW niet de verplichting dat de belanghebbende in voldoende mate moet trachten om passende arbeid te verkrijgen. Een dergelijke sollicitatieplicht zou, met een vrijstelling boven een bepaalde leeftijd of voor bepaalde groepen werklozen, ook in het RWB kunnen worden ingevoerd.

Afstemmen sanctiebeleid op bedrijfsverenigingen

Het lijkt gewenst dat de wachtgelduitvoeringsinstanties op dit gebied nauwer aansluiting zoeken bij de ontwikkelingen die in de sfeer van de sociale zekerheid in de particuliere sector plaatsvinden.

Invoering van een marktconforme wachtgeldregeling

De bovengenoemde varianten richten zich steeds op één aspect van de wachtgeldregelingen. Het is ook mogelijk om de wachtgeldregelingen volledig af te stemmen op hetgeen wettelijk en bovenwettelijk in de marktsector van toepassing is. Uitkeringspercentages, uitkeringsbedragen, uitkeringsduur, maximumdagloon, anticumulatieregeling en minimumwerkloosheidsomvang en pensioenopbouw zijn dan gebaseerd op de WW, de Toeslagenwet, de IOAW en de FVP-wet, alsmede op hetgeen als bovenwettelijke aanvulling gebruikelijk is. Het onderscheid tussen RWB en UR komt dan te vervallen. Een dergelijke regeling kent niet alleen beperkingen ten opzichte van RWB en UR, maar in sommige opzichten ook verbeteringen. Ten aanzien van een bovenwettelijke aanvulling kan worden gerefereerd aan de - voornamelijk grotere - bedrijven die bovenwettelijke uitkeringen kennen of aan het gemiddelde van alle

bedrijven in de marktsector. Deze aanvulling kan worden verwerkt in de wachtgeldregeling of worden gezien als een budget waaruit bij reorganisaties een ad hoc-regeling kan worden gefinancierd.

Opbrengst van de varianten in % t.o.v. het ijkpunt en in mln. gld.

varianten	besparing	
1. afschaffen van de verhoging van wachtgelduitkeringen met 3%	2,5%	33
2. verlaging van de uitkeringspercentages tot 70%	5,0%	65
3. invoering van een maximumuitkeringsgrondslag	5,0%	65
4. afschaffing van de verlenging van de wachtgelduitkering	0,5%	9
5. maximering van de uitkeringsduur tot WW/IOAW-periode	10,0%	130
6. invoering minimale werkloosheidsomvang	0,5%	6
7. wijzigen anticumulatiebepalingen	2,5%	33
8. invoering sollicitatieplicht in het RWB	pm	pm
9. afstemmen sanctiebeleid op bedrijfsverenigingen	pm	pm
10 marktconforme wachtgeldregeling		
- aanvullende voorziening cf. bedrijven met regelingen	14%	180
- aanvullende voorziening cf. gemiddelde in marktsector	23%	300

Bij het combineren van maatregelen mogen de besparingsbedragen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld. Bij de berekening van de besparingen is verondersteld dat het wachtgeldersbestand qua samenstelling ongewijzigd blijft. Afgezien daarvan is het niet zo dat de ten opzichte van het ijkpunt berekende opbrengsten in het ijkpuntjaar daadwerkelijk gerealiseerd zouden kunnen worden. In de eerste plaats is aan bepaalde categorieën wachtgelders de garantie gegeven dat de uitkeringsrechten niet neerwaarts zullen worden bijgesteld. In de tweede plaats zullen uit een oogpunt van rechtszekerheid met name bij een beperking van de uitkeringsduur met betrekking tot reeds toegekende uitkeringen bepaalde overgangsvoorzieningen moeten worden getroffen. Ten slotte speelt een rol dat de genoemde maatregelen alleen kunnen worden ingevoerd nadat daarover overeenstemming is bereikt met de centrales van overheidspersoneel.

4. Volumemaatregelen

Omdat de onderwijssector reeds in andere onderzoeken aan de orde is geweest, heeft de werkgroep zich met betrekking tot het volumebeleid beperkt tot de burgerlijke rijksdienst. De hierna te noemen maatregelen zullen in een aantal gevallen echter ook elders bruikbaar kunnen zijn.

Betere afweging van ontslagbeslissingen tegen wachtgeldkosten

Een rationele afweging kan alleen totstandkomen als degene die over een ontslag beslist tevens verantwoordelijk is voor het personeelsbudget waaruit de daarmee samenhangende kosten moeten worden bestreden en als deze bevoegdheden op een voldoende laag niveau zijn gelegd. Departementen zouden

daarom zoveel mogelijk moeten streven naar een bevoegdheden- en budgetstructuur waarbij aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Beëindigen of beperken van de mogelijkheid om vrijwillig met ontslag te gaan

Personeelsleden die als remplaçant of conform de ontslagvolgorde uit het ARAR op vrijwillige basis met ontslag gaan, zijn - niet geheel onbegrijpelijk - weinig gemotiveerd om opnieuw werk te zoeken. Overwogen zou moeten worden om deze mogelijkheid te beëindigen, te beperken tot personen van 55 jaar of ouder, of te verbinden aan de voorwaarde dat het personeelslid dat aldus wordt ontslagen minder wachtgeldaanspraken heeft dan degene in wiens plaats hij treedt. Ook zouden de wachtgeldaanspraken bij ontslag op vrijwillige basis kunnen worden verminderd.

Invoering herplaatsingslijst

Verscheidene departementen hanteren een herplaatsingslijst waarop personeelsleden wier functie wordt opgeheven gedurende maximaal één jaar worden geplaatst. Bij het ontstaan van vacatures wordt eerst bezien of deze lijst geschikte herplaatsingskandidaten bevat. Deze hebben voorrang boven eventuele andere gegadigden. De herplaatsingslijst zou ook bij de departementen kunnen worden ingevoerd die deze lijst nu nog niet hanteren.

Externe herplaatsingskandidaten als interne kandidaten behandelen

Afgesproken zou kunnen worden dat de departementen elkaars herplaatsingskandidaten als interne kandidaten behandelen. Herplaatsingskandidaten krijgen dan de mogelijkheid om op vacatures te solliciteren voordat extern wordt geworven.

Intensivering van de bemiddeling door de arbeidsbureaus

De arbeidsbureaus zijn voornamelijk gericht op de marktsector. In overleg met het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zou kunnen worden getracht om de bemiddeling van overheidspersoneel te verbeteren.

Toeslag bij indienstneming van wachtgelders

Overwogen kan worden om het departement dat op vrijwillige basis een vacature vervult met een wachtgelder die ten laste komt van een ander departement, een deel van de wachtgeldkosten uit te keren bij wijze van toeslag.

Verplichte aanbieding van vacatures aan wachtgelders

De bemiddeling door RPD Advies draagt thans een vrijwillig karakter. De departementen zouden kunnen worden verplicht om vacatures eerst aan te

bieden aan wachtgelders alsmede om wachtgelders die voldoen aan de functie-eisen daadwerkelijk in dienst te nemen.

1. INLEIDING, OPZET EN UITGANGSPUNTEN

1.1. Taakopdracht en opzet van het rapport

De taak van de Werkgroep heroverweging wachtgelden is het inventariseren en onderling vergelijken van werkloosheidsregelingen voor het overheidspersoneel (inclusief het onderwijspersoneel) en die voor de werknemers in het bedrijfsleven en het op grond daarvan ontwikkelen van mogelijke versoberingsmaatregelen, die tot een vermindering van het beroep op de overheidsregelingen kunnen leiden¹. In de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht wordt erop gewezen dat de wachtgeldregelingen bij de overheid ten opzichte van gelijksoortige regelingen in het bedrijfsleven in het algemeen royaler zijn, met name voor wat betreft de duur van de uitkeringen. In het bijzonder bij het onderwijs leidt de wachtgeldregeling tot knelpunten omdat daarvan relatief veelvuldig gebruik wordt gemaakt.

De term 'wachtgeld' refereert aan het belangrijkste type werkloosheidsuitkering dat de overheid kent, doch is in het spraakgebruik tegelijkertijd een aanduiding voor werkloosheidsuitkeringen bij de overheid in het algemeen. In dit rapport wordt 'wachtgeld' gebruikt in deze laatste, ruime betekenis, tenzij het tegendeel uitdrukkelijk is aangegeven. Dit geldt ook voor het begrip 'wachtgelder' (ontvanger van een wachtgelduitkering). In dit rapport worden onder de 'overheid' naast de rijksoverheid de lagere overheden en de door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen begrepen.

Op basis van de haar gegeven opdracht richt de werkgroep zich in de eerste plaats op de aanspraken die uit de wachtgeldregelingen voortvloeien. De wachtgelduitgaven kunnen echter ook worden beperkt door, los van de aanspraken, maatregelen te nemen om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen. Mede op verzoek van de Ambtelijke Commissie Heroverweging besteedt de werkgroep ook aandacht aan maatregelen die direct gericht zijn op dit volume-aspect.

In dit hoofdstuk worden verder de ontwikkelingen rond de werkloosheidsvoorziening van het overheidspersoneel geschetst en wordt een overzicht gegeven van regelingen die bij de overheid en de particuliere sector gelden. Voorts wordt de opzet van het onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 2 worden de wachtgeldaanspraken bij de overheid vergeleken met hetgeen wettelijk en bovenwettelijk van toepassing is in de particuliere sector. In hoofdstuk 3 worden verschillende beleidsvarianten met betrekking tot de aansprakenkant

¹ Zie voor de samenstelling van de werkgroep bijlage 1, de tekst van de taakopdracht is opgenomen als bijlage 2.

uitgewerkt. Hoofdstuk 4 is gewijd aan andere mogelijke maatregelen die het beroep op de wachtgeldregelingen kunnen verminderen.

1.2. Ontwikkelingen rond de werkloosheidsvoorziening ten behoeve van het overheidspersoneel

De rechtspositie van ambtenaren is op andere leest geschoeid dan de rechtspositie van werknemers buiten de overheid. Dit geldt niet alleen voor zaken als aanstelling, ontslag, arbeidsvoorwaardenoverleg en medezeggenschap, maar ook voor de sociale zekerheid. De werknemersverzekeringen zijn niet op ambtenaren van toepassing. In plaats daarvan gelden eigen regelingen: het invaliditeitspensioen in plaats van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), doorbetaling van salaris bij ziekte in plaats van de Ziektewet (ZW) en wachtgeldregelingen in plaats van de Werkloosheidswet (WW).

De bijzondere rechtspositie van ambtenaren staat de afgelopen jaren steeds meer ter discussie. In zijn adviesaanvraag aan de SER van 25 mei 1983 inzake de herziening van het stelsel van sociale zekerheid² stelde het toenmalige kabinet zich op het volgende standpunt:

- Er behoeft thans geen aanleiding meer te bestaan voor een bijzondere positie van het overheidspersoneel op het sociale zekerheidssterrein.
- De totale materiële aanspraken voor het overheidspersoneel dienen een weergave te vormen van hetgeen zowel wettelijk als bovenwettelijk in de particuliere sector geldt.
- Dit kan worden gerealiseerd door het stelsel voor particuliere werknemers ook te laten gelden voor ambtenaren, door de ambtelijke regelingen te handhaven, doch de inhoud daarvan af te stemmen op het totaal aan aanspraken in de particuliere sector, of door bepaalde tussenvormen.

Dit standpunt heeft er toe geleid dat in de nieuwe WW, die op 1 januari 1987 in werking is getreden, het overheidspersoneel in beginsel is opgenomen in de kring van verzekerden. Tegelijkertijd wordt het overheidspersoneel hiervan weer uitgesloten tot een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip.

Het daadwerkelijk onder de werkingssfeer van de WW brengen van het overheidspersoneel zou met zich meebrengen dat er ter zake van werkloosheidsrisicoverevening optreedt tussen overheid en bedrijfsleven. De werkloosheidsuitgaven bij de overheid zijn door het lagere werkloosheidsrisico lager dan bij het bedrijfsleven. Invoering van een uniforme premie voor

² Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 475, nr 6.

beide sectoren leidt tot een lastenverzwaring bij de overheid en een lastenverlichting bij het bedrijfsleven. De kosten die de risicoverevening voor de overheid met zich meebrengt alsmede de opstelling van de centrales van overheidspersoneel, die er ten principale geen enkele behoefte aan hebben om het overheidspersoneel bij de stelselherziening te betrekken, zijn er de oorzaak van dat een algemene maatregel van bestuur om de ambtenaren onder de werkingssfeer van de WW te brengen niet tot stand is gekomen. Nog onlangs is door het kabinet besloten om in de huidige kabinetsperiode het overheidspersoneel niet daadwerkelijk onder de WW te brengen.

In het kader van de stelselherziening zijn de oude WW en de Wet werkloosheidsvoorziening (WWV) opgegaan in de nieuwe WW. Omdat het overheidspersoneel wel aanspraken had op basis van de WWV, doch geen aanspraken kan ontlenen aan de nieuwe WW is de Tijdelijke regeling WWV-vervangende uitkering (TrWWV) tot stand gebracht. Deze regeling beoogde met de WWV vergelijkbare aanspraken tijdelijk te handhaven, in de verwachting dat ook het overheidspersoneel onder de werking van de WW zou worden gebracht. Toen hier in een later stadium voorlopig van af werd gezien, werd tevens besloten de TrWWV niet meer te verlengen. Daarvoor in de plaats zouden bepalingen in de wachtgeldregelingen er in moeten voorzien dat een ambtenaar bij ontslag ten minste dezelfde aanspraken krijgt als bij toepassing van de WW het geval zou zijn. Met ingang van 1 april 1991 is de eerste fase van deze WW-bodem in de ambtelijke regelingen aangebracht³; daarmee is de duur van de ambtelijke ontslaguitkering in principe niet korter dan de duur van een uitkering bij toepassing van de WW zou zijn geweest. In de tweede fase, ingaande op 1 april 1993, zullen de ambtelijke ontslaguitkeringsregelingen op een aantal andere onderdelen meer in overeenstemming met de WW worden gebracht. Deze aanpassing, die in beginsel budgettair neutraal zal zijn, betreft onder meer de hoogte van de uitkering en de anticumulatie van nieuwe inkomsten.

Uit het voorgaande blijkt dat de opvatting van het toenmalige kabinet dat de werkloosheidsaanspraken van overheidspersoneel zouden moeten worden afgestemd op hetgeen zowel wettelijk als bovenwettelijk in de particuliere sector geldt, er uiteindelijk toe heeft geleid dat het overheidspersoneel in beginsel onder de werkingssfeer van de WW is gebracht. De daadwerkelijke overgang naar de WW wordt echter onder meer door het financieringsprobleem verhindert. De vervanging van de TrWWV door de WW-bodem betekent een afstemming op de WW-aanspraken in de zin dat de wachtgeldaanspraken hieraan ten minste gelijk zullen zijn.

³ Voor de lagere overheden is de ingangsdatum 1 augustus 1991.

1.3. Werkloosheidsregelingen bij de overheid, het bedrijfsleven en de g+g-sector

In deze paragraaf worden de werkloosheidsregelingen bij de overheid en het bedrijfsleven geïnventariseerd. Volledigheidshalve wordt daarbij ook aandacht besteed aan de gesubsidieerde en gepremieerde sector (g+g-sector). Bij deze inventarisatie wordt een onderscheid gemaakt tussen permanente, wettelijke basisregelingen en aanvullende regelingen. Deze laatste, ook aangeduid als bovenwettelijke regelingen, hebben veelal betrekking op bepaalde ontslagsituaties (bijv. reorganisatie of fusie) of betreffen een bepaalde groep werknemers.

Overheid

Anders dan in het bedrijfsleven geldt er binnen de overheid geen centrale regeling ter zake van werkloosheidsuitkeringen. De werkloosheidsuitkeringen zijn voor verschillende personeelscategorieën geregeld in de hieronder vermelde decentraal vastgestelde rechtspositieregelingen:

Categorieën	Regelingen
burgerlijk rijkspersoneel	Rijkswachtgeldbesluit 1959 (RWB) Uitkeringsregeling 1966 (UR)
militair personeel	Militaire wachtgeldregeling 1961 Premieregeling beroepsmilitairen 1982
politiepersoneel	Ambtenarenreglement gemeentepolitie resp. rijkspolitie
onderwijspersoneel:	
- personeel universiteiten	Rechtspositieregeling wetenschappelijk onderwijs (RRWO)
- overig onderwijspersoneel	Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (RPBO)
personeel lagere overheden	elke provincie, gemeente en waterschap stelt een eigen wachtgeldverordening vast ⁴ .

Uit deze opsomming blijkt dat er binnen de overheid talrijke regelingen bestaan. Door de coördinatie van het arbeidsvoorwaardenbeleid binnen de overheid komen deze regelingen wat de inhoud betreft echter grotendeels overeen. In de rechtspositieregelingen voor de politie en het personeel van het wetenschappelijk onderwijs worden het Rijkswachtgeldbesluit (RWB) en de

⁴ Gemeenteambtenaren die vóór 8-11-1984 i.v.m. een gemeentelijke herindeling zijn ontslagen en in vaste dienst of minimaal 5 jaar in tijdelijke dienst waren, ontvangen een herindelingswachtgeld op de voet van het RWB ten laste van het rijk. Later ontslagen ambtenaren vallen onder de wachtgeldregelingen van de gemeente die als rechtsopvolger van de opgeheven gemeente is aangewezen.

Uitkeringsregeling (UR) bijvoorbeeld van overeenkomstige toepassing verklaard. Het RWB en de UR voor het burgerlijk rijkspersoneel kunnen daarom bij het karakteriseren van de overheidsregelingen model staan.

Zoals nog zal blijken, zijn de aanspraken op grond van de UR vooral bij een langer dienstverband veel beperkter dan die volgens het RWB. Het RWB heeft betrekking op het personeel dat als ambtenaar is aangesteld en op bepaalde gronden wordt ontslagen, waaronder onbekwaamheid en opheffing van de functie. Op de ambtenaar die is aangesteld voor een bepaalde tijd of voor een proeftijd en die wordt ontslagen zodra die tijd is verstreken, is de UR van toepassing⁵. De UR heeft voorts betrekking op het personeel dat is aangesteld op grond van arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht ('arbeidscontractanten'). Indienstneming op arbeidsovereenkomst is in de meeste gevallen slechts mogelijk voor een bepaalde tijd of voor tijdelijke werkzaamheden⁶. Enkele uitzonderingen daargelaten, kan worden gesteld dat het RWB van toepassing is op personeel waarmee in beginsel een permanente arbeidsrelatie wordt aangegaan en de UR op personeel waarmee de arbeidsrelatie een tijdelijk karakter heeft. Met betrekking tot het verschil in aanspraken tussen RWB en UR zou kunnen worden gesteld dat in de eerste regeling als het ware een permanent 'bovenwettelijk deel' voor vast personeel is geïncorporeerd.

Naast de eerder genoemde basisregelingen waren ten tijde van dit onderzoek de volgende aanvullende werkloosheidsregelingen van kracht of in voorbereiding⁷:

⁵ Overigens ook bij de ontslaggronden ex 97b en 98, lid 1 a, b en c ARAR.

⁶ Geldt niet voor bewakings- en schoonmaakpersoneel, zie art. 4 AOB.

⁷ Over de wachtgeld-UKW-regeling en over een nieuw sociaal beleidskader voor de rijksoverheid (SBK-RO'91) is overleg gaande met de werknemersorganisaties. Het sociaal statuut politie treedt pas in werking wanneer de reorganisatie van het politiebestedel een aanvang neemt.

Categorieën	Regelingen
burgerlijk rijkspersoneel ⁸	Wachtgeld-vutregeling Sociaal beleidskader rijksoverheid (SBK-RO)
militair personeel	Wachtgeld-UKW regeling
politiepersoneel	Besluit vrijwillig vervroegd uitstromen (VVU) Sociaal Statuut Politie
onderwijspersoneel	Sociaal beleidskader I en II Sociaal beleidskader Sectorvorming en vernieuwing MBO (SBK-SVM)
personeel lagere overheden	Wachtgeld-vutregeling Elke provincie, gemeente en waterschap stelt eventueel eigen aanvullende regelingen vast.

Voorts zijn er regelingen die voorzien in een uitkering bij non-activiteit die niet als werkloosheidsregelingen kunnen worden beschouwd, of om andere redenen niet in dit onderzoek behoren te worden meegenomen. Het gaat om de volgende voorzieningen:

- het herplaatsingswachtgeld bedoeld in hoofdstuk K van de Abp-wet,
- uitkeringsregelingen in verband met functioneel leeftijdsontslag,
- taakverminderingsregelingen bij het onderwijs,
- de regeling doorstroming onderwijspersoneel,
- de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA).

Op het karakter van deze regelingen en het motief om ze niet in het onderzoek te betrekken wordt in bijlage 4 nader ingegaan.

Bedrijfsleven

Op werknemers in het bedrijfsleven zijn de volgende wettelijke regelingen van toepassing:

- de Werkloosheidswet,
- de Toeslagenwet, die in bepaalde gevallen voorziet in een toeslag boven de WW-uitkering,
- De Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), die van toepassing kan zijn als de maximale WW-periode is verstreken.

Daarnaast is er bij werkloosheid in een aantal gevallen sprake van bovenwettelijke uitkeringen. Soms zijn deze aanspraken vastgelegd in cao's of andere vaste regelingen. Ook komen, in het bijzonder bij reorganisaties, ad hoc-regelingen voor in de vorm van een sociaal plan.

⁸ De Regeling wachtgeld en uitkering bij privatisering geldt niet naast, doch i.p.v. RWB en UR en vormt dus geen aanvullende regeling (zie verder bijlage 4).

Ten slotte kan de werknemer op basis van het Burgerlijk Wetboek (BW) aanspraak hebben op een schadevergoeding ter zake van het eindigen van de dienstbetrekking. In dit kader is daarbij vooral relevant de schadevergoeding bij kennelijk onredelijke beëindiging (art. 1639s BW) en bij ontbinding wegens gewichtige redenen (art. 1639w BW).

g+g-sector

Een deel van de werknemers in de g+g-sector is ambtenaar in de zin van de Abp-wet. Deze werknemers vallen niet onder de WW, maar zijn door een garantieregeling verzekerd van een uitkering bij werkloosheid die ten minste overeenkomt met de WW-uitkering⁹. Degenen die niet bij het Abp zijn aangesloten, vallen onder de WW. Voor beide categorieën werknemers zijn bovenwettelijke voorzieningen vastgelegd in cao's.

Schematisch laat een en ander zich als volgt samenvatten (excl. schadevergoeding op grond van het BW):

voorziening	overheid	bedrijfsleven/g+g-sector
permanente wettelijke basisregelingen	Rijkswachtgeldbesluit of Uitkeringsregeling, + vergelijkbare regelingen in andere delen vd overheid	WW Toeslagenwet IOAW (of garantieregeling)
vaste aanvullende regelingen	zijn a.h.w. verwerkt in bovengenoemde regelingen	in cao of arbeidsvoorwaarden regeling
tijdelijke aanvullende regelingen	wachtgeld-vutregeling, SBK-RO + vergelijkbare regelingen in andere delen van de overheid	sociale plannen

Nadat de hier genoemde uitkeringen zijn doorlopen bestaat bij het voortduren van de werkloosheid recht op een uitkering op bijstandsniveau krachtens de Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers (RWW). Omdat voormalig overheidspersoneel en voormalig personeel uit de particuliere sector gelijke rechten hebben op een RWW-uitkering blijft deze regeling in dit rapport verder buiten beschouwing.

⁹ Dit is de garantieregeling ten behoeve van ambtenaren in de zin van de Abp-wet op grond van de artt. B3 en U2 van deze wet (KB van 29-12-1986, Stb. 1986, 686).

1.4. Aantal wachtgelders, omvang wachtgelduitgaven en ijkpunt

Het geven van een beeld van het totaal aantal wachtgelders bij de overheid en van de daarmee gemoeide uitgaven wordt bemoeilijkt doordat deze gegevens niet centraal worden geregistreerd. Met betrekking tot het personeel uit de burgerlijke rijksdienst, het militaire personeel en het onderwijspersoneel kunnen gegevens over wachtgelduitkeringen worden ontleend aan de respectieve organisaties voor de uitvoering van ontslaguitkeringsregelingen. Het aantal lagere overheden is zo groot dat het afzonderlijk benaderen hiervan in het kader van dit onderzoek niet in aanmerking kwam. Wel is getracht om op basis van de Nationale Rekeningen en met behulp van gegevens van het Abp een schatting te maken van de wachtgelduitgaven en het aantal wachtgelders bij de lagere overheden. Door verschillen in definities en registratiemethoden is het echter niet mogelijk gebleken om gegevens te verkrijgen die aansluiten bij de informatie die van de wachtgeldinstanties is ontvangen. De onderstaande tabel heeft daardoor alleen betrekking op het personeel bij het rijk en het onderwijs.

Tabel 1: Wachtgelduitgaven en wachtgelders bij rijk en onderwijs 1985-1989.

jaar	rijk	uitgaven in mln. gld.		totaal	totaal aantal wachtgelders
		militairen	onderwijs		
1985	127	28	390	545	19.000
1986	129	19	472	620	21.500
1987	161	18	611	790	28.500
1988	223	25	692	940	32.500
1989	298	23	752	1.073	34.000

Uit de tabel blijkt dat het aantal wachtgelders en de daarmee verband houdende uitgaven de afgelopen jaren zijn gestegen. Deze toename houdt verband met de afslankingsoperaties bij de rijksoverheid, de afname van het aantal leerlingen in het onderwijs, en de herstructurering van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. De groei van het aantal wachtgelders is daarnaast mede veroorzaakt door het vervangen van de uit de algemene middelen gefinancierde WWV door de TrWWV per 1 januari 1987 (ultimo 1989 ontvingen bij rijk en onderwijs 6.300 personen een TrWWV-uitkering).

Bij het rijk en het onderwijs vormden de wachtgelduitgaven in 1989 3,1% van de loonsom. Dit percentage verschilt overigens per sector: defensie 0,06%, burgerlijk rijkspersoneel 2,8% en onderwijs 3,9%. In 1989 bedroeg de WW-premie voor werkgevers en werknemers 4,6% van het premieplichtig inkomen, hetgeen overeenkomt met ca. 3,8% van de loonsom in de particuliere sector. Voor een goede vergelijking met de eerdergenoemde wachtgelduitgavenpercentages, zou dit percentage nog moeten worden verhoogd in verband met de

werkloosheidsuitgaven op grond van de Toeslagenwet, de IOAW, en de bovenwettelijke regelingen. Hieruit blijkt dat de uitgaven in verband met werkloosheid bij de overheid lager zijn dan in de particuliere sector¹⁰.

Ten behoeve van het berekenen van de effecten van de door de werkgroep te ontwikkelen beleidsvarianten moet een financieel ijkpunt worden vastgesteld. In het onderhavige geval is dit het bedrag dat volgens de meerjarenramingen in 1995 met de wachtgelduitgaven gemoeid zou zijn bij ongewijzigd beleid¹¹.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de meerjarenramingen met betrekking tot de wachtgelduitgaven voor rijks- en onderwijspersoneel voor de jaren 1991 tot en met 1995 volgens de stand miljoenennota 1991 plus de voorziening voor de WWV-vervangende uitkeringen (WW-bodemregeling). In dit overzicht is geen rekening gehouden met een mogelijk groter beroep op de wachtgeldregelingen als gevolg van de efficiency-operaties bij de rijks-overheid, die overigens zo mogelijk niet tot een toename van de wachtgelduitgaven dienen te leiden. Wel is rekening gehouden met de taakstelling ter zake van de reductie van wachtgeld bij het onderwijs en met de opbrengst van de vervanging van de TrWWV door de WW-bodemregeling. Uit de tabel blijkt dat het ijkpunt 950 mln. bedraagt. Volgens de economisch classificatie vallen de uit de wachtgeldregelingen voortvloeiende uitgaven onder de lopende uitgaven voor goederen en diensten (consumptieve bestedingen).

Tabel 2: Wachtgelduitgaven volgens meerjarenramingen 1991-1995 in mln. gld.

jaar	rijk	militairen	onderwijs	totaal
1991	227	37	872	1.136
1992	210	35	873	1.118
1993	202	35	858	1.095
1994	194	35	800	1.029
1995	194	35	721	950

De via het Gemeentefonds (GF) en het Provinciefonds (PF) gefinancierde loonsom van provincies en gemeenten bedraagt 9,8 mld. De loonsom van gemeentepolitie en stadsvervoer bedraagt daarnaast 2,2 mld. Indien wordt aangenomen dat hier een met rijk en onderwijs vergelijkbaar percentage aan wachtgelduitkeringen wordt uitgegeven, dan kunnen deze uitgaven op ca. 350 mln. worden geraamd. Het ijkpunt komt hiermee op een totaal van 1,3 mld.

¹⁰ Het verschil in werkloosheidsuitgaven tussen deze sectoren wordt zowel veroorzaakt door verschillen in werkloosheidsrisico als door verschillen in aanspraken. Een WW-conforme werkloosheidsregeling bij de overheid (dus zonder IOAW, Toeslagenwet en bovenwettelijke uitkeringen) zou 2% van de loonsom kosten. Het verschil tussen dit percentage en de 3,8% die in de particuliere sector met de WW-uitgaven is gemoeid, wordt louter veroorzaakt door verschillen in werkloosheidsrisico.

¹¹ Wat betreft de onderwijssector zij erop gewezen dat de huidige meerjarenramingen mede zijn gebaseerd op de taakstelling reductie wachtgeld. De daarop gerichte beleidsvoornemens moeten nog politiek geaccordeerd worden.

Voor de bepaling van het effect op de rijksbegroting van wijzigingen in de wachtgeldregelingen is de methodiek van loon- en prijscompensatie die voor GF en PF van toepassing is van belang. Deze methodiek houdt ten aanzien van in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken overeengekomen wijzigingen van de wachtgeldregelingen die doorwerken naar de lagere overheden in, dat veranderingen in de loonvoet van de rijksoverheid die door de aanpassing van de wachtgeldregeling wordt veroorzaakt automatisch doorwerkt in de mutatie van de algemene uitkering van GF/PF. Er bestaat geen financiële relatie tussen het rijk en de waterschappen; eventuele bezuinigingen op wachtgelduitgaven bij waterschappen komen dus ook niet voor het rijk beschikbaar.

In zekere zin behoren ook de vut- en flo-uitkeringen die worden gedaan in verband met wachtgeld-vut of wachtgeld-flo regelingen tot de uitkeringen in verband met werkloosheid. Aan de bedoelde vut-uitkeringen wordt thans volgens opgave van het Abp ca. 50 mln. uitgegeven en aan de bedoelde flo-uitkeringen mogelijk enkele miljoenen. Deze bedragen zijn niet in het ijkpunt begrepen. Evenmin zijn de apparaatsuitgaven in het ijkpunt opgenomen.

1.5. Werkwijze

Bij het vergelijken van de werkloosheidsregelingen voor overheidspersoneel met die in de particuliere sector heeft de werkgroep er niet naar gestreefd om alle verschillen uitputtend in kaart te brengen. Vanuit budgettair oogpunt minder belangrijke aspecten, zoals de vergoeding van verplaatsingskosten of de uitkering bij overlijden, zijn buiten beschouwing gebleven.

Het aantal rechtspositieveroordeningen bij lagere overheden en het aantal bovenwettelijke voorzieningen in de particuliere sector is zo groot dat er met betrekking tot deze regelingen gewerkt moet worden met een samenvattend beeld.

In verband daarmee is informatie over de regelingen bij de lagere overheden ingewonnen bij de Vereniging van Nedelandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen.

Met betrekking tot de bovenwettelijke uitkeringen in het bedrijfsleven is informatie verkregen van de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden (DCA), de Loontechnische Dienst (LTD) en de Algemene Werkgevers-Vereniging (AWV).

Op basis van de bevindingen uit de vergelijking van de werkloosheidsregelingen heeft de werkgroep een aantal beleidsvarianten ontwikkeld. De raming

van de opbrengst hiervan werd bemoeilijkt door de complexiteit van de regelingen. Hoogte en duur van de uitkering zijn afhankelijk van een groot aantal individuele factoren als ontslagleeftijd, diensttijd, aantal gewerkte uren, laatstverdiende loon, nieuwe inkomsten, etc. Deze complexiteit maakte het onmogelijk om de budgettaire gevolgen van beleidsvarianten te berekenen aan de hand van begrotingscijfers of met behulp van gegevens uit de jaarverslagen van de uitkeringsinstanties.

Ten behoeve van dit onderzoek is daarom gebruik gemaakt van bestanden met geanonimiseerde gegevens over individuele uitkeringen van de Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen (DUO), de Informatiseringsbank en de Dienst Zorg Postactieve Militairen (DZPM). Ten behoeve van de verwerking van deze gegevens heeft de werkgroep een computerprogramma laten ontwikkelen.

De genoemde uitkeringsinstanties voorzagen de werkgroep daarnaast van informatie over de wijze waarop wordt gecontroleerd of uitkeringsgerechtigden de hen opgelegde verplichtingen nakomen en over de toepassing van de sanctiebepalingen in de verschillende regelingen.

Tijdens het onderhavige heroverwegingsonderzoek heeft de Interdepartementale coördinatievergadering personeelsbeleid rijksdienst (ICPR) naar aanleiding van het totstandbrengen van het SBK-RO '91 een werkgroep ingesteld met de taak voorstellen te doen ter verbetering van het herplaatsingsbeleid. De heroverwegingswerkgroep heeft bij het schrijven van het hoofdstuk over volumemaatregelen gebruik kunnen maken van het concept-rapport van deze werkgroep.

2. VERGELIJKING VAN WERKLOOSHEIDSREGELINGEN

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de inhoud van de werkloosheidsregelingen voor het overheidspersoneel vergeleken met de wettelijke en bovenwettelijke regelingen in de particuliere sector. Alleen de meer relevante verschillen in de regelingen voor overheid en particuliere sector worden gezien. Deze verschillen worden hier samengevat. Voor meer bijzonderheden zij verwezen naar het vergelijkende overzicht dat is opgenomen in bijlage 3 en wat de bovenwettelijke uitkeringen in de marktsector en de g+g-sector betreft naar bijlage 5.

Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de duur van de uitkering,
- de hoogte van de uitkering,
- aanvullende voorzieningen,
- anticumulatie van nieuwe inkomsten,
- pensioenopbouw tijdens werkloosheid,
- vereisten voor een uitkering en verplichtingen van de belanghebbende,
- sancties.

Met betrekking tot de regelingen voor het overheidspersoneel wordt bij deze vergelijking steeds uitgegaan van het RWB en de UR. De overige rechtspositieregelingen wijken hiervan slechts in beperkte mate af. In dit verband moeten worden genoemd:

- beperkte afwijkingen in de hoogte en de duur van de uitkeringen voor personeel van lagere overheden,
- het bestaan van een anticumulatieregeling voor aangehouden inkomsten voor bepaalde categorieën onderwijspersoneel en
- het niet bestaan van een met de UR vergelijkbare regeling voor militair personeel.

In bijlage 4 wordt nader op deze afwijkingen ingegaan.

2.2. De duur van de uitkering

WW/IOAW

Het WW/IOAW-regime kent drie soorten uitkeringen:

- de WW-loondervingsuitkering,
- de WW-vervolguitkering,
- de IOAW-uitkering.

De duur van de WW-loondervingsuitkering bedraagt ten minste 0,5 jaar. Indien in de laatste 5 jaar voor ontslag ten minste gedurende 3 jaar 8 uur per week is gewerkt ('3 uit 5' criterium) kan de duur afhankelijk van het totale arbeidsverleden tot maximaal 5 jaar worden verlengd.

Indien voldaan wordt aan het '3 uit 5' criterium bestaat na de loondervingsuitkering recht op een WW-vervolguitkering. Deze duurt één jaar, of indien de belanghebbende bij ontslag 57,5 jaar of ouder is, tot aan het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Ten slotte bestaat recht op een IOAW-uitkering tot de 65-jarige leeftijd indien de belanghebbende bij ontslag 57,5 jaar of ouder is, of bij ontslag 50 jaar of ouder is en voldoet aan het '3 uit 5' criterium.

Rijkswachtgeldbesluit 1959

Het Rijkswachtgeldbesluit kent drie soorten uitkeringen:

- de RWB-wachtgelduitkering,
- de RWB-vervolguitkering,
- de RWB-verlengde wachtgelduitkering.

De duur van de RWB-wachtgelduitkering bedraagt 3 maanden plus een percentage van de bij de overheid doorgebrachte dienstduur. Dit percentage is 18 plus 1,5 voor elk jaar dat men bij ontslag ouder is dan 20 jaar (met een maximum van 78%).

Door de invoering van de WW-bodemregeling per 1 april 1991 geldt bovendien dat de uitkeringsduur nooit minder is dan de duur van een WW-uitkering. De duur van het wachtgeld wordt zonodig gelijk gemaakt aan de duur van de WW-loondervingsuitkering, terwijl voor de duur van de WW-vervolguitkering zonodig een RWB-vervolguitkering wordt toegekend.

De wachtgelduitkering wordt verlengd tot aan de 65-jarige leeftijd indien de dienstduur bij de overheid meer dan 10 jaar bedraagt en leeftijd en dienstduur te zamen 60 jaar of meer bedragen

Uitkeringsregeling 1966

De Uitkeringsregeling kent twee soorten uitkeringen:

- de UR-uitkering,
- de UR-vervolguitkering.

De duur van de UR-uitkering bedraagt 1/6e van de dienstduur met een minimum van een half jaar en een maximum van 2 jaar. De uitkering wordt met een half jaar verlengd indien de dienstduur bij de overheid meer dan 10 jaar bedraagt en leeftijd en dienstduur samen 60 jaar of meer bedragen.

Door de invoering van de WW-bodemregeling per 1 april 1991 geldt bovendien dat de uitkeringsduur nooit minder is dan de duur van een WW-uitkering. De duur van de uitkering wordt zonodig gelijk gemaakt aan de duur van de WW-

loondervingsuitkering, terwijl voor de duur van de WW-vervolguitkering zonodig een UR-vervolguitkering wordt toegekend.

Vergelijking

De verschillen in uitkeringsduur zijn in figuur 1 t/m 4 in beeld gebracht. Elke figuur heeft betrekking op de aanspraken van iemand die op een gegeven leeftijd in dienst van de overheid is getreden. De eerste drie figuren hebben betrekking op het RWB (indiensttreding op 18, 25 en 40-jarige leeftijd) en figuur 4 heeft betrekking op de UR (indiensttreding op 25-jarige leeftijd).

In elke figuur wordt zowel voor de ambtelijke regelingen (staafdiagrammen) als voor het WW/IOAW-regime (oppervlakediagram) weergegeven wat de maximale uitkeringsduur is die wordt toegekend bij verschillende ontslagleeftijden. Daarbij geldt hoe hoger de ontslagleeftijd, hoe langer de uitkeringsduur. Omdat de uitkering wordt beëindigd bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd neemt de duur van de uitkering vanaf een zekere leeftijd echter weer af (de schuine kant rechts aan de grafieken). Met behulp van arceringen is het type uitkering aangegeven.

Uit de drie grafieken met betrekking tot het RWB blijkt dat met name wie op relatief jonge leeftijd bij de overheid in dienst treedt veelal op een aanzienlijk langere werkloosheidsuitkering mag rekenen dan zijn tegenhanger bij het bedrijfsleven. Dit voordeel neemt af naarmate men op latere leeftijd bij de overheid is gaan werken en derhalve bij ontslag minder overheidsdienstjaren kan laten gelden.

Uit figuur 4 blijkt dat de duur van de UR-uitkering door invoering van de WW-bodemregeling gelijk is getrokken aan de duur van de WW-uitkering. Het gehele IOAW-traject gaat de ambtelijke aanspraken echter te boven.

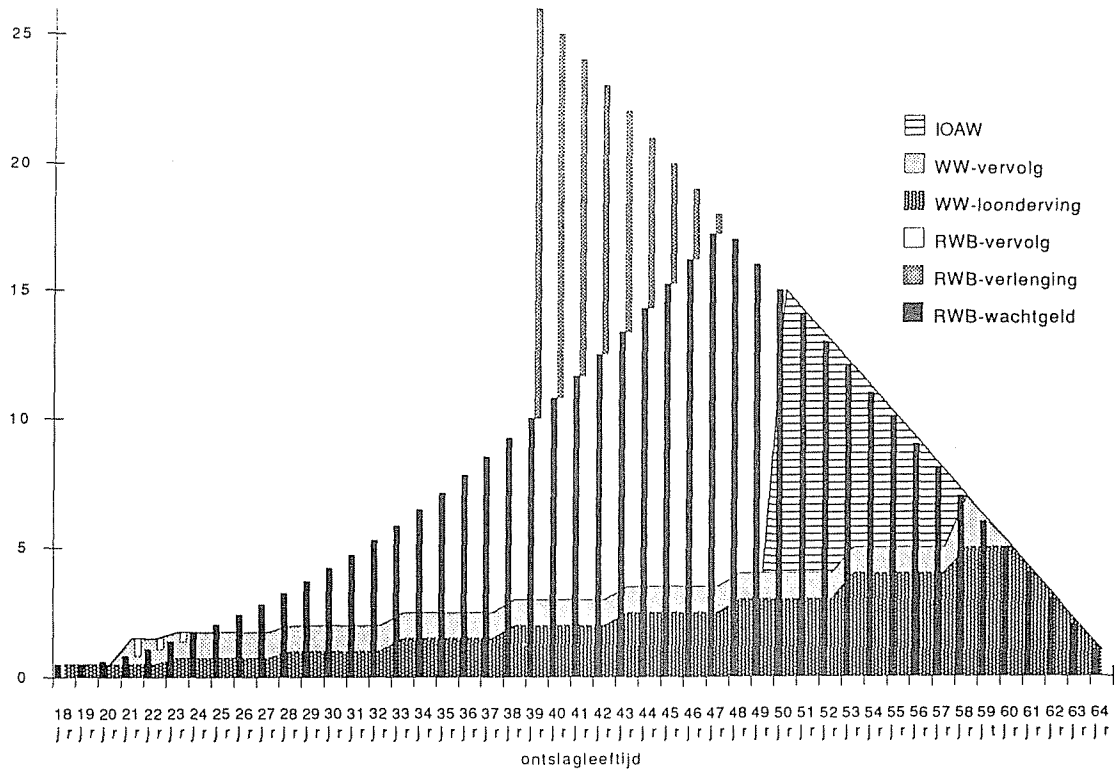
In het bovenstaande is buiten beschouwing gebleven dat ziekte en het volgen van een opleiding van invloed kunnen zijn op de uitkeringsduur.

Bij ziekte ontvangt de WW-uitkeringsgerechtigde een ZW-uitkering en wordt de WW-uitkering opgeschort¹². De ambtelijke uitkeringen worden opgeschort indien er sprake is van ziekte binnen een maand na ontslag; de UR-uitkering wordt tevens opgeschort bij ziekte na die tijd. In het eerste geval wordt de bezoldiging doorbetaald en in de tweede situatie bestaat recht op een ziekte-uitkering van 80% van de bezoldiging.

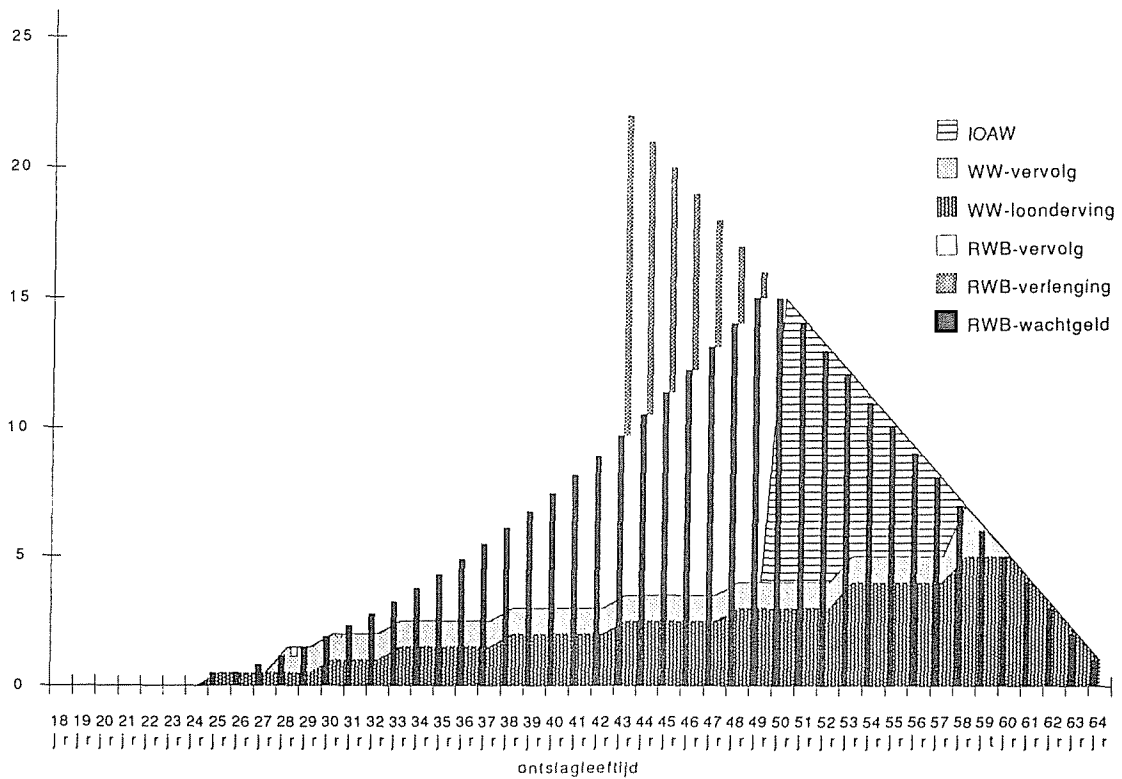
Het recht op WW blijft bestaan zolang de belanghebbende een opleiding volgt die door de bedrijfsvereniging noodzakelijk wordt geacht. Het RWB en de UR bevatten een dergelijke bepaling niet.

¹² Opschorting vindt volgens de wet plaats nadat 3 maanden een ZW-uitkering is ontvangen (en geanticumuleerd) en volgens recente jurisprudentie van de CRvB in beginsel direct.

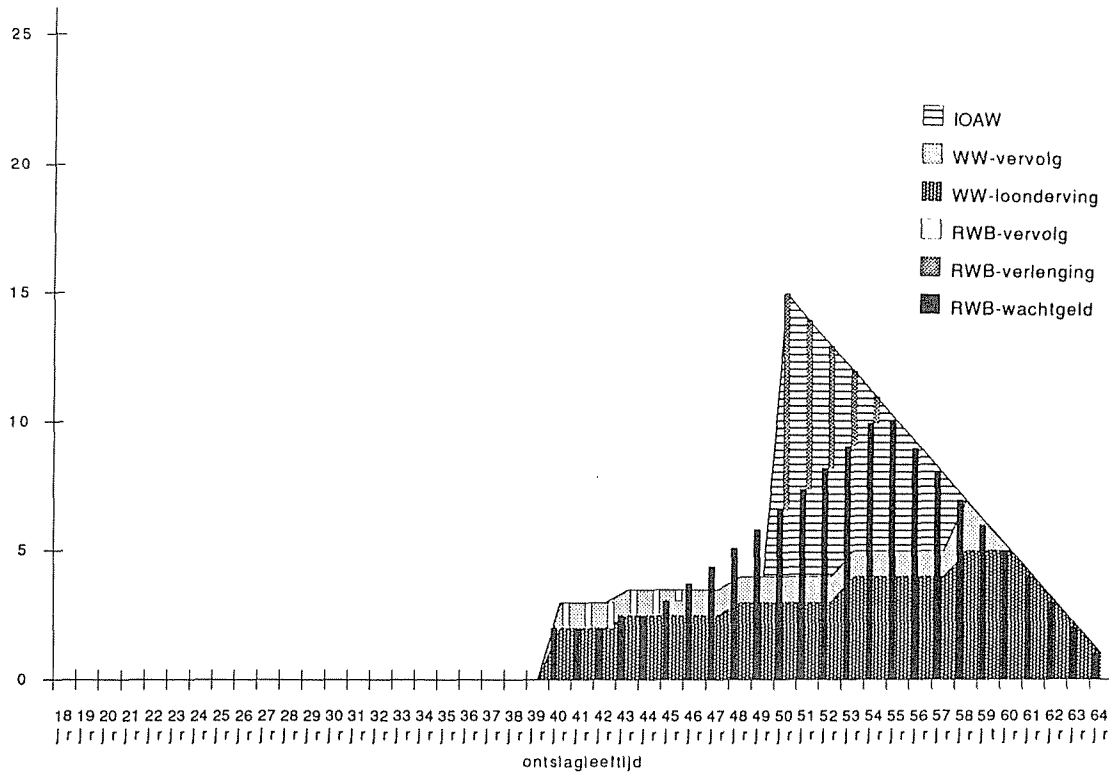
Figuur 1: duur WW/IOAW versus RWB-uitkering in jaren indien vanaf 18 jarige leeftijd onafgebroken is gewerkt tot aan het moment van ontslag.



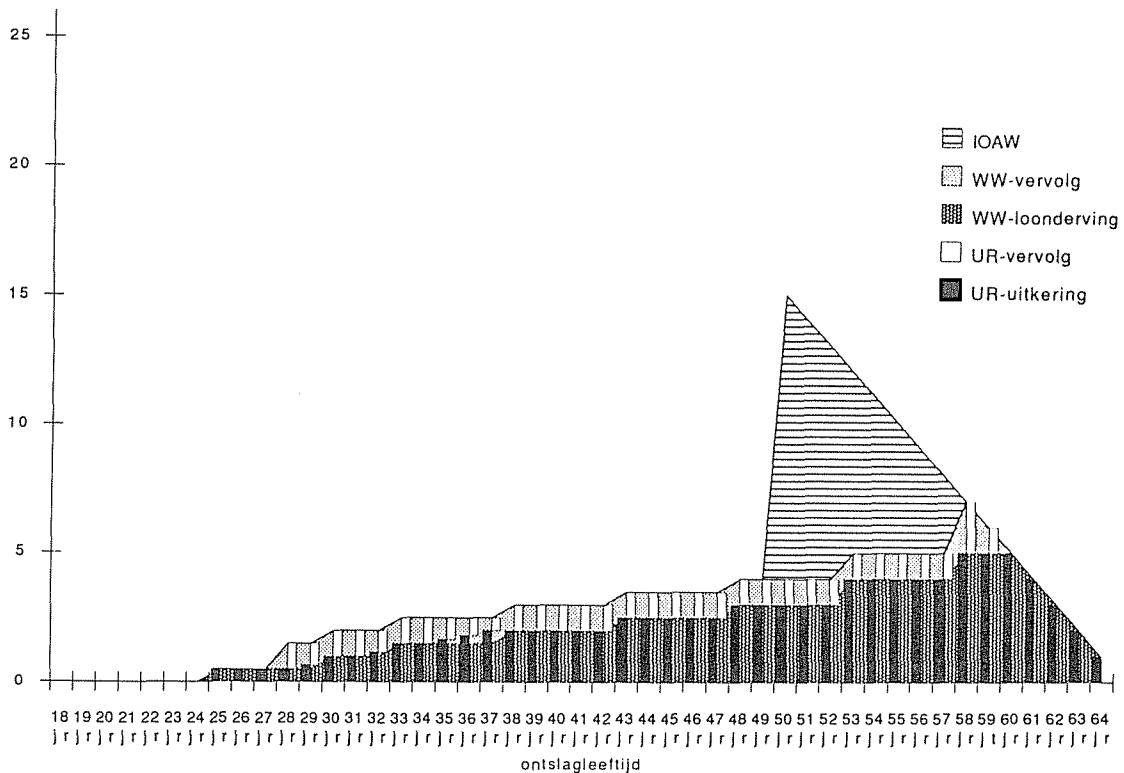
Figuur 2: duur WW/IOAW versus RWB-uitkering in jaren indien vanaf 25 jarige leeftijd onafgebroken is gewerkt tot aan het moment van ontslag.



Figuur 3: duur WW/IOAW versus RWB-uitkering in jaren indien vanaf 40 jarige leeftijd onafgebroken is gewerkt tot aan het moment van ontslag, terwijl voordien reeds is voldaan aan het 3 uit 5 criterium.



Figuur 4: duur WW/IOAW versus UR-uitkering in jaren indien vanaf 25 jarige leeftijd onafgebroken is gewerkt tot de aan het moment van ontslag.



2.3. De hoogte van de uitkering

De hoogte van het salaris

Verschillen in de hoogte van de werkloosheidsuitkering zijn in de eerste plaats het gevolg van verschillen in het salaris dat voor ontslag werd ontvangen. Er zijn aanwijzingen dat de beloning voor vergelijkbare functies in de meeste gevallen in de marktsector hoger is dan bij de overheid (pakketvergelijking). Aan dit aspect wordt in dit onderzoek verder voorbijgegaan.

Uitkeringsgrondslag

De loongerelateerde uitkeringen worden afgeleid van de uitkeringsgrondslag. Ten aanzien van de inkomensbestanddelen die tot de grondslag worden gerekend bestaan er geen wezenlijke verschillen tussen de ambtelijke regelingen en de WW. In de WW wordt de uitkeringsgrondslag gevormd door het gemiddelde loon in de 26 weken voor ontslag, terwijl de ambtelijke regelingen uitgaan van het laatstverdiende loon. Daarnaast kent de WW in tegenstelling tot de ambtelijke regelingen een maximum grondslag: het maximumdagloon. Een WW-uitkering bedraagt nooit meer dan 70% hiervan.

Uitkeringspercentages en bedragen

In de onderstaande tabel is het niveau van de verschillende uitkeringen vermeld¹³.

uitkering	uitkeringsniveau
WW-loondervingsuitkering	70% van de uitkeringsgrondslag
WW-vervolguitkering	70% minimumloon (max. 70% laatste loon)
IOAW-uitkering	Bijstandsuitkering zonder vermogenstoets
RWB-wachtgelduitkering	3 mnd. 93% van de uitkeringsgrondslag 9 mnd. 83% van de uitkeringsgrondslag 4 jaar 73% van de uitkeringsgrondslag daarna 70% van de uitkeringsgrondslag
RWB-vervolguitkering	minimumloon (maximaal 70% laatste loon)
RWB-verlengde wachtgelduitkering	gelijk aan het opgebouwde ouderdomspensioen (1,75% per dienstjaar) doch het eerste jaar ten minste 40% daarvan
UR-uitkering	2 mnd. 93% van de uitkeringsgrondslag 2 mnd. 83% van de uitkeringsgrondslag daarna 73% van de uitkeringsgrondslag
UR-vervolguitkering	minimumloon (maximaal 70% laatste loon)

¹³ De uitkeringspercentages uit de ambtelijke regeling zijn inclusief de toeslag op grond van art. 9 van de Wet van 20-12-1984 (Stb. 1984, 657; de 'Procentenwet').

Uit deze gegevens blijkt dat de betekenis van de IOAW-uitkering en de verlengde wachtgeldregeling, die in de eerder genoemde grafieken een prominente plaats innemen, belangrijk moet worden genuanceerd. De IOAW-uitkering heeft hetzelfde niveau als een RWW-uitkering. Het enige verschil is dat een eventueel eigen vermogen niet hoeft te worden aangesproken alvorens recht op een uitkering bestaat (geen vermogenstoets). De verlengde wachtgelduitkering is gelijk aan de hoogte van het opgebouwde ouderdomspensioen. Met minder dan 10 dienstjaren komt men niet voor de verlenging in aanmerking en bij meer dan 29 dienstjaren bestaat vrijwel altijd recht op wachtgeld tot aan 65-jarige leeftijd, zodat de uitkering in de praktijk minimaal $10 \times 1,75\% = 17,5\%$ en maximaal $29 \times 1,75\% = 51\%$ van de grondslag zal bedragen. Voor personeel dat in dienst is getreden nadat de 25-jarige leeftijd als ondergrens voor de pensioenopbouw is ingevoerd, geldt in beginsel een bovengrens van 24 voor pensioen geldende dienstjaren, hetgeen neerkomt op een uitkering van maximaal 42%. Een dergelijke uitkering zal in veel gevallen onder het sociale minimum liggen. De uitkering is daarom met name van betekenis voor personen met een hoog inkomen of met gezinsleden die een eigen inkomen genieten

Toeslagenwet

Als de WW-uitkering lager is dan het sociale minimum dat van toepassing is voor een belanghebbende, dan ontvangt deze een toeslag tot dit minimum. De toeslag vult echter ten hoogste aan tot het niveau van het laatstverdiende loon. De ambtelijke regelingen kennen een dergelijke minimumvoorziening niet. In voorkomende gevallen zal een belanghebbende een beroep moeten doen op de Algemene bijstandswet.

Bruto-netto traject

Door verschillen in het bruto-netto traject zou een gelijk bruto uitkeringspercentage voor werknemers bij de overheid en het bedrijfsleven niet zonder meer in een vergelijkbaar netto uitkeringspercentage resulteren. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn verschillen in pensioenpremie en ziektekostenregelingen.

Werknemers uit de particuliere sector betalen bij werkloosheid geen pensioenpremie meer, terwijl werkloze ambtenaren deze premie ('pensioenbijdrageverhaal') voor een deel blijven betalen. Bij de behandeling van verschillen in pensioenopbouw tijdens werkloosheid wordt hierop teruggekomen.

Het ontslag kan er toe leiden dat voor een belanghebbende een andere ziektekostenregeling van toepassing wordt, hetgeen gevolgen kan hebben voor het netto-inkomen. Dit geldt met name voor de burgerlijke rijksambtenaren en

het onderwijspersoneel, die recht hebben op een uitkering krachtens de interimregeling ziektekostenvoorziening. Bij werkloosheid vervalt deze uitkering en vallen de betrokkenen terug op de zgn. ZVO-regeling. Hierdoor valt het netto-uitkeringspercentage veelal lager uit dan het geval is wanneer andere ziektekostenregelingen van toepassing zijn. In het licht van de verwachte wijziging van het stelsel van ziektekostenverzekeringen in Nederland wordt op dit aspect niet nader ingegaan.

Vergelijking

Uit het voorgaande blijkt dat de ambtelijke regelingen vaak hogere uitkeringen bieden dan de WW:

- tegenover een WW-uitkeringspercentage van 70% stellen het RWB en de UR gedurende de eerste jaren uitkeringen van achtereenvolgens 93, 83 en 73%,
- de WW-vervolguitkering bedraagt 70% van het minimumloon (plus eventuele toeslag tot het sociaal minimum), terwijl de vervolguitkering van het RWB en de UR gelijk is aan het minimumloon,
- de WW kent anders dan RWB en UR een maximumuitkeringshoogte.

Hier staat tegenover dat het RWB en de UR geen minimumvoorziening kennen. De IOAW en het verlengde wachtgeld zijn alleen onder bepaalde omstandigheden voor de belanghebbende van betekenis.

2.4. Aanvullende voorzieningen

Overheid

Ten tijde van dit onderzoek zijn in dit kader bij de rijksoverheid de wachtgeld-vutregeling en het Sociaal Beleidskader (SBK-RO) van belang. De wachtgeld-vutregeling heeft betrekking op de belanghebbende die is ontslagen in het kader van afslanking of reorganisatie en op de dag van ontslag 55 jaar of ouder is. Betrokkene heeft aanspraak op vut met ingang van de dag waarop hij, als hem geen ontslag zou zijn verleend, voldoet aan de voorwaarden voor vut en minimaal tot deze dag aanspraak heeft op wachtgeld of uitkering. De vut-gerechtigde leeftijd is thans 60 jaar en de hoogte van de vut-uitkering is 80% van het laatstverdiende loon¹⁴. Wie voldoet aan de eisen voor een vut-uitkering, zal in vrijwel alle gevallen wachtgeldaanspraken tot aan de 65-jarige leeftijd hebben opgebouwd. De wachtgeld-vutregeling leidt daarom niet zozeer tot verlenging van de uitkeringsperiode als wel tot verhoging van het uitkeringsbedrag. Op basis van het SBK-RO heeft het personeel dat in het kader van de afslanking wordt ontslagen de garantie dat eventuele neerwaartse aanpassingen van

¹⁴ De vut-leeftijd is tijdelijk verlaagd tot 60 jaar. Ook na 40 dienstjaren bestaat aanspraak op vut. Vanaf 59 jaar is thans deeltijdvut mogelijk.

het RWB, de UR en de Vut-wet geen gevolgen voor de betrokkenen zullen hebben. Omdat een dergelijke aanpassing nog niet heeft plaatsgevonden, heeft deze voorziening nog geen materiële betekenis.

Particuliere sector

De bovenwettelijke regelingen in de particuliere sector zijn zeer divers, zowel naar vorm als naar inhoud. De uitkeringen kunnen onder meer berusten op een vaste regeling in een cao, een sociaal plan voor een specifieke reorganisatie, een individuele afspraak tussen werkgever en werknemer of op een rechterlijke uitspraak. Met betrekking tot de inhoud zijn verschillende formules bekend voor de berekening van hoogte en/of duur van de uitkering¹⁵. In deze formules spelen leeftijd en diensttijd meestal een belangrijke rol.

Collectieve bovenwettelijke regelingen zijn verschillende malen onderwerp van onderzoek geweest. In bijlage 5 wordt op de aard en de mate van voorkomen van bovenwettelijke regelingen in de markt en de g+g-sector nader ingegaan, onder meer op basis van recente onderzoeken van de DCA en de LTD. Uit deze onderzoeken blijkt dat de regelingen meestal voorzien in een aanvulling boven de wettelijke uitkeringen gedurende een bepaalde periode (suppletiereregelingen). In andere gevallen gaat het om een uitkering ineens waarvan de hoogte veelal wordt bepaald door het bedrag dat nodig is om de wettelijke uitkering gedurende zekere tijd tot een bepaald niveau aan te vullen. Met betrekking tot de mate van voorkomen van regelingen alsmede van hoogte en duur van de uitkeringen kunnen de volgende gegevens aan de onderzoeken worden ontleend:

- Afgezien van aanvullingen bij gedwongen arbeidstijdverkorting, vorstverlet e.d. geldt voor ca. 20% van de werknemers in de marktsector waarop een cao van toepassing is een vaste bovenwettelijke voorziening bij werkloosheid¹⁶. Voor 5% van de werknemers geldt een regeling die beperkt blijft tot reorganisatie-ontslag en voor 15% een regeling die niet gekoppeld is aan een specifieke ontslaggrond.
- Bij de regelingen die in een begin 1989 uitgevoerd LTD-onderzoek naar bovenwettelijke uitkeringen bij collectief ontslag werden aangetroffen ging het in 25% van de gevallen om een vaste regeling en in 75% van de gevallen om een ad hoc-regeling.
- Bij collectief ontslag werd bij dit LTD-onderzoek in ongeveer een kwart van de gevallen waarin het al dan niet bestaan van een regeling kon

¹⁵ Zie voor deze formules 'Afvloeiingsregelingen', mr C.G. Scholtens e.a., Deventer, 1988; zie bijlage 5 voor de modelregeling van de AWV.

¹⁶ In de g+g-sector is vrijwel altijd een aanvullende regeling in de cao opgenomen. Meestal vult een dergelijke regeling het WW-niveau wat betreft hoogte en duur aan tot het niveau van het RWB, met dien verstande dat voor werknemers die jonger zijn dan 50 jaar in de regel een maximale uitkeringsduur geldt van 4 jaar.

worden vastgesteld, een bovenwettelijke voorziening aangetroffen. Deze voorzieningen werden met name bij grote bedrijven aangetroffen.

- In 30% van de door de LTD onderzochte gevallen was de maximale aanvullingsperiode langer dan de maximale WW-loondervingsperiode van 5 jaar, in 40% van de gevallen bedroeg de periode 2 tot 5 jaar en in 30% van de gevallen was de periode korter dan 2 jaar. De duur is bijna altijd afhankelijk van leeftijd en/of diensttijd. De regelingen vullen de WW-uitkering aan tot 85 à 95% van het laatste loon.

Individuele afspraken tussen werkgevers en werknemers zijn met name aan de orde bij hoger personeel waarop de cao of het sociaal plan niet van toepassing is en bij individuele ontslagsituaties. Bij hoger personeel speelt een rol dat de WW-uitkering in verband met de maximumdagloongrens slechts in een beperkte uitkering voorziet. Bovenwettelijke uitkeringen voor dit personeel hebben geleid tot het ontstaan van het begrip 'gouden handdruk'. Overigens is weinig over inhoud en frequentie van dergelijke afspraken bekend.

Met betrekking tot de door de rechter vastgestelde uitkeringen zijn in dit kader met name de artikelen 1639s en 1639w BW van belang. Op grond van dit eerste artikel kan een overigens rechtmatig ontslag 'kennelijk onredelijk' zijn, als de werkgever de negatieve inkomensgevolgen voor de werknemer niet door middel van een bovenwettelijke uitkering beperkt. Dit zal zich met name voor kunnen doen indien een werknemer geruime tijd voor de werkgever heeft gewerkt, de mogelijkheden om ander passend werk te vinden beperkt zijn, en het doen van een uitkering voor de werkgever niet erg bezwarend is. Het andere artikel bepaalt onder meer dat de rechter die een arbeids-overeenkomst ontbindt wegens verandering van omstandigheden (reorganisatie, inkrimping e.d.), een schadevergoeding naar billijkheid kan vaststellen. In beide gevallen kan een uitkering ineens of een suppletierегeling worden vastgesteld. De rechtspraak op dit gebied is met name van belang omdat er een stimulans vanuit gaat om op vrijwillige basis afvloeiingsregelingen overeen te komen.

Als gevolg van het ontbreken van voldoende generaliseerbare gegevens kunnen statistisch verantwoorde uitspraken over de gemiddelde hoogte en duur van de bovenwettelijke aanvulling niet worden gedaan. Wel ontstaat uit het beschikbare materiaal een beeld van de doorsneeregeling. Globaal genomen voorziet een dergelijke regeling in een aanvulling tot 90% van het laatstverdiende loon gedurende (een groot deel van) de WW-loondervingsuitkering. Overigens moet worden opgemerkt dat dit beeld in de tijd niet constant hoeft te zijn, omdat frequentie en omvang van aanvullende voorzieningen afhankelijk zijn van de financiële positie van het bedrijfsleven, meer in

het algemeen daarmee van de conjunctuur. Bij een faillissement zijn er immers geen middelen aanwezig voor bovenwettelijke uitkeringen.

Vergelijking

Uit het bovenstaande blijkt dat bovenwettelijke voorzieningen er in het algemeen toe strekken het bedrag van de werkloosheidsuitkering aan te vullen. De verschillen in uitkeringsduur tussen wachtgeldregelingen en het WW/IOAW-regime blijven door het bestaan van deze voorzieningen dus onaangetast.

Wanneer de hoogte van de vooral bij grotere bedrijven voorkomende bovenwettelijke uitkeringen wordt vergeleken met de overheidsuitkeringen, dan blijken de eerste over het algemeen hoger te zijn. Gedurende (een groot deel van) de WW-loondervingsfase wordt de uitkering bij deze bedrijven aangevuld tot 90%, terwijl de gemiddelde uitkering bij de overheid inclusief de wachtgeld-vutregeling in die periode ongeveer 80% zal bedragen. Als er rekening mee wordt gehouden dat deze bovenwettelijke voorzieningen meestal alleen gelden bij reorganisatie-ontslag en dat slechts in een deel van het bedrijfsleven bovenwettelijke uitkeringen bestaan, wordt het moeilijker om tot een uitspraak te komen. Hoewel een harde conclusie op basis van de beschikbare gegevens niet kan worden getrokken, is het aannemelijk dat gedurende de WW-loondervingsfase de gemiddelde uitkering in de marktsector iets minder dan 75% zal bedragen en bij de overheid 75 a 80%. Ook inclusief bovenwettelijke voorzieningen is het uitkeringsniveau gedurende de WW-loondervingsfase bij de overheid dus gemiddeld hoger dan dat in de marktsector.

Uit enkele berekeningen, opgenomen in bijlage 6, blijkt dat de aanspraken die kunnen worden ontleend aan het RWB, uitgedrukt in het totale bedrag dat bij voortdurende werkloosheid gedurende de gehele uitkeringsperiode zou worden ontvangen, de aanspraken van werknemers in het bedrijfsleven in het algemeen ruim overschrijden, ook als daar een bovenwettelijke regeling geldt.

2.5. Anticumulatie van nieuwe inkomsten

Overheid

De wachtgelder mag nieuwe inkomsten behouden zolang deze inkomsten te zamen met de werkloosheidsuitkering het laatstverdiende loon niet te boven gaan. Het deel van de nieuwe inkomsten dat boven deze norm uitgaat, wordt volledig op de uitkering gekort. De UR kent voorts nog de bepaling dat inkomsten

die buiten de overheid zijn verworven pas worden gekort indien inkomsten plus uitkering 120% van het voormalige loon te boven gaan¹⁷.

Particuliere sector

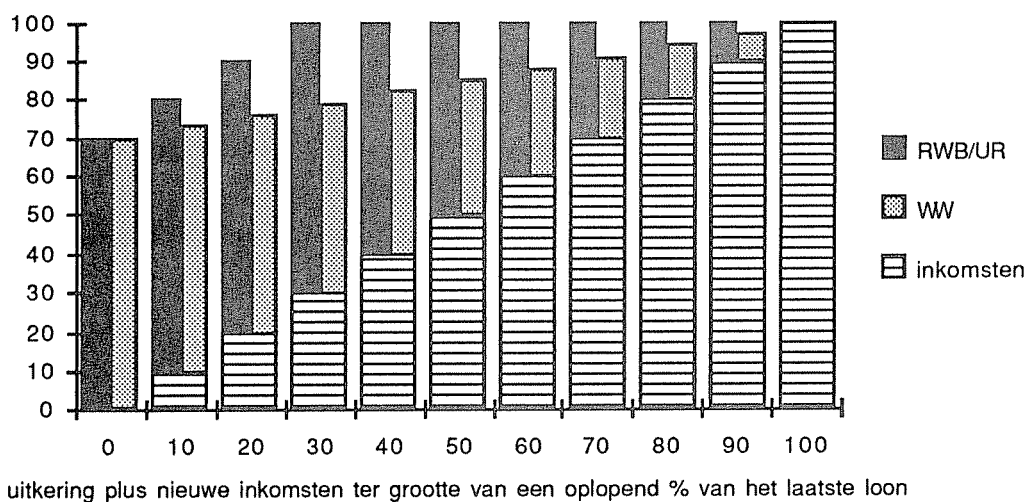
In de WW is het uitgangspunt dat door het verwerven van nieuwe inkomsten de omvang van de werkloosheid (uitgedrukt in een aantal uren per week) wordt verminderd. De werkloosheidsuitkering wordt opnieuw vastgesteld op basis van het resterende aantal uren werkloosheid.

Bedraagt de omvang van de nieuwe betrekking echter minder dan 5 uur en - bij een werkweek van minder dan 10 uur - minder dan 50% van betrokkene's vroegere arbeidsuren per week, dan blijft de uitkering volledig in stand. In dit geval wordt 70% van de nieuwe inkomsten op de uitkering gekort.

Vergelijking

In figuur 5 is het verschil tussen de beide anticumulatieregelingen tot uitdrukking gebracht¹⁸. Daarbij is er met betrekking tot de WW van uit gegaan dat het uurloon van de nieuwe werkzaamheden gelijk is aan het uurloon van de functie waaruit de belanghebbende is ontslagen.

Figuur 5: Totaalbedrag (in % van het laatste loon) dat resulteert uit een werkloosheidsuitkering van 70% gecombineerd met nieuwe inkomsten van verschillende omvang.



Uit de grafiek blijkt dat de anticumulatieregeling uit de WW een grotere korting teweeg brengt dan die uit de ambtelijke regelingen.

¹⁷ Deze bepaling vindt zijn oorsprong in de AOW-overname die tot 1985 bij de overheid bestond. Deze AOW-overname had een groot verschil in bruto-nettotraject tot gevolg, waardoor de anticumulatie op bruto basis gecorrigeerd moest worden

¹⁸ De grafiek beoogt het geïsoleerde effect van verschillen in anticumulatie te tonen. Met andere aspecten is geen rekening gehouden (de UR kent bijvoorbeeld geen uitkering van 70%).

2.6. Pensioenopbouw tijdens werkloosheid

Overheid

Voor overheidspersoneel (en voor Abp-verzekerden uit de g+g-sector) wordt de pensioenopbouw tijdens de wachtgeldperiode voor een deel voortgezet, namelijk voor 50% bij een overheidsdiensttijd van minimaal 10 jaar en een som van leeftijd en diensttijd van ten minste 60 jaar en voor 25% als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan. De verzekerden betalen een werknemersbijdrage ('pensioenbijdrageverhaal') ter grootte van resp. 50% en 25% van de eigen bijdrage die vóór het ontslag van toepassing was.

Particuliere sector

Belanghebbenden met een WW-uitkering hebben onder bepaalde voorwaarden recht op voortzetting van pensioenopbouw ten laste van het Fonds Voorheffing Pensioenverzekering (FVP)¹⁹:

- voor werknemers met een ontslagleeftijd van 57,5 jaar of ouder geldt een voortzetting van de pensioenopbouw tot aan de 65-jarige leeftijd,
- voor werknemers met een ontslagleeftijd van 40 tot 57,5 jaar geldt een voortzetting van de pensioenopbouw gedurende de WW-loondervingsperiode.
- voor werknemers met een ontslagleeftijd lager dan 40 jaar is alleen een risicoverzekering t.b.v. eventuele nabestaanden gedurende de WW-loondervingsperiode van toepassing.

In alle gevallen blijven de rechten beperkt tot een maximumpensioengrondslag ter grootte van het maximumdagloon. Er behoeft voor deze pensioenaanspraken geen premie te worden betaald.

Afgezien van verwijzingen naar de FVP-regeling, bevatten pensioenreglementen zelden bepalingen inzake de voortzetting van de opbouw van het ouderdomspensioen tijdens werkloosheid²⁰. Datzelfde geldt voor bovenwettelijke bepalingen in cao's, terwijl in sociale plannen ten minste incidenteel van voortgezette pensioenopbouw sprake is.

Vergelijking

Of de Abp-wet dan wel de FVP-regeling in concreto de meeste aanspraken oplevert is afhankelijk van leeftijd en diensttijd van de belanghebbende. Of pensioenopbouw op voet van de FVP-regeling voor de overheidswerkgever

¹⁹ Wet oprichting FVP van 13-12-1972 (Stb. 702), gewijzigd bij Wet van 1-12-1988 (Stb. 557). De FVP-regeling is geen open-einde regeling. Indien de middelen van het fonds in de praktijk ontoereikend blijken, wordt de mate van pensioenopbouw neerwaarts bijgesteld.

²⁰ Volgens 'Pensioenkaart van Nederland', Pensioenkamer, Den Haag, oktober 1989, bevatten pensioenregelingen in de particuliere sector met samen 40% van alle deelnemers bepalingen m.b.t. voortzetting van de opbouw van ouderdomspensioen tijdens werkloosheid. Voor zover de werkgroep dit heeft kunnen nagaan, gaat het in deze bepalingen om verwijzingen naar de FVP-regeling of om voortzetting van de pensioenopbouw voor eigen rekening van de belanghebbende.

goedkoper of duurder uitpakt, is afhankelijk van de samenstelling van het bestand aan wachtgelders.

2.7. Vereisten voor een uitkering en verplichtingen van de belanghebbende

De vereisten voor een uitkering en de verplichtingen van de belanghebbende zijn in de WW en in het RWB en de UR in het algemeen op min of meer vergelijkbare wijze geregeld. Er zijn echter ook enkele verschillen. In deze paragraaf komen alleen de belangrijkste onderlinge afwijkingen aan de orde.

Referte-eis

De WW en de UR stellen als voorwaarde voor het recht op uitkering dat de belanghebbende in de 12 maanden voorafgaande aan de werkloosheid in ten minste 26 weken moet hebben gewerkt. Het RWB kent een dergelijke referte-eis niet.

Minimale omvang van de werkloosheid

De WW spreekt alleen van werkloosheid indien de belanghebbende tenminste 5 arbeidsuren per week of - bij een werkweek van minder dan 10 uur - 50% van zijn arbeidsuren verliest. Indien het verlies aan arbeidsuren geringer is bestaat geen recht op een WW-uitkering. Indien een uitkeringsgerechtigde door het verwerven van nieuwe inkomsten minder uren werkloosheid overhoudt dan deze norm aangeeft, vervalt de WW-uitkering. De ambtelijke regelingen stellen geen ondergrens aan de omvang van de werkloosheid

Verwijtbare werkloosheid

De oude WW kende als toelatingscriterium dat de betrokkene onvrijwillig werkloos moest zijn. Bij de invoering van de nieuwe WW werd deze eis te rigide geacht, nu op grond van deze wet langer lopende uitkeringen worden verstrekt. In plaats daarvan is verwijtbare werkloosheid nu een grond voor het opleggen van een sanctie, waarbij een blijvende gehele weigering van een uitkering tot de mogelijkheden behoort.

RWB en UR kennen echter nog het systeem waarbij geen recht op een uitkering bestaat indien de werkloosheid het gevolg is van eigen schuld of toedoen van de belanghebbende.

Beschikbaarheid om arbeid te verrichten

De WW stelt de eis dat een belanghebbende beschikbaar moet zijn om arbeid te verrichten. Het RWB en de UR stellen deze eis niet met zoveel woorden, maar gaan hier wel impliciet van uit, nu het weigeren van passend werk een

reden vormt om geen uitkering toe te kennen, dan wel een sanctie op te leggen.

Sollicitatieplicht

Belanghebbenden met een WW- of UR-uitkering moeten in voldoende mate trachten om passende arbeid te verkrijgen. Bij de UR geldt deze verplichting tot de 55-jarige leeftijd, bij de WW kunnen bepaalde groepen werklozen van de verplichting worden vrijgesteld. Het RWB kent een dergelijke sollicitatieplicht niet. Wel is in het RWB - evenals in de overige regelingen - bepaald dat passend werk dat wordt aangeboden, niet mag worden geweigerd.

Medewerkingsverplichtingen

Alle regelingen bepalen dat inschrijving dient plaats te vinden bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie. Werkloze werknemers met een WW-uitkering dienen deel te nemen aan een voor hen gewenste opleiding of scholing en medewerking te verlenen aan onderzoek naar hun arbeidsgeschiktheid. In RWB en UR is in meer algemene termen vastgelegd dat betrokkenen zich moeten houden aan aanwijzingen van Arbvo en de opgelegde verplichtingen dienen na te komen.

2.8. Sancties

Overheid

In het RWB en de UR zijn de volgende sancties opgenomen:

- de uitkering wordt niet uitbetaald voor de duur dat de belanghebbende niet als werkzoekende staat ingeschreven bij het arbeidsbureau,
- bij het weigeren van passend werk of het prijsgeven van inkomsten wordt de uitkering gekort tot het niveau dat van toepassing zou zijn indien het werk zou zijn aanvaard resp. de inkomsten niet zouden zijn prijsgegeven,
- bij het niet nakomen van andere verplichtingen kan de uitkeringsinstantie de uitkering geheel of gedeeltelijk vervallen verklaren.

Van een opgelegde sanctie kan een belanghebbende in beroep bij de ambtenarenrechter.

Naast de inhoud van de sanctiebepalingen is van belang op welke wijze deze in de praktijk worden toegepast. De uitvoeringsorganisaties blijken ten aanzien van de meeste overtredingen niet te beschikken over een schriftelijk vastgelegd sanctiebeleid. Onderlinge afstemming van het sanctiebeleid vindt tot op heden niet plaats, evenmin als systematische afstemming met het hierna te bespreken sanctiebeleid van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV). Er zijn weinig gegevens voorhanden over frequentie en aard van de opgelegde sancties.

Particuliere sector

In de WW zijn de volgende sanctiemogelijkheden opgenomen:

- het tijdelijk verlagen van de uitkering,
- het blijvend verlagen van de uitkering,
- het tijdelijk weigeren van de hele uitkering (alleen bij de aanvang van de uitkering en niet wegens verwijtbare werkloosheid, onvoldoende solliciteren of weigeren passende arbeid),
- het beperken van de uitkeringsduur,
- het blijvend weigeren van de hele uitkering.

Afgezien van de aangegeven beperkingen is de bedrijfsvereniging vrij om een keuze te maken uit de genoemde sancties als een belanghebbende niet aan zijn verplichtingen voldoet. De Sociale Verzekeringsraad heeft de bevoegdheid om met het oog op een gecoördineerde wetstoepassing regels te stellen, doch heeft daarvan tot op heden geen gebruik gemaakt. Van een opgelegde sanctie kan een belanghebbende in beroep bij de administratieve rechter. De FBV heeft ter bevordering van een gecoördineerd sanctiebeleid aan de bedrijfsverenigingen aanbevelingen gedaan met betrekking tot het opleggen van sancties. Er is een lijst opgesteld waarin per niet nagekomen verplichting staat aangegeven onder welke omstandigheden welke sanctie de voorkeur verdient (circulaire C 796, 6-6-1989).

Deze aanbevelingen zijn een reactie op de resultaten van een evaluatieonderzoek naar de toepassing van eerdere aanbevelingen van de FBV op dit gebied. Uit het evaluatieonderzoek blijkt niet duidelijk in welke mate de bedrijfsverenigingen de aanbevelingen van de FBV in de praktijk opvolgen. Wel komt naar voren dat er aanzienlijke onderlinge verschillen in sanctietoepassing bestaan tussen de verschillende bedrijfsverenigingen die onder meer samenhangen met de cultuur van de betreffende bedrijfstak. Verder blijkt dat sancties met name worden opgelegd bij aanvang van de uitkering (bij 1 op de 14 aanvragen wordt een sanctie opgelegd) en niet of nauwelijks ten tijde van de uitkering.

Vergelijking

De wachtgeldregelingen en de WW kennen vergelijkbare sancties. De WW geeft de bedrijfsverenigingen bij alle overtredingen de vrijheid om een keuze te maken uit de voorhanden sancties, terwijl de wachtgeldregelingen bij sommige overtredingen bepaalde sancties voorschrijven. Waar dit laatste het geval is, zijn de voorgeschreven sancties zwaarder dan de sancties die de FBV ten aanzien van de WW aanbeveelt. Dat de instellingen die de wachtgeldregelingen uitvoeren ten aanzien van veel van de overige overtredingen geen schriftelijk vastgelegd sanctiebeleid kennen, zou er op kunnen wijzen dat in deze gevallen geen of slechts lichte sancties worden toegepast.

De sanctietoepassing kan niet los worden gezien van de mate waarin verplichtingen worden gecontroleerd alsmede van de wijze waarop begrippen als 'verwijtbare werkloosheid' en 'passende arbeid' worden geïnterpreteerd. Een vergelijking tussen de controle-inspanningen en controlemethoden van bedrijfsverenigingen en wachtgeldinstellingen zou nuttig zijn, doch kan op basis van de beschikbare informatie niet worden gemaakt. De werkgroep heeft de indruk dat de controle op de verplichting om passende arbeid te zoeken en te aanvaarden van beperkte betekenis is²¹. Wachtgelders zijn weliswaar verplicht om zich in te schrijven bij het arbeidsbureau, doch contacten tussen de uitvoeringsinstanties en het arbeidsbureau over het zoeken en aanvaarden van werk door de betrokkenen vinden niet of nauwelijks plaats. Het feit dat voor ontvangers van een RWB-uitkering geen sollicitatieplicht bestaat, vormt hierbij overigens een belangrijke beperking van de mogelijkheden van de uitvoeringsinstanties.

Met betrekking tot de interpretatie van begrippen als 'passende arbeid' is van belang dat zowel in het ambtenarenrecht als het sociale verzekeringsrecht in hoogste instantie recht wordt gesproken door de Centrale Raad van Beroep. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat deze begrippen in het kader van de WW en de wachtgeldregelingen verschillend zouden worden uitgelegd. Dit neemt niet weg dat werkgevers en uitvoeringsinstanties zich meer beperkingen kunnen opleggen dan op grond van de jurisprudentie noodzakelijk is. De werkgroep beschikt echter niet over aanwijzingen dat dit in de praktijk het geval is.

2.9. Kwantificering van de geconstateerde verschillen

De genoemde verschillen tussen de wachtgeldregelingen en het WW/IOAW-regime kunnen voor het grootste deel worden gekwantificeerd met behulp van de gegevensbestanden van de wachtgeldinstanties. Op basis van de beschikbare gegevens is kwantificering mogelijk van verschillen in:

- hoogte en duur van de uitkering (incl. verschillen in anticumulatie),
- pensioenopbouw en
- minimaal vereiste omvang van de werkloosheid (WW: 5 uur per week).

Omdat een deel van de voor de kwantificering benodigde gegevens niet door (al) de uitvoeringsinstanties wordt geregistreerd, moesten aanvullende veronderstellingen worden gemaakt met betrekking tot onder meer het arbeidsverleden van ontvangers van een TrWWV-uitkering, aangehouden inkomsten, de gezinssamenstelling en het inkomen van gezinsleden.

²¹ Zie ook het rapport van de projectgroep reductie wachtgelden, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer, 29 mei 1990, p. 42.

Uit de gemaakte berekeningen blijkt dat van het ijkpunt van 1,3 mld. 71% zou moeten worden uitgegeven indien de WW/IOAW op de betrokken wachtgelders van toepassing zou zijn. Hierin is mede verwerkt dat het WW/IOAW-regime soms hogere of langere uitkeringen kent dan de wachtgeldregelingen. Dit komt doordat de wachtgeldregelingen geen met de Toeslagenwet overeenkomende minimumvoorziening kennen en doordat de IOAW niet in de WW-bodemregeling is verwerkt. Omdat bij de berekening van de uitkeringen uit hoofde van de Toeslagenwet en de IOAW gebruik moest worden gemaakt van aannames met betrekking tot gezinssamenstelling en gezinsinkomen moet bij deze uitkomst rekening worden gehouden met een nauwkeurigheidsmarge van enkele procenten van het ijkpunt.

Met het feit dat de wachtgelduitkering gedurende de WW/IOAW-periode per saldo hoger is dan de WW/IOAW-uitkering is 18,5% van de wachtgelduitgaven gemoeid. Deze meeruitgaven zijn het gevolg van hogere uitkeringspercentages en bedragen, het ontbreken van een maximumuitkeringsgrondslag en een relatief gunstige anticumulatieregeling. De langere duur van de wachtgelduitkeringen is verantwoordelijk voor 10% van de wachtgelduitgaven. Het ontbreken van een minimum werkloosheidsomvang in de wachtgeldregelingen is budgettair van beperkte betekenis; hiermee is slechts 0,5% van de wachtgelduitgaven gemoeid. Eén en ander wordt hieronder schematisch weergegeven.

Aanwending totale wachtgelduitgaven in vergelijking met WW/IOAW-regime.

0,5% i.v.m. ontbreken minimum werkloosheidsomvang	
18,5% i.v.m. hogere uitkering gedurende WW/IOAW periode	
	10% i.v.m. uitkeringen na WW/IOAW periode
71% overeenkomstig WW/IOAW-aanspraken	

Bij het huidige bestand aan wachtgelders blijkt een pensioenopbouw volgens de FVP-regeling per saldo iets meer aanspraken op te leveren dan de Abp-regeling. Financieel is echter vooral van belang dat de belanghebbende bij de FVP-regeling geen premie betaalt. Een pensioenopbouw conform de FVP-regeling zou een toename van de wachtgelduitgaven van 3% met zich meebrengen. Wanneer de wachtgelders werkloosheidsuitkeringen zouden ontvangen volgens alle wettelijke regelingen in de particuliere sector zou dit derhalve $71\% + 3\% = 74\%$ van de huidige wachtgelduitgaven vergen.

In de bovenstaande kwantificering zijn niet betrokken: de invloed van ziekte en scholing op de uitkeringsduur, de aanvullende werkloosheidsvoorzieningen, de verschillende vereisten voor een uitkering (buiten de minimum werkloosheidsduur in de WW), alsmede verschillen in verplichtingen en sanc-

ties. Van deze elementen zijn financieel gezien met name de aanvullende werkloosheidsvoorzieningen van belang. Met behulp van een aantal bereedene aannames is een globale raming mogelijk van het bedrag dat vergelijkbare voorzieningen bij de overheid zouden kosten. Op basis van het beschikbare materiaal met betrekking tot bovenwettelijke uitkeringen in de marktsector kan worden verondersteld dat de gemiddelde aanvullende regeling de WW-uitkering gedurende de loondervingsfase aanvult tot 90% van het laatstverdiende loon en dat een dergelijke regeling bij een kwart van alle reorganisatie-ontslagen van toepassing is. Indien het gemiddelde van alle bedrijven als referentiepunt wordt gehanteerd zou een uitkeringspercentage van 75 marktconform zijn. Indien het referentiepunt wordt gevormd door de - in de regel grotere - bedrijven waar bovenwettelijke regelingen van toepassing zijn, dan bedraagt een marktconforme uitkering gedurende de WW-loondervingsfase 90% van het laatstverdiende loon. Welk deel van de ontslagen bij de overheid het gevolg is van het opheffen van functies is niet precies bekend. Wel kan worden gesteld dat RWB-uitkeringen in de regel het gevolg zijn van het opheffen van een functie, terwijl UR-uitkeringen meestal het gevolg zijn van het aflopen van de termijn waarvoor de arbeids-overeenkomst is aangegaan. Het aantal RWB-uitkeringen vormt derhalve een aanvaardbare indicatie voor het aantal ontslagen in verband met reorganisatie en inkrimping. Voor het aanvullen van alle RWB-uitkeringen van 70% tot 75% of 90% van het laatstverdiende loon is een bedrag ter grootte van respectievelijk 3% en 12% van de huidige wachtgelduitgaven nodig.

Uit het bovenstaande volgt dat een WW/IOAW-conforme uitkering voor het overheidspersoneel 71% van de huidige wachtgelduitgaven kost, dat een met de FVP-regeling overeenkomende pensioenopbouw 3% aan extra kosten met zich meebrengt, terwijl een marktconforme bovenwettelijke aanvulling afhankelijk van het gekozen referentiepunt daarboven 3% tot 12% van de wachtgelduitgaven vergt.

3. BELEIDSVARIANTEN MET BETREKKING TOT AANSPRAKEN

3.1. Inleiding

In de algemene taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken is aangegeven dat minimaal 3 à 4 beleidsvarianten moeten worden ontworpen, waarbij tenminste één variant dient te resulteren in een besparing ten opzichte van het ijkpunt van 20% of meer.

In het kader van het onderhavige heroverwegingsonderzoek is van belang dat de rijksoverheid de arbeidsvoorwaarden voor het overheidspersoneel niet eenzijdig kan wijzigen. In het protocol voor het arbeidsvoorwaardenoverleg 1991 is vastgelegd dat invoering of wijziging van regelingen waaraan individuele personeelsleden rechten kunnen ontleen, overeenstemming met de meerderheid van de centrales van overheidspersoneel is vereist. Daarbij geldt dat over de hoofdlijnen van het aansprakenpakket sociale zekerheid (waaronder de wachtgeldregelingen) alleen op centraal niveau kan worden onderhandeld. Met betrekking tot aspecten die niet de hoofdlijnen betreffen, wordt in principe op decentraal niveau onderhandeld. Er wordt thans gewerkt aan het vastleggen van de uitgangspunten van dit protocol in een structurele regeling. Het is niet onmogelijk dat de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg zo snel verloopt dat binnen een paar jaar per overheidssector²² over de wachtgeldaanspraken wordt onderhandeld. Indien op centraal niveau een wettelijke basisregeling met betrekking tot de werkloosheidsuitkering voor het overheidspersoneel tot stand wordt gebracht, blijven de sectorale onderhandelingen beperkt tot eventuele aanvullende werkloosheidsaanspraken.

De door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten vormen mogelijke voorstellen van de zijde van de overheidswerkgevers in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Voor zover de beleidsvarianten betrekking hebben op de hoofdlijnen van de werkloosheidsvoorziening gaat het daarbij om het overleg tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken. Decentraal overleg vindt plaats in het georganiseerd overleg in de verschillende sectoren van de overheid. Op sectorniveau geldt eveneens het overeenstemmingsvereiste. Individuele lagere overheden zijn daarbij echter alleen gebonden aan het overeenstemmingsvereiste, voor zover zij zich daartoe zelf hebben verplicht.

²² Bij de arbeidsvoorwaardenvorming binnen de overheid kunnen de volgende sectoren worden onderscheiden: burgerlijk rijkspersoneel, defensie, onderwijs, gemeenten, provincies, waterschappen, politie, rechterlijke macht.

In het voorgaande hoofdstuk is geconstateerd dat de wachtgeldregelingen bij de overheid ten opzichte van gelijksoortige regelingen in het bedrijfsleven per saldo royaler zijn en dat dit belangrijke extra uitgaven met zich meebrengt. De ontwikkelde beleidsvarianten zijn er dan ook op gericht om de wachtgeldregelingen meer af te stemmen op hetgeen wettelijk en bovenwettelijk in de marktsector van toepassing is. In paragraaf 3.2. komen beleidsvarianten aan de orde waarbij sprake is van een partiële aanpassing van de wachtgeldregelingen. Deze varianten richten zich steeds op één aspect van de regelingen. Verschillende van deze varianten kunnen echter met elkaar worden gecombineerd. In paragraaf 3.3. komen varianten aan de orde die er toe strekken de wachtgeldregelingen in hun totaliteit gelijkwaardig te maken aan de werkloosheidsvoorziening in de marktsector. Ten slotte wordt in paragraaf 3.4. aandacht besteed aan verschillende factoren die van belang zijn voor de opbrengst van de beschreven varianten, zoals overgangsrecht, uitverdieneffecten en wijziging van de samenstelling van het wachtgeldersbestand.

3.2. Partiële aanpassingen van de wachtgeldregelingen

Afschaffen van de verhoging van wachtgelduitkeringen met 3%

In 1985 werd het uitkeringspercentage van de WW verlaagd van 80% naar 70%. De uitkeringspercentages uit de ambtelijke regelingen werden dienovereenkomstig verlaagd: de uitkeringen van 100%, 90% en 80% werden resp. 90%, 80% en 70%. Bij het overheidspersoneel was hier per 1-1-1984 een salarisverlaging van 3% aan voorafgegaan, die ook doorwerkte naar de uitkeringen. Omdat een cumulatie van salarisverlaging en verlaging van het uitkeringspercentage ongewenst werd geacht, is de 'procentenwet' ingevoerd. Deze wet verhoogt de genoemde uitkeringspercentages met een toeslag van 3 procentpunt tot resp. 93%, 83% en 73%. Inmiddels is er geruime tijd verstreken sinds de bedoelde salarisverlaging. De cumulatie van deze maatregel met de percentageverlaging heeft daardoor aan betekenis verloren: voor geen van de belanghebbenden die thans de toeslag van 3% ontvangen is de salarisverlaging opgetreden tijdens de wachtgeldperiode. De toenmalige salarisvermindering kan geen reden zijn om de uitkeringspercentages blijvend hoger vast te stellen dan zij waren bedoeld. Door de afschaffing van de toeslag van 3 procentpunten zou een besparing van ca. 33 mln. worden gerealiseerd.

Verlaging van de uitkeringspercentages tot 70%

De WW-loondervingsuitkering kent een uitkeringspercentage van 70%. Het RWB en de UR kennen een in de tijd aflopend percentage (93%, 83%, 73%, 70%). Het is mogelijk om het uniforme uitkeringspercentage van de WW-loonder-

vingsuitkering in de ambtelijke regelingen over te nemen. Dit zou een besparing van ca. 65 mln. bewerkstelligen.

Invoering van een maximumuitkeringsgrondslag

De WW-uitkering wordt aan de bovenzijde begrensd door de werking van het maximumdagloon. De regelingen voor het overheidspersoneel kennen een dergelijke maximering niet. Invoering van een dergelijk maximum op het niveau van het maximumdagloon zou een besparing van ca. 65 mln. opleveren.

Afschaffing van de verlenging van de wachtgelduitkering

Indien op de ontslagdatum het aantal dienstjaren ten minste 10 bedraagt en leeftijd en dienstjaren samen ten minste 60 bedragen wordt de duur van de wachtgelduitkering verlengd tot aan het pensioen. De hoogte van de uitkering is gelijk aan het opgebouwde pensioen op de ontslagdatum, doch het eerste jaar niet minder dan 40% van het salaris. Om meerdere redenen komt deze verlenging in aanmerking voor afschaffing. In de eerste plaats kan de uitkeringsduur hierdoor extreem lang worden: wie op 18-jarige leeftijd in dienst treedt en na 21 jaar (op 39-jarige leeftijd) wordt ontslagen, krijgt gedurende 26 jaar (tot aan 65-jarige leeftijd) een wachtgelduitkering. In de tweede plaats kan de uitkering heel laag zijn. In het bovengenoemde voorbeeld bedraagt de uitkering bij een pensioenopbouw van $1\frac{3}{4}\%$ per jaar $36\frac{3}{4}\%$ van het salaris. Op deze wijze kan gemakkelijk een uitkering ontstaan die beneden het sociaal minimum ligt. De uitkering is dan alleen nog van betekenis voor personen met een hoog inkomen of met gezinsleden die een eigen inkomen genieten. Het afschaffen van de verlengde wachtgelduitkeringen levert een besparing van ca. 9 mln. op.

Maximering van de uitkeringsduur tot WW/IOAW-periode

Zoals uit hoofdstuk twee bleek kan de duur van de wachtgelduitkering aanzienlijk uitgaan boven de duur van de WW/IOAW-uitkering. De uitkeringsduur zou kunnen worden gemaximeerd op de duur van de WW/IOAW-periode. Dit zou (inclusief de gevolgen voor de verlengde wachtgelduitkering) een besparing van ca. 130 mln. met zich meebrengen.

Invoering minimale werkloosheidsomvang

In navolging van de WW zou in de wachtgeldregelingen kunnen worden opgenomen dat pas recht op een uitkering bestaat indien de werkloosheid ten minste een omvang van 5 uur per week heeft. Hiermee wordt ca. 6 mln. bespaard.

Wijzigen anticumulatiebepalingen

Geconstateerd is dat de anticumulatiebepalingen uit de overheidsregelingen een geringere korting teweeg brengen dan de anticumulatiebepaling uit de WW. Bovendien is er bij de overheidsregelingen geen prikkel meer aanwezig om nieuwe inkomsten te verwerven als de inkomsten plus de uitkering gelijk zijn aan het laatstverdiende loon. De anticumulatieregeling uit de WW zou in de wachtgeldregelingen kunnen worden overgenomen. Eenvoudiger, en een goede benadering van deze regeling, vormt de bepaling dat 70% van de nieuwe inkomsten op de uitkering wordt gekort. In beide gevallen bedraagt de opbrengst ongeveer 33 mln.

De huidige anticumulatiebepalingen uit de wachtgeldregelingen zorgen er overigens voor, dat iemand die werk aanvaardt met een lager salaris dan hij voor zijn werkloosheid verdiende, een wachtgelduitkering ontvangt die zijn inkomen aanvult tot het vroegere niveau. Wanneer deze anticumulatiebepalingen worden gewijzigd, zou overwogen kunnen worden om het aanvaarden van werk dat passend is, doch minder wordt beloond, te stimuleren door middel van een loonsuppletie.

Invoering sollicitatieplicht in het RWB

Het RWB kent in tegenstelling tot UR en WW niet de verplichting dat de belanghebbende in voldoende mate moet trachten om passende arbeid te verkrijgen. Een dergelijke sollicitatieplicht zou, met een vrijstelling boven een bepaalde leeftijd of voor bepaalde groepen werklozen, ook in het RWB kunnen worden ingevoerd. De opbrengst hiervan is afhankelijk van de gedragsreactie van de uitkeringsgerechtigden en kan niet betrouwbaar worden geraamd.

Afstemmen sanctiebeleid op bedrijfsverenigingen

De afgelopen tijd zijn sanctie- en controlebeleid van de bedrijfsverenigingen regelmatig onderwerp van discussie geweest tussen de FBV, de SVR, het kabinet en de Tweede Kamer. Het door de bedrijfsverenigingen gevoerde beleid is daarbij verschillende malen onderwerp van onderzoek geweest. Evaluatie van dit onderzoek heeft onder meer geleid tot de vaststelling van sanctierichtlijnen door de FBV.

Er moet worden geconstateerd dat de instellingen die de wachtgeldregelingen uitvoeren bij deze discussie in de luwte zijn gebleven. Uit de praktijk blijkt dat deze uitvoeringsorganisaties ten aanzien van de meeste overtredingen niet beschikken over een schriftelijk vastgelegd sanctiebeleid. Onderlinge afstemming van het sanctiebeleid vindt niet plaats, evenmin als systematische afstemming met het sanctiebeleid van de FBV. Er zijn weinig gegevens voorhanden over frequentie en aard van de opgelegde sancties. De

controle op de verplichting om passende arbeid te zoeken en te aanvaarden is van beperkte betekenis.

Het lijkt gewenst dat de wachtgelduitvoeringsinstanties nauwer aansluiting zoeken bij de ontwikkelingen die in de sfeer van de sociale zekerheid in de particuliere sector plaatsvinden. Daartoe behoort onder meer het afstemmen van het sanctiebeleid op het beleid van de FVB (mede uit een oogpunt van rechtsgelijkheid) en het intensiveren van de contacten met de arbeidsbureaus. Dit vergt overigens wel dat ook bepaalde sanctiebepalingen worden aangepast. Of een dergelijk beleid tot besparingen leidt en zo ja, wat de opbrengst zou kunnen zijn, is afhankelijk van gedragsreacties en kan op basis van de beschikbare gegevens niet worden aangegeven.

Combinaties van partiële varianten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de hiervoor beschreven maatregelen en de besparing op de wachtgelduitgaven die daarmee kan worden bereikt. Deze besparing is steeds uitgedrukt als een percentage van het ijkpunt van 1,3 mld.

Tabel 3: Opbrengst van de varianten als % van het ijkpunt en in mln. gld.

varianten	besparing	
1. afschaffen van de verhoging van wachtgelduitkeringen met 3%	2,5%	33
2. verlaging van de uitkeringspercentages tot 70%	5,0%	65
3. invoering van een maximumuitkeringsgrondslag	5,0%	65
4. afschaffing van de verlenging van de wachtgelduitkering	0,5%	9
5. maximering van de uitkeringsduur tot WW/IOAW-periode	10,0%	130
6. invoering minimale werkloosheidsomvang	0,5%	6
7. wijzigen anticumulatiebepalingen	2,5%	33
8. invoering sollicitatieplicht in het RWB	pm	pm
9. afstemmen sanctiebeleid op bedrijfsverenigingen	pm	pm

De meeste beleidsvarianten kunnen met elkaar worden gecombineerd. Omdat een uniform uitkeringspercentage van 70 mede de afschaffing van de 3% toeslag omvat is een combinatie van deze varianten niet mogelijk. Hoewel de exacte opbrengst van iedere combinatie opnieuw op basis van bestandsgegevens moet worden berekend, kan op eenvoudige wijze een globale raming worden gemaakt. Wanneer twee maatregelen de wachtgeldkosten doen dalen tot respectievelijk 90% en 80% van de oorspronkelijke uitgaven, dan dalen de uitgaven bij gecombineerde toepassing tot $0,9 * 0,8 = 72\%$ (deze benadering kan, behalve bij de varianten 1 en 2, niet worden toegepast bij combinatie van de varianten 4 en 5).

Bij dit overzicht moet worden opgemerkt dat met name het beperken van hoogte en duur van de uitkeringen ook op tal van andere manieren kan worden uitgewerkt. Hoogte en duur kunnen in beginsel nagenoeg traploos worden gevarieerd zodat ook andere besparingsbedragen kunnen worden bereikt.

3.3. Invoering van een marktconforme wachtgeldregeling

De hier te bespreken beleidsvarianten hebben als uitgangspunt de invoering van een wachtgeldregeling die aanspraken biedt die vergelijkbaar zijn met hetgeen wettelijk en bovenwettelijk in de marktsector van toepassing is. Een dergelijke wachtgeldregeling kent een met de WW, Toeslagenwet en IOAW overeenkomende structuur. Uitkeringspercentages, uitkeringsbedragen, uitkeringsduur, maximumdagloon, anticumulatieregeling en minimumwerkloosheidsomvang en pensioenopbouw zijn dan gebaseerd op de WW, de Toeslagenwet, de IOAW en de FVP-wet, alsmede op hetgeen als bovenwettelijke aanvulling gebruikelijk is. Dit betekent dat er in plaats van het huidige RWB en de huidige UR één wachtgeldregeling tot stand komt. Een dergelijke regeling kent niet alleen beperkingen ten opzichte van RWB en UR, maar in sommige opzichten ook verbeteringen. Dit komt onder meer omdat de huidige wachtgeldregelingen geen met de Toeslagenwet vergelijkbare minimumvoorziening kennen en doordat de IOAW niet in de WW-bodemregeling is verwerkt. In paragraaf 2.9. is geconstateerd dat een WW/IOAW-conforme uitkering voor het overheidspersoneel 71% van de huidige wachtgelduitgaven kost. Daarnaast bleek dat een met de FVP-regeling overeenkomende pensioenopbouw 3% aan extra kosten met zich meebrengt. Onder bepaalde aannames kan worden gesteld dat een marktconforme bovenwettelijke aanvulling 12% van de wachtgelduitgaven vergt als de - voornamelijk grotere - bedrijven met dergelijke voorzieningen als referentiepunt fungeren en 3% indien het gemiddelde van alle bedrijven als referentiepunt fungeert. Afhankelijk van het gekozen referentiepunt kost een marktconforme werkloosheidsregeling voor het overheidspersoneel derhalve ca. 86 of 77% van de huidige wachtgelduitgaven.

Tabel 4: Opbrengst van de varianten als % van het ijkpunt en in mln. gld.

varianten	besparing	
marktconforme wachtgeldregeling		
- aanvullende voorziening cf. bedrijven met regelingen	14%	180
- aanvullende voorziening cf. gemiddelde in marktsector	23%	300

De vertaling van de bovenwettelijke regelingen in de marktsector naar de uitkeringen voor het overheidspersoneel kan op verschillende manieren plaatsvinden. In de eerste plaats is het mogelijk gedurende de WW loondervingsfase een voor ieder geldend uitkeringspercentage te hanteren dat hoger is dan 70%. In de tweede plaats is het mogelijk om alleen degenen die zijn ontslagen in verband met overtolligheid of opheffing van de functie gedurende de WW-loondervingsfase een hogere uitkering toe te kennen. In de derde plaats kan de financiële ruimte worden gebruikt om de decentrale sectoren een budget te geven dat kan worden aangewend om een 'bovenwette-

lijke' kop te zetten op de WW/IOAW-conforme basisregeling. Wanneer deze basisregeling wettelijk voor het gehele overheidspersoneel wordt vastgelegd, ontstaat een sterk met de particuliere sector overeenkomende situatie, waarbij per sector bovenwettelijke aanspraken in permanente arbeidsvoorwaardenregelingen of in ad hoc-regelingen bij reorganisaties kunnen worden overeengekomen.

In elk geval verdient het aanbeveling om duidelijk tot uitdrukking te laten komen welk deel van de uitkering moet worden beschouwd als een vertaling van de wettelijke werkloosheidsregelingen en welk deel als bovenwettelijk moet worden aangemerkt.

3.4. Enkele kanttekeningen bij de opbrengst van de varianten

De in dit hoofdstuk gepresenteerde bedragen hebben betrekking op de structurele besparing die met de genoemde maatregelen kan worden bereikt. In de praktijk zullen de besparingen in de eerste jaren beperkt zijn. Het is dus niet zo dat de ten opzichte van het ijkpunt berekende opbrengsten in het ijkpuntjaar 1995 daadwerkelijk gerealiseerd zouden kunnen worden. In de eerste plaats is aan bepaalde categorieën wachtgelders de garantie gegeven dat de uitkeringsrechten niet neerwaarts zullen worden aangepast (wachtgeldgarantie). Zo is in het onlangs totstandgekomen sociaal beleidskader rijksoverheid 1991, dat geldt tot 31 december 1994, opnieuw een wachtgeldgarantie gegeven. In de tweede plaats zullen uit een oogpunt van rechtszekerheid met name bij een beperking van de uitkeringsduur met betrekking tot reeds toegekende uitkeringen bepaalde overgangsvoorzieningen moeten worden getroffen.

De berekeningen zijn gebaseerd op het bestand aan wachtgelders per eind januari 1991, waarbij is gecorrigeerd voor de invoering van de WW-bodemregeling. Wanneer de samenstelling van dit bestand in de loop van de tijd wijziging ondergaat, verandert ook de opbrengst van de beleidsvarianten. Door de groei van het aantal toegekende wachtgelduitkeringen in de laatste jaren, zijn wachtgelders die relatief kort werkloos zijn oververtegenwoordigd. Een stabilisering van het aantal wachtgelders zou, ceteris paribus, leiden tot een toename van de gemiddelde werkloosheidsduur en daarmee tot een toename van het aantal belanghebbende dat onder het WW/IOAW-regime geen uitkering meer zou ontvangen. Het is duidelijk dat onder deze omstandigheden een beperking van de uitkeringsduur een grotere besparing oplevert. Bij voortzetting van de groei van het aantal wachtgelders ontstaat een groter bestand, maar zal de samenstelling min of meer gelijk blijven. De varianten

leiden dan tot een vergelijkbaar besparingspercentage en tot een grotere nominale opbrengst.

Omdat thans echter niet te voorzien valt hoe de ontslagkansen en de kansen op herintreding in het arbeidsproces zich de komende jaren voor het overheidspersoneel zullen ontwikkelen, is bij de berekeningen van mogelijke veranderingen in de samenstelling van het werklozenbestand geabstraheerd.

De genoemde beperkingen van de wachtgelduitkeringen kunnen ook gedragsreacties tot gevolg hebben. Voor zover er van dergelijke reacties sprake is, mag worden verondersteld dat van een beperking van aanspraken een stimulans uitgaat om werk te zoeken en te aanvaarden. Een verscherping van de anticumulatie van nieuwe inkomsten kan echter ook een tegengesteld effect bewerkstelligen. Over de omvang van dergelijke gedragsreacties is onvoldoende bekend en in de ramingen zijn deze dan ook buiten beschouwing gebleven.

Ook de gevolgen voor de uitvoeringskosten zijn buiten beschouwing gebleven. Afhankelijk van de aard van de aanpassingen in de wachtgeldregelingen kunnen deze kosten toe- of afnemen. In het algemeen geldt dat met name wanneer de hoogte van de uitkering mede afhankelijk wordt gemaakt van inkomsten van gezinsleden van de belanghebbende (zoals in de Toeslagenwet en de IOAW) de uitvoeringskosten onder meer in verband met de hieraan verbonden controle-aspecten zullen toenemen.

Voorts is van belang dat er bij verkorting van de uitkeringsduur een groter beroep op de RWW valt te verwachten. Tegenover een deel van de aldus gerealiseerde besparingen binnen de arbeidsvoorwaardenruimte staan derhalve meerkosten in het kader van de sociale zekerheid.

Ten slotte moet er op worden gewezen dat verschillende van de in dit hoofdstuk voorgestelde aanpassingen deel uitmaken van de voorgenomen 'tweede fase' van de WW-bodem die per 1 april 1993 zal worden ingevoerd. Deze tweede fase zal onder andere resulteren in het aanbrenge van een minimuminkomensgarantie overeenkomende met de Toeslagenwet en de IOAW, en een nauwere aansluiting bij de WW voor wat betreft het sanctiesysteem. In het regeringsstandpunt met betrekking tot dit heroverwegingsonderzoek kan wellicht nader worden ingegaan op de relatie tussen de tweede fase van de WW-bodem en de hier gepresenteerde beleidsvarianten.

4. MAATREGELEN GERICHT OP HET VERKLEINEN VAN HET WERKLOOSHEIDSVOLUME

4.1. Inleiding

Het spreekt voor zich dat het aantal wachtgelders kan worden beperkt door het verminderen van de wachtgeldaanspraken, bijvoorbeeld door vermindering van de uitkeringsduur. Anderzijds is het ook mogelijk om het aantal wachtgelders te beperken zonder vermindering van de aanspraken. Analytisch gezien bestaan hiertoe de volgende mogelijkheden:

- beperking van het aantal ontslagen,
- personeelsleden ontslaan die weinig wachtgeldaanspraken hebben,
- bevorderen dat ontslagen personeel opnieuw werk vindt.

De werkgroep heeft zich met betrekking tot volumemaatregelen beperkt tot de burgerlijke rijksdienst. Aan de situatie in de onderwijssector zijn in 1988 en 1990 onderzoeken gewijd²³. Het laatste onderzoek heeft geleid tot het ontwikkelen van een pakket maatregelen en het in verband daarmee bepalen van een taakstelling. Deze maatregelen worden in bijlage 7 kort samengevat. De werkgroep meent dat deze sector thans buiten beschouwing kan blijven. Aan de overige sectoren wordt geen aparte aandacht besteed. Aanbevelingen ten behoeve van de burgerlijke rijksdienst zullen in een aantal gevallen echter ook daar bruikbaar kunnen zijn.

Allereerst wordt een beschrijving gegeven van het huidige beleid rond ontslag, herplaatsing en bemiddeling. Daartoe wordt een onderscheid gemaakt in drie fasen:

- afweging ontslagbesluit tegen wachtgeldkosten,
- herplaatsing en bemiddeling voor ontslag,
- maatregelen na ontslag.

Vervolgens zal worden nagegaan welke beleidsmaatregelen zouden kunnen worden genomen ter beperking van het werkloosheidsvolume.

4.2. Afweging ontslagbesluit tegen wachtgeldkosten

Er is een belangrijk verschil tussen de wijze waarop werkloosheidslasten in de particuliere sector en bij de overheid worden gefinancierd. Financiering

²³ Heroverwegingsonderzoek rechtspositionele regelingen en aanstellingsbeleid voor het onderwijzend personeel, 's-Gravenhage, december 1988 (Begrotingsvoorbereiding 1989, deelrapport nr. 2); zie voorts het rapport van de projectgroep reductie wachtgelden, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 29 mei 1990.

van de WW vindt plaats via het omslagstelsel: alle werkgevers en werknemers betalen premie. De uitgaven in verband met de Toeslagenwet en de IOAW komen ten laste van de algemene middelen. Deze wijze van financiering leidt ertoe dat de werkloosheidsuitgaven (met uitzondering van eventuele bovenwettelijke uitkeringen) niet voor rekening komen van de werkgever die personeel ontslaat, doch ten laste komen van premieplichtigen en overheid. Dit systeem verzekert de werkloze van een uitkering, ook ingeval zijn voormalige werkgever in betalingsonmacht verkeert.

De kosten van wachtgelduitkering komen echter geheel ten laste van de overheid in haar hoedanigheid van werkgever²⁴. Deze wijze van financiering bevat een belangrijke prikkel om tot een rationele afweging te komen tussen de besparingen die met een ontslag kunnen worden bereikt (waarbij tevens rekening moet worden gehouden met het produktieverlies) en de kosten van de daarmee samenhangende werkloosheidsuitkeringen. In beginsel zou op deze manier de optimale situatie moeten kunnen worden bereikt, waarbij het management alleen tot ontslag overgaat wanneer andere oplossingen duurder uitpakken of onmogelijk zijn.

Een dergelijke situatie is echter nog lang niet bereikt. Daarvoor is namelijk vooral nodig dat de verantwoordelijkheid voor ontslagbeslissingen en het beheer van het personeelsbudget, waaruit de wachtgelduitgaven moeten worden voldaan, bij één functionaris op een voldoende laag niveau in de organisatie berust. Hoewel de mate van decentralisatie van het wachtgeldbudget verschilt per departement, is een dergelijke situatie toch vaak nog niet gerealiseerd.

Wanneer bij reorganisatie en inkringing een deel van de functies wordt opgeheven moet vaak worden vastgesteld welke functionarissen wel en welke niet worden ontslagen. In deze situatie spelen twee regelingen een rol: de ontslagvolgorde volgens art 96, lid 3 ARAR en de remplaçantenregeling uit het SBK-RO.

Het genoemde ARAR-artikel geeft aan dat het ontslag geschiedt in de volgende rangorde (samengevat en toegelicht):

- zij, die zulks wensen,
- zij, die 35 of meer voor pensioen geldige dienstjaren hebben, waarbij ouderen voor jongeren gaan (deze groep is verzekerd van wachtgeld tot aan het pensioen, alsmede van een goede pensioenopbouw),

²⁴ Hierop zijn uitzonderingen. De vut uitgaven in het kader van de wachtgeld-vut regeling komen ten laste van het Abp terwijl de wachtgelduitgaven t.b.v. scholen en instellingen waarvan de personeelslasten door de overheid worden gesubsidieerd ten laste komen van het subsidierende departement, althans voor zover het ontslag het gevolg is van het overheidsbeleid of de ontwikkeling van het leerlingenaantal.

4.3. Herplaatsing en bemiddeling voor ontslag

Artikel 96, lid 2 ARAR schrijft voor dat de werkgever voordat ontslag wegens overtolligheid of opheffing van een betrekking kan plaatsvinden zorgvuldig onderzoek moet verrichten naar de mogelijkheid om de betrokkene binnen zijn gezagsbereik andere passende werkzaamheden op te dragen. Dit betekent dat op het moment dat vaststaat dat iemand moet worden ontslagen, moet worden nagegaan of een andere passende functie voorhanden is.

Indien herplaatsingsmogelijkheden niet direct voorhanden zijn kan een departement de betrokkene aanmelden bij RPD Advies. RPD Advies geeft informatie over vacatures bij de rijksoverheid en biedt voorts een aantal faciliteiten als sollicitatietraining, psychologisch onderzoek en scholingsmogelijkheden.

Bij verscheidene departementen bestaat daarnaast het instituut van de herplaatsingslijst. Indien er een gereede kans bestaat dat er voor iemand die moet worden ontslagen binnen redelijke termijn een passende functie vrij kan komen, wordt de betrokkene alvorens te worden ontslagen voor een termijn van maximaal een jaar op deze herplaatsingslijst opgenomen. Ten aanzien van alle vacatures wordt bezien of er personen op de herplaatsingslijst staan die voldoen aan de voor de functie gestelde eisen. Indien dit het geval is wordt de functie aan de herplaatsingskandidaat aangeboden. Deze geniet voorrang boven eventuele andere gegadigden, ook indien deze laatsten over betere kwalificaties zouden beschikken.

Ten slotte komt het voor dat departementen voor personen of groepen waarvoor weinig herplaatsingsmogelijkheden bestaan gebruik maken van de diensten van een outplacementbureau.

In het SBK-RO 1991, dat ten behoeve van reorganisaties bij de rijksoverheid in voorbereiding is, is opgenomen dat de minister de belanghebbende aan wie ontslag moet worden verleend ten minste éénmaal een passende functie dient aan te bieden, al dan niet binnen zijn gezagsbereik. Deze verplichting is opgenomen naast de remplaçantenregeling, waaruit moet worden afgeleid dat zij niet van toepassing is ten aanzien van het personeel dat op vrijwillige basis met ontslag gaat. Omdat de regeling nog niet van kracht is kunnen nog geen resultaten worden beoordeeld.

4.4. Maatregelen na ontslag

Er zijn twee instanties belast met de arbeidsbemiddeling na ontslag: de Arbeidsvoorzieningsorganisatie (Arbvo) en RPD Advies. (voorheen Rijks

Psychologische Dienst). Daarbij moet Arbvo worden beschouwd als de basisvoorziening waar bemiddeling naar werkgevers in alle sectoren plaatsvindt en RPD Advies als een door de werkgever getroffen aanvullende voorziening die zich - uitzonderingen daargelaten - beperkt tot interdepartementale herplaatsing. Een wachtgelder is verplicht zich in te schrijven bij het arbeidsbureau, terwijl aanmelding bij RPD Advies plaatsvindt door de wachtgeldinstantie.

De bemiddeling van de arbeidsbureaus met betrekking tot voormalig burgerlijk rijksperoneel is van beperkte betekenis. De arbeidsbureaus zijn voornamelijk gericht op de marktsector. Dit is mogelijk een gevolg van het feit dat de overheidsarbeidsmarkt wordt gekenmerkt door een zekere mate van beslotenheid. Departementen melden vacatures slechts in beperkte mate aan bij het arbeidsbureau (RPD Advies geeft de bij haar gemelde vacatures wel door), de overheid heeft met RPD Advies een eigen instelling voor arbeidsbemiddeling, er zijn eigen ontslaguitkeringsregelingen met afwijkende verplichtingen voor werklozen (bijv. geen sollicitatieplicht in het RWB) en de rijksoverheid is als werkgever niet vertegenwoordigd in het Centraal Bestuur van Arbvo. Zoals eerder aan de orde kwam, hebben de arbeidsbureaus wel contacten met de bedrijfsverenigingen, doch niet met de uitkeringsinstelling van het rijk (DUO). Ook is van belang dat de arbeidsbureaus beschikken over beperkte financiële middelen en zich vooral richten op specifieke doelgroepen. In de praktijk functioneert het arbeidsbureau dus niet als een basisvoorziening voor het werkloze personeel uit de rijksoverheid en vindt bemiddeling van wachtgelders naar werkgevers in de particuliere sector nauwelijks plaats.

Het werkterrein van de RPD Advies was tot voor kort beperkt tot de burgerlijke rijksdienst. Op 1 december 1990 is deze beperking vervallen. Desalniettemin blijft de interdepartementale herplaatsing de kern van de bemiddelingsactiviteiten. Daartoe beschikt RPD Advies over een vacaturebank met vacatures bij departementen, aangevuld met vacatures van enkele gemeenten en universiteiten.

RPD Advies kan in beginsel bij haar bemiddelingswerk gebruik maken van een aantal regelingen t.a.v. de burgerlijke rijksdienst:

- verplichte melding van vacatures bij RPD Advies door departementen voorafgaande aan externe werving,
- verplichte melding van wachtgelders bij RPD Advies,
- de verplichting van departementen om na melding twee dagen met externe werving te wachten zodat RPD Advies kandidaten kan voordragen,
- de verplichting om externe werving op te schorten als binnen deze termijn kandidaten zijn voorgedragen,

- de mogelijkheid om een uitspraak van de Commissie Herplaatsing te vragen indien RPD Advies en departement van mening verschillen over de geschiktheid van een kandidaat (het advies van de commissie is niet bindend),
- verplichtingen van wachtgelders, onder meer om passend werk te aanvaarden.

In 1989 is geconstateerd dat de doelmatigheid van de bemiddelingspogingen tekort schiet. Veel energie ging verloren doordat enerzijds een deel van de werklozen niet gemotiveerd is om een nieuwe functie te aanvaarden en anderzijds veel departementen weerstand hebben tegen het indienstnemen van herplaatsingskandidaten door de negatieve beeldvorming rond wachtgelders. Volgens RPD Advies versterken directieve maatregelen de weerstand tegen bemiddelingspogingen. Verschillende verplichtingen bleken in de praktijk niet controleerbaar en afdwingbaar. De Commissie Herplaatsing is uiteindelijk slechts éénmaal bijeen geweest. Van vergroting van de dwang op werklozen en departementen door uitbreiding van de regelgeving en een verscherpte toepassing hiervan werd in verband met de opgedane ervaring geen of zelfs een negatief effect verwacht, terwijl de uitvoeringsorganisatie hiertoe onevenredig zou moeten worden uitgebreid.

In plaats daarvan is er voor gekozen om zowel de werklozen als de departementen niet meer te benaderen vanuit een directieve rol, doch vanuit een ondersteunende en faciliteiten aanbiedende rol. Dit betekent dat RPD Advies haar aandacht concentreert op de kandidaten die gemotiveerd zijn en deze intensief begeleidt.

Ultimo 1990 is het bestand van RPD Advies op basis van motivatie en geschiktheid van de betrokkene en van het vraagpatroon binnen de rijksoverheid als volgt naar inzetbaarheid ingedeeld²⁵:

Tabel 5: Werkzoekendenbestand RPD Advies ultimo 1990 naar inzetbaarheid.

	aantal	percentage
inzetbaar	596	17,4
op termijn inzetbaar	776	22,6
niet inzetbaar	2056	60,0
totaal	3428	100,0

De geringe mate van directe inzetbaarheid (slechts 17,4% van het bestand) heeft verschillende oorzaken. Genoemd is al het grote aantal personen dat op basis van vrijwilligheid is ontslagen en daarom weinig voor herplaatsing voelt. De afslankingstaakstellingen zijn daarnaast aangegrepen om 'moeilijk', slecht functionerende of minder breed inzetbare personeelsleden

²⁵ Dit bestand bevat alleen wachtgelders jonger dan 55 jaar met een uitkering waarvan de duur meer dan 6 maanden bedraagt en die geen belangrijke nieuwe inkomsten genieten.

te ontslaan. Herplaatsing van deze categorie is uiterst moeilijk. Dit vormt in belangrijke mate de verklaring voor de negatieve beeldvorming over herplaatsingskandidaten. De gehanteerde formele grond voor het ontslag (opheffing van de functie) is hierdoor in veel gevallen anders dan de werkelijke (ongeschiktheid).

Ten slotte zijn er in het kader van de afslanking vooral personen uit lagere functies ontslagen, terwijl de aangeboden vacatures vooral uit hogere specialistische functies bestaan. De discrepantie tussen het niveau van vraag en aanbod is veelal te groot om door middel van scholing te worden overbrugd.

Het bestand, de instroom en het aantal werkhervattingen (al dan niet door bemiddeling van RPD Advies) ontwikkelden zich de afgelopen jaren als volgt:

Tabel 6: Werkzoekendenbestand, instroom en werkhervattingen bij RPD Advies.

jaar	bestand	instroom	werkhervattingen		
1986	1982	1000	289	30 %	v. instroom
1987	2005	1400	341	25 %	"
1988	2970	2000	487	25 %	"
1989	3428	1550	616	40 %	"
1990	.	1478	448	30 %	"

In het RWB en de UR is de mogelijkheid opgenomen dat de belanghebbende zijn recht op een wachtgelduitkering afkoopt. De bedoeling hiervan is om de wachtgelder in staat te stellen om met het bedrag ineens zijn werkloosheid op te heffen, bijvoorbeeld door vestiging als ondernemer. De wachtgeldinstantie toetst of het plan van de belanghebbende om zijn werkloosheid op te heffen reëel is. Bij ontslagen waarop het SBK-RO van toepassing is vindt de beoordeling van de aanvraag plaats door de werkgever. De afkoopsom bedraagt in de regel 30% van het wachtgeld dat gedurende de resterende periode zou zijn uitbetaald. Van de afkoopmogelijkheid wordt weinig gebruik gemaakt. Bevordering van afkoop ligt niet voor de hand omdat er weinig reden is om te veronderstellen dat het afkopen van uitkeringen tot een besparing leidt (iemand die zich met succes als ondernemer kan vestigen zal in de regel ook een passende baan kunnen vinden). Bovendien is in de particuliere sector afkoop van een WW- of IOAW-uitkering ook niet mogelijk.

4.5. Mogelijke beleidsmaatregelen

Betere afweging van ontslagbeslissingen tegen wachtgeldkosten.

Een rationele afweging kan alleen totstandkomen als degene die over een ontslag beslist tevens verantwoordelijk is voor het personeelsbudget waaruit de daarmee samenhangende kosten moeten worden bestreden en als deze

bevoegdheden op een voldoende laag niveau zijn neergelegd. Departementen zouden daarom zoveel mogelijk moeten streven naar een bevoegdheden- en budgetstructuur waarbij aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Beëindigen of beperken van de mogelijkheid om vrijwillig met ontslag te gaan.

Er bestaat een spanning tussen de mogelijkheid om als remplaçant of conform de ontslagvolgorde uit het ARAR op vrijwillige basis met ontslag te gaan en de verplichting van wachtgelders om zich in te schrijven bij het arbeidsbureau en passende arbeid te aanvaarden. Degenen aan wie op deze wijze ontslag is verleend, zijn - niet geheel onbegrijpelijk - weinig gemotiveerd om opnieuw werk te zoeken. Overwogen zou moeten worden om deze mogelijkheid te beëindigen, te beperken tot personen van 55 jaar of ouder, of te verbinden aan de voorwaarde dat het personeelslid dat aldus wordt ontslagen minder wachtgeldaanspraken heeft dan degene in wiens plaats hij treedt. Ook zouden de wachtgeldaanspraken bij ontslag op vrijwillige basis kunnen worden verminderd.

Invoering herplaatsingslijst

Verscheidene departementen hanteren een herplaatsingslijst waarop personeelsleden wier functie wordt opgeheven gedurende maximaal één jaar worden geplaatst. Bij het ontstaan van vacatures wordt eerst bezien of deze lijst geschikte herplaatsingskandidaten bevat. Deze hebben voorrang boven eventuele andere gegadigden. De herplaatsingslijst zou ook bij de departementen kunnen worden ingevoerd die deze lijst nu nog niet hanteren.

Externe herplaatsingskandidaten als interne kandidaten behandelen

Bij het ontstaan van vacatures wordt in beginsel eerst intern (dat wil zeggen binnen het betrokken departement) geworven. Pas als dit niet tot resultaten leidt, vindt externe werving plaats. Afsproken zou kunnen worden dat de departementen elkaars herplaatsingskandidaten als interne kandidaten behandelen. Herplaatsingskandidaten krijgen dan de mogelijkheid om op vacatures te solliciteren voordat extern wordt geworven. RPD Advies zou kunnen worden ingeschakeld bij de interdepartementale uitwisseling van vacatures.

Intensivering van de bemiddeling door de arbeidsbureaus

De bemiddeling door de verschillende arbeidsbureaus met betrekking tot het burgerlijk rijksperoneel is voor verbetering vatbaar. In overleg met het Centraal Bestuur van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zou kunnen worden getracht deze bemiddeling te verbeteren. Met RPD Advies kunnen afspraken over taakverdeling en onderlinge afstemming worden gemaakt.

Toeslag bij indienstneming van wachtgelders

Een departement dat een eigen wachtgelder in dienst neemt bespaart op de wachtgelduitgaven. Indien een wachtgelder van een ander departement in dienst wordt genomen, treedt een dergelijke kostenbesparing niet op. Overwogen kan worden om het departement dat op vrijwillige basis een vacature vervult met een wachtgelder die ten laste komt van een ander departement, een deel van de wachtgeldkosten uit te keren bij wijze van toeslag.

Verplichte aanbieding van vacatures aan wachtgelders

De onderwijswetten kennen een zgn. 'eigen wachtgelderbepaling' op grond waarvan het bevoegd gezag (schoolbestuur) wordt verplicht bij de vervulling van vacatures voorrang te geven aan personeel dat voorheen aan een instelling van het bevoegd gezag een soortgelijke functie heeft uitgeoefend en dat gebruik maakt van de wachtgeldregeling.

Het wetsvoorstel Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs gaat nog een stap verder. Van (verwachte) vacatures moet melding worden gemaakt bij het arbeidsbureau. Op de vacante functie moet onder bepaalde voorwaarden een wachtgelder van het eigen of van een ander bevoegd gezag worden benoemd indien er een wachtgelder is die voldoet aan de benoembaarheidsvereisten en functievoorwaarden en die de functie aanvaardt. Bij verschil van mening tussen het bevoegd gezag en het arbeidsbureau beslist een speciaal hiervoor ingestelde commissie. Voor iedere vacature die niet overeenkomstig deze procedure wordt vervuld, wordt jaarlijks een bedrag in mindering gebracht op de rijksvergoeding voor de instelling.

Een dergelijke aanpak van de bemiddeling van wachtgelders is in beginsel ook bij de burgerlijke rijksoverheid mogelijk. Daarbij kan worden gedacht aan daadwerkelijke toepassing van de huidige bevoegdheden door RPD Advies (onder meer de verplichte melding van vacatures aan RPD Advies voordat externe werving plaatsvindt), versterking van de positie van RPD Advies tegenover de departementen (het bindend maken van adviezen van de commissie Herplaatsing; het uitbreiden van de twee-dagentermijn waarin een herplaatsingskandidaat kan worden voorgedragen), of aan het overnemen van de bij het onderwijs voorgestelde regeling. Hierbij dient wel een aantal kanttekeningen te worden geplaatst.

Door het bestaan van bevoegdheidseisen voor onderwijzers en leraren kan in het onderwijs in veel gevallen eenvoudig worden vastgesteld of iemand voor een functie in aanmerking komt. Bij tal van lagere functies bij de departementen is dit in beginsel ook mogelijk, doch bij functies als beleidsmedewerker zijn de gestelde eisen vaak zeer afhankelijk van de specifieke inhoud van een functie. Verschillen van inzicht over de mate van geschiktheid van een wachtgelder zullen zich hierbij dan ook vaker voordoen. Zoals

hierboven bleek, bestaat het bestand aan rijkswachtgelders grotendeels uit personeel dat door RPD Advies als niet direct plaatsbaar wordt aangemerkt. De betrokkenen zijn minder geschikt, of wegens vrijwillig ontslag niet voor herplaatsing gemotiveerd, of de kwalificaties sluiten niet aan bij de vraag.

Voorts moet worden opgemerkt dat RPD Advies van vergroting van de dwang op werklozen en departementen geen of zelfs een negatief effect verwacht en in verband hiermee juist recentelijk van de oorspronkelijk directieve benadering is afgestapt.

Ten slotte dienen eventuele verplichtingen zodanig te worden vormgegeven dat niet in strijd wordt gekomen met het in art. 3 van de Grondwet vastgelegde uitgangspunt van gelijke benoembaarheid in de openbare dienst²⁶.

Combinaties van maatregelen

De bovengenoemde maatregelen kunnen met elkaar en met de eerder gepresenteerde beleidsvarianten worden gecombineerd. Soms is een dergelijke combinatie zelfs een voorwaarde voor effectiviteit. Zo kan een sollicitatieplicht pas effectief werken indien het aantal vrijwillige wachtgelders wordt teruggedrongen. Een toeslag ten laste van een ander begrotingshoofdstuk bij het indienstnemen van wachtgelders werkt beter indien de budgetstructuur bij departementen aansluit op de bevoegdheid om personeelsbeslissingen te nemen. Aan directieve maatregelen zijn minder bezwaren verbonden indien ze deel uitmaken van een heel pakket maatregelen.

Budgettaire gevolgen

Het is niet mogelijk om in het kader van dit heroverwegingsonderzoek een raming van de financiële gevolgen van de genoemde beleidsmaatregelen te maken. Voorts is van belang dat de genoemde maatregelen niet leiden tot een uitbreiding van de werkgelegenheid, doch tot het plaatsen van (potentiële) wachtgelders in functies die anders door schoolverlaters of werkzoekenden uit het bedrijfsleven zouden zijn bezet. Een dergelijk volumebeleid betekent vooral het verschuiven van werkloosheid van de overheid naar het bedrijfsleven en naar de schoolverlaters. De besparing die hierdoor bij de wachtgelduitgaven optreedt, wordt voor een deel tenietgedaan door meerkosten bij de sociale zekerheid. Daarnaast wordt het beleid om bij de vervulling van vacatures voorrang te geven aan zwakke groepen op de arbeidsmarkt (vrouwen, minderheden, jongeren, minder validen e.d.) erdoor bemoeilijkt. Dit zijn secundaire effecten die in het kader van een heroverwegingsonder-

²⁶ In het algemeen gesproken is de bedoelde verplichting slechts aanvaardbaar als zij niet louter uit budgettaire motieven, doch mede door sociale motieven is ingegeven, als de toegang tot overheidsfuncties voor buitenstaanders hierdoor niet (vrijwel) geheel wordt geblokkeerd en als er geen indirecte discriminatie door ontstaat. Zoals uit het bestaan van de eigen wachtgelderbepaling blijkt, behoeven deze voorwaarden niet prohibitief te zijn.

- zij, die jonger zijn dan 35, te beginnen met hen die het geringste aantal jaren in burgerlijke overheidsdienst hebben doorgebracht (deze groep heeft relatief de meeste kans elders aan de slag te komen),
- van degenen die ouder zijn dan 35: zij, die het geringste aantal dienstjaren hebben (hoe meer dienstjaren, des te zwaarder de sociale verantwoordelijkheid van de werkgever).

Van deze rangorde kan om reden van dienstbelang worden afgeweken. Bij een omvangrijke afvloeiing moet een reorganisatieplan worden opgesteld. Een remplaçant is iemand die wenst te worden ontslagen - met recht op wachtgeld - in plaats van een ander aan wie volgens het afvloeiingsplan ontslag moet worden verleend. Dit is mogelijk indien die ander in de functie van de remplaçant kan worden geplaatst. Het is vooral om het vrijwillig met wachtgeld gaan te bevorderen dat het SBK-RO de garantie bevat dat de wachtgeldaanspraken gedurende de gehele uitkeringsduur niet neerwaarts zullen worden bijgesteld.

De ontslagvolgorde die op basis van deze bepalingen tot stand komt is niet automatisch de volgorde die uit een oogpunt van beperking van wachtgeldkosten de voorkeur verdient. Wat art. 96 ARAR betreft richt het bezwaar zich voornamelijk tegen de prioriteit voor de categorie 'zij, die zulks wensen'; de overige prioriteitsgenietenden hebben beperkte wachtgeldaanspraken of relatief veel kans om weer werk te vinden. Zoals gezegd, kan van de ontslagvolgorde van art 96 ARAR worden afgeweken indien het dienstbelang zulks vordert, terwijl de werkgever de bevoegdheid, doch niet de verplichting heeft om de remplaçantenregeling toe te passen. Er moet echter worden aangenomen dat niet toepassing van deze bepalingen louter en alleen ter beperking van wachtgeldaanspraken onjuist is en in voorkomende gevallen door de ambtenarenrechter zal worden afgewezen.

Het vrijwillige karakter dat het ontslag kan hebben brengt ook andere bezwaren met zich mee. Een groot deel van de afslankingstaakstelling is gerealiseerd via het ontslag van vrijwilligers. Het gaat hierbij veelal om ouderen (ca. 45% van het RPD Advies-bestand is ouder dan 45 jaar) en (jonge) gehuwde vrouwen die de wachtgeldregeling van de werkgever kregen aangeboden. Na acceptatie van een dergelijke regeling is de bereidheid tot herplaatsing gering. Het wachtgeld krijgt heeft voor hen eerder het karakter van een vut-uitkering of van een vertrekpremie die naar believen kan worden aangewend. Formeel blijven de betrokkenen verplicht om een passende functie te aanvaarden, doch feitelijk kan dit nauwelijks van hen worden gevergd. Hoewel de personeelsreductie op deze wijze relatief eenvoudig tot stand komt, wordt de rijksoverheid wel geconfronteerd met langlopende (gegarandeerde) wachtgeldaanspraken.

zoek buiten beschouwing worden gelaten, doch bij de politieke besluitvorming zullen moeten worden meegewogen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

SAMENSTELLING VAN DE WERKGROEP HEROVERWEGING WACHTGELDEN

drs. J. Sikkel (voorzitter)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. C.J.W. Wilmer (secretaris)	Ministerie van Financiën
mr.drs. J.W. Flier (adj. secretaris)	Ministerie van Binnenlandse Zaken
mr.dr. L.J.H. van Spengler	Ministerie van Algemene Zaken
drs. A.J.M. Warnier	Ministerie van Binnenlandse Zaken
drs. R.J.A. Kerstens	Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen
drs. M.J.C.M. de Kok	Ministerie van Financiën
drs. W. Miedema	Ministerie van Financiën
mr. R.E.C. van de Wall	Ministerie van Defensie
drs. R. Feringa (tot 8-2-1991)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
drs. A.M. Vervaet (vanaf 8-2-1991)	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
A.J. Schuurman	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BIJLAGE 2

TAAKOPDRACHT

De wachtgeldregelingen bij de overheid zijn ten opzichte van gelijksoortige regelingen in het bedrijfsleven in het algemeen royaler met name qua duur van de uitkeringen. In het bijzonder bij het onderwijs leidt de wachtgeldregeling tot knelpunten omdat daarvan relatief veelvuldig gebruik wordt gemaakt. Het onderzoek heeft in de eerste plaats tot doel de regelingen van overheid en bedrijfsleven te inventariseren en onderling te vergelijken en in de tweede plaats om op grond daarvan mogelijke versoberingsmaatregelen te ontwikkelen, die tot een vermindering van het beroep op de regelingen kunnen leiden, alsmede van de hiervoor genoemde knelpunten bij het onderwijs.

WW

RWB

UR

1. Voorwaarden voor het recht**Werkloos**

Dat is de werknemer die:

- a. tenminste 5 arbeidsuren per week verliest (of 50% van het aantal arbeidsuren bij een werkweek van minder dan 10 uur);
- b. geen recht heeft op doorbetaling loon over die uren;
- c. beschikbaar is om arbeid te aanvaarden.

Ontslag

Dit is géén voorwaarde voor het recht op uitkering.

Referte-eis

(voor basisuitkering)

In de 12 maanden onmiddellijk voorafgaande aan intreden werkloosheid in tenminste 26 weken als werknemer arbeid verrichten.

Uitsluitingsgronden

Geen recht heeft de werknemer die:

- a. gedurende een ononderbroken periode van 3 maanden ZW-uitkering heeft ontvangen;
- b. een uitkering AAW of WAO ontvangt, berekend naar 80% of meer arbeidsongeschiktheid;
- c. recht heeft op loondoorbetaling;
- d. buiten Nederland woont of verblijf houdt anders dan wegens vakantie;
- e. de eerste dag van de maand bereikt waarin hij 65 jaar wordt;
- f. rechtens van zijn vrijheid is beroofd;
- g. op grond van de Vreemdelingenwet kan worden uitgezet;
- h. vakantie geniet;
- i. werkloos is ten gevolge van werkstaking of uitsluiting.

Recht heeft:

- a. de ambtenaar in de zin van het ARAR en/of het BBRA
- b. tevens ambtenaar in de zin van de Abpw, die is ontslagen op één van de gronden vermeld in het RWB (voornamelijk reorganisatie en ongeschiktheid).

Geen referte-eis.

De ambtenaar heeft geen aanspraak:

- a. indien zijn ontslag aan eigen schuld of toedoen is te wijten;
- b. indien hij (jonger dan 55 jaar) heeft geweigerd passende werkzaamheden te aanvaarden, hem aangeboden voor het ontslag;
- c. indien hij aan ontslag recht op pensioen ontleent.

Recht heeft:

- degene die werkzaam was in burgerlijke rijksdienst:
- a. als ambtenaar die geen aanspraak heeft op wachtgeld of
 - b. als arbeidscontractant, en ambtenaar is in de zin van de Abpw, die is ontslagen.

Referte-eis voor basisuitkering.

In de periode van 12 mnd onmiddellijk voorafgaande aan het ontslag in tenminste 26 weken als werknemer in de zin van de WW gewerkt hebben.

Referte-eis voor UR-uitkering (oude stijl)
onmiddellijk voorafgaande aan ontslag een diensttijd hebben van tenminste 3 jr.

Geen recht op uitkering bestaat:

- a. indien aan het ontslag recht op pensioen wordt ontleend;
- b. indien op de dag van ontslag de leeftijd van 65 jaar is bereikt;
- c. indien het ontslag aan eigen schuld of toedoen is te wijten;
- d. indien het ontslag naar het oordeel van de Min. van BiZa niet leidt tot onvrijwillige werkloosheid;
- e. voor de jongere dan 55-jarige die weigert passende werkzaamheden te aanvaarden, hem aangeboden voor het ontslag.

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

Eindigen van het recht

Het recht eindigt:

- a. voor zover de werknemer de hoedanigheid van werknemer verliest;
- b. voor zover de werknemer niet langer werkloos is;
- c. zodra een uitsluitingsgrond van toepassing wordt;
- d. zodra de uitkeringsduur is verstreken.

Het recht eindigt:

- a. indien betrokkene blijvend arbeidsongeschikt is verklaard voor de functie waaruit hij is ontslagen;
- b. indien betrokkene de leeftijd van 65 jaar bereikt;
- c. indien hij overlijdt;
- d. bij gehele afkoop van het wachtgeld.

Zie RWB

Herleven van het recht

Indien het recht is geëindigd en de omstandigheid die tot dat eindigen heeft geleid heeft opgehouden te bestaan, zonder dat een nieuw recht is ontstaan, herleeft het recht.

Een beëindigd recht herleeft niet.

Opschorting vindt plaats gedurende de periode:

- a. dat aanspraak bestaat op doorbetaling van de bezoldiging wegens ziekte;
- b. dat aanspraak bestaat op een uitkering overeenkomstig de normen van de WAO, mits deze uitkering niet minder bedraagt dan 70% van de bezoldiging;
- c. van doorbetaling van de bezoldiging o.g.v. art. 95, derde lid, ARAR;
- d. dat een wachtgelder als militair of noodwachter in werkelijke dienst is o.g.v. een wettelijke verplichting (geldt ook voor de tewerkgestelde gewetensbezwaarde).

Opnieuw toekennen van het recht op uitkering. Indien sprake is van een uitkering van 6 maanden en niet wordt voldaan aan de arbeidsverledeneis, de werkloosheid binnen genoemde zes maanden eindigt, en vervolgens opnieuw onvrijwillige werkloosheid ontstaat en op grond van deze werkloosheid geen recht op uitkering bestaat; wordt het recht opnieuw toegekend voor de resterende duur.

Opschorting vindt plaats gedurende de periode:
Zie RWB

- e. van ziekte tijdens de uitkering voor maximaal één jaar.

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

Medewerkingsverplichtingen

De werknemer is verplicht:

- a. te voorkomen dat hij verwijtbaar werkloos wordt;
- b. te voorkomen dat hij werkloos blijft doordat hij in onvoldoende mate tracht passende arbeid te verkrijgen, nalaat aangeboden passende arbeid te aanvaarden, door eigen toedoen geen passende arbeid verkrijgt of behoudt, of eisen aan de arbeid stelt die het aanvaarden dan wel verkrijgen van passende arbeid belemmeren;
- c. te voorkomen dat hij wegens enig handelen of nalaten dat hem redelijkerwijs kan worden verweten, geen ziekengeld- of arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt.

Voorts is de werknemer verplicht:

- a. aan de bedrijfsvereniging op haar verzoek of uit eigen beweging onverwijld alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hem redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed zijn op (het recht op) de uitkering;
- b. zich zodanig te gedragen dat hij het Algemeen Werkloosheidsfonds of de bedrijfsvereniging niet benadeelt of zou kunnen benadelen.

Verplichtingen:

- 1.a. zich onthouden van gedrag dat zou hebben geleid tot strafontslag;
- b. juiste en volledige gegevens verstrekken noodzakelijk voor de vaststelling of vermindering van wachtgeld;
- c. inschrijven bij Arbvo en inschrijving tijdig verlengen;
- d. zich houden aan oproepingen en aanwijzingen van Arbvo;
- e. door Arbvo aangeboden, passend werk aanvaarden.
- 2.a. verplichting tot het aanvaarden van een aangeboden passende betrekking;
- b. verplichting tot gebruik maken van de gelegenheid om op passende wijze inkomsten te verwerven;
- c. verboden inkomsten zonder voldoende reden prijs te geven.
- 3.a. betrokkene dient opgelegde verplichtingen na te komen;
- b. verboden zonder toestemming in buitenland verblijf te houden;
- c. betrokkene dient mee te werken aan een geneeskundig onderzoek inzake bepaling arbeidsgeschiktheid.

Verplichtingen:

1. Zie RWB
- f. ernstig trachten werk te vinden
2. Zie RWB
3. Zie RWB

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

Tot slot is de werknemer verplicht:

- a. uiterlijk op de eerste werkdag volgend op de eerste dag van werkloosheid bij de bedrijfsvereniging daarvan aangifte te doen;
- b. binnen één week na het intreden van zijn werkloosheid bij de bedrijfsvereniging een aanvraag om een uitkering in te dienen;
- c. de voorschriften op te volgen die de bedrijfsvereniging stelt met het oog op een doelmatige controle;
- d. zich als werkzoekende bij de arbeidsvoorzieningsorganisatie in te schrijven en deze inschrijving tijdig te verlengen;
- e. een verzoek om inlichtingen van de arbeidsvoorzieningsorganisatie op te volgen;
- f. deel te nemen aan een gewenste opleiding of scholing en voldoende mee te werken aan het bereiken van een gunstig resultaat;
- g. mee te werken aan een onderzoek naar zijn arbeidsgeschiktheid;
- h. te voldoen aan de andere voorwaarden die de bedrijfsvereniging in haar uitkeringsreglement stelt;
- i. de in het kader van het hoofdstuk met betrekking tot de voorzieningen opgelegde verplichtingen na te komen;
- j. de voorschriften op te volgen van de bedrijfsvereniging in verband met het genieten van vakantie met behoud van uitkering.

2. Uitkeringsduur

- a. Basisuitkering 1/2 jaar.
- b. Na afloop van a. verlengde uitkering (afhankelijk duur arbeidsverleden) max. 4,5 jaar.
- c. Na afloop van b. vervolguitkering van 1 jaar; voor de werknemer die op 1e werkloosheidsdag 57,5 jaar of ouder is duurt de vervolguitkering 3,5 jaar.

1. Conform WW

- of
2. Indien dit leidt tot een langere duur dan op grond van 1, geldt de "oude" regeling
 - a. basisuitkering: 3 mnd en
 - b. 18% x de dienstduur bij de overheid voor degene die op de dag van ontslag jonger dan 21 jaar is of
 - c. $18 + [(leeftijd - 20) \times 1,5]\%$ x dienstduur voor degene die 21 jaar of ouder is.

1. Conform WW

- of
2. Indien dit leidt tot een langere duur wordt de duur van de uitkering vastgesteld op 1/6 deel van de dienstduur met een maximum van twee jaar.

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW	RWB	UR
<p>Voorts heeft na afloop van de basisuitkering recht op vervolguikering degene, die voldoet aan de arbeidsverledeneis, maar wegens zijn arbeidsverleden geen recht heeft op verlengde uitkering.</p> <p>Om voor de verlengde of vervolguikering in aanmerking te komen moet worden voldaan aan de arbeidsverledeneis. Die eis houdt in: In de 5 jaar onmiddellijk voorafgaande aan intreden werkloosheid gedurende tenminste 3 jaar een dienstbetrekking van tenminste 8 uren per week hebben gehad.</p> <p>IOAW</p> <hr/> <p>Voor oudere (bij aanvang werkloosheid 50 jaar of ouder) en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers die de volledige WW-uitkeringsduur hebben doorlopen, biedt de IOAW een inkomensvoorziening op het niveau van het sociaal minimum zolang de werkloosheid voortduurt tot aan het 65e jaar. Kenmerkend voor de IOAW is het ontbreken van een vermogenstoets zoals de ABW die kent.</p> <p>3. Uitkeringshoogte</p> <p>a. De basis en de verlengde uitkering bedragen 70% van het dagloon van betrokkene. Er is een maximum dagloon van f 274,01.</p> <p>b. De vervolg-uitkering is gelijk aan 70% van het minimumloon met een maximum van 70% van het dagloon.</p> <p>Toeslagenwet</p> <p>Op grond van de Toeslagenwet kan op de WW-uitkering een toeslag worden verleend tot het voor betrokkene relevante sociaal minimumniveau.</p>	<p>Een bijzondere verlenging tot 65 jaar geldt voor degene die ten tijde van het ontslag een voor pensioen geldige diensttijd heeft van minimaal 10 jaar en de som van leeftijd en diensttijd 60 of meer bedraagt.</p> <p>Geldt niet voor overheidspersoneel.</p> <p>a. Eerste 3 maanden: 93% bezoldiging volgende 9 maanden: 83% " volgende 4 jaar: 73% " vervolgens: 70% "</p> <p>b. Vervolg-wachtgeld is gelijk aan het minimumloon met een maximum van 70% van de bezoldiging.</p> <p>Geldt niet voor overheidspersoneel.</p>	<p>Een bijzondere verlenging van 6 maanden geldt voor degene met een diensttijd van ten minste 10 jaar indien op het tijdstip van ontslag de som van diensttijd en leeftijd 60 of meer bedraagt.</p> <p>Geldt niet voor overheidspersoneel.</p> <p>a. Eerste 2 maanden: 93% bezoldiging of salaris volgende 2 maanden: 83% " " volgende 18 maanden: 73% " " vervolgens: 70%</p> <p>b. Vervolg-uitkering is gelijk aan het minimumloon met een maximum van 70% van de bezoldiging.</p> <p>Geldt niet voor overheidspersoneel.</p>

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGELODBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

4. Sancties

Wordt niet voldaan aan de medewerkingsverplichtingen (zie onder 1) dan kan de bedrijfsvereniging een administratieve sanctie opleggen.

De mogelijkheden kunnen zijn:

- a. blijvende weigering gehele uitkering;
- b. blijvende weigering gedeelte uitkering;
- c. tijdelijke weigering gehele uitkering vanaf 1e werkloosheidsdag;
- d. tijdelijke weigering gedeelte van de uitkering;
- e. beperking uitkeringsduur.

Over de sanctie-toepassing heeft de Federatie van Bedrijfsvereniging met circulaire aanbevelingen gedaan aan de bedrijfsverenigingen.

5. Inkomsten uit of in verband met arbeid

Op de uitkering worden in mindering gebracht:

- a. inkomsten wegens loonderving, voor zover die geen verband houden met de beëindiging van een dienstbetrekking;
- b. ouderdomspensioen;
- c. ZW-uitkering over de eerste 3 maanden

Gaat de werknemer minder dan 5 uren of - zo zijn vroegere gewerkte uren waaruit hij werkloos werd minder dan 10 bedroegen - minder dan 50% van zijn vroegere arbeidsuren werken, dan worden de inkomsten uit arbeid voor 70% gekort. Gaat hij een groter aantal uren werken, dan vermindert de mate van werkloosheid en eindigt het recht op uitkering geheel of gedeeltelijk.

- a. Verval van recht op wachtgeld kan worden toegepast bij niet nakomen verplichtingen 1 a t/m e (zie onder 1).
- b. Vermindering wachtgeld wordt toegepast bij niet nakomen verplichtingen 2 a t/m c (zie onder 1).
- c. Niet-uitbetaling wachtgeld wordt toegepast bij niet nakomen verplichtingen 3 a t/m c (zie onder 1).

Op het wachtgeld worden in mindering gebracht: inkomsten uit of in verband met arbeid of bedrijf die voortvloeien uit activiteiten ter hand genomen na of in verband met ontslag. Het wachtgeld wordt verminderd met het bedrag waarmee de inkomsten en het wachtgeld tezamen de bezoldiging overschrijdt.

- a. Verval van het recht op uitkering kan worden toegepast bij niet nakomen verplichtingen 1 a t/m f (zie onder 1).
- b. Vermindering uitkering wordt toegepast bij niet nakomen verplichtingen 2 a t/m c (zie onder 1).
- c. Niet-uitbetaling uitkering wordt toegepast bij niet nakomen verplichtingen 3 a t/m c (zie onder 1).

Op de uitkering worden in mindering gebracht inkomsten (zie RWB)

Zodra de som van de uitkering en de inkomsten de bezoldiging overschrijden, wordt de overschrijding gekort op de uitkering. Indien de inkomsten worden verworven in de particuliere sector wordt gekort als de som van uitkering en inkomsten meer bedraagt dan 120% van de bezoldiging.

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RIJKSWACHTGEELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

6. Voorzieningen

Het voorzieningenbeleid heeft nog een voorlopig karakter.

De onder de oude WW bestaande mogelijkheden ter bevordering van de maatschappelijke (re)integratie van werklozen, waaronder de in regelingen of richtlijnen opgenomen voorzieningen en faciliteiten zijn in de nieuwe WW gehandhaafd. Daaromtrent zijn in de nieuwe WW algemene bepalingen opgenomen.

De faciliteiten hebben met name betrekking op: volgen opleidingen, verrichten onbeloonde arbeid, deelnemen aan activiteiten met behoud van uitkering. Tijdens bepaalde opleiding of scholing duurt de WW-uitkering voort.

Geen voorschriften hierover.

Geen voorschriften hierover.

Niet geregeld.

Niet geregeld.

7. Overneming verplichtingen bij onmacht werkgever te betalen

Er is recht op uitkering indien:

- a. de werkgever in staat van faillissement is verklaard;
- b. aan de werkgever surséance van betaling is verleend;
- c. of de werkgever anderszins in de blijvende toestand verkeert dat hij heeft opgehouden te betalen.

Er dient sprake te zijn van een vordering vanwege het niet betalen van loon, vakantiegeld, of van het niet betalen aan derden van, ten behoeve van de werknemer, verschuldigde bedragen.

Geen voorschriften hierover; n.v.t.

Geen voorschriften hierover, n.v.t.

VERGELIJKING VAN DE WERKLOOSHEIDSWET,
HET RJKSWACHTGELDBESLUIT 1959 EN DE
UITKERINGSREGELING 1966 (situatie 1-4-1991)

WW

RWB

UR

8. Pensioenopbouw tijdens werkloosheid

De werkloos geworden werknemer, die op de eerste werkloosheidsdag 40 jaar of ouder is, heeft, zolang hij een basis- of een verlengde WW-uitkering ontvangt, recht op voortzetting van zijn pensioenopbouw. Is betrokkene op de eerste werkloosheidsdag 57,5 jaar of ouder dan wordt de pensioenopbouw voortgezet tot het 65e jaar. Er is recht op een nabestaandenpensioen voor werklozen, die op de eerste werkloosheidsdag jonger zijn dan 40 jaar en overlijden tijdens de duur van de basis- of verlengde uitkering. Financiering van deze rechten vindt plaats uit het Fonds Voorheffing Pensioenvoorziening.

Wachtgeldtijd telt als dienstdag in de zin van de Abpw:

- voor 50% indien de som van leeftijd en dienstdag 60 of meer bedraagt;
- overigens voor 25%.

Uitkeringstijd telt op dezelfde wijze mee als wachtgeldtijd.

BIJLAGE 4

REGELINGEN IN VERBAND MET NON-ACTIVITEIT BIJ DE OVERHEID

In deze bijlage wordt met betrekking tot de werkloosheidsregelingen bij de overheid een overzicht gegeven van:

- 1 regelingen met bepalingen die afwijken van RWB of UR,
- 2 de inhoud van aanvullende regelingen,
- 3 regelingen in verband met non-activiteit die buiten beschouwing zijn gebleven.

- 1 Bepalingen in werkloosheidsregelingen voor overheids- en onderwijspersoneel die afwijken van RWB of UR

Het Rijkswachtgeldbesluit 1959 (RWB) en de Uitkeringsregeling 1966 (UR) zijn van toepassing op het burgerlijk rijkspersoneel. In het Ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie, het Ambtenarenreglement voor de rijkspolitie en in het Rechtspositieregeling Wetenschappelijk Onderwijs worden het RWB en de UR van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieronder worden de belangrijkste afwijkingen vermeldt die de overige rechtspositieregelingen bevatten ten opzichte van RWB en UR.

Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel (RPBO)

Dit besluit kent een anticumulatieregeling voor aangehouden inkomsten. In verband met inkomsten daterend van voor het ontslag kan een zodanige vermindering op de uitkering worden toegepast dat inkomsten en uitkering te zamen niet uitgaan boven het salaris dat behoort bij de normbetrekking. Deze bepaling geldt voor bepaalde categorieën onderwijspersoneel.

Premieregeling en aanvullende voorziening beroepsmilitairen van de krijgsmacht

De krijgsmacht kent geen arbeidscontractanten en er bestaat geen met de UR vergelijkbare regeling. De met het RWB vergelijkbare Militaire wachtgeldregeling is van toepassing op het personeel dat is aangesteld voor onbepaalde tijd, terwijl voor personeel met een aanstelling voor bepaalde tijd de Premiereregeling en aanvullende voorziening beroepsmilitairen van de krijgsmacht 1982 van toepassing is. Deze regeling wijkt op de volgende

punten af van de Militaire wachtgeldregeling:

- geen pensioenopbouw tijdens werkloosheid,
- geen uitkering aan nabestaanden bij overlijden,
- geen mogelijkheid tot afkoop van de uitkering,
- geen verplaatsingskostenregeling.

Rechtspositieverordeningen lagere overheden

De model wachtgeldverordening en de model uitkeringsverordening van het College van Arbeidszaken van de VNG en van de Unie van Waterschappen, die door gemeenten en waterschappen in het algemeen worden nagevolgd, bevatten de volgende afwijkingen ten opzichte van het RWB:

- Voor belanghebbenden met een ontslagleeftijd van minder dan 20 jaar geldt gedurende 3 maanden een uitkering van 93% en daarna 3 maanden 73% (RWB: 3 maanden 93%).
- Voor belanghebbenden met een ontslagleeftijd van 20 jaar of meer die volgens het RWB minder dan 6 maanden wachtgeld zouden krijgen, wordt de wachtgeldduur verlengd tot 6 maanden (de uitkering bedraagt gedurende deze verlenging 73%).

Een deel van de provincies kent verordeningen die overeenkomen met RWB en UR, een deel kent verordeningen die overeenkomen met de hiervoor genoemde modelverordeningen, terwijl een ander deel op bepaalde onderdelen een geheel eigen bepalingen hanteert.

2 De inhoud van aanvullende regelingen

Verschillende sociale plannen bevatten regelingen die uitgaan boven hetgeen in RWB en UR en de daarmee vergelijkbare rechtspositieregelingen is opgenomen. Hieronder wordt een korte schets gegeven van de inhoud van dergelijke sociale plannen (veelal sociaal beleidskader genoemd), voor zover deze betrekking hebben op de aanspraken op een uitkering.

Wachtgeld-vutregeling

De wachtgeld-vutregeling heeft betrekking op de belanghebbende die is ontslagen in het kader van afslanking of reorganisatie en op de dag van ontslag 55 jaar of ouder was. Betrokkene heeft aanspraak op vut met ingang

van de dag waarop hij, als hem geen ontslag zou zijn verleend, voldoet aan de voorwaarden voor vut en minimaal tot deze dag aanspraak heeft op wachtgeld of uitkering. De regeling geldt voor personeel bij de burgerlijke rijksdienst en bij de lagere overheden. Door de minister van Onderwijs en Wetenschappen kan de regeling van toepassing worden verklaard op (delen van) het onderwijspersoneel.

Sociaal beleidskader in het kader van de afslanking rijksoverheid (SBK-RO)

Aan degenen die in het kader van de afslanking worden ontslagen wordt gegarandeerd dat de aanspraken krachtens het RWB, de UR en de Vut-wet ook in de toekomst op het huidige niveau gehandhaafd blijven (de zgn. wachtgeldgarantie).

Regeling wachtgeld en uitkering bij privatisering

Indien het ontslag plaatsvindt binnen 2 jaar na privatisering heeft betrokkene aanspraak op wachtgeld vanaf het moment van het ontslag bij de privaatrechtelijke werkgever. Deze aanspraak wordt berekend naar het tijdstip van het privatiseringsontslag. De WW-uitkering en eventuele neveninkomsten worden geanticumuleerd, tot maximaal 70% van de laatste bezoldiging. Indien het ontslag na 2 jaar maar wel binnen 7 jaar na privatisering plaatsvindt. In dit geval wordt bepaald dat de uitkering is ingegaan op de dag van het privatiseringsontslag en zijn de anticumulatievoorschriften van RWB en UR van toepassing. Hier staat tegenover dat de rechten die de belanghebbende anders in verband met zijn privatiseringsontslag aan de UR of het RWB zou hebben kunnen ontlenen komen te vervallen. Er zijn per saldo geen meerkosten aan deze regeling verbonden. Hierdoor, en omdat de regeling niet naast, doch in plaats van RWB en UR geldt, is deze regeling in strikte zin geen aanvullende werkloosheidsregeling.

Besluit vrijwillig vervroegd uitstromen (VVU)

Executief politiepersoneel van 57 jaar of ouder heeft bij vrijwillig ontslag tot het bereiken van de 60-jarige leeftijd recht op een uitkering die gelijk is aan de vut-uitkering. Na het bereiken van de 60-jarige leeftijd gaan de betrokkenen over naar de flo-regeling.

Sociaal statuut politie

Deze regeling komt overeen met de wachtgeld-vutregeling, zij het dat voor executief politiepersoneel de flo-uitkering in de plaats treedt van de vut-uitkering (die niet op dit personeel van toepassing is). Tevens geldt een wachtgeldgarantie.

Wachtgeld-UKW regeling

Deze nog in voorbereiding zijnde regeling komt overeen met de wachtgeld-vutregeling, zij het dat de UKW-uitkering (= flo-uitkering voor militairen) in de plaats treedt van de vut-uitkering (die niet van toepassing is op militair personeel).

Sociaal beleidskader SVM (middelbaar beroepsonderwijs)

Aan degenen die in het kader van de herstructureringsoperatie worden ontslagen wordt gegarandeerd dat de uitkeringsduur die op de dag van ontslag volgens het RWB en de UR is vastgesteld in de toekomst niet zal worden gewijzigd. Op het ontslag kan de wachtgeld-vutregeling van toepassing worden verklaard.

Sociaal beleidskader I en II (wetenschappelijk onderwijs)

Deze regelingen gelden voor degenen wier positie wijziging ondergaan ten gevolge van de taakverdeling in het wetenschappelijk onderwijs resp. voor het personeel van de rijksuniversiteiten en -academische ziekenhuizen waarvan de positie wijziging ondergaat als gevolg van de Wet maatregelen 1987-1991 inzake voorzieningen w.o.

Betrokkenen kunnen kiezen tussen een RWB-uitkering met inbegrip van mogelijke toekomstige verslechtingen of een SBK-uitkering die gelijk is aan de RWB-uitkering met dien verstande dat de duur van de uitkering wordt gegarandeerd en het uitkeringspercentage het gehele eerste jaar 83 bedraagt.

Pré-vutregelingen bij de lagere overheden

Regelmatig worden bij lagere overheden afspraken met personeelsleden gemaakt waarbij deze op vrijwillige basis tot aan de vut-gerechtigde leeftijd op non-actief worden gesteld met behoud van 80% à 100% van het salaris. Teneinde de vutrechten niet te verspelen vindt geen formeel ontslag plaats. Deze constructies ontstonden voor de invoering van de wachtgeld-vutregeling, doch zijn ook nadien gecontinueerd. Daarnaast vindt ook toepassing van de wachtgeld-vutregeling plaats. In enkele gevallen wordt daarbij een wachtgeld van 80% gegeven, zodat bij ingang van de vut periode geen inkomensmutatie optreedt.

3 Regelingen in verband met non-activiteit die buiten beschouwing zijn gebleven

Herplaatsingswachtgeld ex hoofdstuk K Abp-wet¹

De ambtenaar die uit hoofde van ziekte of gebreken blijvend ongeschikt is zijn betrekking te vervullen, doch mogelijk voor ten minste de helft van zijn werktijd een passende functie zou kunnen vervullen, kan herplaatsbaar worden verklaard. Gedurende maximaal vijf jaar ontvangt de betrokkene dan een wachtgeld op de voet van het RWB in plaats van een invaliditeitspensioen. Deze uitkering heeft dus deels betrekking op arbeidsongeschiktheid en deels op werkloosheid.

Uitkeringsregelingen in verband met functioneel leeftijdsontslag (flo)

Flo is van toepassing op functies die zodanige (fysieke) eisen stellen aan de functionaris, dat een adequate uitoefening op gevorderde leeftijd in het algemeen niet mogelijk is. Deze functies zijn vooral te vinden bij politie, gevangeniswezen, brandweer en defensie. Voor verschillende personeelscategorieën gelden afzonderlijke regelingen. De flo-leeftijd bedraagt 60 of 55 jaar en voor enkele functies zelfs 50 jaar. Flo moet naar zijn aard worden beschouwd als een vorm van pensionering.

¹ De Algemene militaire pensioenwet kent geen herplaatsingswachtgeld.

Taakverminderingsregelingen bij het onderwijs

Een formatietoedeling van minder dan een derde deel van de betrekkingssomvang van de desbetreffende onderwijsgevende leidt niet tot rechtspositionele gevolgen, hetgeen betekent dat ondanks de taakvermindering de salariëring niet wordt verminderd. Slechts indien de formatiewijziging groter is en langer duurt dan 4 jaar, dan volgt deeltijdontslag voor de onderwijsgevende met recht op wachtgeld. De taakverminderingsregelingen zijn geen werkloosheidsregelingen: de betrokkenen worden niet ontslagen en het bevoegd gezag van een instelling is verplicht hen met andere passende werkzaamheden te belasten.

Dop-regeling

Op grond van deze - niet meer van kracht zijnde - regeling kon het onderwijspersoneel voor de helft of het geheel van de werktijd vervroegd uittreden voor het bereiken van de vut-leeftijd. Doel van de regeling was het verlagen van de gemiddelde leeftijd van het personeel (en daarmee ook van de gemiddelde salarislaster) en het beperken van de uitgaven voor overtollig personeel. Aan het verkrijgen van een dop-uitkering was de voorwaarde verbonden, dat herbezetting van de functie plaatsvindt door iemand die overtollig is (bijv. wachtgelder), of door iemand waarvan het salaris beneden een bepaalde norm blijft. De nadruk lag in deze regeling meer op budgettaire aspecten (o.m. beperking van de wachtgelduitgaven) dan op rechtspositionele aspecten. Uit de regeling vloeien nog wel uitgaven voort ten laste van begroting van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.

Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (APPA)

Politieke ambtsdragers worden niet tot het overheidspersoneel gerekend.

BIJLAGE 5 BOVENWETTELIJKE UITKERINGEN IN DE MARKT- EN GEPREMIEERDE EN
GESUBSIDIEERDE SECTOR

1. De inhoud der bovenwettelijke voorzieningen bij ontslag

Ten behoeve van werknemers in de markt- en g+g-sector is in een aantal gevallen een voorziening voor een bovenwettelijke uitkering (BWU) getroffen. Voor enkele groepen werknemers zijn aanspraken op een BWU vastgelegd in cao's of andere permanente regelingen. Ook komen, in het bijzonder bij reorganisatie, ad hoc-regelingen voor.

De Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden heeft in 1989 104 cao's (81 bedrijfstak- en 23 ondernemingscao's) onderzocht met betrekking tot de aanwezigheid van BWU's bij werkloosheid.¹ Deze cao's zijn van toepassing op 2.655.700 werknemers, d.i. ca. 82% van het aantal werknemers dat onder een cao valt. Eind 1989 waren in 23 cao's bepalingen opgenomen ter zake van een uitkering of de toekenning van wachtgeld in geval van ontslag als gevolg van fusie, reorganisatie, liquidatie of inkrimping. Dit betreft 9 cao's uit de marktsector, van toepassing op 126.400 werknemers, en 14 cao's uit de gepremieerde en gesubsidieerde sector, geldend voor 483.400 werknemers.

In 13 andere cao's, alsmede in 1 van de bovengenoemde 9 uit de marktsector, was sprake van een BWU wegens 'beëindiging dienstverband zonder nadere aanduiding'. Hierbij gaat het om 360.000 plus 15.000 werknemers.

De in cao's vastgelegde BWU-regelingen in de marktsector zijn divers van aard en zijn niet tot één representatief beeld te herleiden. Vrijwel altijd zijn de factoren leeftijd en/of diensttijd van invloed op de hoogte en de duur van de aanvulling op de WW-uitkering. Zo is in de cao voor boekuitgeverijen geregeld dat de uitkering gedurende een leeftijdsafhankelijke periode wordt aangevuld tot 90% van het laatstverdiende nettosalaris (een dertigjarige, bij voorbeeld, heeft aanspraak op een aanvulling gedurende 6 maanden, een 58-jarige werknemer gedurende 60 maanden). In de cao voor het grafische bedrijf is vastgelegd dat aanvulling plaatsvindt tot het laatstverdiende nettoloon (met een maximum van 20% van het nettoloon) voor een duur die afhankelijk is van leeftijd en diensttijd.

¹ De onderzoeksresultaten worden gepubliceerd in: *Bovenwettelijke uitkeringen in cao's*, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden, 1991.

Werknemers jonger dan 40 jaar hebben aanspraak op een aanvulling gedurende 13 weken, werknemers van 40 t/m 49 jaar gedurende 26 weken en werknemers van 50 t/m 57,5 jaar gedurende 58 weken. Genoemde periodes worden verlengd met 4 weken per vol dienstjaar voor de eerste 10 dienstjaren en met 2 weken per vol dienstjaar voor de volgende 20 dienstjaren. De maximale aanvullingstermijn is 130 weken, maar nooit langer dan de duur van de loongerelateerde WW-uitkering.¹

Ingevolge de cao voor Unilever hebben werknemers jonger dan 57,5 jaar aanspraak op een aanvullende uitkering in de vorm van een leeftijdsafhankelijk percentage van het jaarsalaris (variërend van 2% t/m 10%) per dienstjaar. De uitkering plus het salaris over de opzegtermijn is minimaal driemaal het maandinkomen; de uitkering bedraagt maximaal driemaal het jaarinkomen. De uitkering kan ineens worden ontvangen of als aanvulling op de WW-uitkering.

In de cao die is afgesloten voor het Enka-personeel is de som van leeftijd en dienstverband bepalend voor de duur van de aanvulling en de hoogte van het maximum van het uit te keren bedrag. Uitgangspunt is daarbij dat gedurende de loongerelateerde uitkeringsperiode de WW-uitkering tot 100% van het nettosalaris wordt aangevuld. In de zuivelindustrie wordt een aanvulling tot 100% verstrekt gedurende een aantal weken dat in verhouding gelijk is aan het aantal dienstjaren.

In de cao's voor het bakkersbedrijf, het banketbakkersbedrijf, de suiker- verwerkende industrie en de suikerwerk- en chocoladeverwerkende industrie is - op verschillende wijze - geregeld dat werknemers aanspraak hebben op een aanvulling op de WW-uitkering tot het vut-niveau, mits voor of aan het einde van periode waarin betrokkenen recht hebben op een WW-uitkering (met inbegrip van de vervolguitkering) de vut-gerechtigde leeftijd hebben bereikt.

De in de g+g-sector geldende werkloosheidsregelingen zijn uitvoerig vastgelegd in de respectieve cao's. Deze regelingen geven betrokkenen aanspraak op 'wachtgeld' bij inkrumping of reorganisatie. De structuur van de regelingen komt overeen met die van het Rijkswachtgeldbesluit 1959 met dien verstande dat voor werknemers jonger dan 50 jaar een normaliter maximale uitkeringsduur geldt van 4 jaar. De duur wordt op eenzelfde wijze

¹ Voor werknemers van 57,5 jaar en ouder geldt een aparte regeling, die een aanvulling garandeert tot het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd.

bepaald als is voorgeschreven in het RWB. De hoogte varieert; informatie over dit kenmerk is wat betreft 12 in de g+g-sector geldende regelingen, op basis van de uitkomsten van het DCA-onderzoek, in tabel 1 samengevat.¹

Tabel 1 De hoogte van wachtgeldregelingen (in % van het laatstverdiende salaris) in cao's in de g+g-sector in relatie tot de duur

Aantal cao's	Duur (aanvang resp. daaropvolgende)						
	3 mnd.	6 mnd.	9 mnd.	1 jaar	2 jaar	4 jaar	vervolgens
2	-	-	-	90	-	80	70
5	93	-	83	-	-	73	70
1	100	-	90	-	-	80	70
2	100	-	90	-	-	-	80
2	-	100	80*	-	75	-	70

* Daaropvolgende 3 maanden.

Ad hoc-regelingen kunnen op verschillende wijzen worden getroffen (d.w.z. overeengekomen - buiten een cao om - tussen werkgever en werknemer). De werkgroep heeft op de feitelijke inhoud der regelingen slechts in beperkte mate zicht kunnen krijgen. Dit betreft dan nog vooral de grotere bedrijven. Bij deze categorie bedrijven wordt bij reorganisatie dikwijls een sociaal plan opgesteld.

Voor het verkrijgen van een indruk van de inhoud van sociale plannen heeft de werkgroep kennis genomen van een modelovereenkomst die wordt gehanteerd door de Algemene Werkgevers-Vereniging (AWV). In welke mate dit model in de praktijk wordt gebruikt is niet bekend.

Dit model bevat onder meer bepalingen ter zake van herplaatsing, afvloeiing en pensioenrechten.

De afvloeiingsregeling voorziet in de bovenwettelijke aanvulling van de WW-uitkering, afhankelijk van de leeftijd van de werknemer. De relatie met de leeftijd is gelegd, '... omdat de werknemer vaak naarmate de leeftijd toeneemt op de arbeidsmarkt een minder kansrijke positie zal innemen.'

¹ Twee cao's zijn niet in de tabel verwerkt, omdat daarin een afwijkende regeling is opgenomen.

Volgens de regeling wordt de WW-uitkering tot de maximum dagloongrens door middel van een uitkering ineens¹ aangevuld tot ten minste het bruto inkomensniveau van 90% van het bruto maandinkomen gedurende de loongerelateerde WW-periode. Zie voor bijzonderheden tabel 2.

Tabel 2 BWU-aanvulling volgens het AWW-model

leeftijd	het ten minste te realiseren inkomensniveau		hoogte uitkering
< 23 jaar	6 mnd.	90%	1,2 bruto maandinkomens
23 t/m 27 jaar	9 mnd.	90%	2 bruto maandinkomens
28 t/m 32 jaar	12 mnd.	90%	2,75 bruto maandinkomens
33 t/m 37 jaar	18 mnd.	90%	4 bruto maandinkomens
38 t/m 42 jaar	24 mnd.	95%	6 bruto maandinkomens
43 t/m 47 jaar	30 mnd.	100%	9 bruto maandinkomens
48 t/m 52 jaar	36 mnd.	100%	12 bruto maandinkomens
53 t/m 54 jaar	48 mnd.	100%	16 bruto maandinkomens
>54 jaar	Hier wordt de uitkering afgestemd op de periode tot aan 65 jaar, en wel zodanig dat het bruto inkomensniveau tot aan de pensionering minimaal 73,5% en maximaal 77,5% van het oorspronkelijke bruto inkomen bedraagt (17 bruto maandinkomens).		

De genoemde termijnen komen overeen met de respectieve periodes gedurende welke aanspraak bestaat op een loongerelateerde uitkering.

Het model bevat een extra tegemoetkomingsregeling voor degene wiens bruto maandinkomen het maximumloon voor de WW te boven gaat. Ook deze regeling is leeftijdsafhankelijk; zij komt erop neer dat voor bovengenoemde termijnen een BWU wordt verstrekt - in de vorm van een uitkering ineens - ter hoogte van 70% van het verschil tussen het huidig bruto maandinkomen en het maximumloon voor de WW.

¹ Met een 'uitkering ineens' kan een korting op een eventuele toeslag ingevolge de Toeslagenwet of IOAW worden voorkomen. In de praktijk zijn ook andere varianten bedacht; zie het onder redactie van C.G. Scholtens et al. verschenen deel *Afvloeiingsregelingen* van Kluwers Vademecum Ondernemingsrecht, Deventer 1988, pp. 114-116.

Meer in het algemeen moet worden opgemerkt dat werkgevers niet geheel vrij zijn om al dan niet in overleg met werknemers of werknemersorganisaties over te gaan tot het verstrekken van bovenwettelijke uitkeringen of het nalaten daarvan. In een aantal gevallen kan de werknemer op grond van het BW aanspraak hebben op een schadevergoeding ter zake van het eindigen van de dienstbetrekking.¹ Voor het onderhavige onderzoek zijn met name relevant de schadevergoeding bij kennelijk onredelijke beëindiging (art. 1639s BW) en de schadevergoeding bij ontbinding wegens gewichtige redenen (art. 1639w BW).

Bij kennelijk onredelijke beëindiging van de dienstbetrekking kan de rechter de andere partij een schadevergoeding toekennen. Van kennelijk onredelijke beëindiging is onder meer sprake als de gevolgen voor de werknemer te ernstig zijn in vergelijking met het belang van de werkgever, mede in aanmerking genomen de voor hem getroffen voorzieningen en de voor hem bestaande mogelijkheden om ander passend werk te vinden. In dit verband kan in het bijzonder worden gedacht aan de financiële gevolgen. De rechter toetst in dit geval het ontslag achteraf.

Zowel de werkgever als de werknemer kan de kantonrechter verzoeken een arbeidsovereenkomst wegens gewichtige redenen te ontbinden. Indien de rechter het verzoek inwilligt wegens verandering in de omstandigheden welke zo zijn dat de dienstbetrekking uit oogpunt van billijkheid dadelijk of na korte tijd behoort te eindigen, kan hij aan de wederpartij een schadevergoeding toekennen. De rechter toetst in dit geval het ontslag vooraf. In het kader van dit rapport gaat het slechts om het, overigens in de praktijk meest voorkomende, geval dat de werkgever de rechter verzoekt de arbeidsovereenkomst te ontbinden en bij inwilliging aan de werknemer een schadevergoeding moet betalen.

Hoewel het bij een schadevergoeding kan gaan om genoegdoening, is de voornaamste overweging in de praktijk bij het toekennen daarvan wegens kennelijk onredelijk ontslag en bij ontbinding wegens gewichtige redenen, alsook bij minnelijke schikkingen, het in bepaalde mate teniet doen van de nadelige financiële gevolgen voor de werknemer.

Voor het berekenen van de hoogte van de schadevergoeding zijn verscheidene formules ontwikkeld. Ten behoeve van een minnelijke schikking in de vorm van een sociaal plan reeds gerefereerd aan de modelovereenkomst van de AWV. Van de andere bekende mogelijkheden wordt hier alleen genoemd de I-2

¹ De navolgende uiteenzetting is ontleend aan C.G. Scholtens et al. (red.), *Afvloeiingsregelingen*, hoofdstuk 2.

formule (de zgn. 'kantonrechtersformule'), die in diverse varianten door bedrijven en kantonrechters wordt gehanteerd. De meest eenvoudige variant is de schadevergoeding te bepalen op 1 maandsalaris¹ per dienstjaar. Een andere variant is 1 maandsalaris per dienstjaar voor werknemers tot 40 jaar, 1,5 maandsalaris per dienstjaar voor werknemers van 40 t/m 49 jaar en 2 maandsalarissen per dienstjaar voor werknemers van 50 jaar en ouder. Een derde variant is 1 maandsalaris per dienstjaar doorlopen in de leeftijd van 39 jaar en jonger, 1,5 maandsalaris per dienstjaar doorlopen in de leeftijd van 40 t/m 49 jaar en 2 maandsalarissen per dienstjaar doorlopen in de leeftijd van 50 jaar en ouder.

2. De mate van voorkomen van bovenwettelijke uitkeringen

In 1988 heeft de Loontechnische Dienst een onderzoek verricht naar de praktijk van bovenwettelijke uitkeringen na de stelselherziening sociale zekerheid. Van dit onderzoek is verslag uitgebracht in juli 1989.² Voor het verwerven van de gewenste gegevens is een enquête gehouden onder ca. 1100 bedrijven en instellingen, geselecteerd door middel van twee steekproeven. Van de bedrijven en instellingen waarvan de werknemers verzekerd zijn ingevolge de werknemersverzekeringen is een steekproef getrokken van 1037 bedrijven. Van de bedrijven en instellingen in de sectoren 'openbare nutsbedrijven' en 'overige dienstverlening' waarvan alle dan wel een deel van de werknemers ambtenaar is in de zin van de Abpw (de zgn. B3- en U2-instellingen) is een steekproef getrokken van 67 instellingen. Op basis van het steekproefonderzoek zijn uitspraken gedaan over de gehele populatie van bijna een kwart miljoen bedrijven.

In 1989 is dit onderzoek gevolgd door een onderzoek naar de aard, de vorm en andere inhoudelijke aspecten van BWU-regelingen bij collectief ontslag, alsmede naar de mate waarin ontslagen werknemers aanspraak hebben op een BWU, onderscheiden naar de vorm der regeling. Onder 'collectief ontslag' wordt in dit verband verstaan een ontslag van twee of meer werknemers

¹ Onder 'maandsalaris' moeten mede de vaste brutobestandelen worden begrepen.

² *Bovenwettelijke uitkeringen na de stelselherziening sociale zekerheid*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juli 1989.

tegelijkertijd. Van dit onderzoek is verslag uitgebracht in april 1990.¹ Ten behoeve van dit onderzoek zijn uit de populatie gevallen van collectief ontslag in de periode 1985 t/m 1988, aan de hand van steekproeven, 248 gevallen - in 210 bedrijven - geselecteerd waarbij sprake was van een BWU. Voor het trekken van de steekproef zijn een tweetal kaders gehanteerd, te weten het register meldingen collectief ontslag van het Directoraat-Generaal voor de Arbeidsvoorziening en de registers van de Gewestelijke Arbeidsbureaus. De steekproef uit het eerstgenoemde register heeft 98 gevallen van collectief ontslag met een bovenwettelijke voorziening opgeleverd. De tweede steekproef leidde tot 676 bedrijven met gevallen van collectief ontslag. Van deze 676 bedrijven zijn 112 bedrijven (17%) bezocht; de overige bedrijven (83%) zijn afgevallen, omdat er geen BWU-regeling bestond of omdat het bedrijf zijn activiteiten had beëindigd. De resultaten van dit onderzoek zijn niet gegeneraliseerd naar populatieniveau.

De voor deze heroverweging belangrijkste resultaten van beide onderzoeken worden in het volgende samengevat.

De BWU-regelingen zijn naar aard onderscheiden naar permanente en ad hoc-regelingen. Permanente regelingen zijn in het algemeen in cao's vastgelegd. Naar vorm worden de BWU's onderscheiden naar periodieke uitkeringen en een uitkering ineens. De periodieke uitkering, i.c. de aanvulling tot een bepaald percentage van het laatstverdiende loon, komt vaker voor bij permanente regelingen dan bij ad hoc-regelingen. Omgekeerd komt de uitkering ineens vaker voor bij ad hoc-regelingen dan bij permanente regelingen. In het eerste onderzoek is de uitkering ineens zelfs niet aangetroffen bij permanente regelingen.

Ter zake van het voorkomen van permanente regelingen in het eerste onderzoek geconcludeerd dat in 11,6% van alle bedrijven (incl. de g+g-sector), met iets meer dan 30% van de werknemers in loondienst een cao van toepassing is, waarin een BWU-regeling bij ontslag is opgenomen is. In 9% gaat het om een uitgewerkte regeling en in 2,6% om een raamwerk voor een regeling. Daarnaast is in 1% van de bedrijven - met naar schatting 8% van het totaal aantal werknemers - een ad hoc-regeling aangetroffen.

¹ *Bovenwettelijke uitkeringen bij collectief ontslag*, Loontechnische Dienst, april 1990.

De mate van voorkomen van permanente regelingen waartoe in dit onderzoek is geconcludeerd komt ongeveer overeen met bevindingen van de DCA-onderzoek. Op grond van de beschikbare gegevens heeft de werkgroep becijferd dat voor bijna 20% van de werknemers in de marktsector die onder een cao vallen een permanente BWU-regeling bij ontslag geldt.

Uit het onderzoek blijkt verder dat een BWU-regeling bij ontslag duidelijk vaker voorkomt in grotere bedrijven. Van de bedrijven met 1-4 werknemers kent ongeveer 4% een BWU-regeling bij ontslag. Van de bedrijven met 200 of meer werknemers heeft bijna de helft een BWU-regeling bij ontslag. BWU-regelingen bij ontslag blijken relatief vaak voor te komen in de industrie en de bedrijfstak overige dienstverlening (respectievelijk in 23,2% en 20,2% van de desbetreffende bedrijven). Bij de overige dienstverlening gaat het dan vooral om de maatschappelijke dienstverlening en de sociaal-culturele en culturele instellingen.

De duur van periodieke uitkeringen is vaak variabel, en in overwegende mate afhankelijk van leeftijd en/of dienstduur. Wat betreft de hoogte van periodieke uitkeringen geconstateerd dat in meer dan 50% van de bedrijven met een permanente BWU-regeling gedurende een variabele tijd een aanvulling tot 95% à 100% van het loon wordt verstrekt. In ruim 22% van de bedrijven gedurende de eerste 3 maanden een aanvulling gegeven tot 93% van het loon en vervolgens een aanvulling die variabel is zowel ten aanzien van hoogte als van duur; het gaat hier om instellingen in de g+g-sector. Opmerkelijk is dat tevens is waargenomen dat bij ca. 1/3 van bedrijven waar een cao met een BWU-regeling van toepassing is, in voorkomende gevallen geen uitkering wordt gegeven.

In het tweede onderzoek van de LTD wordt aangegeven dat in de eerste steekproef het aantal bedrijven waar een BWU bij ontslag is aangetroffen, te klein was om een betrouwbaar kwalitatief beeld te krijgen van de regelingen.

Het nadere onderzoek van de 248 gevallen van collectief ontslag geeft een beeld van de aard en van enkele kwalitatieve aspecten van BWU-regelingen. Van deze gevallen hebben de ontslagen werknemers in 185 situaties (75%) een BWU gekregen op basis van een ad hoc-regeling en in 63 situaties (25%) op grond van een permanente regeling.

Het onderzoek verschaft nadere informatie over duur van de aanvulling, als het gaat om een periodieke uitkering. Een periodieke uitkering is aangetroffen in 90% van de permanente regelingen (58 van de 63 gevallen) en 59% van de ad hoc-regelingen (109 van de 185 gevallen).

Tabel 3 toont van deze gevallen de maximale uitkeringsduur.

Tabel 3 De maximale aanvullingsperiode, in % van het aantal regelingen met een aanvulling

maximale periode	permanente regeling	ad hoc-regeling	totaal
< 1 jaar	5	9	8
≥ 1 jaar - < 2 jaar	5	30	21
≥ 2 jaar - < 5 jaar	44	39	41
≥ 5 jaar	46	22	30
Totaal	100	100	100

Bron: *Bovenwettelijke uitkeringen bij collectief ontslag*, p. 18.

Uit tabel 3 kan worden afgeleid dat permanente regelingen vaker gedurende een langere periode aanvullen dan ad hoc-regelingen. Dit wordt daardoor verklaard dat onder eerstgenoemde regelingen zich veel meer regelingen bevinden die van toepassing zijn voor werknemers van 55 of 57,5 jaar en ouder. Deze categorieën krijgen een aanvulling tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Over de hoogte van de uitkering bevat het verslag van het onderzoek geen andere informatie dan dat die - evenals de duur - vooral afhankelijk is van leeftijd en/of diensttijd. Nadere informatie hieromtrent van de LTD, op basis van dit onderzoek, is verwerkt in tabel 4. Daarin is weergegeven tot welk percentage van het laatstverdiende loon in de marktsector door de verschillende regelingen gemiddeld wordt aangevuld. Aangezien het percentage bij de meeste regelingen varieert, is zowel het gemiddelde maximum- als het gemiddelde minimumpercentage vermeld.

Tabel 4 Percentage van het laatstverdiende loon tot waar gemiddeld wordt aangevuld in de marktsector

soort regeling	min./max.	percentage	aantal waarnemingen
ad hoc	min.	87,7	106
	max.	93,8	107
permanent	min.	84,1	37
	max.	95,9	37
totaal	min.	86,8	143
	max.	94,3	144

**BIJLAGE 6 CIJFERVOORBEELDEN VAN VERSCHILLEN IN DUUR EN HOOGTE UITKERINGEN
IN DE MARKTSECTOR EN BIJ DE OVERHEID**

De bevindingen omtrent de duur en de hoogte van de uitkeringen bij ontslag in de marktsector en bij de overheid worden in de tabellen 1, 2 en 3 geïllustreerd aan de hand van enkele voorbeelden van maximale uitkeringsduur en de daarmee verbonden nominale waarde van de aanspraken in verschillende ontslagsituaties. De verschillen zijn gelegen in de leeftijd van indiensttreding en ontslag, het aantal dienstjaren en de hoogte van het laatstverdiende loon. Aangezien het gaat om cijfermatige voorbeelden, kunnen aan de berekeningen geen indicaties worden ontleend ten aanzien van budgettaire gevolgen van eventuele maatregelen. Bij de samenstelling van deze tabellen zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd:

- gekozen is voor de navolgende loonhoogtes: fl. 2414,- per maand (op 1-1-91 einde schaal 1 BBRA; 1,17 x het wettelijk minimumloon), fl. 3736,- per maand (einde schaal 7 BBRA; 1,06 x het modale loon) en fl. 5442,- per maand (einde schaal 10 BBRA; 0,92 x de maximum-loongrens van de WW);
- de onderscheiden leeftijden van indiensttreding zijn: 18, 20, 22, 24, 26, 30, 34 en 40 jaar;
- verondersteld is dat wordt voldaan aan de referentie-eis, alsmede aan de '3 uit 5'-eis (met uitzondering van de laatste rij ad 25 jaar);
- geen rekening is gehouden met de Toeslagenwet en de IOAW;
- de maximale uitkeringsduur is met inbegrip van de termijn van vervolgutkering/wachtgeld;
- geen rekening is gehouden met verlengd wachtgeld, ter hoogte van het pensioen resp. - voor het eerste jaar - van 40% daarvan. Betrokken bedragen zijn voorzien van een asterisk (*);
- BWU is berekend volgens het AWW-model; de bedragen genoemd onder 'marktsector +bwu' bij een leeftijd van 55 jaar of ouder (voorzien van **) zijn exclusief een aanvullende betaling afhankelijk van de duur van het dienstverband, variërend van fl. 500 (bruto) bij een dienstverband van minder dan 10 jaar tot 2 maandinkomens (netto) bij 40 en meer dienstjaren;
- de termijnen genoemd onder 'overheid' zijn berekend uitgaande van de WW-bodemregeling; de bedragen genoemd bij een leeftijd van 55 jaar of ouder zijn berekend uitgaande van het recht op vut bij het bereiken van de 60-jarige leeftijd;
- in de tabellen is de diensttijd in jaren gegeven en de maximale uitkeringsduur in maanden.

Tabel 1 Maximale uitkeringsduur en nominale waarde der aanspraken
(bruto) bij werkloosheid in de marktsector en bij de overheid
bij een maandsalaris van fl. 2414,-

leef- tijd	dienst- tijd	marktsector			overheid (RWB)		overheid (UR)	
		duur	waarde	+bwu	duur	waarde	duur	waarde
25	7	21	32571	37399	25	47676	21	37948
	5	21	32571	37399	21	40482	21	37658
	3	21	32571	37399	21	40048	21	37585
	1	18	27501	32329	18	33337	18	32299
	1	6	10138	14966	7	14749	6	12021
30	12	24	37640	44278	51	93494	24	43741
	10	24	37640	44278	43	79396	24	43452
	8	24	37640	44278	35	65298	24	43162
	4	24	37640	44278	24	45552	24	42872
35	17	30	47779	57435	86	153289	30	53880
	15	30	47779	57435	76	136391	30	53880
	13	30	47779	57435	67	121182	30	53880
	11	30	47779	57435	57	104067	30	53735
	9	30	47779	57435	47	86445	30	53445
	5	30	47779	57435	30	56342	30	53445
	1	30	47779	57435	30	55618	30	53445
40	22	36	57918	72402	300	227640*	36	64453
	20	36	57918	72402	300	209052*	36	64453
	18	36	57918	72402	107	188774	36	64019
	16	36	57918	72402	96	170187	36	64019
	14	36	57918	72402	84	149909	36	64019
	10	36	57918	72402	61	111044	36	64019
	6	36	57918	72402	38	70585	36	64019
45	27	42	68056	89782	240	317199*	42	74592
	25	42	68056	89782	240	295232*	42	74592
	23	42	68056	89782	240	273264*	42	74592
	21	42	68056	89782	240	249607*	42	74592
	19	42	68056	89782	240	227640*	42	74592
	15	42	68056	89782	240	182015*	42	74592
	11	42	68056	89782	77	138080	42	74592
	5	42	68056	89782	42	77272	42	74592
50	32	48	78195	107163	180	312130	48	88690
	:							
	24	48	78195	107163	180	312130	48	88690
	20	48	78195	107163	180	269885*	48	88690
	16	48	78195	107163	180	217501*	48	88690
10	48	78195	107163	180	141460*	48	88690	
55	37	60/120	98473	212914**	120	225226	120	222184
	:							
	15	60/120	98473	212914**	120	225226	120	222184
57,5		90	141880	168376**	90	172359	90	170187

Tabel 2 Maximale uitkeringsduur en nominale waarde der aanspraken
(bruto) bij werkloosheid in de marktsector en bij de overheid
bij een maandsalaris van fl. 3736,-

leef- tijd	dienst- tijd	marktsector			overheid (RWB)		overheid (UR)	
		duur	waarde	+bwu	duur	waarde	duur	waarde
25	7	21	40899	48371	21	73786	21	54892
	5	21	40899	48371	21	61556	21	52251
	3	21	40899	48371	21	57594	21	51591
	1	18	33054	40526	18	45563	18	43409
	1	6	15691	23163	7	22826	6	18605
30	12	24	48745	59019	51	144695	24	67696
	10	24	48745	59019	43	122877	24	65055
	8	24	48745	59019	35	101058	24	62414
	4	24	48745	59019	24	67757	25	59772
35	17	30	64436	79380	86	237236	30	80098
	15	30	64436	79380	76	211084	30	80098
	13	30	64436	79380	67	187547	30	80098
	11	30	64436	79380	57	161058	30	78777
	9	30	64436	79380	47	133786	30	76136
	5	30	64436	79380	30	86101	30	76136
	1	30	64436	79380	30	79499	30	76136
40	22	36	80127	102543	300	352304*	36	96462
	20	36	80127	102543	300	323537*	36	96462
	18	36	80127	102543	107	292155	36	92500
	16	36	80127	102543	96	263388	36	92500
	14	36	80127	102543	84	232005	36	92500
	10	36	80127	102543	61	171856	36	92500
	6	36	80127	102543	38	109240	36	92500
45	27	42	95818	129442	240	490910*	42	108864
	25	42	95818	129442	240	456912*	42	108864
	23	42	95818	129442	240	422915*	42	108864
	21	42	95818	129442	240	386302*	42	108864
	19	42	95818	129442	240	352304*	42	108864
	15	42	95818	129442	240	281694*	42	108864
	11	42	95818	129442	77	213699	42	108864
	5	42	95818	129442	37	116848	42	108864
50	32	48	111509	156341	180	483064	48	130682
	:							
	24	48	111509	156341	180	483064	48	130682
	20	48	111509	156341	180	417684*	48	130682
	16	48	111509	156341	180	336613*	48	130682
	10	48	111509	156341	180	218929*	48	130682
55	37	60/120	142892	329515**	120	348568	120	337283
	:							
	15	60/120	142892	329515**	120	348568	120	337283
57,5		90	186299	260585**	90	266750	90	263388

Tabel 3 Maximale uitkeringsduur en nominale waarde der aanspraken (bruto) bij werkloosheid in de marktsector en bij de overheid bij een maandsalaris van fl. 5442,-

leef- tijd	dienst- tijd	marktsector			overheid (RWB)		overheid (UR)	
		duur	waarde	+bwu	duur	waarde	duur	waarde
25	7	21	51647	62531	25	107479	21	73351
	5	21	51647	62531	21	87777	21	65728
	3	21	51647	62531	21	76343	21	63823
	1	18	40219	51103	18	55987	18	51905
	1	6	22856	33740	7	33250	6	27101
30	12	24	63075	78040	51	210768	24	98609
	10	24	63075	78040	43	178987	24	90986
	8	24	63075	78040	35	147206	24	83363
	4	24	63075	78040	24	93978	24	75741
35	17	30	85931	107699	86	345567	30	111011
	15	30	85931	107699	76	307473	30	111011
	13	30	85931	107699	67	273188	30	111011
	11	30	85931	107699	57	234604	30	107199
	9	30	85931	107699	47	194878	30	99577
	5	30	85931	107699	30	123531	30	99577
	1	30	85931	107699	30	104474	30	99577
40	22	36	108788	141440	300	513180*	36	134847
	20	36	108788	141440	300	471277*	36	134847
	18	36	108788	141440	107	425564	36	123413
	16	36	108788	141440	96	383661	36	123413
	14	36	108788	141440	84	337948	36	123413
	10	36	108788	141440	61	250332	36	123413
	6	36	108788	141440	38	159124	36	123413
	6	36	108788	141440	38	159124	36	123413
45	27	42	131644	180622	240	715078*	42	147249
	25	42	131644	180622	240	665556*	42	147249
	23	42	131644	180622	240	616034*	42	147249
	21	42	131644	180622	240	562702*	42	147249
	19	42	131644	180622	240	513180*	42	147249
	15	42	131644	180622	240	410326*	42	147249
	11	42	131644	180622	77	311282	42	147249
	5	42	131644	180622	37	165486	42	147249
50	32	48	154501	219805	180	703650	48	179030
	:							
	24	48	154501	219805	180	703650	48	179030
	20	48	154501	219805	180	608415*	48	179030
	16	48	154501	219805	180	490324*	48	179030
	10	48	154501	219805	180	318901*	48	179030
55	37	60/120	200214	479984**	120	507738	120	479972
	:							
	15	60/120	200214	479984**	120	507738	120	479972
57,5		90	243621	379579**	90	388558	90	383661

BIJLAGE 7

OVERZICHT VAN DE MAATREGELEN VOORGESTELD IN HET KADER VAN HET PROJECT REDUCTIE WACHTGELDEN ONDERWIJSSECTOR

In het kader van het project Reductie Wachtgelden heeft de minister van Onderwijs en Wetenschappen een pakket maatregelen aangekondigd, dat op dit moment voor een deel reeds is geëffectueerd en voor een ander deel wacht op finale (parlementaire) besluitvorming.

Onderstaand een korte opsomming en aanduiding van de maatregelen.

1. Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs (TWA0)

Belangrijkste elementen:

- verplichte vacaturemelding door bevoegde gezagsorganen,
- in beginsel verplichte aanbieding van vacante functies aan wachtgelden (hetzij 'eigen wachtgelden, hetzij wachtgelden van andere O&W-instellingen).

2. Benoemingen Rijksscholen

Het bij voorrang benoemen van wachtgelden ook van andere bevoegde gezagsorganen in vacatures bij Rijksscholen.

3 Vooraanstelling

De mogelijkheid wordt geopend om binnen bepaalde voorwaarden wachtgelden op kosten van het Rijk aan te stellen in een functie die in de loop van een schooljaar vacant zal komen, maar waarvoor op het moment van aanstelling nog geen ruimte is.

4. Verscherpte toepassing criteria passende arbeid

Het in overleg met de arbeidsvoorzieningsorganisatie opzetten van een effectieve controle op het naleven van de geldende verplichtingen.

5. Intensieve bemiddeling

De minister van Onderwijs en Wetenschappen sluit contracten met de Regionale Besturen voor de Arbeidsvoorziening (RBA's) waarin de extra inspanning van de RBA's, gericht op effectieve (traject)bemiddeling van de

wachtgelders, is vastgelegd. Elementen daarin zijn:

- vacaturemelding,
- bestandsvergelijking,
- informatie/advies,
- directe bemiddeling,
- trajectbemiddeling (hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld).

6. Budgettering wachtgelduitgaven hoger onderwijs

De Rijksbijdragen aan instellingen voor hoger onderwijs worden verhoogd met een opslag voor de kosten van ontslaguitkeringen.

De declaratiemogelijkheid ten aanzien van de kosten van ontslaguitkeringen bij de Rijksoverheid wordt beëindigd. De voorbereiding van de uitvoering van dit beleidsonderdeel is voor het HBO nog niet voltooid.

7. Wachtgeldpremie personeel voor eigen rekening bevoegd gezag

Introductie van een kostendekkende premie voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs voor alle categorieën personeel waarvan de bekostiging niet voor rekening van het Rijk is.

8. Scholing van wachtgelders en bedreigd personeel

Omscholing en herplaatsing (incl. outplacement) van personeel werkzaam op een bedreigde arbeidsplaats naar plaatsen met een goed arbeidsmarktperspectief.

9. Toets op beleidsgevolgen

Beleidsvoorstellen die mogelijk consequenties hebben voor de wachtgeldkosten worden voorzien van een zo adequaat mogelijke raming van de wachtgeldeffecten.

BIJLAGE 8

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AAW	Algemene arbeidsongeschiktheidswet
Abp-wet	Algemene burgerlijke pensioenwet
AOB	Arbeidsovereenkomstenbesluit
APPA	Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
Arbvo	Arbeidsvoorzieningsorganisatie
AWV	Algemene Werkgevers-Vereniging
BBRA	Bezoldigingsbesluit burgerlijke Rijksambtenaren
BW	Burgerlijk Wetboek
BWU	bovenwettelijke uitkering
cao	collectieve arbeidsovereenkomst
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DCA	Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden
dop	doorstroming onderwijspersoneel
DUO	Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen
DZPM	Dienst Zorg Postactieve Militairen
FBV	Federatie van Bedrijfsverenigingen
flo	functioneel leeftijdsontslag
FVP	Fonds Voorheffing Pensioenverzekering
g+g-sector	gepremieerde en gesubsidieerde sector
GF	Gemeentefonds
HBO	hoger beroepsonderwijs
ICPR	Interdepartementale coördinatievergadering personeels- beleid Rijksdienst
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IPO	Interprovinciaal Overleg
LTD	Loontechnische Dienst
PF	Provinciefonds
RPD	Rijks Psychologische Dienst
RPBO	Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel
RRWO	Rechtspositieregeling wetenschappelijk onderwijs
RWB	Rijkswachtgeldbesluit
RWW	Rijksgroepsregeling werkloze werknemers
SBK-RO	Sociaal beleidskader (in het kader van de afslanking) Rijksoverheid

SER	Sociaal Economische Raad
Stb.	Staatsblad
SVM	Sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs
SVR	Sociale Verzekeringsraad
TrWWV	Tijdelijke regeling WWV-vervangende uitkering
TWAO	Tijdelijke wet arbeidsbemiddeling onderwijs
UKW	Uitkeringswet gewezen militairen
UR	Uitkeringsregeling
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
vut	(vrijwillig) vervroegd uittreden
VVU	Besluit vrijwillig vervroegd uitstromen
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
w.o.	wetenschappelijk onderwijs
WW	Werkloosheidswet
WWV	Wet werkloosheidsvoorziening
ZVO	Ziektekostenvoorziening overheids personeel
ZW	Ziektewet