

Advies van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid
inzake de kabinetsvoornemens ten aanzien van
de ZW, WAO en AAW

Inhoudsopgave

	Samenvatting
1	Inleiding
2	De filosofie achter de kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW
3	De regelgeving bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van overheidspersoneel
3.1	De beoogde situatie vanaf 1/1/1998
3.2	De beoogde situatie in de overgangperiode tussen 1/1/1996 en 1/1/1998
4	De betekenis van de kabinetsvoornemens inzake de ZW
4.1	De kabinetsvoornemens
4.2	De gevolgen voor de uitvoering
4.3	De gevolgen voor de financiering
4.4	Het door de Raad voorgestelde model bij de overheid
5	De betekenis van de kabinetsvoornemens inzake de WAO en AAW
5.1	De kabinetsvoornemens
5.2	De financiering van het zittende bestand arbeidsongeschikten
5.3	De financiering van de nieuwe instroom arbeidsongeschikten
5.3.1	Premiedifferentiatie
5.3.1.1	Premiedifferentiatie in algemene zin
5.3.1.2	De betekenis van de door het kabinet voorgestelde modaliteiten van premiedifferentiatie voor de overheid
5.3.2	Opting out
5.3.2.1	Opting out in algemene zin
5.3.2.2	De betekenis van de door het kabinet voorgestelde modaliteiten van opting out voor de overheid
5.4	Het door de Raad voorgestelde model bij de overheid
6	Betekenis van de kabinetsvoornemens voor personen met een arbeidshandicap
6.1	De kabinetsvoornemens
6.2	Specifieke maatregelen bij de overheid
Bijlage	Overzicht van wettelijke en bovenwettelijke aanspraken van overheidspersoneel bij ziekte en arbeidsongeschiktheid

Samenvatting

Op 6 februari 1995 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de leden van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) een afschrift gezonden van de adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) over de kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW en de AAW en WAO. De staatssecretaris verzoekt de ROP, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, om met name vanuit de optiek van de sector overheid advies uit te brengen over de kabinetsvoornemens. De standpunten van de ROP te dien aanzien zijn in het navolgende advies verwoord.

Het advies heeft betrekking op de gevolgen van de kabinetsvoornemens voor de overheidssector als geheel. Hieronder wordt zowel het burgerlijk overheidspersoneel dat deelnemer is aan de met ingang van 1/1/1996 op te richten Stichting Pensioenfonds ABP, als het militair personeel, vallend onder de Algemene Militaire Pensioenwet (AMP-wet) verstaan.

Privatisering van de Ziektewet

Het kabinet stelt voor om de Ziektewet in zijn huidige vorm, inhoudende de verplichte verzekering van alle werknemers tegen het risico van ziekte, en de verplichte aansluiting van werkgevers bij een bedrijfsvereniging, te laten vervallen voor al die werknemers die op grond van een reguliere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. Daarvoor komt in de plaats een loondoorbetalingsverplichting voor werkgevers bij ziekte van hun werknemers, voor maximaal één jaar. Voor werknemers met bijzondere arbeidsovereenkomsten en voor het risico van zwangerschap en bevalling blijft een vangnetvoorziening in stand op basis van de huidige ZW.

Conform de besluitvorming van het kabinet zullen de werknemersverzekeringen vanaf 1/1/1998 op overheidspersoneel van toepassing zijn. Tot die datum kan voor de overheid worden vastgehouden aan de eigen regelgeving bij ziekte. De belangrijkste consequentie van de door het kabinet beoogde privatisering van de ZW, te weten het afschaffen van de ZW voor alle werknemers die op grond van een reguliere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn en het in plaats daarvan invoeren van een loondoorbetalingsverplichting in het BW voor de periode van maximaal 1 jaar, heeft voor de overheid in materiële zin ook geen betekenis. De lasten inzake de loondoorbetaling bij ziekte komen immers ook op dit moment al volledig voor rekening van individuele overheidswerkgevers. In dat opzicht ontstaat door de plannen van het kabinet derhalve in de marktsector een met de overheid vergelijkbare situatie.

Wel hebben de kabinetsplannen voor een aantal aspecten betreffende de uitvoering en de financiering van de overheidsregelingen gevolgen. Voor de uitvoering betreft dit:

- handhaving en vormgeving van de mogelijkheid van second-opinion;
- handhaving van het instrumentarium om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO te beperken.

De Raad onderschrijft de voorkeur van het kabinet om de regeling van de second-opinion aan sociale partners over te laten. Voor de situatie dat sociale partners niets regelen stelt de Raad voor om de second opinion door een commissie van drie artsen (1 arts van het FAOP, vanaf 1/1/1998 de NBVO, 1 arts van de werkgever (arbodienst), 1 arts van de werknemer) te laten uitvoeren.

Wat betreft de handhaving van het instrumentarium om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO te beperken wijst de Raad erop dat zolang de NBVO nog niet is ingeschakeld in het zieketraject de door het kabinet voorgestelde maatregelen op dit punt nog niet bij de overheid kunnen worden doorgevoerd. Dit geldt derhalve tot 1/1/1998. Een eventueel in te voeren derde-maandsmelding dient tot die periode dan ook gericht te zijn aan het FAOP in plaats van de NBVO. De overheidswerkgever is reeds verantwoordelijk voor preventie, controle, begeleiding en reïntegratie in verband met ziekte van zijn werknemers. Hieraan kan vanaf 1/1/1996 de bevoegdheid van het FAOP (na 1/1/1998 de NBVO) worden toegevoegd om bij onvoldoende verzuimbegeleiding van de werkgever na 1 jaar ziekte van de werknemer het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering ter grootte van de AAW te verhalen op de

betreffende werkgever. Bovendien zal de Stichting Pensioenfonds ABP met ingang van 1/1/1996 op grond van het nieuwe pensioenreglement de bevoegdheid krijgen om het bovenwettelijk invaliditeitspensioen op de werkgever te verhalen indien het ontslag niet overeenkomstig de vereiste procedure tot stand is gekomen.

Deze instrumenten worden binnen de overheid op dit moment toereikend geacht om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO-conforme uitkering te beperken. De constructie vanaf 1/1/1996 bij de overheid is vergelijkbaar met de door het kabinet overwogen constructie ten behoeve van de WAO. De Raad ziet dan ook geen reden om vooruitlopend op het moment dat overheids personeel onder de werknemersverzekeringen zal vallen aanvullende instrumenten op dit terrein te introduceren.

Wat betreft de financiering zijn de volgende aspecten van de kabinetsplannen voor de overheid van belang:

- het vervallen van het op grond van de huidige ZW bestaande recht voor werkgevers om op het loon van de werknemers de helft van de ZW-premie tot een maximum van 1 procent in te houden;
- het handhaven en financieren van de door het kabinet voorgestelde vangnetvoorziening.

Van belang voor de overheid is dat indien de ZW per 1/1/1996 vervalt, dit eveneens geldt voor het huidige binnen de ZW bestaande recht voor werkgevers om op het loon van werknemers de helft van de ZW-premie in te houden tot een maximum van 1 procent. Overheidswerkgevers houden op dit moment via de ZW-pseudopremie eveneens 1% op het loon van hun werknemers in. Teneinde te voorkomen dat door het vervallen van de ZW overheidswerkgevers met een lastenverzwaring worden geconfronteerd, is de Raad van mening dat ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg een parapluwet van kracht dient te worden. Op grond daarvan zouden overheidswerkgevers, indien hierover verder geen bepalingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg worden opgenomen, gerechtigd moeten zijn om maximaal 1% op het loon van hun werknemers in te houden als bijdrage in de lasten voor loondoorbetaling bij ziekte.

Voor werknemers bij de overheid met een bijzondere arbeidsovereenkomst heeft de door het kabinet voorgestelde vangnetvoorziening nagenoeg geen gevolgen. In het kader van de OOW-operatie is namelijk besloten om de huidige praktijk binnen de overheid ten aanzien van deze groepen (de lasten komen voor rekening van de individuele overheidswerkgever) ook na 1/1/1998 te handhaven. De uitzondering hierop vormen de ZW-lasten van werkloze ex-ambtenaren, die voor rekening zullen komen van de vereveningskas van de NBVO in plaats van voor de individuele overheidswerkgever. Wat betreft het risico van zwangerschap en bevalling, waarvan de lasten nu nog voor rekening van de individuele overheidswerkgever komen, geldt dat ook voor overheids personeel na 1/1/1998 de vangnet-ZW hierop van toepassing wordt. Het kabinet stelt echter voor om de lasten van de vangnet-ZW die betrekking hebben op het risico van zwangerschap en bevalling te financieren via een opslag op de Awf-premie. Zolang tussen de overheid en de marktsector evenwel geen verevening plaatsvindt terzake van de werkloosheidslasten (en overheidswerkgevers en -werknemers derhalve geen premie afdragen en middelen ontvangen uit het Awf), biedt dit kabinetsvoorstel geen oplossing voor de overheid. De Raad stelt daarom voor om zolang er geen risicoverevening plaatsvindt tussen de overheid en de marktsector terzake van de werkloosheidslasten, het bereik van de vereveningskas binnen de NBVO uit te breiden ten behoeve van de kosten inzake het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Premiedifferentiatie

De doelstelling van het kabinet is om met het oog op de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid de verantwoordelijkheid voor de financiering van de hiermee gemoeide lasten zoveel mogelijk daar te leggen waar deze tot stand komen en de risico's kunnen worden beïnvloed. Premiedifferentiatie WAO/AAW is hierbij een belangrijk beheersingsinstrument en heeft daarbij het bijkomende voordeel dat het als een *incentive* kan worden gebruikt om werkgevers een preventief beleid te laten ontwikkelen. In samenhang met de invoering van premiedifferentiatie stelt het kabinet voor om de huidige malusregeling te beëindigen. Gelet op de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal nog door het kabinet worden bezien of de

bonusregeling wel kan worden voortgezet. In de optiek van het kabinet wordt expliciet gesteld dat premiedifferentiatie betrekking heeft op het *geïntegreerde* arbeidsongeschiktheidsrisico (AAW en WAO).

Er worden door het kabinet drie modaliteiten van premiedifferentiatie geschetst, waarbij twee systemen voor de indeling in premieklassen kunnen zorgen, te weten:

- een systeem met premieklassen (laag - midden - hoog);
- een systeem van adaptieve premies.

1. Premiedifferentiatie op landelijk niveau

Deze modaliteit wordt gekarakteriseerd door alle werkgevers eerst in risicogroepen in te delen en vervolgens iedere risicogroep in te delen in premieklassen. Werkgevers kunnen verschuiven tussen klassen naar gelang het risico toe- dan wel afneemt. Verevening tussen de overheids- en marktsector is het gevolg.

De Raad wijst een dergelijk systeem af, omdat dan reeds per 1/1/1996 risicoverevening zou plaatsvinden met de markt, hetgeen in strijd is met de in het kader van OOW vastgelegde kabinetsvoornemens. Daarnaast verwacht de Raad aanzienlijke lastenverzwaringen voor de werkgevers en de nodige complicaties in de uitvoerings sfeer.

2. Premiedifferentiatie op het niveau van de bedrijfstak

Hierbij wordt de overheid als één bedrijfstak gedefinieerd. Er vindt verevening binnen de bedrijfstak plaats. Uiteindelijk vindt, aan de hand van arbeidsongeschiktheidsrisico's indeling plaats in premieklassen.

De Raad erkent de voordelen van een indeling volgens de lijnen van de bedrijfstak, maar geeft - ondermeer omdat een dergelijk systeem naar verwachting niet verenigbaar is met het sectorenmodel bij de overheid - de voorkeur aan het model dat is omschreven bij de volgende modaliteit.

3. Premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen

Voor de overheid biedt deze vorm van premiedifferentiatie in beginsel de meeste aanknopingspunten mits voor de indeling in risicogroepen aansluiting kan worden gezocht bij de binnen de overheid bestaande indeling in sectoren ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg. De Raad stelt voor de vormgeving van premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen het volgende model voor.

- Onder verantwoordelijkheid van de NBVO worden de lasten terzake van de nieuwe instroom in de arbeidsongeschiktheid uit hoofde van de AAW en WAO gefinancierd via op omslagbasis vastgestelde en op het niveau van de huidige sectoren ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg gedifferentieerde premies. De gedifferentieerde premie heeft alleen betrekking op de wettelijke lasten. De sectoren worden bij de start van het systeem van premiedifferentiatie in een financieel gelijkwaardige uitgangspositie gebracht. Dit impliceert dat sectoren met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico worden gecompenseerd voor de aan dit risico ten grondslag liggende factoren die buiten de invloedssfeer van de betreffende sectoren liggen.
- Binnen de sectoren vindt een nadere differentiatie plaats naar premieklassen op basis van het arbeidsongeschiktheidsrisico van individuele werkgevers binnen een sector. De technische mogelijkheden daartoe dienen door de NBVO nadrukkelijk gelijktijdig met de invoering van premiedifferentiatie op sectorniveau te worden gerealiseerd. In bepaalde bijzondere situaties is het mogelijk dat de NBVO volstaat met premiedifferentiatie op het niveau van de sector als geheel.
- Voor werkgevers die wel deelnemen aan de Stichting Pensioenfonds ABP, maar die in formele zin geen deel uitmaken van één van de acht sectoren zal in nader overleg een oplossing dienen te worden gevonden.
- Voor de indeling in premieklassen kan hetzij gebruik worden gemaakt van een met de huidige ZW vergelijkbaar systeem, hetzij van een systeem van adaptieve premies. Randvoorwaarde voor de mate van differentiatie is ten eerste dat de NBVO in het kader van het Europese mededingingsrecht nog als een publiekrechtelijke verzekeraar wordt erkend, hetgeen derhalve een bepaalde mate van verevening noodzakelijk maakt. Een tweede randvoorwaarde is dat de mate van verevening zodanig is dat de lastenverschuivingen die

zullen optreden tussen en binnen sectoren binnen aanvaardbare proporties blijft. Wat in dit verband onder aanvaardbaar dient te worden verstaan, dient in nader overleg tussen sociale partners bij de overheid te worden bepaald. Voor de maatvoering van de premiedifferentiatie is eveneens van belang dat een belangrijk deel van de wettelijke en bovenwettelijke lasten van arbeidsongeschiktheid nu al voor rekening van de individuele werkgever komt.

- De NBVO draagt de uitvoering van de AAW en WAO-regeling op aan de USZO.
- De lasten in verband met arbeidsongeschiktheid van het zittende bestand worden via een uniforme en op omslagbasis gefinancierde premie gefinancierd. Randvoorwaarde daarbij is dat deze operatie voor (overheids)werkgevers en (overheids)werknemers loonkosten- en inkomensneutraal geschiedt.
- Gelet op de nog bestaande onzekerheden over de gevolgen van de introductie van de mogelijkheid van opting out binnen de AAW en WAO, alsmede op de specifieke nadelen die hieraan vastzitten voor overheidswerkgevers en het feit dat van het voorgestelde model van premiedifferentiatie naar verwachting voldoende prikkels zullen uitgaan naar individuele werkgevers om een adequaat beleid te voeren in de sfeer van preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, wordt de mogelijkheid van opting out - zo zij al wordt gecreëerd - voorsnog niet opengesteld voor overheidswerkgevers. Indien in de praktijk mocht blijken dat de effectiviteit van het voorgestelde model van premiedifferentiatie achterblijft bij de verwachtingen, wordt deze beslissing heroverwogen, waarbij aan de in het advies genoemde nadelen van opting out zal moeten worden tegemoetgekomen.
- Een afzonderlijk punt van aandacht voor de overheid betreft de gevolgen voor de op dit moment via de AAW gefinancierde werkvoorzieningen, indien de kabinetsvoornemens inzake de integratie van de AAW en WAO worden gerealiseerd en de AAW als zelfstandige voorziening derhalve wordt afgeschaft. Het kabinet stelt voor om de financiering van deze voorzieningen in de toekomst via het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF) te laten verlopen. Zolang er tussen de overheid en markt echter geen verevening van de arbeidsongeschiktheidslasten plaatsvindt, vormt deze optie voor de overheid geen oplossing. De Raad wijst er dan ook op dat voor de overheid een alternatieve financieringsvorm van de werkvoorzieningen dient te worden gevonden. Een mogelijkheid is om de financiering bij de overheid (exclusief beroepsmilitairen) via het FAOP gestalte te geven. Voor alle opties dient naar de mening van de Raad in ieder geval als randvoorwaarde te gelden dat de financiering van de werkvoorzieningen moet zijn veiliggesteld. Bovendien zal de gekozen oplossing voor overheidswerkgevers loonkostenneutraal dienen uit te werken.

De Raad stelt voor om als ingangsdatum voor het bovengenoemde model 1/1/1998 aan te houden. De benodigde voorbereidende werkzaamheden die zullen moeten worden verricht om de invoering van premiedifferentiatie ook technisch mogelijk te maken kunnen naar de stellige overtuiging van de Raad niet in een zodanig kort tijdsbestek worden afgerond dat invoering van de voorstellen voor 1/1/1998 haalbaar is.

Opting Out

Volgens de Raad kleven aan de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers diverse haken en ogen, waarvan de consequenties op dit moment allerminst duidelijk zijn. Over met opting out samenhangende aspecten als het te verwachten gebruik dat ervan zal worden gemaakt, de gevolgen voor de achterblijvers in de publiekrechtelijke verzekering, de levenskansen van een door het kabinet beoogd duaal bestel, e.d. kan slechts worden gespeculeerd.

Op grond van de volgens de Raad te verwachten en in dit advies beschreven gevolgen is de Raad tot de conclusie gekomen dat de wenselijkheid van de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers twijfelachtig is. Deze twijfel wordt onder meer ingegeven door de bij de Raad levende verwachting dat een eventueel massaal gebruik van opting out door overheidswerkgever met relatief gunstige risico's tot een uitholling van het publieke bestel zal leiden en op den duur wellicht zelfs tot een aantasting van het maatschappelijk gewenste

voorzieningenniveau. Daarnaast acht de Raad het een reëel gevaar dat overheidswerkgevers door het financiële belang dat voor hen vrij direkt zichtbaar wordt wanneer zij een lagere uitstoot van werknemers tengevolge van arbeidsongeschiktheid hebben, in toenemende mate zullen overgaan tot gezondheidselectie bij de werving van nieuw personeel. Dit gaat met name ten koste van groepen op de arbeidsmarkt die toch al een relatief zwakke positie hebben (bijvoorbeeld mensen met een arbeidshandicap). De Raad acht deze ontwikkeling ongewenst. Zij wijst er bovendien op dat door een dergelijke ontwikkeling ook in meer algemene zin de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten zal worden bemoeilijkt, terwijl het beleid van het kabinet de laatste jaren juist het tegendeel beoogt.

Wat betreft de meerwaarde van opting out geldt bovendien hetgeen een aantal malen door de Raad in dit advies wordt gesignaleerd, namelijk dat zowel door de huidige als de met ingang van 1/1/1996 beoogde wijze van financieren van de wettelijke en bovenwettelijke lasten inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid, overheidswerkgevers reeds op dit moment de nodige financiële prikkels ervaren. Dit gecombineerd met het door de Raad voorgestelde model van premiedifferentiatie leidt er volgens de Raad toe dat voor het realiseren van de door het kabinet met opting out beoogde doelstelling, te weten het aanzetten van werkgevers tot het voeren van een op de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid gericht beleid, de introductie van de mogelijkheid van opting out geen meerwaarde heeft.

De bovenstaande bedenkingen tegen de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers gelden met name in de situatie dat opting out betrekking heeft op het volledige (lange termijn) arbeidsongeschiktheidsrisico. Binnen de Raad is ook stilgestaan bij de vraag of de beperking van de mogelijkheid van opting out tot slechts een deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico (hetzij in de tijd gezien, hetzij qua niveau) betere perspectieven biedt voor de overheid.

De Raad is van mening dat een beperking van de mogelijkheid van opting out in de tijd of qua niveau op zichzelf niets afdoet aan de eerder in dit advies ten aanzien van opting out gesignaleerde gevolgen. Van belang is echter wel dat de mate waarin deze gevolgen zich zullen manifesteren afneemt naarmate opting out slechts op een kleiner deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico betrekking heeft.

Betekenis van de kabinetsvoornemens voor mensen met een arbeidshandicap

De Raad constateert dat het, gelet op de korte termijn waarbinnen de Raad verzocht is advies uit te brengen, niet mogelijk is om over de door het kabinet in de adviesaanvraag gestelde vragen ten aanzien van flankerend beleid voor de groep personen met een arbeidshandicap zorgvuldig advies uit te brengen. De Raad beperkt zich in dit verband derhalve tot het noemen van een aantal mogelijke instrumenten om de arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te verbeteren in het licht van de door het kabinet voorgestane maatregelen inzake de ZW, WAO en AAW. Nadrukkelijk geldt echter dat de genoemde instrumenten nog nader op hun merites dienen te worden bezien, voordat tot invoering ervan zou kunnen worden overgegaan.

De Raad constateert dat de huidige wetgeving reeds een groot aantal instrumenten bevat die erop zijn gericht de arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te verbeteren.

De Raad acht het wenselijk en noodzakelijk dat wordt onderzocht in hoeverre het huidige instrumentarium toereikend is om een concurrerende arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te garanderen. Los daarvan zijn aanvullende instrumenten te overwegen, waarvan de Raad een aantal voorbeelden geeft.

Voorts wijst de Raad nog op het gevaar dat de door het kabinet voorgenomen maatregelen tot gevolg zullen hebben dat werkgevers er meer dan thans het geval is toe zullen overgaan om bij de werving en selectie van nieuw personeel gezondheidselectie toe te passen, hetgeen met name voor arbeidsmarktpositie van de groep personen met een arbeidshandicap funeste gevolgen kan hebben. De Raad onderschrijft in dit verband de opvatting van het kabinet dat terughoudend gebruik dient te worden gemaakt van aanstellingskeuringen en is van mening dat het door de

artsenorganisatie KNMG in overleg met werkgevers en werknemers opgestelde Protocol aanstellingskeuringen goede aanknopingspunten biedt. De KNMG verwacht dat de centrale organisaties van werkgevers en werknemers het protocol op korte termijn zullen bekrachtigen, waarna het naar verwachting medio 1995 zal kunnen worden gepubliceerd. De Raad juicht deze ontwikkeling toe.

Tot slot wijst de Raad op het feit dat in het FAOP met ingang van 1/1/1996 de bevoegheid zal krijgen om een deel van de arbeidsongeschiktheidsuitkering ter hoogte van AAW te verhalen op werknemers bij onvoldoende verzuimbegeleiding. Bovendien zal in het met ingang van 1/1/1996 in werking tredende nieuwe pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds Abp de mogelijkheid worden opgenomen dat het ABP een aan een werknemer toegekend invaliditeitspensioen terugvordert van diens werkgever, indien het ontslag niet overeenkomstig de vereiste procedure tot stand is gekomen. Een onderdeel van deze procedure is dat de werkgever zich voldoende dient in te spannen om zijn zieke werknemers te reïntegeren. Beide instrumenten bieden personen met een arbeidshandicap binnen een organisatie extra bescherming.

1 Inleiding

Op 6 februari 1995 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de leden van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid (ROP) een afschrift gezonden van de adviesaanvraag aan de Sociaal-Economische Raad (SER) over de kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW en de AAW en WAO. De staatssecretaris verzoekt de ROP, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, om met name vanuit de optiek van de sector overheid advies uit te brengen over de kabinetsvoornemens. De standpunten van de ROP te dien aanzien zijn in het navolgende advies verwoord.

Het advies heeft betrekking op de gevolgen van de kabinetsvoornemens voor de overheidssector als geheel. Hieronder wordt zowel het burgerlijk overheidspersoneel dat deelnemer is aan de met ingang van 1/1/1996 op te richten Stichting Pensioenfonds ABP, als het militair personeel, vallend onder de Algemene Militaire Pensioenwet (AMP-wet) verstaan.¹

Het advies kent de volgende opzet. De kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW worden ingegeven vanuit een bepaalde visie op de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid. Deze visie wordt in hoofdstuk 2 nader toegelicht. Van belang in het kader van dit advies is hoe de verdeling van verantwoordelijkheden inzake de sociale zekerheid bij de overheid is geregeld. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen de beoogde situatie op 1/1/1996 (het moment waarop de kabinetsvoornemens van kracht moeten worden) en de beoogde situatie vanaf 1/1/1998 (het moment waarop de werknemersverzekeringen ook op overheidspersoneel van toepassing zullen zijn). In hoofdstuk 3 wordt hierop nader ingegaan. De specifieke gevolgen voor de sector overheid van de kabinetsplannen inzake de ZW en de AAW en WAO, alsmede de opvattingen van de Raad hierover, worden respectievelijk in de hoofdstukken 4 en 5 in kaart gebracht. De gevolgen van de kabinetsvoornemens voor de arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap komen aan de orde in hoofdstuk 6.

De Raad heeft zich niet uitgelaten over de gevolgen van de kabinetsvoornemens voor niet-werknemers, aangezien deze problematiek geen specifieke knelpunten oplevert vanuit de invalshoek van de sector overheid.

In het advies zijn de passages waarin de opvattingen van de Raad inzake de kabinetsvoornemens staan verwoord door middel van een schuin lettertype duidelijk herkenbaar aangegeven.

Het advies van de Raad is vastgesteld in de plenaire vergadering van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid van 20 april 1995.

¹ Overheidspersoneel dat geen ambtenaar is in de zin van de overheidspensioenwetten is ook op dit moment al verzekerd ingevolge de werknemersverzekeringen.

2 De filosofie achter de kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW

De in de adviesaanvraag vermelde voornemens van het kabinet over de ZW, WAO en AAW vloeien voort uit het regeerakkoord. In de adviesaanvraag wordt dan ook uit het regeerakkoord geciteerd: "Op basis van de indringende analyse van de parlementaire enquêtecommissie, de recente studie en rapportage van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en het SER-advies over de uitvoering van de werknemersverzekeringen is de conclusie gewettigd dat de bakens verzet moeten worden in de richting van privatisering bij de ZW en marktwerking en premiedifferentiatie bij de uitvoering van de WAO. Privatisering en introductie van marktwerking bij de Ziektewet (waar al een eerste stap is gezet) en premiedifferentiatie en concurrentie bij de uitvoering van de WAO betekent in feite de invoering van het recht voor individuele werkgevers om het risico zelf te dragen, in handen te leggen van de bedrijfsvereniging, dan wel onder te brengen bij een particuliere verzekeringsmaatschappij".

Privatisering en marktwerking zijn voor het kabinet geen doelen op zich. Zij zijn onderdeel van een reeks wijzigingen in de regelgeving die aan moeten zetten tot gewenste gedragswijzigingen gericht op het terugdringen van het volume aan ziekte en arbeidsongeschiktheid. De maatregelen vormen in die zin een vervolg op in het recente verleden met hetzelfde doel reeds eerder doorgevoerde wijzigingen in de regelgeving op het terrein van ziekte en arbeidsongeschiktheid.²

De onderhavige voornemens kunnen worden gezien in het licht van de door het kabinet gewenste herijking van verantwoordelijkheden op het terrein van de sociale zekerheid. In de Sociale Nota 1995 wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het kabinet tot het oordeel is gekomen dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen publieke en private sector niet op alle onderdelen voldoende functioneel blijkt. Voor de door het kabinet beoogde herijking wordt in de Sociale Nota een drietal beginselen maatgevend geacht:

- wanneer risico's geheel of gedeeltelijk op individuele basis particulier verzekeraar zijn tegen redelijke condities, moet worden afgewogen of en in welke mate het bieden van een overheidsregeling nog langer noodzakelijk is;
- wanneer risico's die werknemers betreffen, geheel of gedeeltelijk kunnen worden opgevangen binnen de civielrechtelijke relatie tussen werkgever en werknemer, dan verdient dit de voorkeur boven een publiekrechtelijke regeling;
- wanneer risico's geheel of gedeeltelijk kunnen worden verevend op bedrijfstakniveau of per risicogroep verdient dit de voorkeur boven een landelijke verevening.

Het kabinet heeft zich beraden over de wijze waarop door wettelijke maatregelen binnen het huidige stelsel verder vorm kan worden gegeven aan de vergroting van de activerende werking van het stelsel. Gekozen is voor het introduceren van meer toegesneden prikkels en een zekere marktwerking op het terrein van de sociale verzekeringen.

Het kabinet heeft als randvoorwaarde gesteld dat de voornemens inzake de ZW, WAO en AAW geen gevolgen mogen hebben voor de aanspraken. De hoogte en duur van de aanspraken bij ziekte en arbeidsongeschiktheid blijven derhalve wettelijk gewaarborgd, zodat wordt uitgegaan van de huidige polisvoorwaarden.

² In dit verband kunnen de volgende maatregelen worden genoemd:

- TAV-wetgeving (1992);
- TBA-wetgeving (1993);
- Schattingsbesluit (1994);
- TZ/Arbo-wetgeving (1994);
- nOSV (1995);
- Amvb eigen risicodragen ZW (1995).

3 De regelgeving bij ziekte en arbeidsongeschiktheid van overheidspersoneel

3.1 De beoogde situatie vanaf 1/1/1998

Het kabinet heeft op 10 februari jl. besloten het overheidspersoneel met ingang van 1/1/1998 onder het bereik van de werknemersverzekeringen te brengen (de OOW-operatie).³ In het wetsvoorstel overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen dat op 14 september 1994 aan de orde is geweest in het overleg van de minister van Binnenlandse Zaken met de Centrale Commissie voor Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat het voornemen van het kabinet om het overheidspersoneel onder de werkingssfeer van de bestaande werknemersverzekeringen te brengen voort komt uit het streven het overheidspersoneel voor wat betreft de arbeidsverhoudingen en arbeidsvoorwaarden zoveel mogelijk gelijk te behandelen als de werknemers in de marktsector. De OOW-operatie valt dan ook binnen de algemene beleidslijn van het kabinet die samengevat kan worden in de term "normalisering". Met deze term wordt beoogd de verschillen tussen overheidswerknemers en werknemers in de marktsector waar mogelijk op te heffen. Gekozen is derhalve voor marktconformiteit, tenzij een afwijking voortvloeit uit het bijzondere karakter van de overheidswerkgever.

Vanaf 1/1/1998 zijn op het wettelijk deel van de uitkeringen inzake ziekte, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid voor het overheidspersoneel de bepalingen van de dan geldende ZW, AAW (op dit moment voor overheidspersoneel nog fictief uitgevoerd), WAO, WW, TW en IOAW van toepassing en op het bovenwettelijk deel de bepalingen uit ambtelijke rechtspositieregelingen, het Pensioenreglement Stichting Pensioenfonds ABP⁴ of de AMP-wet (voor het militair personeel). Aangezien de OOW-operatie een stelselwijziging is zonder bezuinigingsoogmerk, zal het totale aansprakenniveau van overheidspersoneel bij ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid dat geldt per 31/12/1997 worden gehandhaafd op het moment van overgang van het ene op het andere systeem.

Wat betreft de financiering van de wettelijke aanspraken van overheidspersoneel is door het kabinet bepaald dat vooralsnog zal worden vastgehouden aan het bij de overheid geldende regime. Dit heeft de volgende betekenis:

- Er vindt geen risicoverevening met de marktsector plaats.
- De overheidswerkgevers dragen geen middelen af aan het Arbeidsongeschikheidsfonds (Aof), het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) of de per bedrijfstak ingerichte Wachtgeldfondsen (Wgf).
- De overheidswerkgevers blijven eigen risicodragers voor uitkeringen inzake ziekte - en werkloosheid.
- De wettelijke arbeidsongeschiktheidslasten worden binnen de overheid middels een omslagpremie verevend door de nieuwe bedrijfsvereniging voor de overheid (de NBVO). De lasten inzake de bovenwettelijke aanspraken bij arbeidsongeschiktheid (invaliditeitspensioen) worden gefinancierd via de Stichting Pensioenfonds ABP. De premie hiervoor wordt door werkgevers en werknemers gezamenlijk opgebracht in de verhouding 3/4-1/4. Daarnaast

³ Het kabinet had in eerste instantie - op 2 juli 1993 - besloten deze operatie in te laten gaan per 1/1/1996, maar heeft wegens uitvoeringstechnische redenen deze datum verschoven naar 1/1/1998.

⁴ In het kader van de normalisering is eveneens besloten over te gaan tot privatisering van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds met ingang van 1/1/1996. In het voorstel van Wet Privatisering ABP is reeds met ingang van 1/1/1996 een WAO-conforme arbeidsongeschiktheidsregeling opgenomen. Zie verder paragraaf 3.2.

dragen overheidswerkgevers zelf de lasten van de zogenaamde suppletierегeling.⁵

Voor het militaire personeel geldt dat zowel de wettelijke als bovenwettelijke lasten inzake arbeidsongeschiktheid vooralsnog bekostigd zullen worden via de begroting van het ministerie van Defensie. Zij blijven voor het invaliditeitsrisico verzekerd krachtens de AMP-wet.

- Sinds 1/1/1995 geldt voor overheidswerknemers een marktconform bruto-nettotraject. Dit impliceert dat op het brutoloon van overheidswerknemers premies ZW, WW en WAO worden ingehouden, die qua hoogte zijn afgestemd op het niveau in de marktsector. Omdat er tussen de overheid en de marktsector geen risicoverevening plaatsvindt, worden deze premies evenwel niet afgedragen aan fondsen maar aan de overheidswerkgever (men spreekt dan ook van pseudopremies).

Het is de bedoeling dat uiteindelijk op basis van een fundamentele discussie over de financiering van de werknemersverzekeringen een voor de overheid en marktsector uniforme financieringssystematiek tot stand zal komen. De uitkomst van deze fundamentele discussie is mede afhankelijk van de wijze waarop de in het regeerakkoord aangekondigde voornemens van het kabinet inzake de ZW, WAO en AAW, die thans ter advisering aan de Raad zijn voorgelegd, uiteindelijk gestalte zullen krijgen. Daarnaast is de door het kabinet voor 1996 aangekondigde discussie over het totale stelsel van sociale zekerheid van belang.

Voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen bij de overheid wordt de NBVO opgericht, die dezelfde bevoegdheden heeft als bedrijfsverenigingen in de marktsector. De kring van verzekerden van de NBVO bestaat uit de overheidswerknemers die deelnemen aan de Stichting Pensioenfonds ABP en de beroepsmilitairen. De NBVO zal de administratie van haar taken naar verwachting opdragen aan de beoogde Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs (USZO). De USZO zal waarschijnlijk ook de bovenwettelijke aanspraken inzake werkloosheid en arbeidsongeschiktheid uitvoeren. Aangezien overheidswerkgevers in het kader van de ZW als eigen risicodragers zullen blijven fungeren, zal de uitvoering van de ZW geschieden door de overheidswerkgevers zelf in samenwerking met een arbo-dienst. Overheidswerkgevers dienen zich uiterlijk 1/1/1998 aan een gecertificeerde arbo-dienst te hebben verbonden.

De bovenstaande beschrijving heeft betrekking op de situatie die vanaf 1/1/1998 voor de overheid zal gelden. Op dat moment ontstaat dus een met de marktsector vergelijkbaar regime. De kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW, WAO en AAW worden conform het beoogde invoeringstraject echter al per 1/1/1996 van kracht. Op dat moment zijn de werknemersverzekeringen nog niet van toepassing op overheidspersoneel. Dit betekent derhalve dat ook de overheidsregelgeving die per 1/1/1996 zal gelden in het licht voor de onderhavige adviesaanvraag van belang is, aangenomen dat het kabinet zich op het standpunt zal stellen dat de strekking van de voorstellen inzake de ZW, WAO en AAW op het moment dat deze in de marktsector gelden ook in de ambtelijke regelingen verwerkt moet zijn. Om die reden wordt in de volgende paragraaf op de voor overheidspersoneel geldende regelgeving in de periode tussen 1/1/1996 en 1/1/1998 ingegaan.

3.2 De beoogde situatie in de overgangperiode tussen 1/1/1996 en 1/1/1998

Ziekte

De ZW is in deze periode nog niet van toepassing op overheidspersoneel, zodat de ambtelijke rechtspositieregelingen gelden met integrale aanspraken bij ziekte van overheidspersoneel. Voor de inhoud van de aanspraken bij ongeschiktheid wegens ziekte wordt verwezen naar de bijlage.

⁵ Deze regeling geldt vanaf 1/1/1996 en geeft overheidswerknemers die minder dan 80% arbeidsongeschikt zijn en ontslagen zijn op grond van ongeschiktheid voor het verrichten van de dienst wegens ziekte een aanvulling op de WAO-conforme uitkering.

Kort gezegd betalen de overheidswerkgevers het loon volledig door gedurende 18 maanden vanaf de eerste ziektedag. Daarna wordt het loon doorbetaald tot einde dienstverband, doch minimaal 6 maanden 80%. Dit geldt voor alle overheidswerknemers.

Wat betreft de financiering van de lasten inzake de loondoorbetaling bij ziekte maakt het al dan niet van toepassing zijn van de ZW geen verschil, aangezien deze lasten in beide gevallen voor rekening van de individuele overheidswerkgever komen. Via de systematiek van de pseudopremies houdt de overheidswerkgever 1% ZW-premie op het loon van de werknemer in. Na 1 jaar ziekte wordt een deel van de met de loondoorbetaling gemoeide lasten in de vorm van een WAO-conforme uitkering tussen overheidswerkgevers verevend.

Omdat de ZW nog niet van toepassing is, heeft de NBVO nog geen functie bij de uitvoering van de ambtelijke ziekteregeling. De overheidswerkgever is derhalve grotendeels zelf verantwoordelijk voor preventie, controle, begeleiding en reïntegratie in verband met ziekte van zijn werknemers. Dit is een belangrijk verschil met de marktsector, waar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ook in het geval van eigen risicodragers bij de bedrijfsvereniging rust. De genoemde verantwoordelijkheid is als volgt uitgewerkt. De overheidswerkgever dient een ziekmelding binnen drie dagen door te geven aan de bedrijfsgeneeskundige dienst, die in veel gevallen ook de controle uitvoert. Na 6 weken dient de werkgever een werkhervattingsplan in overleg met de bedrijfsgeneeskundige dienst opgesteld te hebben, dat na drie maanden ziekte wordt geactualiseerd. Daarbij worden ook de mogelijkheden bekeken of eventueel reïntegratie bij een andere werkgever mogelijk is. Uiterlijk in de zesde maand ziekte wordt de ziekmelding doorgegeven aan de Stichting pensioenfonds ABP, die vanaf dat moment bij de begeleiding wordt betrokken.

Arbeidsongeschiktheid

Vooruitlopend op de datum van 1/1/1998, waarop de werknemersverzekeringen op overheidspersoneel van toepassing zullen zijn, is in het Centraal Georganiseerd Overleg in Ambtenarenzaken (CGOA) op 14 september 1994 overeengekomen dat vanaf 1/1/1996 voor overheidspersoneel dat deelnemer is aan de dan privaatrechtelijke pensioenregeling van de Stichting Pensioenfonds ABP (dus geen beroepsmilitairen)⁶ een WAO-conforme arbeidsongeschiktheidsregeling zal gelden. Hiermee wordt vanaf 1/1/1996 binnen de nu nog integrale aanspraken bij arbeidsongeschiktheid onderscheid gemaakt tussen een wettelijk en bovenwettelijk deel. De WAO-conforme regeling is opgenomen in het voorstel van Wet privatisering ABP (WPA), dat begin februari 1995 voor advies aan de Raad van State is aangeboden. Op grond van de WPA zullen de 'polisvoorwaarden' van de WAO met ingang van 1/1/1996 van overeenkomstige toepassing zijn op de arbeidsongeschiktheidsverzekering van de bovengenoemde categorie overheidspersoneel. Dit betreft echter alleen de wettelijke aanspraken. Met betrekking tot de bovenwettelijke aanspraken inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid geldt het op 14 september 1994 in het CGOA gesloten onderhandelingsakkoord.⁷

De uitvoering van de WAO-conforme regeling geschiedt niet onder verantwoordelijkheid van de op te richten NBVO, maar onder die van het Fonds Arbeidsongeschiktheid Overheidspersoneel (FAOP) dat daartoe vergelijkbare taken en bevoegdheden krijgt als een bedrijfsvereniging voor de uitvoering van de WAO. Het FAOP draagt de uitvoering bij schriftelijke overeenkomst op aan de USZO. Mocht deze stichting met ingang van 1/1/1996 nog niet in staat zijn om de WAO-conforme regeling uit te voeren, dan wordt dit gedaan door USZO/AOV (Stichting Uitvoeringsinstelling Sociale Zekerheid voor Overheid en onderwijs inzake de Arbeidsongeschiktheidsverzekering). Deze organisatie zal na het ontslag van de werknemer ook verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de bovenwettelijke regeling.

De lasten die samenhangen met de WAO-conforme uitkering worden in de vorm van een op omslagbasis gefinancierde uniforme premie binnen de overheid verevend via het FAOP. De

⁶ De AMP-wet blijft als zodanig tot 1/1/1998 in stand.

⁷ Zie de bijlage voor een beschrijving van de inhoud van dit onderhandelingsakkoord.

overheidswerkgever houdt de pseudopremie WAO op het loon van zijn werknemer in. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de aanspraken bij ziekte en arbeidsongeschiktheid.

4 De betekenis van de kabinetsvoornemens inzake de ZW

4.1 De kabinetsvoornemens

Voorgesteld wordt de ZW te laten vervallen voor alle werknemers die op grond van een reguliere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. Daarvoor in de plaats wordt de huidige loondoorbetalingsverplichting van 2/6 weken voor werkgevers bij ziekte van hun werknemers vervangen door een loondoorbetalingsverplichting voor de periode van maximaal één jaar. De hoogte van de uitkering blijft 70% van het naar tijdruimte vastgestelde loon, met het relevante minimumloon als vloer. Voor werknemers met bijzondere arbeidsovereenkomsten en voor het risico van zwangerschap en bevalling, blijft een vangnetvoorziening in stand op basis van de huidige ZW. De werkgever wordt zelf verantwoordelijk voor de loondoorbetaling, zoals hij ook verantwoordelijk is voor de normale loondoorbetaling. Indien hij in gebreke blijft zal de werknemer een loonvordering bij de civiele rechter moeten indienen. De werkgever kan het risico van ziekte bij zijn werknemers zelf dragen of zich daartegen verzekeren. Het kabinet stelt in verband met dit laatste als randvoorwaarde dat werkgevers het recht moeten hebben om voor alle werknemers (zonder selectie) een betaalbare verzekering te kunnen afsluiten.

4.2 De gevolgen voor de uitvoering

Voor de uitvoering van de regelgeving bij ziekte zijn voor de overheid twee aspecten van de kabinetsplannen tot privatisering van de ZW van belang op het moment dat overheidspersoneel onder de ZW valt:

- *handhaving en vormgeving van de mogelijkheid van second-opinion;*
- *handhaving van het instrumentarium om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO te beperken.*

Handhaving en vormgeving van de mogelijkheid van second-opinion

De mogelijkheid tot second-opinion wil het kabinet handhaven. Ten opzichte van de TZ-wetgeving zal echter de regel komen te vervallen dat de second-opinion (tezamen met de overname van de loondoorbetalingsverplichting van de werkgever) wordt uitgevoerd door de bedrijfsvereniging. Het kabinet wil de regeling van de second-opinion namelijk overlaten aan CAO-partijen, dan wel partijen bij een arbeidsovereenkomst. Het kabinet acht het aan hen om een onafhankelijke derde aan te wijzen. Alleen voor die gevallen waarin is verzuimd om iets af te spreken dient een wettelijke regeling te blijven bestaan. Het kabinet acht de bedrijfsvereniging voorlopig de meest voor de hand liggende organisatie om de second-opinion uit te voeren in die gevallen dat partijen bij de (collectieve) arbeidsovereenkomst niets hebben afgesproken.

Anderzijds stelt het kabinet dat het meer in de lijn ligt met de privatiseringsgedachte om de second-opinion door een arbo-dienst te laten uitvoeren. De keuze voor de arbo-diensten kan echter tot een probleem leiden in de sfeer van de onafhankelijke beoordeling. Het zal dan ook in ieder geval om een andere arbo-dienst moeten gaan dan de eigen arbo-dienst van de werkgever. Ook deze heeft echter een commercieel belang om de werkgever als klant te werven en zal derhalve niet altijd als onafhankelijk gezien worden.

Het kabinet vraagt specifiek het oordeel van de Raad over de instantie die voor het uitvoeren van de second-opinion de voorkeur heeft.

Bij de overheid kent men geen second-opinion zoals die momenteel in de marktsector geldt, aangezien de bedrijfsvereniging geen functie vervult in het ziekte-traject zolang overheidspersoneel niet onder de ZW valt. Op het moment dat er tussen de overheidswerkgever en -werknemer een verschil van mening bestaat dat betrekking heeft op de ziekte van de werknemer, kan de werkgever eenzijdig besluiten om de loondoorbetaling stop te zetten en een geneeskundig onderzoek voor de werknemer aan te vragen bij de bedrijfsgeneeskundige dienst. De werknemer kan tegen het medisch advies van de geneeskundige bedenkingen kenbaar maken aan zijn werkgever, hetgeen aanleiding kan zijn voor een nieuw onderzoek en advies door een commissie van drie andere geneeskundigen. Naar aanleiding van het advies van de commissie

van drie neemt de werkgever een beslissing, waartegen beroep openstaat bij de rechter. Over de beslissing van de overheidswerkgever om geen loon meer door te betalen laat de commissie van drie zich niet uit. Deze beslissing kan door de werknemer derhalve alleen voor de rechter worden aangevochten. Ten aanzien van dat aspect kent men bij de overheid dus nu al de situatie die na invoering van de kabinetsvoornemens inzake de ZW in de marktsector zal ontstaan. Na privatisering van de ZW heeft de bedrijfsvereniging immers ook geen taak meer bij de loondoorbetaling van de werknemer.

In afwachting van een uitspraak door de rechter kan de overheidswerknemer overigens wel een zogenaamde voorlopige voorziening vragen. De voorlopige voorziening kan bijvoorbeeld inhouden dat de werkgever in afwachting van een definitieve uitspraak van de rechter een bepaald bedrag aan de werknemer moet betalen opdat die in diens levensonderhoud kan voorzien.

Het verschil met de huidige second-opinion door de bedrijfsvereniging in de marktsector is dat de bedrijfsvereniging geen advies geeft, maar direkt beslist. De beslissing van de bedrijfsvereniging kan in eerste instantie worden aangevochten bij de arrondissementsrechtbank. De beslissing van de arrondissementsrechtbank kan vervolgens weer bij de Centrale Raad voor Beroep worden aangevochten.

Tot aan 1/1/1998, het moment waarop zowel de NBVO verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de ziekte-regeling als het moment waarop overheidswerkgevers zich aan een gecertificeerde arbo-dienst moeten hebben verbonden, dient naar de mening van de Raad in ieder geval te worden vastgehouden aan de nu geldende praktijk bij de overheid omdat deze naar tevredenheid van sociale partners functioneert. Bovendien lijkt deze situatie op die van de marktsector na invoering van de kabinetsvoornemens.

De Raad stelt voor om - tenzij door sociale partners vanwege de specifieke problematiek in een overheidssector anders besloten wordt - vanaf 1/1/1998 de second-opinion te laten uitvoeren door dezelfde commissie van drie arts en twee verpleegkundigen, die in het kader van de voor overheidspersoneel geldende nieuwe bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling de ontslagtoets uitvoert (1 arts van het FAOP, vanaf 1/1/1998 een arts van de NBVO; 1 arts van de werkgever (arbo-dienst) en 1 arts van de werknemer).⁸

Handhaving van het instrumentarium om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO te beperken

Het afschaffen van de ZW voor personen die op grond van een reguliere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn heeft tevens tot gevolg dat de betrokkenheid van de bedrijfsvereniging gedurende het eerste ziektejaar grotendeels verdwijnt, hetgeen volgens het kabinet een aantal ongewenste neveneffecten met zich meebrengt (bijvoorbeeld minder betrokkenheid bij preventie en reïntegratie waardoor het gevaar bestaat dat gemakkelijker afwenteling op de WAO zal plaatsvinden). Om deze zoveel mogelijk te voorkomen is het kabinet van mening dat de betrokkenheid van de bedrijfsvereniging gedurende het eerste ziektejaar gehandhaafd dient te blijven (bijvoorbeeld via een derde-maandsmelding). Tevens zou de bedrijfsvereniging de bevoegdheid moeten krijgen om een deel van de arbeidsongeschiktheidsuitkering die na 1 jaar ziekte wordt toegekend te verhalen op de werkgever indien mocht blijken dat deze zich in het ziektejaar onvoldoende heeft ingespannen om zijn zieke werknemer te reïntegreren.

De Raad wijst er op dat zolang de NBVO nog niet is ingeschakeld in het ziekte-traject de door het kabinet voorgestelde maatregelen op dit punt nog niet bij de overheid kunnen worden doorgevoerd. Dit geldt derhalve tot 1/1/1998. Een eveneens in te voeren derde-maandsmelding dient tot die periode dan ook gericht te zijn aan het FAOP in plaats van de NBVO.

De overheidswerkgever is nu ook reeds verantwoordelijk voor preventie, controle, begeleiding

⁸ Voor militair personeel zal in ieder geval een andere oplossing gevonden moeten worden, aangezien het FAOP op hen niet van toepassing is.

en reïntegratie in verband met ziekte van zijn werknemers. Hieraan kan vanaf 1/1/1996 de bevoegdheid van het FAOP (na 1/1/1998 de NBVO) worden toegevoegd om bij onvoldoende verzuimbegeleiding van de werkgever na 1 jaar ziekte van de werknemer het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering ter grootte van de AAW te verhalen op de betreffende werkgever. Bovendien zal de Stichting Pensioenfonds ABP met ingang van 1/1/1996 op grond van het nieuwe pensioenreglement de bevoegdheid krijgen om het bovenwettelijk invaliditeitspensioen op de werkgever te verhalen indien het ontslag niet overeenkomstig de vereiste procedure tot stand is gekomen. Een onderdeel van deze procedure is dat de werkgever zich voldoende dient in te spannen om zijn zieke werknemer te integreren.

Deze instrumenten worden binnen de overheid op dit moment toereikend geacht om misbruik tegen te gaan en de schadelast uit hoofde van de WAO-conforme uitkering te beperken. De constructie vanaf 1/1/1996 bij de overheid is vergelijkbaar met de door het kabinet overwogen constructie ten behoeve van de WAO. De Raad ziet dan ook geen reden om vooruitlopend op het moment dat overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen zal vallen aanvullende instrumenten op dit terrein te introduceren.

4.3 De gevolgen voor de financiering

Het kabinetsvoornemen om de ZW af te schaffen en te vervangen door een civielrechtelijke verplichting tot loondoorbetaling gedurende 52 weken leidt ertoe dat de periode waarin de werkgever verplicht eigen risicodragend zal zijn ten opzichte van de huidige situatie wordt verlengd van zes weken (twee weken voor kleine werkgevers) tot 1 jaar. Dit voorstel van het kabinet brengt het in de marktsector gehanteerde systeem derhalve dichter in de buurt van het huidige bij de overheid gehanteerde stelsel.

De volgende aspecten van de kabinetsplannen tot privatisering van de ZW zijn voor de overheid vanuit de invalshoek van de financiering van de ziektelasten met name van belang:

- *het vervallen van het op grond van de huidige ZW bestaande recht voor werkgevers om op het loon van de werknemers de helft van de ZW-premie tot een maximum van 1 procent in te houden;*
- *het handhaven en financieren van de ZW als vangnetvoorziening.*

Inhouding van een deel van de ZW-premie op de werknemer

Het huidige op de ZW gebaseerde recht vervalt en wordt vervangen door de civielrechtelijke loondoorbetalingsverplichting van werkgevers. Eventuele inhoudingen op dat loon die dan nog plaatsvinden kunnen worden meegenomen via het arbeidsvoorwaardenoverleg. Over de hoogte van de inhouding dient dan echter onderhandeld te worden, waar de werkgever nu nog op grond van een wettelijk recht een deel van de ZW-premie tot een maximum van 1% op het loon van de werknemer mag inhouden. Het kabinet onderzoekt of en op welke wijze voor werkgevers een al dan niet specifieke regeling voor inhouding moet worden getroffen.

Het bovenstaande heeft consequenties voor de overheidswerkgevers, aangezien overheidswerkgevers momenteel een ZW-pseudopremie ter hoogte van 1% inhouden op het loon van de werknemer, als gedeeltelijke bijdrage in de kosten die de werkgever heeft als gevolg van de loondoorbetaling bij ziekte. Het vervallen van de ZW-pseudopremie leidt tot een inkomstenderving voor overheidswerkgever. Deze situatie doet zich reeds per 1/1/1996 voor.

Bij een specifieke regeling voor inhouding kan volgens de Raad worden gedacht aan een parapluwet ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg. Een dergelijke wet zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat de werkgever gerechtigd is maximaal 1% op het loon van de werknemer in te houden indien hierover in het arbeidsvoorwaardenoverleg verder geen bepalingen zijn opgenomen. Op die manier wordt aangesloten bij de huidige praktijk, die de onderhandelaars vervolgens via het arbeidsvoorwaardenoverleg kunnen verwerken. De Raad onderstreept dat in ieder geval bij dit punt voor zowel overheidswerkgevers als -werknemers sprake zal dienen te zijn van loonkosten- en inkomensneutraliteit.

Handhaving en financiering van de ZW als vangnetvoorziening

Voor werknemers met bijzonder arbeidsovereenkomsten alsmede voor het risico van zwangerschap en bevalling wil het kabinet de ZW handhaven als vangnetvoorziening. Deze vangnetvoorziening zal op het moment dat overheids personeel onder de ZW valt dus ook op hen van toepassing zijn. Voor de overheid zijn in dit verband met name flexibele/tijdelijke dienstverbanden, zieke werklozen en zwangerschaps- en bevallingsverlof van belang.

Het kabinet wil de vangnetvoorziening financieren via een opslag op de premie voor de in de marktsector bestaande wachtgeldfondsen en een opslag op de uniforme AWF-premie voor zover het gaat om de kosten van zwangerschaps- en bevallingsverlof. Zolang tussen de overheid en de marktsector geen verevening van de werkloosheidslasten plaatsvindt, ontstaat echter voor de overheid een probleem met deze door het kabinet voorgestelde oplossing. Overheidswerkgevers hebben dan immers geen relatie met de wachtgeldfondsen en het AWF en ontvangen derhalve geen middelen uit deze fondsen. De vraag is dan op welke wijze de vangnetvoorziening binnen de overheid moet worden gefinancierd.

In alle hiervoor genoemde gevallen komen de lasten bij de overheid vóór 1/1/1998 voor rekening van de individuele overheidswerkgever. In het kader van de OOW-operatie is bovendien besloten om deze - van de marktsector afwijkende - praktijk op één uitzondering na ook vanaf 1/1/1998 te continueren en geen verdergaande verevening binnen de overheid van de ziektelasten te introduceren. De uitzondering heeft betrekking op de ZW-lasten van werkloze ex-ambtenaren. In het voorstel van Wet overheids personeel onder de werknemersverzekeringen is in art 21 onderdeel c namelijk de bepaling opgenomen dat WW-gerechtigde ex-ambtenaren die ziek worden een ZW-uitkering ontvangen voor rekening van de NBVO (als deze tenminste de bevoegde bedrijfsvereniging is met betrekking tot de WW-uitkering) in plaats van voor rekening van de ex-werkgever. Een verschil met de marktsector is overigens dat de speciale voor dit doel gevormde vereveningskas bij de NBVO via een uniforme en alleen door de werkgever op te brengen premie zal worden gevoed.

De Raad acht het een denkbare optie om het bereik van deze in het kader van de OOW-operatie gecreëerde vereveningskas uit te breiden ten behoeve van de kosten voor zwangerschaps- en bevallingsverlof. De Raad zou bovendien van de verandering gebruik willen maken om in de naamgeving van de nieuwe regeling de rubricering van zwangerschap en bevalling onder het begrip 'ziekte' ongedaan te maken. Op het moment dat er tussen de overheid en markt wel verevening van de werkloosheidslasten plaatsvindt en de overheid derhalve ook premies afdraagt en middelen ontvangt uit aan het AWF, zou eventueel alsnog besloten kunnen worden om de voor de marktsector door het kabinet voorziene financiering van de het zwangerschaps- en bevallingsverlof ook op de overheid van toepassing te verklaren.

Ten aanzien van de andere groep waarvoor idoor het kabinet wordt voorgesteld om deze onder het bereik van de vangnetvoorziening te brengen - de flexibele/tijdelijke dienstverbanden - is de Raad van mening dat een dergelijke constructie haaks staat op het streven van het kabinet om in de ZW juist meer individuele prikkels te bouwen. Tevens constateert de Raad dat bij een eventuele toename van het aantal flexibele arbeidsrelaties in de toekomst, het beroep op de door het kabinet beoogde vangnetvoorziening wellicht meer zal stijgen dan aanvankelijk verwacht. Een optie is volgens de Raad derhalve dat voor de overheid wordt vastgehouden aan de huidige praktijk waarbij de kosten voor rekening van de individuele werkgever komen, aangezien door de privatisering van de ZW voor de betreffende groepen bij de overheid geen lacune zal ontstaan en er bovendien ten opzichte van de huidige situatie evenmin lastenverschuivingen zullen optreden. Dit is wel het geval indien binnen de overheid tot meer verevening wordt besloten.

4.3 Het door de Raad voorgestelde model bij de overheid

Indien de opvattingen van de Raad over de kabinetsvoornemens ten aanzien van de ZW in samenhang worden beschouwd ontstaat voor de overheid na invoering van deze voornemens het volgende beeld.

Conform de besluitvorming van het kabinet zullen de werknemersverzekeringen vanaf 1/1/1998

op overheidspersoneel van toepassing zijn. Tot die datum kan voor de overheid worden vastgehouden aan de eigen regelgeving bij ziekte. De belangrijkste consequentie van de door het kabinet beoogde privatisering van de ZW, te weten het afschaffen van de ZW voor alle werknemers die op grond van een reguliere arbeidsovereenkomst werkzaam zijn en het in plaats daarvan invoeren van een loondoorbetalingsverplichting in het BW voor de periode van maximaal 1 jaar, heeft voor de overheid in materiële zin ook geen betekenis. De lasten inzake de loondoorbetaling bij ziekte komen immers ook op dit moment al volledig voor rekening van individuele overheidswerkgevers. In dat opzicht ontstaat door de plannen van het kabinet derhalve in de marktsector een met de overheid vergelijkbare situatie.

Van belang voor de overheid is wel dat op het moment dat de ZW vervalt, dit eveneens geldt voor het huidige binnen de ZW bestaande recht voor werkgevers om op het loon van werknemers de helft van de ZW-premie in te houden tot een maximum van 1 procent. Overheidswerkgevers houden op dit moment via de ZW-pseudopremie eveneens 1% op het loon van hun werknemers in. Teneinde te voorkomen dat door het vervallen van de ZW overheidswerkgevers met een lastenverzwaring worden geconfronteerd, is de Raad van mening dat ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg een parapluwet van kracht dient te worden. Op grond daarvan zouden overheidswerkgevers, indien hierover verder geen bepalingen in het arbeidsvoorwaardenoverleg worden opgenomen, gerechtigd moeten zijn om maximaal 1% op het loon van hun werknemers in te houden als bijdrage in de lasten voor loondoorbetaling bij ziekte.

Vanaf het moment dat overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen valt, gelden de bepalingen van de op dat moment bestaande ZW ook voor de overheid. Indien de ZW als vangnetvoorziening wordt gehandhaafd voor werknemers met een bijzondere arbeidsovereenkomst en het risico van zwangerschap en bevalling, geldt deze vangnetvoorziening derhalve ook voor de overheid. Voor werknemers met een bijzondere arbeidsovereenkomst bij de overheid heeft dit verder nagenoeg geen gevolgen. In het kader van de OOW-operatie is namelijk besloten om de huidige praktijk binnen de overheid ten aanzien van deze groepen (de lasten komen voor rekening van de individuele overheidswerkgever) ook na 1/1/1998 te handhaven. Een uitzondering zal worden gemaakt voor de ZW-lasten van werkloze ex-ambtenaren, die voor rekening zullen komen van de NBVO in plaats van voor de individuele overheidswerkgever. Wat betreft het risico van zwangerschap en bevalling, waarvan de lasten nu nog voor rekening van de individuele overheidswerkgever komen, geldt dat ook voor overheidspersoneel na 1/1/1998 de vangnetvoorziening in het kader van de ZW van toepassing zal worden. Het kabinet stelt echter voor om de lasten inzake zwangerschaps- en bevallingsverlof te financieren via een opslag op de AWF-premie. Zolang tussen de overheid en de marktsector evenwel geen verevening plaatsvindt terzake van de werkloosheidslasten, biedt dit kabinetsvoorstel geen oplossing voor de overheid. De Raad stelt daarom voor om zolang er geen verevening van de werkloosheidslasten plaatsvindt tussen de overheid en de marktsector, het bereik van de vereveningskas binnen de NBVO uit te breiden ten behoeve van de kosten inzake het zwangerschaps- en bevallingsverlof.

Wat betreft de uitvoering van de ziekteregeling geldt dat de NBVO dezelfde bevoegdheden zal krijgen als bedrijfsverenigingen in de marktsector. Door de privatisering van de ZW zal de betrokkenheid van bedrijfsverenigingen bij het ziektraject overigens afnemen. Het kabinet onderkent dit en hecht eraan dat zowel de mogelijkheid van second-opinion als instrumenten ter voorkoming van misbruik en beperking van de schadelast uit hoofde van de WAO gehandhaafd blijven. Het kabinet stelt voor om de regeling van de second-opinion aan sociale partners over te laten. Voor het geval deze geen voorziening treffen wil het kabinet een wettelijke regeling van de second-opinion handhaven, waarbij zij de bedrijfsvereniging de meest aangewezen instantie acht om de second-opinion in dat geval uit te voeren. De Raad onderschrijft de voorkeur van het kabinet om de regeling van de second-opinion aan sociale partners over te laten. De Raad stelt dan ook voor om - tenzij door sociale partners anders besloten wordt - vanaf 1/1/1998 de second-opinion te laten uitvoeren door dezelfde commissie van drie artsen, die in het kader van de voor overheidspersoneel geldende nieuwe bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling de ontslagtoets uitvoert (1 arts van het FAOP, vanaf 1/1/1998 een arts van de NBVO; 1 arts van de werkgever (arbodienst) en 1 arts van de werknemer). Voor militair personeel zal overigens in

ieder geval een andere oplossing gevonden moeten worden, aangezien het FAOP op hen niet van toepassing is.

Ter voorkoming van misbruik en beperking van de schadelast uit hoofde van de WAO stelt het kabinet een derde maandsmelding voor, alsmede de mogelijkheid voor de bedrijfsvereniging om een deel van de arbeidsongeschiktheidsuitkering die na 1 jaar wordt toegekend op de werkgever te verhalen indien deze zich tijdens het ziektejaar onvoldoende heeft ingespannen om zijn werknemer te reïntegreren. De Raad heeft geen bezwaren tegen een derde-maandsmelding voor overheidswerkgevers. Daarentegen is de Raad van mening dat de vanaf 1/1/1996 geldende bevoegdheid van het FAOP (na 1/1/1998 de NBVO) om het bedrag van de wettelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering ter grootte van de AAW op de overheidswerkgever te verhalen, alsmede de vanaf dezelfde datum voor het ABP geldende bevoegdheid om het bovenwettelijk invaliditeitspensioen op de overheidswerkgever te verhalen toereikend is om de werkgever aan te zetten tot voldoende reïntegratie-inspanningen en acht derhalve aanvullende instrumenten voor de overheid niet nodig.

5 De betekenis van de kabinetsvoornemens inzake de WAO en AAW

5.1 De kabinetsvoornemens

Premiedifferentiatie

Ten behoeve van de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid is het streven van het kabinet er de laatste jaren op gericht om de verantwoordelijkheid voor de financiering van de hiermee gemoeide lasten zo veel mogelijk daar te leggen waar deze lasten tot stand komen en de risico's kunnen worden beïnvloed. De hieraan ten grondslag liggende gedachte is dat de financiële prikkel die hiervan uitgaat werkgevers zal aanzetten tot een intensivering van preventief beleid in de sfeer van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid. Premiedifferentiatie is in dat verband één van de mogelijke instrumenten om dit beleid gestalte te geven. In de visie van het kabinet heeft de premiedifferentiatie betrekking op het geïntegreerde arbeidsongeschiktheidsrisico (AAW en WAO). In samenhang met de invoering van premiedifferentiatie stelt het kabinet voor om de huidige malusregeling te beëindigen. Gelet op de reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten zal nog door het kabinet worden bezien of de bonusregeling wel kan worden voortgezet.

Het kabinet onderscheidt de volgende modaliteiten van premiedifferentiatie:

1. premiedifferentiatie op landelijk niveau;
2. premiedifferentiatie op het niveau van de bedrijfstak;
3. premiedifferentiatie op het niveau van een risicogroep.

De modaliteiten verschillen van elkaar voor wat betreft het basisniveau waarop de premiedifferentiatie plaatsvindt. Het kabinet zelf lijkt - gegeven de huidige financiering van de arbeidsongeschiktheidslasten via een uniforme premie - een zekere voorkeur te hebben voor premiedifferentiatie op het niveau van een bedrijfstak. Daarbij denkt het kabinet in eerste instantie aan de groepen van werkgevers die op dit moment samen het werkerterrein van een bedrijfsvereniging voeren (vanaf 1/1/1995 18 bedrijfsverenigingen en de overheid).

Het is niet de bedoeling van het kabinet dat in de door haar genoemde modaliteiten de premiedifferentiatie beperkt blijft tot het basisniveau. Via de introductie van premieklassen zal in elke modaliteit het arbeidsongeschiktheidsrisico van een individuele werkgever in zekere zin medebepalend moeten zijn voor de hoogte van de premie die aan hem in rekening wordt gebracht. Het kabinet onderscheidt in de adviesaanvraag twee systemen voor de indeling in premieklassen, te weten:

- een systeem dat overeenkomt met de huidige methodiek van premiedifferentiatie binnen de ZW, waarbij de werkgever afhankelijk van zijn individuele arbeidsongeschiktheidsrisico wordt ingedeeld in een hoge, lage of middenklasse. Een indeling in meer of minder klassen is in deze variant ook denkbaar. Naarmate het aantal klassen kleiner is en derhalve de bandbreedte binnen een klasse groter, wordt eveneens de dreiging actueler die elk systeem met een indeling in klassen in zich bergt, namelijk dat van een dergelijk systeem alleen een prikkel uitgaat voor individuele werkgevers die een klassegrens dreigen te overschrijden;
- een systeem van adaptieve premies (vergelijkbaar met de bonus-malussystematiek bij autoverzekeringen). Hierbij wordt de werkgever het eerste jaar een gemiddelde basispremie in rekening gebracht, waarna hij op grond van zijn jaarlijks gerealiseerde arbeidsongeschiktheidsrisico via premiekortingen dan wel -opslagen geleidelijk toegroeit naar een premieniveau dat overeenkomt met zijn eigen arbeidsongeschiktheidsrisico. In beginsel kent een dergelijk systeem derhalve een vrij directe doorvertaling van mutaties in het arbeidsongeschiktheidsrisico van een individuele werkgever naar de door hem op te brengen premie. In de praktijk is dit echter afhankelijk van de mate waarin het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico uiteindelijk wordt doorberekend via premiekortingen of -opslagen en de snelheid waarmee dit gebeurt.

Het kabinet wijst er in de adviesaanvraag op dat een systeem van adaptieve premies met name van belang kan zijn voor kleine werkgevers. Deze kunnen immers over een groot aantal jaren een laag arbeidsongeschiktheidsrisico hebben totdat zich in enig jaar één of meer gevallen

voordoan, waardoor het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werkgever in één keer aanzienlijk kan stijgen. In een systeem met weinig premieklassen zou dit ertoe kunnen leiden dat de betreffende werkgever slechts in de laagste en hoogste premieklassen terecht komt.

Ten behoeve van de indeling van werkgevers in premie- of risicoklassen kiest het kabinet voor het arbeidsongeschiktheidsrisico van de werkgever als criterium. Het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt door het kabinet gedefinieerd als de verhouding tussen de uitkeringslasten en de premieplichtige loonsom. Het kabinet kiest er daarbij voor om de gemiddelde uitkeringslasten over laatste drie jaar als leidraad te nemen. Het kabinet heeft eveneens overwogen om de totale arbeidsongeschiktheidslasten (voor het volledige bestand) als indelingscriterium te kiezen, maar heeft hier bij nader inzien van afgezien. De keuze voor het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico over de laatste drie jaren heeft namelijk de volgende voordelen:

- inspanningen van de werkgever gericht op het voorkomen van arbeidsongeschiktheid werken sneller door in de door hem af te dragen premie, terwijl anderzijds wordt gecorrigeerd voor toevalligheden in enig jaar;
- er wordt rekening gehouden met de mate van arbeidsongeschiktheid van werknemers die in de arbeidsongeschiktheidsregeling instromen.

Opting out

In het verlengde van de afspraken in het regeerakkoord hierover wil het kabinet aan werkgevers de wettelijk vastgelegde mogelijkheid geven om de verzekering tegen het integrale arbeidsongeschiktheidsrisico weg te halen bij de publieke verzekeraar om het vervolgens hetzij onder te brengen bij een particuliere verzekeraar of pensioenfonds, hetzij in eigen beheer te dragen. Uit de adviesaanvraag blijkt dat voor het kabinet daarbij drie belangrijke randvoorwaarden gelden, te weten:

- de plicht voor alle werknemers om tegen het risico van arbeidsongeschiktheid verzekerd te zijn;
- het recht van werkgevers om voor alle werknemers zonder selectie een betaalbare verzekering tegen het arbeidsongeschiktheidsrisico af te sluiten;
- de hoogte en duur van de uitkeringsrechten dienen wettelijk gewaarborgd te blijven; bij de overgang wordt derhalve uitgegaan van het huidige niveau van polisvoorwaarden.

Teneinde te waarborgen dat alle werknemers verzekerd zijn, zal de werkgever van rechtswege zijn aangesloten bij een publieke verzekeraar. De werkgever die gebruik wenst te maken van de mogelijkheid tot opting out, dient daarvoor de goedkeuring te verkrijgen van de publieke verzekeraar. Deze heeft daarbij geen discretionaire ruimte omdat de voorwaarden voor opting out wettelijk zullen worden vastgelegd. Een werkgever zal bijvoorbeeld minimaal een verzekeringsovereenkomst of pensioenregeling aan de publieke verzekeraar moeten overleggen, waaruit blijkt dat aan de werknemers tenminste de wettelijk vastgelegde aanspraken worden toegekend. Voorts zal de wet volgens het kabinet moeten voorzien in de situatie dat de werkgever nalaat aan de private verzekeraar of het pensioenfonds in kwestie de vastgestelde premie te betalen omdat voorkomen moet worden dat aanspraken van werknemers geheel of ten dele verloren gaan.

Naast de mogelijkheid van het onderbrengen van het arbeidsongeschiktheidsrisico op de particuliere markt, noemt het kabinet in de adviesaanvraag ook de mogelijkheid dat een werkgever dit risico zelf zou kunnen dragen. In dat geval dient volgens het kabinet eveneens gewaarborgd te zijn dat er geen aanspraken van werknemers verloren gaan (bijvoorbeeld indien de werkgever zou ophouden te bestaan). Het kabinet denkt in dit verband aan het treffen van een actuariële voorziening op de balans van de werkgever, dan wel het afsluiten van een verzekering tegen betalingsonmacht van het volledige WAO-risico bij hetzij een verzekeraar, hetzij een op te richten onderling waarborgfonds. Het kabinet werpt hierbij overigens zelf reeds een aantal open vragen op - zoals de omvang van de actuariële voorziening, de fiscale behandeling hiervan, de mogelijkheden van het afsluiten van een adequate verzekering tegen het risico van betalingsonmacht - waarover zij het advies van de Raad vraagt.

Een ander punt waarover het kabinet het advies van de Raad vraagt betreft de financiering van de uitkeringen van (ex-)werknemers, die zijn ontstaan tussen het moment dat opting out wettelijk mogelijk is geworden en het moment dat een werkgever besluit hiervan gebruik te maken (de zogenaamde 'nieuwe oude gevallen'). Het kabinet legt daarbij een drietal alternatieven ter beoordeling voor:

- de werkgever neemt zijn arbeidsongeschikte (ex-)werknemers als het ware mee naar de private verzekeraar en is daarvoor een inkoopsum verschuldigd;
- de werkgever laat zijn arbeidsongeschikte (ex-)werknemers achter bij de publieke verzekeraar en is daarvoor een afkoopsum verschuldigd;
- de werkgever laat zijn arbeidsongeschikte (ex-)werknemers achter bij de publiekrechtelijke verzekeraar en betaalt daarvoor een periodieke omslagpremie (vergelijkbaar met de door het kabinet voorgestelde financiering van de lopende gevallen die zijn ontstaan voor de invoering van opting out).

Het kabinet is voorts van mening dat een werkgever die gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot opting out zowel de mogelijkheid moet krijgen om over te stappen naar een andere particuliere verzekeraar, als de mogelijkheid om onder nog nader vast te stellen voorwaarden terug te keren bij de publiekrechtelijke verzekeraar (opting in). Voor een dergelijke overgang zijn volgens het kabinet geen kapitaaltransacties benodigd aangezien voor de uitkeringsgerechtigden die zijn ontstaan na het moment van opting out dan immers bij de particuliere verzekeraar de benodigde reserves zullen zijn opgebouwd.

Tot slot is het kabinet van mening dat de publieke verzekeraar, ook in de gevallen waarin het arbeidsongeschiktheidsrisico is ondergebracht bij een private verzekeraar, zou moeten worden voorzien van instrumenten om de in- en uitstroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de sfeer van de WW te voorkomen respectievelijk te bevorderen. Particuliere verzekeraars zullen volgens het kabinet immers minder geneigd zijn te investeren in reïntegratie na instroom in de WAO omdat dit hun geen directe winst oplevert. Deze winst is sinds het met de Wet TBA aangescherpte arbeidsongeschiktheids criterium voornamelijk gelegen in de beperking van het werkloosheidsvolume. Ook hierover verneemt het kabinet graag het oordeel van de Raad.

Integratie van de AAW- en WAO-premie

Teneinde opting out en premiedifferentiatie mogelijk te maken, dient er voor de nieuwe gevallen één geïntegreerde AAW en WAO premie te komen ten laste van werkgevers.

Uitgangspunt is dat de op het moment van overgang bestaande arbeidsongeschiktheidsgevallen (inclusief overheid) worden afgefinancierd op de oude voet via een landelijk uniforme omslagpremie (via centrale fondsen en uitvoering door de sociale verzekeraar). Het kabinet beraadt zich daarbij nog over de te kiezen financieringsvariant, die zo goed mogelijk voldoet aan de in het regeerakkoord genoemde randvoorwaarden van loonkosten- en inkomensneutraliteit.

5.2 De financiering van het zittende bestand arbeidsongeschikten

Het kabinet laat zich in de adviesaanvraag slechts zeer beperkt uit over de wijze waarop de lasten die samenhangen met het zittende bestand arbeidsongeschikten zullen worden gefinancierd. Uitgangspunt bij het doorvoeren van de kabinetsvoornemens is volgens het kabinet dat “de op dat moment bestaande arbeidsongeschiktheidsgevallen (inclusief overheid) op de oude voet via een landelijk uniforme omslagpremie worden afgefinancierd (via centrale fondsen en uitvoering door de sociale verzekeraar)”. Bovendien zal de financieringsvariant die gekozen wordt in de zienswijze van het kabinet zo goed mogelijk moeten voldoen aan de in het regeerakkoord genoemde randvoorwaarden van loonkosten- en inkomensneutraliteit.

Voor de overheid is de vormgeving van de financiering van het 'oude bestand' van bijzonder belang, aangezien het al dan niet optreden van lastenverzwaringen voor de overheidswerkgever hier nauw mee samenhangt. Bij de financiering van het 'oude bestand' zijn twee met elkaar samenhangende keuzemomenten van betekenis, te weten:

1. *vindt tussen de overheid en marktsector verevening plaats van de lasten die samenhangen*

- met het 'oude bestand'?
2. heeft de door het kabinet voorgenomen integratie van de AAW- en WAO-premie⁹ ook betrekking op het 'oude bestand'?

Indien besloten wordt om de lasten inzake de financiering van het 'oude bestand' niet te verevenen tussen de overheid en de marktsector, ligt het evenmin voor de hand om voor de financiering van het 'oude bestand' een geïntegreerde AAW en WAO-premie te heffen. Immers in dat geval dienen ook de AAW-lasten inzake het 'oude bestand', die nu nog gefinancierd worden via een op omslagbasis vastgestelde landelijk uniforme (en derhalve verevende) premie, binnen de overheid zelf te worden gefinancierd. Doet men dit niet, dan ontstaat de situatie dat er een geïntegreerde AAW en WAO-premie wordt geheven, waarvan een deel van de onderliggende lasten wel en een deel niet zou moeten worden verevend tussen de overheid en de marktsector. Indien dit al mogelijk zou zijn, hetgeen onwaarschijnlijk is, kan in ieder geval worden gesteld dat een dergelijke oplossing uitvoeringstechnisch zeer complex is.

Beëindiging van de huidige verevening van de AAW-lasten heeft evenwel tot gevolg dat men elders buiten de overheid zal worden geconfronteerd met een lastenverzwaring aangezien overheidswerknemers op dit moment meer premie aan het AAF afdragen dan op grond van de door hen ingediende claims nodig zou zijn. Een dergelijke lastenverzwaring is in strijd met de door het kabinet gestelde randvoorwaarde dat de operatie zoveel mogelijk loonkosten- en inkomensneutraal dient te geschieden.

Een eventuele keuze van het kabinet om voor de financiering van de lasten van het 'oude bestand' niet tot risicoverevening tussen de overheid en marktsector over te gaan, impliceert derhalve naar de mening van de Raad dat het 'oude bestand' evenmin via een geïntegreerde AAW en WAO-premie kan worden afgefinancierd. In plaats daarvan zouden de lasten inzake het 'oude bestand' volgens de Raad in dat geval conform de huidige systematiek moeten worden afgefinancierd. Dit betekent derhalve handhaving van de AAW-premie en WAO-premie¹⁰ (inclusief franchise) voor rekening van werknemers. Aangezien het 'oude bestand' in de loop der tijd steeds kleiner wordt, nemen de hieraan verbonden lasten voor de werknemer automatisch af, terwijl de lasten voor de werkgever met het groeien van het nieuwe bestand zullen toenemen. Van jaar op jaar vindt derhalve een lastenverschuiving plaats van werknemers naar werkgevers, waarop de OHT-verlaging kan worden afgestemd.

Het nadeel van het financieren van het 'oude bestand' conform de huidige methodiek is dat gedurende langere tijd voor het 'oude bestand' en de nieuwe instroom twee gescheiden financieringsregimes worden gehandhaafd, op het moment dat voor de nieuwe instroom wel een geïntegreerde AAW en WAO-premie geldt. Vanuit die invalshoek bezien ligt een keuze voor één geïntegreerde AAW en WAO-premie voor zowel het 'oude bestand' als de nieuwe instroom en verevening van de lasten inzake het 'oude bestand' derhalve weer meer voor de hand. Omdat de arbeidsongeschiktheidslasten bij de overheid echter lager zijn dan in de marktsector, leidt verevening van zowel de AAW- als de WAO-lasten ertoe dat overheidswerkgevers ten opzichte van de huidige situatie zullen worden geconfronteerd met een lastenverzwaring, hetgeen wederom in strijd is met de randvoorwaarde van loonkosten- en inkomensneutraliteit. De keuze van het kabinet voor het financieren van het 'oude bestand' via een geïntegreerde en verevende AAW en WAO-premie is naar de mening van de Raad dan ook alleen acceptabel indien overheidswerkgevers voor de hieruit voortvloeiende lastenverzwaring worden gecompenseerd.

5.3 De financiering van de nieuwe instroom arbeidsongeschikten

⁹ Zolang er bij de overheid nog sprake is van een WAO-conforme premie geldt dat waar in de tekst gesproken wordt over de WAO-premie, hier voor de overheid de WAO-conforme premie mee wordt bedoeld.

¹⁰ Zolang overheidspersoneel nog niet onder de werknemersverzekeringen valt is er sprake van een WAO-conforme premie.

5.3.1 Premiedifferentiatie

5.3.1.1 Premiedifferentiatie in algemene zin

De Raad onderschrijft het standpunt van het kabinet dat premiedifferentiatie een effectief instrument kan zijn om gestalte te geven aan het streven van het kabinet om de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers (en werknemers) voor de preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid meer tot uitdrukking te laten komen in de wijze waarop de lasten worden gefinancierd. In welke mate premiedifferentiatie zinvol kan worden ingevuld hangt volgens de Raad echter af van de vraag of een additionele prikkel in deze vorm - gelet op de reeds bestaande prikkels voor individuele werkgevers tot terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid - noodzakelijk is. Van belang daarbij is zowel de wijze waarop de wettelijke als bovenwettelijke lasten inzake arbeidsongeschiktheid worden gefinancierd. In dat verband wijst de Raad erop dat overheidswerkgevers op dit moment voor bepaalde risico's in de sfeer van de sociale zekerheid al als eigen risicodragers fungeren. Daarbij kan worden gedacht aan de lasten in verband met de doorbetaling bij ziekte, de uitkering van wachtgeld in het geval van werkloosheid en een belangrijk deel van de bovenwettelijke lasten inzake arbeidsongeschiktheid.¹¹ Daarnaast vindt de financiering van de wettelijke arbeidsongeschiktheidslasten bij de overheid op dit moment plaats op het niveau van de 'bedrijfstak' overheid via een uniforme tussen de overheidswerkgevers verevende omslagpremie.

5.3.1.2 De betekenis van de door het kabinet voorgestelde modaliteiten van premiedifferentiatie voor de overheid

Voordat de voor- en nadelen van de drie door het kabinet in de adviesaanvraag genoemde modaliteiten vanuit de invalshoek van de overheid worden besproken zijn enkele algemene opmerkingen van belang. Het kabinet noemt de volgende criteria die relevant zijn voor de beoordeling van de mate waarin premiedifferentiatie in het publieke bestel moet worden ingevoerd:

- de mate waarin individuele werkgevers worden geprikkeld;
- de mate waarin lastenverschuivingen ten gevolge van de premiedifferentiatie aanvaardbaar zijn in het licht van onder meer de loonontwikkeling, arbeidsvoorwaarden en onderlinge concurrentie;
- de effecten voor kleine bedrijven;
- de effecten op het wervings- en selectiegedrag van werkgevers.

Met betrekking tot de bovenstaande criteria kan in zijn algemeenheid worden gesteld dat de prikkel die van premiedifferentiatie uitgaat voor individuele werkgevers het grootst is naarmate de differentiatie op een lager niveau plaatsvindt. Vertaald naar de door het kabinet genoemde modaliteiten betekent een en ander dat in beginsel premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen effectiever is dan premiedifferentiatie op het niveau van bedrijfstakken, wat op zichzelf weer aantrekkelijker is dan premiedifferentiatie op landelijk niveau. Daar staat tegenover dat premiedifferentiatie op een relatief laag niveau ook ongewenste (gedrags)effecten met zich mee kan brengen. Zo kunnen de lasten inzake arbeidsongeschiktheid, waarbij het immers gaat

¹¹ Verwezen wordt naar de met ingang van 1/1/1996 geldende suppletiereregeling bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Tot aan 1/1/1996 kent de overheid het systeem van herplaatsingswachtgeld bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. In het geval van herplaatsingswachtgeld draagt de overheidswerkgever wiens werknemer gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard, alsmede herplaatsbaar, zelfs gedurende maximaal 5 jaar zowel de wettelijke als bovenwettelijke lasten in verband met de uitkering! Voor een toelichting bij de suppletiereregeling (exclusief AAW-claim) en het herplaatsingswachtgeld wordt verwezen naar de bijlage.

om veelal langlopende risico's, voor sommige werkgevers zodanig hoog oplopen, dat de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt. Tevens is het aannemelijk dat werkgevers bij hun wervings- en selectiebeleid meer rekening zullen gaan houden met de vraag of een potentiële kandidaat een verhoogd ziekte- of arbeidsongeschiktheidsrisico heeft op het moment dat de daaruit voortvloeiende lasten grotendeels voor eigen rekening komen. Dit zou de arbeidsmarktpositie van met name mensen met een arbeidshandicap sterk negatief beïnvloeden. Een ander bezwaar is dat naarmate de premiedifferentiatie op een lager niveau plaatsvindt, het risico groter wordt dat dan niet langer sprake is van een sociale verzekering in het kader van het Europese mededingingsrecht.¹² Dit heeft als consequentie dat de publieke verzekeraar onder dezelfde condities zou moeten werken als particuliere verzekeraars, hetgeen bijvoorbeeld inhoudt dat de financiering van de aanspraken op basis van rentedekking dient te geschieden.

Om de bovenstaande ongewenste neveneffecten van premiedifferentiatie zoveel mogelijk te vermijden acht de Raad derhalve een zekere verevening van de lasten te allen tijden noodzakelijk. Om die reden wijst zij in ieder geval een systeem af waarbij de premiedifferentiatie volledig gestalte krijgt op het niveau van de individuele werkgever.

De verhouding tussen enerzijds de mate van differentiatie en anderzijds de mate van verevening die ontstaat wanneer één van de door het kabinet in de adviesaanvraag geschetste modaliteiten van premiedifferentiatie zal worden ingevoerd, is derhalve bepalend voor de vraag of de invoering van premiedifferentiatie binnen de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering voor de Raad acceptabel is. Voor de Raad vormt daarbij een belangrijke overweging dat overheidswerkgevers op dit moment voor het risico van ziekte en werkloosheid al eigen risicodragers zijn, terwijl ook de bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidslasten voor een belangrijk deel door de individuele werkgever zelf worden gedragen. Tevens is van belang dat het systeem van premiedifferentiatie naar de mening van de Raad inpasbaar zal moeten zijn binnen het ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid fungerende sectorenmodel. Tot slot hecht de Raad eraan te benadrukken dat de gedifferentieerde premie in de visie van de Raad alleen betrekking kan hebben op de wettelijke arbeidsongeschiktheidslasten. Het bovenwettelijk invaliditeitspensioen zal derhalve ook na invoering van premiedifferentiatie via een binnen de overheid verevende uniforme premie worden gefinancierd.

Premiedifferentiatie op landelijk niveau

Kenmerkend voor dit systeem is dat er enerzijds nog steeds op landelijk niveau verevening plaatsvindt, terwijl anderzijds van het systeem - zeker indien er veel premieklassen bestaan - voor individuele werkgevers een reële prikkel uitgaat.

Een dergelijk systeem zou er in de visie van het kabinet als volgt uitzien:

- alle werkgevers worden ingedeeld in groepen met een vergelijkbaar risicoprofiel (risicogroepen);
- op grond van het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico dat zich bij een individuele werkgever daadwerkelijk heeft voorgedaan in de laatste drie jaar worden werkgevers binnen een risicogroep ingedeeld in premieklassen;
- neemt het risico van een werkgever in enig jaar significant toe of af, dan vertaalt zich dat het jaar daarop in een indeling van de werkgever in een hogere of lagere klasse binnen zijn risicogroep;
- de (ver)plaats(ing) van de werkgever in de risicogroep wordt onmiddellijk doorvertaald naar het landelijke niveau, waar de werkgever in de landelijke premiestaffel een plaats opschuift.

¹² Het Europese mededingingsrecht is gebaseerd op de EG-verdragsbepalingen over het recht van vrije vestiging (art. 52-58) en het vrije verkeer van diensten (art. 59-66). Voor de verzekeringssector is het Europese mededingingsrecht nader uitgewerkt in de richtlijnen ten aanzien van het schade- en levensverzekeringsbedrijf, die zijn geïmplementeerd in de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993.

Indien voor een dergelijk systeem zou worden gekozen, geldt voor overheidswerkgevers eenzelfde financieringssysteem als voor werkgevers in de markt. Van belang voor de overheid is echter dat er in dat geval reeds per 1/1/1996 risicoverevening zou plaatsvinden met de markt, hetgeen in strijd is met de in het kader van OOW vastgelegde kabinetsvoornemens. In ieder geval is de Raad van mening dat overheidswerkgevers financieel gecompenseerd dienen te worden voor uit de verevening voortvloeiende lastenverzwaringen, indien een systeem van landelijke premiedifferentiatie onverhoopt mocht worden ingevoerd.

Een specifiek kenmerk van dit systeem is bovendien dat overheidswerkgevers die worden ingedeeld in een risicogroep met een op zichzelf relatief gunstig risicoprofiel eenzelfde premie moeten gaan betalen als werkgevers in een risicogroep met een relatief ongunstig risicoprofiel op het moment dat beiden binnen hun groep in dezelfde klasse zijn ingedeeld. Dit kan voor overheidswerkgevers tot aanzienlijke lastenverzwaringen leiden. Een ander nadeel is dat er binnen het systeem op geen enkele wijze een relatie bestaat tussen de indeling in risicogroepen c.q. premieklassen en de binnen de overheid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg functionerende sectoren.¹³ Tot slot is van belang dat de introductie van een dergelijk systeem naar verwachting de nodige complicaties zal opleveren in de uitvoeringssfeer, aangezien het zowel de bestaande infrastructuur voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen in de marktsector als de beoogde infrastructuur (USZO) voor de overheid doorbreekt.

Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt is de Raad van mening dat de mogelijke voordelen van premiedifferentiatie op landelijk niveau voor overheidswerkgevers niet opwegen tegen de nadelen. Om die reden wijst de Raad een dergelijk systeem af.

Premiedifferentiatie op het niveau van de bedrijfstak

Voor de indeling in bedrijfstakken stelt het kabinet voor om uit te gaan van het bereik van de bestaande indeling in 18 bedrijfsverenigingen plus de overheid. Binnen een bedrijfstak worden de lasten in eerste instantie verevend, op basis waarvan een gemiddelde premie of basispremie wordt vastgesteld. Vervolgens worden werkgevers binnen de bedrijfstak op grond van het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico over de laatste drie jaar ingedeeld in premieklassen boven of onder de gemiddelde premie. Individuele werkgevers betalen uiteindelijk de premie die correspondeert met de premieklasse waarin zij zich bevinden.

Doordat binnen dit systeem de premiedifferentiatie is gebaseerd op de lasten van werkgevers binnen een bedrijfstak en de overheid als geheel een afzonderlijke bedrijfstak vormt, vindt geen risicoverevening plaats met de markt, hetgeen gelet op de lagere arbeidsongeschiktheidslasten van overheidswerkgevers als een voordeel voor deze werkgevers kan worden bestempeld. Een ander voordeel is dat het systeem naar verwachting minder uitvoeringstechnische complicaties zal opleveren dan bij premiedifferentiatie op landelijk niveau, aangezien zou kunnen worden aangesloten bij de bestaande - eveneens bedrijfstaksgewijs opgezette - infrastructuur voor de werknemersverzekeringen. Voor de overheid zou dit dan betekenen dat de USZO de uitvoering verzorgt.

Indien de premiedifferentiatie beperkt zou blijven tot het niveau van de bedrijfstak geldt dat dit voor de overheid, althans wat betreft het WAO(conforme)-deel, nu al het geval is. Van premiedifferentiatie op het niveau van de bedrijfstak gaat echter nauwelijks enige effectieve prikkel uit voor individuele werkgevers. Dit is eveneens het geval indien binnen de bedrijfstak slechts een gering aantal premieklassen zou worden onderscheiden (waarbinnen de bandbreedte dus groot is).

Indien het de bedoeling is dat de spreiding in de premies rond de gemiddelde premie niet al te groot is, dienen de premieklassen bovendien zodanig te worden samengesteld dat per klasse de

¹³ Ook in de marktsector doet dit probleem zich voor. De indeling in risicogroepen verschilt immers van die in CAO-bereik.

spreiding van het arbeidsongeschiktheidsrisico ten opzichte van het gemiddelde in de bedrijfstak enigszins in verhouding is met de spreiding van het premieplichtig loon. Het is de vraag of hieraan kan worden voldaan op het moment dat voor de indeling in premieklassen zou worden teruggevallen op de binnen de overheid ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg bestaande indeling in sectoren, gezien de soms ongelijksoortige samenstelling van de verschillende sectoren. Dit betekent dat een systeem van bedrijfstaksgewijze premiedifferentiatie met verschillende premieklassen naar verwachting niet verenigbaar is met de indeling volgens het sectorenmodel.

De Raad is van mening dat premiedifferentiatie op het niveau van de bedrijfstak voor de overheid meer aanknopingspunten oplevert dan een systeem van premiedifferentiatie op landelijk niveau. De voorkeur van de Raad gaat echter uit naar het hierna beschreven model.

Premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen

In de visie van het kabinet worden binnen een bedrijfstak (door de bedrijfsvereniging) meer of minder risicogroepen onderscheiden, die qua aard van de werkzaamheden en derhalve arbeidsongeschiktheidsrisico's vergelijkbaar zijn. Hoeveel risicogroepen kunnen worden onderscheiden is grotendeels afhankelijk van de grootte van de bedrijfstak, het aantal werkgevers binnen die bedrijfstak en de diversiteit van de daarbinnen verrichte werkzaamheden. Het kabinet verwijst ter illustratie naar de binnen de ZW geldende indeling naar risicogroepen.

Binnen een risicogroep worden de lasten in eerste instantie verevend, op grond waarvan per risicogroep een gemiddelde premie (basispremie) wordt vastgesteld. Blijft de premiedifferentiatie echter beperkt tot het niveau van de risicogroep, dan is de prikkelwerking die hiervan voor de groep als geheel uitgaat op zichzelf wel groter dan bij differentiatie op het niveau van de bedrijfstak, maar nog steeds geldt dan dat de effectiviteit van de prikkelwerking richting individuele werkgevers twijfelachtig is. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door binnen een risicogroep een nadere onderverdeling te maken naar verschillende premieklassen, met bijbehorende premies boven en onder de gemiddelde premie.

Voor de overheid biedt deze vorm van premiedifferentiatie in beginsel de meeste aanknopingspunten mits voor de indeling in risicogroepen aansluiting kan worden gezocht bij de binnen de overheid bestaande indeling in sectoren ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg. De Raad is zich ervan bewust dat deze indeling afwijkt van de wijze waarop in de marktsector binnen een bedrijfstak risicogroepen worden onderscheiden, te weten op grond van de aard van de werkzaamheden (conform de in de ZW bestaande systematiek). Ter rechtvaardiging hiervan wijst de Raad er echter op dat voor de vaststelling van het bereik van de nieuwe bedrijfsvereniging voor de overheid (NBVO) evenmin de aard van de werkzaamheden als uitgangspunt is gehanteerd. Juist vanwege het specifieke karakter van de sector overheid is immers besloten de voor de marktsector geldende indelingsbeschikking van het bedrijfs- en beroepsleven aan te vullen met het onderdeel van het bedrijfs- en beroepsleven dat wordt aangeduid als 'overheid'.

Omdat de overheid zowel voor de lasten inzake ziekte, werkloosheid als een deel van arbeidsongeschiktheid eigen risicodrager is en de overige lasten inzake arbeidsongeschiktheid tussen de overheidswerkgevers worden verevend, heeft het begrip risicogroep binnen de overheid namelijk niet de betekenis die het in de marktsector heeft in het kader van de ZW. Op het moment dat in de marktsector derhalve zou worden aangesloten bij de in het kader van de ZW bestaande indeling naar risicogroepen, zal voor de overheid dus in ieder geval een eigen indeling moeten worden gemaakt.

De Raad stelt voor de vormgeving van premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen binnen de overheid dan ook het volgende model voor.

De huidige acht sectoren fungeren als aparte risicogroepen binnen de bedrijfstak overheid. Binnen een sector worden de lasten in eerste instantie verevend, op basis waarvan de gemiddelde sectorale premie (basispremie) wordt vastgesteld. Omdat de prikkelwerking richting individuele werkgevers echter gering zal zijn zolang de premiedifferentiatie op het niveau van de sector als geheel plaatsvindt, worden in beginsel binnen elke sector premieklassen onderscheiden, met bijbehorende premies boven en onder de gemiddelde sectorale premie. De

Raad heeft daarbij geen principiële voorkeur voor een systeem van adaptieve premies of voor de binnen de huidige ZW geldende methodiek van klassenindeling. Ongeacht het systeem van klassenindeling waarvoor zal worden gekozen, geldt volgens de Raad wel dat binnen een sector te allen tijde een evenwichtige verhouding zal moeten bestaan tussen de mate van differentiatie aan de ene kant en verevening aan de andere kant.¹⁴ Daarbij geldt overigens nadrukkelijk dat de gedifferentieerde premie in de visie van de Raad alleen betrekking mag hebben op de wettelijke arbeidsongeschiktheidslasten. Het bovenwettelijk invaliditeitspensioen wordt derhalve ook na invoering van premiedifferentiatie via een binnen de overheid verevende uniforme premie gefinancierd.

In het model dat de Raad voor ogen heeft zal in beginsel binnen elke sector een nadere differentiatie via te onderscheiden premieklassen plaatsvinden. De mogelijkheden daartoe zullen echter per sector verschillen, afhankelijk van de grootte van de sector, het aantal werkgevers binnen een sector en de diversiteit van de binnen een sector plaatsvindende werkzaamheden. Alleen in bijzondere gevallen, waarin de invoering van premieklassen bijvoorbeeld gelet op de grootte en/of samenstelling van een sector weinig meerwaarde heeft, dan wel tot onoverkomelijke uitvoeringstechnische problemen leidt, mag de premiedifferentiatie worden beperkt tot het niveau van de sector als geheel.

De uitvoering van dit voor de overheid van toepassing zijnde model van premiedifferentiatie wordt onder verantwoordelijkheid van de NBVO opgedragen aan de USZO.

Aangezien in het voorgestelde model de huidige solidariteit bij de financiering van de arbeidsongeschiktheidsregeling voor overheidspersoneel wordt losgelaten, zullen tussen sectoren (en bij een verdergaande indeling in premieklassen ook binnen sectoren) lastenverschuivingen ontstaan. Sectoren met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico zullen worden geconfronteerd met lastenverzwaringen, terwijl het omgekeerde geldt voor sectoren met een relatief laag arbeidsongeschiktheidsrisico. De Raad is van mening dat hiermee bij de start van het systeem van premiedifferentiatie rekening zal moeten worden gehouden, indien het verschil in arbeidsongeschiktheidsrisico wordt veroorzaakt door factoren die buiten de invloedssfeer van sectoren liggen.

De Raad is zich overigens bewust dat de door premiedifferentiatie veroorzaakte lastenverschuivingen zich pas ten volle zullen voordoen op het moment dat de structurele situatie is bereikt, dat wil zeggen de situatie waarin de volledige premie gedifferentieerd is. Deze situatie zal zich pas na verloop van een groot aantal jaren voordoen. De totale AAW en WAO-premie bestaat, als de plannen van het kabinet werkelijkheid worden, de eerste jaren immers uit twee componenten, te weten de uniforme premie voor het zittende bestand en de gedifferentieerde premie voor de nieuwe instroom. In de loop der tijd zal het aandeel van de gedifferentieerde premie steeds groter worden, aangezien het zittende bestand van jaar tot jaar afneemt. De lasten inzake de affinanciering van het zittende bestand zullen de premiestelling in de eerste jaren nog sterk domineren. Dit betekent derhalve dat ook de lastenverschuivingen geleidelijk zullen plaatsvinden. Dit is voor de beoordeling van de vraag of bepaalde lastenverschuivingen acceptabel zijn een belangrijk gegeven. Voor zover het arbeidsongeschiktheidsrisico immers door sectoren beïnvloedbaar is, geeft de geleidelijkheid waarmee de verschuivingen optreden werkgevers binnen een sector de gelegenheid om hierop via een actief beleid gericht op het terugdringen van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid te anticiperen.

Een punt van aandacht waarvoor door het kabinet eveneens aandacht is gevraagd is in hoeverre van het systeem van premiedifferentiatie ook een reïntegratieprikkel uitgaat. In het voor de

¹⁴ In het geval van de binnen de ZW gehanteerde methodiek van klassenindeling kan men de mate van verevening beïnvloeden via het aantal te onderscheiden premieklassen. In het geval van adaptieve premies kan men de mate van verevening beïnvloeden via de bepaling van het gedeelte van het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico dat doorwerkt en de snelheid waarmee dit gebeurt.

overheid voorgestelde model werkt deze prikkel langs twee verschillende wegen. In de eerste plaats zal een werkgever er door de differentiatie per sector gecombineerd met een nadere verfijning naar premieklassen belang bij hebben dat een werknemer in het geheel niet of slechts gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard. Via het gekozen indelingscriterium (het arbeidsongeschiktheidsrisico) heeft de hoogte van de arbeidsongeschiktheidslasten immers gevolgen voor de klasse waarin een werkgever wordt ingedeeld en daarmee ook voor de door hem te betalen premie. De vraag is echter of de werkgever naast deze prikkel in de preventieve sfeer eveneens een prikkel ondervindt om een eenmaal arbeidsongeschikt verklaarde werknemer weer in dienst te nemen. Van belang daarbij is dat na invoering van de TBA-wetgeving en het daarmee samenhangende aangescherpte keuringscriterium reïntegratie-activiteiten nauwelijks gevolgen zullen hebben voor de hoogte van het arbeidsongeschiktheidspercentage. De winst manifesteert zich met andere woorden primair in een lager beroep op werkloosheidsuitkeringen. In dat verband is van belang dat de kosten van (wettelijke en bovenwettelijke) uitkeringen terzake van werkloosheid bij de overheid, anders dan in de marktsector, volledig voor rekening van de individuele werkgever zijn. Zolang er tussen de overheid en markt geen risicoverevening plaatsvindt terzake van de werkloosheidslasten doet deze situatie zich voor.¹⁵ De reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten bij de eigen werkgever levert de overheidswerkgever derhalve rechtstreeks winst op in de zin van lagere werkloosheidslasten. De Raad is dan ook van mening dat er in het door haar voorgestelde model sprake zal kunnen zijn van voldoende reïntegratieprikkel.

Een tweede punt van aandacht bij een systeem van premiedifferentiatie dat wordt ingevoerd langs de lijnen van het sectorenmodel is dat er op dit moment werkgevers zijn die deelnemen aan het ABP, maar die niet tot één van de acht sectoren behoren. Hiervoor dient volgens de Raad in nader overleg een oplossing te worden gevonden.

5.3.2 Opting out

5.3.2.1 Opting out in algemene zin

Introductie van de mogelijkheid tot opting out in de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregeling kan naar de mening van de Raad niet los worden gezien van de invoering van premiedifferentiatie in de publiekrechtelijke verzekering. Ook het kabinet zelf is deze mening toegedaan, aangezien zij in de adviesaanvraag aangeeft opting out niet zozeer te zien als een doel op zichzelf als wel als een instrument om de publieke verzekeraar via concurrentieprikkel te dwingen tot een marktgerichte uitvoering. In de zienswijze van het kabinet moet er uiteindelijk een volwaardig duaal bestel ontstaan, waarbij zowel de publieke verzekeraar via premiedifferentiatie als de particuliere verzekeraars via de mogelijkheid van opting out een volwaardige rol spelen bij de uitvoering van de nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering.

De Raad heeft tegen de achtergrond van de bovengenoemde kabinetsdoelstelling bij de voorbereiding van het onderhavige advies kennis genomen van een aantal mogelijke praktische bezwaren in relatie tot de door het kabinet beoogde introductie van de mogelijkheid tot opting out. Deze bezwaren liggen op een drietal terreinen, te weten:

- de kosten van opting out voor individuele werkgevers;
- de houdbaarheid van een duaal bestel in relatie tot het Europese mededingingsrecht;
- de gevolgen van opting out voor het wervings- en selectiebeleid van werkgevers.

De kosten van opting out voor individuele werkgevers

In dit verband dient onderscheid te worden gemaakt tussen de situatie in de overgangperiode na invoering van de mogelijkheid tot opting out en de structurele situatie. Op het moment dat de

¹⁵ Op het moment dat door het kabinet wordt besloten om terzake van de werkloosheidslasten wel tot risicoverevening over te gaan, gelden eventueel door het kabinet in de WW ingebouwde reïntegratieprikkel automatisch ook voor overheidswerkgevers.

mogelijkheid tot opting out zal worden ingevoerd voor de nieuwe instroom van arbeidsongeschikten, dienen tevens de lasten van het zittende bestand te worden gefinancierd. Het kabinet kiest hierbij voor financiering op omslagbasis. Dit leidt tot de volgende twee denkbare situaties:

- De werkgever kiest ervoor om binnen het publieke bestel te blijven. Hij betaalt dan een totale premie die uit twee delen bestaat: een op omslagbasis gefinancierde premie voor de lasten van het zittende bestand en een eveneens op omslagbasis gefinancierde premie voor de lasten van de nieuwe instroom.
- De werkgever kiest ervoor om het arbeidsongeschiktheidsrisico voor de nieuwe instroom op de particuliere markt onder te brengen. Hij betaalt dan een totale premie die eveneens uit twee delen bestaat: een op omslagbasis gefinancierde premie voor de lasten van het zittende bestand en een op kapitaal- of rentedekkingsbasis gefinancierde premie voor de lasten van de nieuwe instroom.

Kenmerkend voor omslagfinanciering is dat de lasten achteraf, dat wil zeggen na het ontstaan ervan, worden gefinancierd. Dit betekent derhalve dat de premie voor de nieuwe instroom geleidelijk in de tijd zal oplopen tot het structurele niveau is bereikt. Kenmerkend voor financiering op basis van kapitaal- of rentedekking is echter dat de lasten vooraf worden gefinancierd, aangezien de benodigde reserves dienen te worden opgebouwd. Dit betekent derhalve dat de kosten voor een werkgever die voor opting out kiest de eerste jaren aanmerkelijk hoger zullen liggen dan voor een werkgever die ervoor kiest om binnen het publiek bestel te blijven. De werkgever die voor opting out kiest zal bovendien tevens de lasten in verband met de eerder in het advies genoemde 'nieuwe oude gevallen' dienen af te financieren. Indicatieve berekeningen van het Verbond van Verzekeraars geven in dit verband aan dat het minimaal 8 tot 21 jaar zal duren voordat de premie in het private stelsel goedkoper is dan in de publieke regeling, en dat het daarna nog 10 tot 20 jaar kan duren voordat de kosten van de hogere premie in de beginjaren zal zijn terugverdiend. Voor de overheid zijn door het ABP eveneens indicatieve berekeningen gemaakt van de gevolgen van opting out voor de hoogte van de door werkgevers binnen een sector te betalen premies. De uitkomsten van deze berekeningen bevestigen het beeld dat door het Verbond van Verzekeraars is geschetst. Gegeven deze uitkomsten kan er gereede twijfel bestaan over de vraag of opting out voor een werkgever aantrekkelijk zal zijn. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat dit in ieder geval pas op lange termijn het geval zal kunnen zijn.

Daar komt bij dat het vooralsnog een open vraag blijft hoe moet worden omgegaan met de zogenaamde 'nieuwe oude gevallen'. In de visie van het kabinet blijven deze voor lasten van de uittrekkende werkgever. Ten behoeve van de verrekening van deze lasten schetst het kabinet vervolgens een drietal mogelijke methoden (afkoopsom, inkoopsom, opslag op publiekrechtelijke premie). Ongeacht de te kiezen methode zal een werkgever alleen worden aangeslagen voor zijn eigen 'nieuwe oude gevallen'. Dit kan volgens de Raad het gevaar in zich bergen dat werkgevers met minder goede bedoelingen geneigd zullen zijn om hun organisatie op te splitsen en de minder gunstige risico's achter te laten bij de publiekrechtelijke verzekering.

De houdbaarheid van een duaal bestel in relatie tot het Europese mededingingsrecht

Dit vraagstuk is met name van belang voor de door het kabinet gewenste mogelijkheid van opting out in combinatie met de door het kabinet beoogde premiedifferentiatie in de publiekrechtelijke verzekering. Uit hoofde van het Europese mededingingsrecht dient een publiekrechtelijke verzekering namelijk een zekere mate van verevening te bevatten om nog als zodanig te worden erkend. Is dit niet het geval, dan wordt de publiekrechtelijke verzekeraar geacht een normale ondernemer te zijn, waarop in beginsel dezelfde bepalingen van toepassing zijn (onder meer financiering op basis van kapitaal- of rentedekking) als op een particuliere verzekeraar. De Raad heeft op grond van verklaringen van deskundigen op het terrein van het Europese mededingingsrecht begrepen, dat de mogelijkheid bestaat dat zowel premiedifferentiatie op het niveau van risicogroepen met een groot aantal premieklassen als een systeem van adaptieve premies er toe kan leiden dat de publiekrechtelijke verzekering niet langer als zodanig wordt erkend. De Europeesrechtelijke bepalingen stellen derhalve beperkingen aan de mate van premiedifferentiatie die nog aanvaardbaar is.

De volgende twee situaties zijn dan in de praktijk denkbaar:

- De mogelijkheid van opting out stimuleert de publiekrechtelijke verzekeraar tot een zeer vergaande mate van premiedifferentiatie teneinde te kunnen concurreren met particuliere verzekeraars. In dat geval is er wellicht geen sprake meer van sociale verzekering en zijn op de publieke verzekeraar dezelfde eisen van toepassing als op particuliere verzekeraars.
- In de publiekrechtelijk verzekering behoudt men een voldoende mate van verevening. In dat geval verkeert de publieke verzekeraar op termijn voor wat betreft werkgevers met relatief gunstige risicoprofielen in een ongunstige concurrentiepositie. Van belang daarbij is bovendien dat elke keer dat bepaalde werkgevers zullen besluiten om uit te treden, voor de achterblijvers een nieuw kostenplaatje ontstaat op grond waarvan weer nieuwe werkgevers zullen besluiten dat het voor hen aantrekkelijker wordt om eveneens uit te treden. Door het optreden van dit zogenaamde vliegwieleffect resteert uiteindelijk wellicht een uitgeholde publiekrechtelijke regeling waarin alleen de minst gunstige risico's onderdak vinden. De kosten van de publieke regeling en daarmee ook de op te brengen premie zullen in dat geval sterk oplopen.

Het kabinet onderkent zelf overigens ook dit gevaar, hoewel zij het optreden van een dergelijk scenario blijkens de adviesaanvraag minder waarschijnlijk acht. Desalniettemin oppert het kabinet in dit verband om in de wet de mogelijkheid op te nemen een maximumpremie binnen het systeem van premiedifferentiatie te introduceren, teneinde op voorhand te voorkomen dat het proces van opting out onbeheersbaar wordt. Hieraan kleven echter eveneens een aantal bezwaren. Wordt de maximumpremie namelijk op een relatief hoog niveau vastgesteld, dan zal het voor grote groepen werkgevers nog steeds aantrekkelijk kunnen zijn om gebruik te maken van opting out. Dit kan er op een gegeven moment zelfs toe leiden dat de kosten van de publiekrechtelijke regeling niet langer uit de premie-opbrengst kunnen worden gedekt. Voor het ontstane tekort zou dan een solidariteitsheffing moeten worden geheven van alle (publiek en particulier) verzekerden (vergelijkbaar met de wijze waarop dit in de huidige particuliere ziektekostenverzekeringen het geval is). Wordt de maximumpremie daarentegen op een relatief laag niveau vastgesteld, waardoor er sprake blijft van een vrij hoge mate van verevening, dan roept dit vragen op ten aanzien van de prikkelwerking die van een dergelijk systeem van premiedifferentiatie nog uitgaat op individuele werkgevers.

De gevolgen van opting out voor het wervings- en selectiebeleid van werkgevers

Een gesignaleerd nadeel van opting out - en overigens van ieder ander systeem waarbij werkgevers geheel of voor een belangrijk deel zelf worden geconfronteerd met de rekening van de arbeidsongeschiktheidslasten van hun (ex-) werknemers - is dat het werkgevers uitnodigt tot gezondheidselectie bij de werving van nieuw personeel. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de concurrentiepositie van in het bijzonder sommige toch al kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt nog verder in negatieve zin wordt beïnvloed. De Raad acht deze ontwikkeling ongewenst. Zij wijst er bovendien op dat door een dergelijke ontwikkeling ook in meer algemene zin de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten zal worden bemoeilijkt, terwijl het beleid van het kabinet de laatste jaren juist het tegendeel beoogt. Door het in het kader van de TBA-wetgeving gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium en de inmiddels in gang gezette herkeuringen zal het aandeel van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers in het totale aantal arbeidsongeschikten de komende jaren naar verwachting ook toenemen.

De mogelijkheid van eigen risicodragen

Het kabinet noemt deze mogelijkheid in adviesaanvraag eveneens. Vanuit het door het kabinet met opting out beoogde doel, te weten het stimuleren van individuele werkgevers tot het voeren van een effectief beleid gericht op de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, kan het feit dat werkgevers volledig zelf worden geconfronteerd met de lasten van werknemers die arbeidsongeschikt worden als voordeel van deze modaliteit van opting out worden bestempeld. Een werkgever die erin slaagt om de instroom van werknemers in de arbeidsongeschiktheidsregeling te voorkomen, betaalt bovendien niet mee aan de lasten die door andere werkgevers worden veroorzaakt.

Tegenover deze voordelen staan echter ook de nodige nadelen, te weten:

- Op grond van de huidige Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) mag een uitkering terzake van pensioen (waaronder ook een invaliditeitspensioen wordt verstaan) niet in eigen beheer worden uitgevoerd (art. 2 lid 1). Deze bepaling is opgenomen om zeker te stellen dat de uitbetaling van de arbeidsongeschiktheidsuitkering te allen tijden gewaarborgd is. In ieder geval zal de PSW derhalve op dit punt dienen te worden gewijzigd indien deze vorm van opting out mogelijk wordt. De Raad acht een dergelijke wetswijziging echter niet verstandig vanwege het uitstralingseffect dat dit kan hebben voor de overige pensioentoezeggingen.
- Een werkgever zal ter waarborging van de aanspraken hetzij een actuariële voorziening dienen te treffen op zijn balans, hetzij een verzekering tegen betalingsonmacht dienen af te sluiten bij een particuliere verzekeraar. Ook de actuariële voorziening valt overigens onder de bepalingen van de PSW en kan dus niet in eigen beheer worden gehouden. Onduidelijkheid bestaat eveneens over de vereiste hoogte van de voorziening (te bepalen via actuariële rekenregels) of de aan de particuliere verzekeraar te betalen premie.¹⁶

Van belang voor de vraag of eigen risicodragerschap al dan niet mogelijk c.q. wenselijk is, is ook de grootte van de werkgever. Een departement verkeert bijvoorbeeld in een geheel andere situatie dan een individuele werkgever binnen bijvoorbeeld de sector onderwijs of lagere overheden. Een systeem van eigen risicodragerschap voor het (langlopende) arbeidsongeschiktheidsrisico lijkt dan ook hoogstens haalbaar voor grote werkgevers binnen de overheid. Voor kleinere werkgevers zullen de lasten immers al snel prohibitief worden, waardoor de continuïteit van de bedrijfsvoering in gevaar komt.

Zelfs indien de mogelijkheid van eigen risicodragerschap echter zou worden beperkt tot de grotere werkgevers binnen de overheid blijven er de nodige vragen bestaan. Zo zijn bijvoorbeeld de binnen de overheid gehanteerde bekostigingssystemen van belang. Eigen risicodragerschap kan immers niet samengaan met bekostigingssystemen op basis van declaratiebasis. In dat geval komt het risico namelijk niet voor rekening van de individuele overheidswerkgever, maar voor rekening van het bekostigende overheidsorgaan. Onduidelijk is ook waar de zeggenschap berust om al dan niet voor eigen risicodragen te kiezen. Hebben werknemers hierbij eveneens een stem, aangezien de keuze voor eigen risicodragerschap ook betekenis kan hebben voor de arbeidsvoorwaardenruimte. Tot slot is er al eerder op gewezen dat systemen waarin werkgevers voor een belangrijk deel zelf verantwoordelijk zijn voor de arbeidsongeschiktheidslasten van hun (ex-)werknemers de kans op gezondheidselectie aanmerkelijk vergroten. Dit geldt zeker in het geval van eigen risicodragen, aangezien dat als de meest extreme variant van een dergelijk systeem kan worden gezien.

5.3.2.2 De betekenis van de door het kabinet voorgestelde modaliteiten van opting out voor de overheid

Los van de algemene kanttekeningen die in de vorige paragraaf bij opting out zijn geplaatst, acht de Raad de introductie van de mogelijkheid van opting out voor de overheid minder zinvol, gelet op het specifieke karakter van de overheid als werkgever. Dit geldt zowel voor de door het kabinet in de adviesaanvraag genoemde variant waarin het arbeidsongeschiktheidsrisico wordt ondergebracht bij een particuliere verzekeraar als voor de variant waarin de werkgever besluit het arbeidsongeschiktheidsrisico zelf te dragen.

De Raad wijst in dit verband op de volgende twee aspecten die het gevolg zijn van de introductie van de mogelijkheid van opting out voor de overheid, die op zichzelf losstaan van de wijze waarop opting out wordt ingevuld:

- *door de introductie van opting out kunnen bepaalde recent tussen sociale partners bij de overheid gemaakte afspraken op de tocht komen te staan. In dit verband is bijvoorbeeld van belang welke betekenis opting out heeft voor de bovenwettelijke aanspraken inzake arbeidsongeschiktheid bij de overheid. Op zichzelf slaan de kabinetsvoornemens op het*

¹⁶ Het is overigens wel denkbaar dat de voorwaarden, gelet op het bijzondere karakter van overheidswerkgevers, voor overheidswerkgevers minder streng zullen zijn dan voor werkgevers in de markt.

wettelijk traject. Is het echter denkbaar dat een werkgever bij de overheid die ervoor kiest om zijn arbeidsongeschiktheidsrisico in eigen beheer of bij een particuliere verzekeraar te verzekeren, dit alleen doet voor zover het gaat om wettelijke aanspraken? Dit lijkt een wat vreemde constructie. Geldt opting out daarentegen zowel voor de wettelijke als voor de bovenwettelijke aanspraken, dan heeft dit voor de overheid de volgende consequenties:

- . de in het kader van de privatisering van het ABP gemaakte afspraken inzake de verplichting voor werkgevers om tot 2001 deel te blijven nemen aan de Stichting Pensioenfonds ABP zal niet ongewijzigd in stand kunnen blijven;
 - . de in de vorm van een convenant tussen de sociale partners bij de overheid recent vastgelegde afspraak dat de USZO de centrale beoogde uitvoerder van de wettelijke en bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidsregeling bij de overheid is, heeft weinig betekenis indien de USZO vervolgens in de toekomst wordt geconfronteerd met een uitholling van haar takenpakket indien door werkgevers bij de overheid massaal gebruik zou worden gemaakt van de mogelijkheid tot opting out.
- op het moment dat als gevolg van opting out de goede risico's naar een particuliere verzekeraar overstappen, bestaat de mogelijkheid dat de publiekrechtelijke verzekering alleen nog maar de slechte risico's herbergt. Hierdoor, alsmede tengevolge van het dan op termijn afnemende draagvlak van de publieke verzekering zal de premie die voor de publiekrechtelijke verzekering wordt geheven naar verwachting sterk toenemen. Waar men in de marktsector dan nog zou kunnen betogen dat dit via een doorberekening in de prijzen leidt tot een zuiverder afspiegeling van de kostenverhoudingen binnen bepaalde sectoren, geldt voor de overheid - waar de doorrekening van kosten in prijzen eerder uitzondering dan regel is - dat een dergelijk scenario op termijn kan leiden tot een aantasting van het maatschappelijk gewenste voorzieningenniveau.

Gelet op hetgeen in deze en de vorige paragraaf ten aanzien van opting out is opgemerkt is de conclusie volgens de Raad gerechtvaardigd dat aan de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers nog diverse haken en ogen kleven, waarvan de consequenties op dit moment allerm minst duidelijk zijn. Over met opting out samenhangende aspecten als het te verwachten gebruik dat ervan zal worden gemaakt, de gevolgen voor de achterblijvers in de publiekrechtelijke verzekering, de levenskansen van een door het kabinet beoogd duaal bestel, e.d. kan slechts worden gespeculeerd.

Op grond van de volgens de Raad te verwachten en in dit advies beschreven gevolgen is de Raad tot de conclusie gekomen dat wenselijkheid van de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers twijfelachtig is. Deze twijfel wordt onder meer ingegeven door de bij de Raad levende verwachting dat een eventueel massaal gebruik van opting out door overheidswerkgever met relatief gunstige risico's tot een uitholling van het publieke bestel zal leiden en op den duur wellicht zelfs tot een aantasting van het maatschappelijk gewenste voorzieningenniveau. Daarnaast acht de Raad het een reëel gevaar dat overheidswerkgevers door het financiële belang dat voor hen vrij direct zichtbaar wordt wanneer zij een lagere uitstoot van werknemers tengevolge van arbeidsongeschiktheid hebben, in toenemende mate zullen overgaan tot gezondheidselectie bij de werving van nieuw personeel. Dit gaat met name ten koste van groepen op de arbeidsmarkt die toch al een relatief zwakke positie hebben (bijvoorbeeld mensen met een arbeidshandicap). De Raad acht deze ontwikkeling ongewenst. Zij wijst er bovendien op dat door een dergelijke ontwikkeling ook in meer algemene zin de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten zal worden bemoeilijkt, terwijl het beleid van het kabinet de laatste jaren juist het tegendeel beoogt.

Wat betreft de meerwaarde van opting out geldt bovendien hetgeen reeds een aantal malen door de Raad in dit advies is gesignaleerd, namelijk dat zowel door de huidige als de met ingang van 1/1/1996 beoogde wijze van financieren van de wettelijke en bovenwettelijke lasten inzake ziekte en arbeidsongeschiktheid, overheidswerkgevers reeds op dit moment de nodige financiële prikkels ervaren. Dit gecombineerd met het door de Raad voorgestelde model van premiedifferentiatie leidt er volgens de Raad toe dat voor het realiseren van de door het kabinet met opting out beoogde doelstelling, te weten het aanzetten van werkgevers tot het voeren van een op de terugdringing van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid gericht beleid, de introductie van de mogelijkheid van opting out geen meerwaarde heeft.

De bovenstaande bedenkingen tegen de introductie van de mogelijkheid van opting out voor overheidswerkgevers gelden met name in de situatie dat opting out betrekking heeft op het volledige (lange termijn) arbeidsongeschiktheidsrisico. Binnen de Raad is ook stilgestaan bij de vraag of de beperking van de mogelijkheid van opting out tot slechts een deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico (hetzij in de tijd gezien, hetzij qua niveau) betere perspectieven biedt voor de overheid.

De Raad is van mening dat een beperking van de mogelijkheid van opting out in de tijd of qua niveau op zichzelf niets afdoet aan de eerder in dit advies ten aanzien van opting out gesignaleerde gevolgen. Van belang is echter wel dat de mate waarin deze gevolgen zich zullen manifesteren afneemt naarmate opting out slechts op een kleiner deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico betrekking heeft.

5.4 Het door de Raad voorgestelde model bij de overheid

De beoogde invoeringsdatum voor de kabinetsvoorstellen inzake de AAW en WAO is 1/1/1996. Indien het de bedoeling van het kabinet is om de voorstellen inzake de AAW en WAO ook voor overheidspersoneel van toepassing te verklaren met ingang van 1/1/1996, levert dit de nodige complicaties op. Deze ontstaan met name omdat de maatregelen in dat geval doorvertaald zullen moeten worden naar de voor de overheid vanaf 1/1/1996 geldende WAO-conforme regeling. Het zijn echter met name uitvoeringstechnische redenen geweest die het kabinet hebben doen besluiten om de datum voor het onder de werknemersverzekeringen brengen van overheidspersoneel te verschuiven van 1/1/1996 naar 1/1/1998. Tot die tijd zal de WAO-conforme regeling worden uitgevoerd door de Stichting USZO/AOV (het voormalige onderdeel van het ABP dat zich ook op dit moment bezighoudt met de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidsregeling bij de overheid). Deze organisatie zal ook zonder de huidige kabinetsvoornemens alle zeilen bij moeten zetten om alle veranderingen in de arbeidsongeschiktheidsregeling bij de overheid per 1/1/1996 adequaat te kunnen uitvoeren. Niet alleen zal er immers per 1/1/1996 een WAO-conforme regeling gelden, ook in het bovenwettelijk traject treden de nodige veranderingen op door de afschaffing van het herplaatsingswachtgeld voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten en introductie van de suppletierregeling. Bovendien dienen de nodige voorbereidingen te worden getroffen voor een correcte uitvoering van de werknemersverzekeringen per 1/1/1998. De Raad acht het dan ook onverantwoord om in de periode 1/1/1996 tot 1/1/1998 te verlangen dat de WAO-conforme regeling wordt aangepast aan de voorstellen van het kabinet inzake de AAW en WAO. De benodigde voorbereidende werkzaamheden die zullen moeten worden verricht om de invoering van premiedifferentiatie ook technisch mogelijk te maken kunnen naar de stellige overtuiging van de Raad niet in een zodanig kort tijdsbestek worden afgerond. Een adequate uitvoering van de voorstellen van het kabinet per 1/1/1996 moet dan ook uitgesloten worden geacht.

Om dezelfde reden is de Raad van mening dat eventuele door het kabinet te treffen tijdelijke maatregelen, vooruitlopend op meer permanente oplossingen die bijvoorbeeld zullen ontstaan naar aanleiding van de door het kabinet voor 1996 aangekondigde fundamentele discussie over de sociale zekerheid, niet in de periode voorafgaand aan 1/1/1998 op de overheid van toepassing dienen te worden verklaard. De Raad is van mening dat een dergelijke beslissing ook zonder bezwaar kan worden genomen, aangezien in het model van het kabinet bij premiedifferentiatie als uitgangspunt het niveau van de bedrijfstak geldt en de overheid een zelfstandige bedrijfstak vormt. Er blijft derhalve tussen de overheid en marktsector sprake van twee gescheiden circuits, zodat de marktsector geen nadeel ondervindt van de voor de overheid tot 1/1/1998 door de Raad voorgestelde oplossing. Daarnaast is er reeds eerder in dit advies door de Raad op gewezen dat overheidswerkgevers ook op dit moment voor het risico van ziekte en werkloosheid eigen risicodragers zijn, terwijl ook een deel van de bovenwettelijke arbeidsongeschiktheidslasten door hen wordt gedragen.

Vooropgesteld dat de invoering van premiedifferentiatie in de AAW/WAO de uitkomst is van de eerdergenoemde fundamentele discussie in 1996 over de sociale zekerheid stelt de Raad voor om met ingang van 1/1/1998 voor de overheid het volgende model te hanteren:

- *Onder verantwoordelijkheid van de NBVO worden de lasten terzake van de nieuwe instroom in de arbeidsongeschiktheid uit hoofde van de AAW en WAO gefinancierd via op omslagbasis vastgestelde en op het niveau van de huidige sectoren ten behoeve van het arbeidsvoorwaardenoverleg gedifferentieerde premies. De gedifferentieerde premie heeft alleen betrekking op de wettelijke lasten. De sectoren worden bij de start van het systeem van premiedifferentiatie in een financieel gelijkwaardige uitgangspositie gebracht. Dit impliceert dat sectoren met een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico worden gecompenseerd voor de aan dit risico ten grondslag liggende factoren die buiten de invloedssfeer van de betreffende sectoren liggen.*
- *Binnen de sectoren vindt een nadere differentiatie plaats naar premieklassen op basis van het arbeidsongeschiktheidsrisico van individuele werkgevers binnen een sector. De technische mogelijkheden daartoe dienen door de NBVO nadrukkelijk gelijktijdig met de invoering van premiedifferentiatie op sectorniveau te worden gerealiseerd. In bepaalde bijzondere situaties is het mogelijk dat de NBVO volstaat met premiedifferentiatie op het niveau van de sector als geheel.*
- *Voor werkgevers die wel deelnemen aan de Stichting Pensioenfonds ABP, maar die in formele zin geen deel uitmaken van één van de acht sectoren zal in nader overleg een oplossing dienen te worden gevonden.*
- *Voor de indeling in premieklassen kan hetzij gebruik worden gemaakt van een met de huidige ZW vergelijkbaar systeem, hetzij van een systeem van adaptieve premies. Randvoorwaarde voor de mate van differentiatie is ten eerste dat de NBVO in het kader van het Europese mededingingsrecht nog als een publiekrechtelijke verzekeraar wordt erkend, hetgeen derhalve een bepaalde mate van verevening noodzakelijk maakt. Een tweede randvoorwaarde is dat de mate van verevening zodanig is dat de lastenverschuivingen die zullen optreden tussen en binnen sectoren binnen aanvaardbare proporties blijft. Wat in dit verband onder aanvaardbaar dient te worden verstaan, dient in nader overleg te worden tussen sociale partners bij de overheid te worden bepaald.*
- *De NBVO draagt de uitvoering van de AAW/WAO-regeling op aan de USZO.*
- *De lasten in verband met arbeidsongeschiktheid van het zittende bestand worden via een uniforme en op omslagbasis gefinancierde premie gefinancierd. Randvoorwaarde daarbij is dat deze operatie voor (overheids)werkgevers en (overheids)werknemers loonkosten- en inkomensneutraal geschiedt.*
- *Gelet op de nog bestaande onzekerheden over de gevolgen van de introductie van de mogelijkheid van opting out binnen de AAW/WAO, alsmede op de specifieke nadelen die hieraan vastzitten voor overheidswerkgevers en het feit dat van het voorgestelde model van premiedifferentiatie naar verwachting voldoende prikkels zullen uitgaan op individuele werkgevers om een adequaat beleid te voeren in de sfeer van preventie van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, wordt de mogelijkheid van opting out - zo zij al wordt gecreëerd - vooralsnog niet opengesteld voor overheidswerkgevers. Indien in de praktijk mocht blijken dat de effectiviteit van het voorgestelde model van premiedifferentiatie achterblijft bij de verwachtingen, wordt deze beslissing heroverwogen waarbij aan de eerdergenoemde nadelen van opting out zal moeten worden tegemoetgekomen.*
- *Een afzonderlijk punt van aandacht voor de overheid betreft de gevolgen voor de op dit moment via de AAW gefinancierde werkvoorzieningen, indien de kabinetsvoornemens inzake de integratie van de AAW en WAO worden gerealiseerd en de AAW als zelfstandige voorziening derhalve wordt afgeschaft. Het kabinet stelt voor om de financiering van deze voorzieningen in de toekomst via het Arbeidsongeschiktheidsfonds (AOF) te laten verlopen. Zolang er tussen de overheid en markt echter geen verevening van de arbeidsongeschiktheidslasten plaatsvindt vormt deze optie voor de overheid geen oplossing.¹⁷ De Raad wijst er dan ook op dat voor de overheid een alternatieve financieringsvorm van de werkvoorzieningen dient te worden gevonden. Een mogelijkheid is*

¹⁷ Mocht het kabinet in de toekomst alsnog beslissen om de werkloosheidslasten van overheidswerkgevers en werkgevers in de marktsector te verevenen via het Awf, dan kunnen vanaf dat moment ook de werkvoorzieningen bij de overheid via het Awf worden gefinancierd.

om de financiering bij de overheid via het FAOP gestalte te geven.¹⁸ Voor alle opties dient naar de mening van de Raad in ieder geval als randvoorwaarde te gelden dat de financiering van de werkvoorzieningen moet zijn veiliggesteld. Bovendien zal de gekozen oplossing voor overheidswerkgevers loonkostenneutraal dienen uit te werken.

¹⁸ De lasten van de wettelijke en bovenwettelijke arbeidsongeschiktheid van het militair personeel worden niet via het FAOP, maar via de begroting van het ministerie van Defensie bekostigd. Voor militair personeel zal derhalve bij financiering van de werkvoorzieningen via het FAOP een alternatief moeten worden gevonden.

6. Betekenis van de kabinetsvoornemens voor personen met een arbeidshandicap

6.1. De kabinetsvoornemens

Het kabinet erkent dat het voorgenomen beleid met betrekking tot de ZW, WAO en AAW naast kansen ook risico's met zich mee kan brengen voor specifieke groepen. Daarbij kan met name worden gedacht aan de arbeidspositie van personen met een arbeidshandicap als gevolg van gezondheidsproblemen. Dit betreft zowel de positie als werkzoekende, werkende en verzekerde. Het kabinet is van mening dat voorkomen moet worden dat de voorgenomen maatregelen ertoe leiden dat voor mensen met gezondheidsproblemen extra barrières ontstaan op de arbeidsmarkt. In die zin vraagt het kabinet zich af hoe een op de problemen van deze doelgroep toegesneden flankerend beleid vorm kan krijgen.

Een dergelijk beleid zou zich volgens het kabinet op verschillende aanknopingspunten kunnen richten, zoals:

- een gerichte versterking van voorlichting en deskundigheidsbevordering, teneinde bestaande vooroordelen met betrekking tot de arbeidsmogelijkheden van mensen met een arbeidshandicap weg te nemen en opleidings- toelidings- en bemiddelingstrajecten te optimaliseren;
- het verbeteren van de inzet van het bestaand instrumentarium. In dit verband hecht het kabinet bijvoorbeeld belang aan de impuls die van privatisering van de ZW uit kan gaan op het arbo- en verzuimbeleid binnen ondernemingen. De gedachte hierachter is dat naarmate de arbeidsomstandigheden binnen een bedrijf beter zijn, het eenvoudiger is voor personen met een verhoogd risico om aan het werk te komen of blijven.

Daarnaast kan worden gedacht aan stimulering van het gebruik van AAW-werkvoorzieningen en aan intensivering van de inzet van het bestaande instrumentarium gericht op de herplaatsing van de werknemer in het eigen bedrijf.

- het optimaliseren van het beleid gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het arbeidsaanbod (dit is met name van belang vanuit de invalshoek van reïntegratie). Het kabinet denkt hierbij onder meer aan het besteden van specifieke aandacht binnen de reguliere opleidings- en begeleidingstrajecten aan personen met een arbeidshandicap. Daar waar het gaat om bemiddeling van deze groep is volgens het kabinet het bestaan van een adequate infrastructuur, waarbinnen de verantwoordelijkheid ten aanzien van deze doelgroep helder is toegedeeld, onontbeerlijk.
- het tegengaan van ongewenst selectiebeleid door verzekeraars en werkgevers. Een gedragscode van de zijde van de verzekeraars met betrekking tot het omgaan met keuring, keuringsgegevens en selectie zou volgens het kabinet een acceptatiebeleid dat niet is gebaseerd op objectieve criteria kunnen voorkomen. Tevens hecht het kabinet aan een terughoudend gebruik van de aanstellingskeuring, waaraan onderschrijving van het op verzoek van de vorige minister van SZW door de artsenorganisatie KNMG in overleg met werkgevers en werknemers opgestelde protocol aanstellingskeuringen een bijdrage zou kunnen leveren.

Het kabinet vraagt zich tot slot in de adviesaanvraag af of het naast versterking van het bestaande instrumentarium tevens noodzakelijk en mogelijk is om te komen tot de ontwikkeling van aanvullende instrumenten op het terrein van arbeidsomstandigheden, ziekteverzuimbegeleiding en arbeidsmarkt met het doel de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap te vergroten. Meer in concreto wordt daarbij door het kabinet gedacht aan uitzend- en detachingsconstructies en verdere, al dan niet cliënt gebonden, financiële incentives ten gunste van deze doelgroep. Het kabinet stelt daarbij als randvoorwaarde dat aanvullende instrumenten bij voorkeur een generiek karakter dienen te hebben. Dit vanwege zowel mogelijk stigmatiserende effecten van een uitzonderingspositie voor personen met een arbeidshandicap, alsook vanwege de wenselijkheid het flankerend beleid in het kader van privatisering zoveel mogelijk in samenhang te laten zijn met het werkgelegenheidsbeleid en arbeidsmarktbeleid ten aanzien van de onderkant van de arbeidsmarkt.

Het kabinet verzoekt de Raad om bij advisering ten aanzien van deze problematiek de suggesties van de Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ) genoemd in het deeladvies

"Privatisering Ziektewet, Opting-out/Premiedifferentiatie WAO en de consequenties voor mensen met een arbeidshandicap" en het eindadvies "Werk op maat" te betrekken.

6.2. Specifieke maatregelen bij de overheid

De Raad constateert dat het, gelet op de korte termijn waarbinnen de Raad verzocht is advies uit te brengen, niet mogelijk is om over de door het kabinet in de adviesaanvraag gestelde vragen ten aanzien van flankerend beleid voor de groep personen met een arbeidshandicap zorgvuldig advies uit te brengen. De Raad beperkt zich in dit verband derhalve tot het noemen van een aantal mogelijke instrumenten om de arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te verbeteren in het licht van de door het kabinet voorgestane maatregelen inzake de ZW, WAO en AAW. Nadrukkelijk geldt echter dat de genoemde instrumenten nog nader op hun merites dienen te worden bezien, voordat tot invoering ervan zou kunnen worden overgegaan.

De Raad is allereerst van mening dat ten aanzien van de maatregelen die genomen dienen te worden ten behoeve van flankerend beleid voor personen met een arbeidshandicap - optimalisering van het bestaande instrumentarium en/of ontwikkeling van aanvullende instrumenten - geen verschil behoeft te worden gemaakt tussen de markt- en overheidssector.

De Raad onderschrijft verder de opvatting van het kabinet dat instrumenten in het kader van het flankerend beleid bij voorkeur een generiek karakter dienen te hebben, aangezien van maatregelen die een uitzonderingspositie creëren voor personen met een arbeidshandicap een stigmatiserende werking uitgaat. Ook de NCCZ is deze mening toegedaan. De NCCZ wijst er bovendien op dat aan niet-generieke maatregelen het bezwaar kleeft dat de afbakening van de groep personen met een arbeidshandicap in de praktijk veelal lastig zal blijken te zijn.¹⁹

De Raad constateert dat de huidige wetgeving reeds een groot aantal instrumenten bevat die erop zijn gericht de arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te verbeteren. In willekeurige volgorde kan bijvoorbeeld worden gewezen op de volgende instrumenten:

- de uit de Arbo-wet voortvloeiende algemene zorgplicht voor werkgevers ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van zijn werknemers. Op grond van art. 17 van de Arbo-wet zullen werkgevers bovendien uiterlijk per 1/1/1998 verplicht zijn om deskundige bijstand in te schakelen op het gebied van preventie en bescherming van werknemers.
- op grond van de WAGW is de werkgever verplicht om met betrekking tot de arbeidsplaats van de gehandicapte de noodzakelijke aanpassingen te treffen. De WAGW kent ook de mogelijkheid om een quotumverplichting op te leggen op grond waarvan werkgevers ervoor zorg dienen te dragen dat het aantal in dienst zijnde gehandicapte werknemers tenminste een nader te bepalen percentage (tussen drie en zeven procent) van het totale aantal werknemers in een onderneming uitmaakt. Van het opleggen van deze quotumverplichting is echter tot op heden afgezien, hetgeen mede verband houdt met het feit dat tot op heden geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de wijze waarop de registratie van gehandicapte werknemers in dat geval zou kunnen plaatsvinden.²⁰
- de AAW kent een aantal instrumenten die erop zijn gericht om de toegang tot de arbeidsmarkt van personen met een arbeidshandicap te bevorderen. In dit verband kunnen onder meer de bonusuitkering, de loonkostensubsidie en de persoonsgebonden werkvoorzieningen worden genoemd. In verband met de als gevolg van de kabinetsplannen veranderende financiering van werkvoorzieningen wijst de Raad overigens op hetgeen hierover eerder in het advies is gesteld.
- in de sfeer van de ontslagbescherming is van belang dat voor de overheid met ingang van 1/1/1996 een nieuwe ontslagbepaling zal gelden voor (gedeeltelijk) arbeidsongeschikte

¹⁹ NCCZ, Advies privatisering Ziektewet, Opting-out/Premiedifferentiatie WAO en de Consequenties voor mensen met een arbeidshandicap, blz. 22.

²⁰ De rijksoverheid heeft zichzelf overigens in het kader van de WAGW een taakstelling opgelegd, die inhoudt dat eind jaren negentig 5% van het personeelbestand dient te bestaan uit personen met een handicap.

werknemers, die ook beoogt de nodige bescherming te bieden voor de betrokken werknemers.

Voordat tot ontslag kan worden overgegaan dient te zijn voldaan aan de volgende voorwaarden:

- De werknemer voldoet vanwege ziekte niet aan de aan de functie gestelde eisen (medische geschiktheid voor de functie).
- Herstel binnen een periode van 6 maanden na afloop van twee jaar onafgebroken ziekte is redelijkerwijs niet te verwachten.
- Er zijn geen reële herplaatsingsmogelijkheden, hetgeen de werkgever middels een zorgvuldig onderzoek zal moeten kunnen aantonen.
- In de sfeer van de reïntegratie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten is bij de overheid het instrument herplaatsingstoelage van belang, op grond waarvan in beginsel het verschil tussen het laatstgenoten inkomen van de arbeidsongeschikt geworden werknemer voor diens uitval en het inkomen dat deze verdient in een nieuwe betrekking wordt aangevuld.²¹

De Raad acht het wenselijk en noodzakelijk dat eerst wordt onderzocht in hoeverre het huidige bovengenoemde en overige (bijvoorbeeld in de sfeer van de - verantwoordelijkheidsverdeling voor - arbeidsbemiddeling) bestaande instrumentarium toereikend is om een concurrerende arbeidsmarktpositie van personen met een arbeidshandicap te garanderen. Los daarvan zijn aanvullende instrumenten te overwegen. Daarbij zou volgens de Raad bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan:

- Bonussystemen die leiden tot een (verdere) verlaging van de loonkosten voor werknemers met een arbeidshandicap.
- Uitbreiden van scholingsmogelijkheden en verbeteren van de toegankelijkheid van reguliere scholingsmogelijkheden voor deze specifieke doelgroep, waardoor zij beter gekwalificeerd wordt voor de arbeidsmarkt.
- Het voor een bepaalde periode niet meetellen van personen met een arbeidshandicap bij de indeling van werkgevers in risicoklassen in een systeem van premiedifferentiatie bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering.
- Herinvoering van de voor invoering van de TBA-wetgeving bestaande mogelijkheid om bij werkhervatting de resterende verdien capaciteit van een arbeidsongeschikte te baseren op de feitelijk gerealiseerde (lagere) verdiensten in plaats van op de in theorie te realiseren verdiensten. Als randvoorwaarde daarbij dient overigens wel te gelden dat het bij de werkhervatting gaat om een functie die op zichzelf past binnen de reeks tijdens de keuring aangewezen functies. Ook de GMD heeft bij brief van 20 september 1994 aan de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede kamer aangedrongen op de herinvoering van deze herschattingsmogelijkheid bij werkaanvaarding. Overigens geldt dat de overheid op dit moment via de herplaatsingstoelage al een dergelijk instrument kent, zij het dat ook voor het in aanmerking komen van een herplaatsingstoelage vanaf 1/1/1996 de resterende verdien capaciteit volledig benut dient te zijn.

Voorts wijst de Raad nog op het gevaar dat de door het kabinet voorgenomen maatregelen tot gevolg zullen hebben dat werkgevers er meer dan thans het geval is toe zullen overgaan om bij de werving en selectie van nieuw personeel gezondheidsselectie toe te passen, hetgeen met name voor arbeidsmarktpositie van de groep personen met een arbeidshandicap funeste gevolgen kan hebben. De Raad onderschrijft in dit verband de opvatting van het kabinet dat terughoudend gebruik dient te worden gemaakt van aanstellingskeuringen. Het kabinet is ook van mening dat zelfregulering daarbij een reële kans dient te krijgen voordat wordt overgegaan tot wetgeving.²² In

²¹ Met ingang van 1/1/1996 zal aan het verkrijgen van recht op een herplaatsingstoelage overigens de additionele voorwaarde worden verbonden dat de resterende verdien capaciteit van betrokkene volledig benut dient te zijn.

²² Op dit moment is in de Tweede Kamer het voorstel van Wet op de medische keuringen aanhangig dat beoogt de positie van degenen die een medische keuring ondergaan te versterken. Het wetsvoorstel gaat uit van geconditioneerde zelfregulering, maar voorziet tevens in de

dit verband is het Protocol aanstellingskeuringen van belang dat door de artsenorganisatie KNMG in overleg met werkgevers en werknemers is opgesteld. De KNMG verwacht dat de centrale organisaties van werkgevers en werknemers het protocol op korte termijn zullen bekrachtigen, waarna het naar verwachting medio 1995 zal kunnen worden gepubliceerd. De Raad juicht deze ontwikkeling toe.

Tot slot wijst de Raad op het feit dat in het met ingang van 1/1/1996 in werking tredende nieuwe pensioenreglement van de Stichting Pensioenfonds Abp de mogelijkheid is opgenomen dat het ABP een aan een werknemer toegekend invaliditeitspensioen terugvordert van diens werkgever, indien het ontslag niet overeenkomstig de vereiste procedure tot stand is gekomen.