

24 698

Wijziging van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en enkele andere wetten in verband met premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 4 april 1997

Blijkens het nader voorlopig verslag leven bij de leden van een aantal fracties van uw Kamer nog een aantal vragen en opmerkingen met betrekking tot het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord die zij in veel opzichten verhelderend achten. Zij komen in dit nader voorlopig verslag nog terug op een aantal onderdelen. De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling de memories van antwoord inzake het Pembacomplex gelezen. Zij hebben op een tweetal onderdelen nog vragen. Ook bij de leden van de CDA-fractie leven nog een aantal vragen. Het kabinet wil op de gestelde vragen en opmerkingen als volgt reageren, in het vertrouwen hiermee bij te dragen tot een optimale voorbereiding van de verdere behandeling van dit wetsvoorstel. In deze nadere memorie wordt het nader voorlopig verslag op de voet gevolgd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het kabinet op twee onderdelen een nader onderzoek aankondigt, namelijk terzake van de reparatiemogelijkheden bij ontwijkgedrag door de kleine werkgever bij toepassing van het amendement-Van Hoof en terzake van de regresmogelijkheden van het omslaglid. Zij vragen of het kabinet bereid is het toegezegde nader onderzoek aan een termijn te binden, een inspanningsverplichting tot reparatie vóór 1-1-1998 aan te gaan en in elk geval aan beide Kamers te rapporteren wat het resultaat is van het toegezegde nader onderzoek op beide onderdelen. De leden van de fractie van de PvdA merken ten aanzien van het eerste onderdeel op dat het nagestreefde evenwicht tussen premiedifferentiatie en eigenrisicodragen zo fragiel is dat het eerste het beste amendement dit evenwicht reeds verstoort. Zij vragen of dit niet reeds een illustratie vormt van de stelling van de vakcentrales dat bij de gelijktijdige introductie van premiedifferentiatie en eigenrisicodragen het systeem van premiedifferentiatie de gevangene wordt van eigenrisicodragen. De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat moet worden voorkomen dat een werkgever de maximale drie jaar van de getrapte gedifferentieerde premie ontloopt door te kiezen voor het eigenrisicodragerschap. Zij vragen of de oplossing waar het kabinet naar zoekt in de richting gaat dat de restant-«boete» uit

het gedifferentieerde systeem niet ontlopen kan worden. Zij geven aan dat de keuze voor het eigenrisicodragen te allen tijde mogelijk moet blijven.

Het toegezegde nader onderzoek naar beide onderdelen heeft inmiddels plaatsgevonden. Ik hecht eraan daarop uitvoerig in te gaan, zodat de Kamer in kennis gesteld wordt van de verrichte analyse en de daaraan door mij verbonden beleidsconclusies en dit kan betrekken bij haar oordeelsvorming.

Ik begin met het eerste onderdeel, de reparatiemogelijkheden bij ontwijkgedrag door de kleine werkgever.

Ik zou allereerst, dit naar aanleiding van de typering door de leden van de PvdA-fractie, uit de wenselijkheid om de gevolgen van ontwijkmogelijkheden tegen te gaan bepaald niet de conclusie willen trekken dat het systeem van premiedifferentiatie de gevangene wordt van eigenrisicodragen. Beide elementen kunnen een wezenlijke bijdrage leveren aan de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel, namelijk om via financiële stimulansen bedrijven te stimuleren om het arbeidsongeschiktheidsvolume zoveel mogelijk te beperken. Van de gekozen typering gaat naar mijn mening ook tezeer de suggestie uit dat het ene element van de voorstellen in wezen belangrijker is dan het andere. Wat het kabinet betreft is hiervan geen sprake. In het wetsvoorstel is er juist naar gestreefd om beide elementen neutraal ten opzichte van elkaar te positioneren.

Dat neemt uiteraard niet weg dat er voor gewaakt moet worden dat bij de overgang van het ene systeem naar het andere systeem onbedoelde voordelen ontstaan en ontwijkgedrag optreedt. De mogelijkheid daartoe is inherent aan het invoeren van twee systemen die naast elkaar bestaan en waartussen bedrijven kunnen kiezen. Het tegengaan van ontwijkgedrag vraagt om zorgvuldige wetgeving. Om die reden ben ik dan ook van mening dat de door de leden van de PvdA-fractie gesignaleerde ontwijkmogelijkheid moet worden tegengegaan. Uitgangspunt moet zijn dat degene die de overstap van het publieke naar het private stelsel maakt (of andersom) met een schone lei begint.

De analyse van het ontwijkgedrag door de kleine werkgever en van de mogelijkheden om dit te repareren kunnen als volgt worden samengevat.

Een kleine werkgever die per 1 januari van jaar 1 een arbeidsongeschikte werknemer krijgt moet met ingang van jaar 3 de maximumpremie gaan betalen. Als deze werkgever kiest voor de «trap op/trap af»-variant (amendement-Van Hoof), stijgt de premie in de jaren 3 tot en met 5 steeds met 1%-punt. Pas in jaar 6 wordt bij het huidige voorstel de maximumpremie bereikt. Vanaf jaar 8 daalt de premie weer met stappen van 1%-punt tot in jaar 11 weer de minimumpremie is bereikt. In onderstaande tabel is dit gepresenteerd.

Tabel 1. Premie voor een kleine werkgever in de «trappen»-variant

jaar	premie zonder trappen	premie met trappen
1	1,45%	1,45%
2	1,45%	1,45%
3	4,98%	2,45%
4	4,98%	3,45%
5	4,98%	4,45%
6	4,98%	4,98%
7	4,98%	4,98%
8	1,45%	3,98%
9	1,45%	2,98%
10	1,45%	1,98%
11	1,45%	1,45%

De werkgever kan de «trap-af»-fase ontlopen door bijvoorbeeld met ingang van jaar 8 eigenrisicodragers te worden. Op deze wijze worden toch lasten op het publieke stelsel afgewenteld.

Dit kan worden voorkomen door de werkgever, die vóór jaar 11 besluit eigenrisicodragers te worden, alsnog te laten betalen hetgeen hij in de jaren 3 tot en met 5 te weinig heeft betaald. Dit is uitvoeringstechnisch vrij eenvoudige te berekenen. Daarbij wordt dan wel uitgegaan van de loonsom die de werkgever had in de jaren 3 tot en met 5. Deze methodiek is te verkiezen boven de methode om de bij te betalen premie te berekenen over de loonsommen van de jaren 8 tot en met 10. Dit zou immers betekenen dat een werkgever, die al eigenrisicodragers is, nog steeds een publieke premie zou moeten betalen. Dit verhoudt zich minder goed met het uitgangspunt van eigenrisicodragers.

Hiermee is echter nog niet elk ontwijkgedrag afgesneden. Uit de analyse is namelijk ook naar voren gekomen dat een kleine werkgever ook twee jaren de maximumpremie kan ontlopen, ongeacht de vraag of hij wel of niet heeft gekozen voor de «trappen»-variant. Immers, indien de werkgever in tabel 1 er voor kiest om vanaf jaar 6 eigenrisicodragers te worden bespaart hij zich twee jaar de maximumpremie zónder dat hij lasten hoeft mee te nemen. De uitkering van zijn werknemer is immers meer dan vijf jaar geleden ingegaan en komt dus vanaf jaar 6 ten laste van het Aof.

Deze mogelijkheid van afwenteling dient naar mijn oordeel eveneens te worden voorkomen. Dit kan door de kleine werkgever die eigenrisicodragers wordt en nog een maximumpremie verschuldigd is op dat moment direct te laten afrekenen. Dit houdt met andere woorden in dat een kleine werkgever, die nog de maximumpremie verschuldigd zou zijn, het verschil tussen minimum- en maximumpremie bij aanvang van het eigenrisicodragen in één keer, door middel van een lumpsum, afkoopt.

Het tegengaan van beide mogelijkheden tot ontwijkgedrag zoals hiervoor omschreven vergt wetswijziging. Ik ben voornemens om dit te regelen in het kader van de Aanpassingswet Pemba. Deze wet bevat technische aanpassingen als gevolg van Pemba en de invoering van de Organisatiewet sociale verzekering 1997.

Het tweede onderdeel waarnaar een nader onderzoek is toegezegd betrof de mogelijkheden om omslagleden te laten delen in de opbrengst van het regres. In de memorie van antwoord is aangegeven dat het kabinet nader zou onderzoeken, of er binnen het systeem van premie-differentiatie ook mogelijkheden bestaan het omslaglid tegemoet te komen op het punt van het ervaren nadeel ten opzichte van de eigenrisicodragers. Inmiddels heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de mogelijkheden daartoe. Daarover kan ik dan ook het volgende medelen.

Zoals in de memorie van antwoord al is aangegeven is een regresrecht in de strikte zin van het woord voor een omslaglid niet goed denkbaar. Op basis van de ZW en WAO heeft de sociale verzekeraar een regresrecht, evenals particuliere schadeverzekeraars dat hebben op basis van het civiele recht. Hoofddregel is dat een verzekeraar, voorzover hij de schade van het slachtoffer vergoedt, voor dat deel het recht op schadevergoeding van het slachtoffer kan overnemen. De voorwaarden voor het nemen van regres zijn dus tweeledig: er moet een verzekerde zijn die schade lijdt, en er moet een verzekeraar zijn die (een deel van die) schade dekt. Het regresrecht van de eigenrisicodragers is gebaseerd op de overweging dat deze in de praktijk het betalingsrisico loopt. Bij arbeidsongeschiktheid van een werknemer draagt een eigenrisicodragers immers zelf de inkomensschade van zijn werknemer.

Een omslaglid verkeert in een principiële andere situatie. Hier vergoedt het Lisv de inkomensschade, en heeft het Lisv dus regres. Het probleem

schuilt hierin dat het omslaglid een premieopslag verschuldigd is bij arbeidsongeschiktheid van zijn werknemer. Deze opslag maakt geen onderdeel uit van de inkomenschade van de werknemer, en is dus om die reden niet vatbaar voor regres. Het omslaglid heeft echter wel schade, echter: die schade volgt uit het systeem van premiedifferentiatie. Zij is (blijkens jurisprudentie bij vergelijkbare vragen) niet een zodanig direct gevolg van de onrechtmatige daad van de dader, dat het omslaglid op basis daarvan een zelfstandig recht op schadevergoeding jegens de dader zou hebben.

Op zich is overigens een relativering van de verschillen tussen omslagleden en eigenrisicodragers op zijn plaats. In de praktijk zullen eigenrisicodragers hun risico veelal herverzekeren bij een verzekeringsmaatschappij, net zoals dit thans met het ziekterisico geschiedt. Het regresrecht gaat dan over op de verzekeraar, zonder dat de werkgever de zekerheid heeft dat hij de «opbrengst» daarvan voor de verzekeraar in zijn premie terugziet. Het verschil tussen eigenrisicodragers en omslagleden komt er dus vooral op neer dat de eigenrisicodragers de keus hebben zich te herverzekeren en dus afstand te doen van het regres, en omslagleden niet.

Het feit dat in bepaalde individuele situaties het ontbreken van een regresrecht als onrechtvaardig ervaren kan worden, maakt het echter waard na te gaan of er toch mogelijkheden bestaan het omslaglid voor zijn «opslagschade» te compenseren. Ook het Lisv heeft naar aanleiding van de ervaren onrechtvaardigheid van het ontbreken van een regresrecht een inventarisatie gemaakt van mogelijke oplossingen daarvoor (zie de brief van 27 maart 1997 terzake, die ook aan uw Kamer is toegezonden). Het Lisv concludeert dat het op het eerste gezicht mogelijk lijkt de werkgever te laten meedelen in de opbrengst van het regres. Wel geeft het Lisv aan dat een aantal uitvoeringstechnische complicaties nader zullen moeten worden onderzocht. Inmiddels heb ik zelf ook een aantal opties onderzocht, en mijn conclusies terzake zijn minder positief waar het gaat om het bieden van een reële mogelijkheid tot meedelen. Zowel uitvoeringstechnische als beleidsmatige redenen liggen aan die conclusie ten grondslag. Ik heb de volgende mogelijkheden overwogen:

a. Allereerst is overwogen om het omslaglid *een zelfstandig recht op schadevergoeding* te geven jegens de dader. De onrechtmatige daad jegens het slachtoffer zou dan ook als een onrechtmatige daad jegens de werkgever moeten worden gekwalificeerd. Een praktisch probleem in het kader van dit wetsvoorstel is dat voor een dergelijke regeling wijziging van het Burgerlijk Wetboek vereist is. Een belangrijker, principieel bezwaar van deze optie is dat de dader hierdoor extra zwaar getroffen zou worden. Bij grote werkgevers, waar het merendeel van de verzekerden en dus potentiële slachtoffers werkt, bedraagt de premieopslag grosso modo het bedrag van de uitkering. De dader zou dan dubbel moeten betalen: aan het Lisv het regres, en aan de werkgever een schadevergoeding voor de opslag. Nog afgezien van het feit dat dat op zijn beurt ook als onrechtvaardig zou worden ervaren, zou dit de kosten voor aansprakelijkheidsverzekering sterk doen stijgen.

b. Een tweede optie die is overwogen is *het toekennen van een recht op schadevergoeding aan het omslaglid, met uitsluiting van het regresrecht voor het Lisv voor uitkeringen voorzover zij via de premiedifferentiatie in rekening gebracht worden* bij de werkgever. Op die manier betaalt het slachtoffer nooit dubbel. Aan deze optie kleven echter ook belangrijke nadelen. Men dient zich te realiseren dat voor een dergelijke regeling zowel dit wetsvoorstel als het BW gewijzigd moeten worden. Een belangrijk bezwaar is dat, waar voor kleine werkgevers de claim nooit

hoger kan zijn dan het verschil tussen de maximum- en minimumpremie, het Lisv voor de overige uitkeringslasten bevoegd blijft. Het Lisv geeft in zijn brief aan dat het mogelijk is de claims van beide partijen op elkaar af te stemmen, op voorwaarde dat er in de regelgeving duidelijk wordt aangegeven in welke gevallen en tot welke grens het omslaglid een zelfstandig regresrecht heeft. Het is juist op dit punt dat ik ernstige problemen voorzie. De mogelijkheden tot het nemen van regres, en de mate waarin het effectief genomen kan worden, verschillen sterk per individueel geval. Algemene regels zijn daarvoor moeilijk te geven. Gesteld dat die regels er zouden zijn, dan is er geen enkele garantie dat partijen het in concrete situaties over de toepassing van die regels eens zullen zijn. De invalshoek van het Lisv (of een uvi), als publieke instelling zal nu eenmaal vaak een geheel andere zijn dan die van de werkgever als belanghebbende in één enkel geval. Dit zal, vrees ik, steeds nieuwe afstemmingsproblemen geven (verrekening, al of niet afkopen etc, het afstemmen van in principe twee verschillende soorten claims (regres en schadevergoeding)). Bij bedrijven waarvan de loonsom wijzigt, verandert bovendien het te betalen bedrag aan premieverhoging en dus ook de schadeclaim. De complicaties van regresnemen worden door deze optie slechts vergroot, hetgeen de opbrengst daarvan zeker niet ten goede zal komen.

c. De derde mogelijkheid die overwogen is, is om het omslaglid te laten *meedelen in het regresrecht* van het Lisv. Bij een gewonnen regresclaim zou de werkgever dan een (deel van) zijn premieopslag terugkrijgen. Deze optie vergt geen wetswijziging; de terugbetaling kan in de amvb premie-differentiatie geregeld worden. Voordeel van deze optie is dat maar één partij beslist over het nemen van regres voor de gehele duur van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, zodat veel slagvaardiger kan worden opgetreden.

Ook het kiezen voor deze optie heeft echter een aantal negatieve consequenties. Voor het laten meedelen van omslagleden in de opbrengst van regres geldt als belangrijkste voorwaarde dat het Lisv besluit regres te nemen. Het omslaglid is dus altijd afhankelijk van het Lisv, voor wie de kosten/batenafweging anders kan uitpakken dan die van de werkgever. Besluit het Lisv geen regres te nemen, dan heeft het omslaglid nadeel. Dit kan leiden tot getouwtrek tussen werkgever en Lisv en procedures. Vraag is in dit verband hoe een omslaglid gemeld wordt dat het Lisv van haar vorderingen afziet, en of een werkgever daar beroep tegen kan aantekenen. In principe is het omslaglid belanghebbend. Waar het nemen van regres een zelfstandige bevoegdheid is van de sociale verzekeraar, zou voor deze situatie een regeling moeten worden ontworpen. Er kan dus een belangenconflict ontstaan tussen de rechthebbenden.

Een tweede probleem is dat meedelen in de opbrengst per definitie pas mogelijk is als deze bekend is. In veel gevallen is echter de schuldvraag niet duidelijk, en moet daarover geprocedeerd worden. De omvang van de regresclaim kan voorts lang onzeker blijven. Als er een stabiele situatie ontstaat wordt de uitkering gekapitaliseerd en afgekocht. Het kan echter lang duren voordat dit duidelijk is. In veel gevallen blijft het echter onzeker of het slachtoffer arbeidsongeschikt blijft. Het duurt dan vaak jaren voor er daadwerkelijk geld binnenkomt. Het omslaglid kan op dit proces geen invloed uitoefenen; hij kan niet, zoals de eigenrisicodragers die het risico niet heeft herverzekerd, in moeilijke situaties schikken op een lager bedrag. Eén en ander leidt tot de conclusie dat het wel mogelijk is het omslaglid te laten meedelen in de opbrengst van het regres, doch dat hem dit geen direct voordeel oplevert.

Een derde nadeel van de meedeeloptie is dat meedelen de mogelijkheden van collectivering beperkt. De essentie van collectivering is dat bij de afdoening van zaken wordt geabstraheerd van de schade en schuld-vraag in individuele zaken, in ruil voor een versnelde afdoening van de wederzijdse claims. Een werkgever heeft slechts belang bij de afdoening van één individuele zaak, en zal dan al snel tekort gedaan worden. Naarmate collectivering op een hoger niveau plaatsvindt, is toerekening naar individuele zaken in het geheel niet meer mogelijk.

De bovengenoemde problemen zijn voor mij reden om er niet voor te kiezen het omslaglid te laten meedelen in de opbrengst van het regresrecht. De complicaties bij het nemen van regres zijn – ook nu al – van dien aard, dat er weinig voordeel van de verwachten is. De mening van het Lisv, als zou met een zelfstandig regresrecht het omslaglid schadeloos kunnen worden gesteld, zij het niet altijd voor de volle 100%, kan ik niet onderschrijven. Ik vrees dat de daadwerkelijke opbrengst voor het omslaglid daarbij verre achter zal blijven. Regres is alleen effectief indien niet over individuele zaken geprocedeerd behoeft te worden, doch wanneer de wederzijds vorderingen van Lisv en schadeverzekeraars op collectief niveau worden afgedaan. Het beleid is er op gericht de regelgeving te vereenvoudigen, en daarmee de noodzakelijke voorwaarden voor een effectieve collectivering te scheppen. Op dit terrein is de laatste jaren belangrijke voortgang geboekt, in de vorm van effectieve conventanten op het gebied van de Anw en de Ziektewet. Het laten meedelen van een omslaglid is met deze lijn van vereenvoudiging in strijd. Gesteld voor de keuze tussen een ineffectief regres, mét meedelen van het individuele omslaglid, en een effectief regres dat het collectief van omslagleden ten goede komt, kies ik voor het laatste.

Ik besef dat dit niet het probleem wegneemt dat een omslaglid het ontbreken van regres in bepaalde gevallen als onrechtvaardig zal ervaren. Daarbij dient men dan echter wel aan te tekenen dat het voordeel van regres in individuele gevallen zeer beperkt zou zijn, en – bij eigenrisico-dragen met herverzekering – niet direct ten goede zou komen aan de werkgever, doch aan zijn verzekeraar. Regres is vooral op collectief niveau voordelig. In de afweging tussen het collectieve belang van alle omslagleden bij een zo effectief mogelijk regres, en het individuele belang van de werkgever, wil ik derhalve uit blijven gaan van de bij dit wetsvoorstel ingezette lijn dat de regresopbrengsten, via een uniforme verlaging van de rekenpremie, terugvloeien naar alle verzekerde omslagleden.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat de memorie van antwoord een merkwaardige tegenstrijdigheid bevat. Enerzijds wordt gesteld dat premiedifferentiatie ook voor kleine werkgevers een bruikbaar (en noodzakelijk) instrument is, anderzijds wordt de vluchtweg van collectieve branchegewijze herverzekering nadrukkelijk zonder enige problematisering of toetsing aan de doelstelling van Pemba opengehouden, aldus deze leden. Zij geven aan vooralsnog niet overtuigd te zijn van de wenselijkheid van premiedifferentiatie voor de kleine werkgever in de hier voorgestelde mate. Zij wijzen er op dat kleine werkgevers óf een arbeidsongeschiktheidsrisico hebben van nul, of een zeer hoog risico. De toevalstreffer is hier overheersend. Bij grote bedrijven wordt de toevalstreffer geëlimineerd via de wet van de grote getallen. Een tweede verschil is dat grote bedrijven meer mogelijkheden hebben het arbeidsongeschiktheidsrisico te beïnvloeden via functiewisseling of herplaatsing. Deze leden stellen dat de verschillen in uitgangspositie veel groter zijn dan tot uiting komt in het verschil in bandbreedte van de premiedifferentiatie. Het bescheiden verschil in bandbreedte lijkt primair gedictieerd te zijn door de gelijktijdige introductie van het eigenrisico-

dragen en de premiedifferentiatie. Zij vragen of het kabinet deze analyse onderschrijft.

De analyse van de leden van de PvdA-fractie kan ik voor een belangrijk deel onderschrijven, voorzover deze betrekking heeft op de verschillen tussen grote en kleine bedrijven. De kans op een arbeidsongeschiktheidsgeval is bij kleine bedrijven inderdaad aanzienlijk geringer dan bij grote bedrijven, terwijl ook de mogelijkheden om binnen het eigen bedrijf naar andere mogelijkheden voor betrokkene te zoeken beperkter zijn. Dat wil echter nog niet zeggen – de leden van de PvdA-fractie beweren dit overigens ook niet – dat mogelijkheden tot preventie en reïntegratie bij kleine bedrijven zouden ontbreken. Het blijft daarmee van belang om binnen het publieke systeem een voldoende prikkel in te voeren, ook voor kleine bedrijven.

Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven is de premiestelling en bandbreedte voor kleine bedrijven het resultaat geweest van een zeer zorgvuldige afweging door het kabinet. Enerzijds stond daarbij voorop de wenselijkheid om in de WAO financiële prikkels aan te brengen, die inspanningen gericht op preventie en reïntegratie stimuleren. Een belangrijk uitgangspunt – de leden van de fractie van de PvdA-fractie geven aan dit ook te onderschrijven – was voorts dat bij de vormgeving zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een evenwicht tussen premiedifferentiatie en eigenrisicodragen. Deze uitgangspunten resulteerden voor grote bedrijven in een aanzienlijke bandbreedte (0–6,5%). Anderzijds diende met name voor kleine bedrijven in de premiestelling rekening te worden gehouden met het risicoprofiel en het draagvlak en derhalve met de noodzaak van voldoende bescherming en betaalbare premies. Voor kleine bedrijven geldt een aanmerkelijk geringere bandbreedte (1,45–5%) dan voor grote bedrijven. Naar mijn oordeel is het verschil in bandbreedte aanzienlijk te noemen. De keuze voor de bandbreedte voor de kleine bedrijven bevat naar het oordeel van het kabinet voorts de juiste balans tussen enerzijds een voldoende financiële prikkel voor werkgevers en anderzijds voldoende bescherming en draagkracht, in die zin dat premies betaalbaar zijn. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat kleine bedrijven in overwegende mate gedurende langere tijd geen WAO-geval hebben en dus de minimumpremie verschuldigd zijn.

Als paradoxaal effect van deze gelijktijdige introductie van premiedifferentiatie en eigenrisicodragen, zo vervolgen de leden van de PvdA-fractie hun betoog, wordt hiermee tevens een vluchtweg geopend om aan de effecten van premiedifferentiatie te ontkomen. Met herverzekeren kan deze premieschok worden geneutraliseerd. In dit verband wijzen deze leden op de plannen in diverse branches van het bedrijfsleven om te kiezen voor een uniforme verzekering in de vorm van een Onderlinge Waarborgmaatschappij. Zij vragen of een dergelijk verzekeringsvorm niet impliceert dat eveneens afwenteling op een (kleiner) collectief plaatsvindt. Zij vragen voorts welke reële betekenis de passage heeft dat «de branche als geheel er voor zal waken dat geen onnodige afwenteling plaatsvindt». Welke machtsmiddelen heeft een brancheorganisatie om de noodzakelijke preventie- en reïntegratie-inspanningen af te dwingen, zo informeren deze leden. Zij stellen tot slot het principiële punt aan de orde of branchegebijze verzekering in overeenstemming is met de bedoeling van Pemba, waar dit wetsvoorstel de werkgever toch aanspreekt op zijn individuele verantwoordelijkheid. Zij stellen dat het bezwaar van het kabinet tegen een geringere bandbreedte (een te geringe prikkelwerking) à fortiori zou moeten gelden tegen een branchegebijze collectieve herverzekering.

Ik deel niet op voorhand de conclusie van deze leden dat de mogelijkheid van eigenrisicodragen met herverzekering het effect van de premiedifferentiatie neutraliseert. Ik wil hier het volgend over opmerken.

Dat het herverzekerend geschiedt in de vorm van onderlinge waarborgfondsen acht ik geen principieel verschil, in die zin dat deze fondsen in de kern niet verschillen van andere verzekeringsvormen. Een branchegewijze verzekeringsvorm kan bepaalde voordelen hebben, zoals betere bekendheid met de bedrijfstak, meer inzicht in het feitelijk risico dat bepaalde bedrijven lopen, en soms ook een betere bekendheid met werkgevers als persoon: concurrenten kennen elkaar doorgaans goed. Deze specifieke kenmerken van een onderling waarborgfonds kunnen een reden voor werkgevers zijn zich daarbij aan te sluiten. Dat met het oprichten van een dergelijk fonds een nieuwe vorm van ongewenste afwenteling zou plaatsvinden wil ik hier echter tegenspreken. Het is weliswaar een feit dat iedere vorm van verzekeren een verevenings-element bevat, en in die zin «neutraliserend» werkt, maar daar staat tegenover dat bij alle vrijwillige verzekeringen ook altijd een «beloning» moet worden gegeven voor goed gedrag.

Ik acht het daarom heel goed mogelijk dat ook bij branchegewijze collectieve herverzekering een bepaalde mate van premiedifferentiatie wordt overeengekomen. Bedrijven met een laag risico zullen daarvan immers graag iets terug willen zien in de vorm van een lagere premie en niet geneigd zijn om blijvend evenveel premie te betalen als bedrijven met een hoog risico. Zeker in structurele zin acht ik dit ook bij collectieve branchegewijze verzekeringen het meest waarschijnlijk. In dat geval blijft via de premiestelling een prikkel bestaan voor preventie en reïntegratie-inspanningen door de werkgever.

Het is niettemin denkbaar dat in de premiestelling zelf niet of nauwelijks wordt gevarieerd. Hoewel ik dat dus niet erg waarschijnlijk acht, moet deze mogelijkheid niet op voorhand worden uitgesloten. Ook in dat geval blijft naar mijn oordeel een prikkel bestaan tot verantwoord gedrag. De klant kan immers ook naar een andere verzekeraar overstappen. Dit mechanisme geldt ook voor onderlinge waarborgfondsen. Dit wetsvoorstel geeft de werkgever immers de vrijheid voor een bepaalde verzekeringsvorm te kiezen. Ik meen dat deze grotere keuzemogelijkheid een belangrijk voordeel biedt. Een onderlinge waarborgmaatschappij kan alleen bestaan, als zij ten opzichte van andere verzekeringsvormen een relatief gunstige premie biedt. Werkgevers zal dus een concurrerende premie moeten worden aangeboden. Dit impliceert dat een dergelijk fonds alert zal moeten zijn op een te grote uitstoot van arbeidsongeschikten. Zij kunnen immers alleen een met de publieke of private verzekeringssector concurrerende premie aanbieden als zijn in staat zijn de lasten voor het fonds zo beperkt mogelijk te houden. Dit kan bijvoorbeeld door de kwaliteit van de door dat fonds te leveren diensten, door een goed gebruik van een arbodienst, door het actief zoeken naar herplaatsingsmogelijkheden van werknemers die arbeidsongeschikt dreigen te raken. Een fonds dat dit niet doet, confronteert zijn leden met een relatief hoge premie en zal zich snel uit de markt prijzen.

Ik zou dan ook willen concluderen dat branchegewijze verzekering niet strijdig is met de uitgangspunten van Pemba. Ook met een dergelijke verzekeringsvorm blijft de noodzaak bestaan het arbeidsongeschiktheidsvolume binnen de verzekeringspopulatie te beheersen. Dat is ook het uiteindelijke doel van de Pemba-wetgeving.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of het kabinet het vermoeden deelt dat er sprake kan zijn van overschatting van draagvlak en spankracht bij grote delen van het MKB. Heeft het kabinet wellicht enerzijds de eigen hand overspeeld en anderzijds – onbedoeld en

onvoorzien – via de gelijktijdige (maar vormvrije) introductie van eigenrisicodragen een legale en begrijpelijke vluchtweg opengesteld, zo informeren zij verder. Deze leden koppelen hieraan de vraag of deze denkbare ontwikkeling de wetgever niet moet nopen om voor kleine werkgevers enerzijds de bandbreedte bij premiedifferentiatie te versmallen en anderzijds de mogelijkheid van een vormvrij eigenrisicodragen af te snijden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het kabinet nog andere mogelijkheden ziet voor sturing conform de uitgangspunten van Pembaten opzichte van kleine werkgevers, waarbij zij het instrument van de fiscale reserve noemen alsmede de optie om de bandbreedte van premiedifferentiatie zodanig te mitigeren met het oog op afvlakking van extreme premieschokken voor kleine werkgevers.

Het kabinet meent allereerst – kennelijk doelen de leden van de PvdA-fractie daarop in hun vraagstelling – dat het de spankracht en draagvlak bij grote delen van het MKB niet heeft overschat. Het kabinet realiseert zich zeer wel dat door het MKB vraagtekens worden gezet bij de voorgestelde premiestelling in het publieke stelsel voor kleine bedrijven, maar is toch van mening dat, alles afwegende, sprake is van een zeer verdedigbaar en evenwichtig systeem. Daarvoor zijn de volgende overwegingen van belang.

In de eerste plaats is, zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bij de premiestelling en de bandbreedte voor kleine bedrijven gezocht naar een optimaal evenwicht tussen enerzijds de beoogde prikkelwerking en anderzijds de draagkracht van kleine bedrijven. Het is dus de opvatting van het kabinet dat de uit het systeem van premiedifferentiatie voortvloeiende premies, ook die voor kleine bedrijven, redelijk en betaalbaar zijn. Het voor kleine bedrijven voorgestelde niveau van de maximumpremie biedt naar de mening van het kabinet een adequate bescherming tegen een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico en een dito premie. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat kleine bedrijven over het algemeen de minimumpremie betalen, omdat zij geen arbeidsongeschiktheidsrisico hebben. Dit relativeert de vrees voor een maximumpremie. Het risico dat zij bij arbeidsongeschiktheid van een van hun werknemers de maximumpremie moeten betalen is statistisch gezien beperkt.

In de tweede plaats is het de overtuiging van het kabinet dat ook kleine bedrijven via preventie en reïntegratie het arbeidsongeschiktheidsrisico voor een deel kunnen beïnvloeden.

In de derde plaats zijn in het wetsvoorstel een tweetal regelingen opgenomen die het effect van de premiestijging (van minimum- naar maximumpremie) kunnen mitigeren. De eerste regeling is de mogelijkheid voor kleine bedrijven om te kiezen voor spreiding van de premiestijging (amendement-Van Hoof). De tweede regeling is de premiereductieregeling die erin voorziet dat bedrijven, die geschikte personen met een arbeidshandicap in dienst nemen en houden, permanent profiteren van een zeer substantiële verlichting van de arbeidsongeschiktheidslasten. Uiteraard zijn voorts ook voor kleine bedrijven de voornemens relevant die in het kader van de Wet op de reïntegratie bestaan om te komen tot optimalisering van het reïntegratieinstrumentarium. Ik stel op basis van de voorbereidingen van deze wet met voldoening vast dat het thema reïntegratie zich bij werkgevers in een warme belangstelling mag verheugen.

In de vierde plaats biedt dit wetsvoorstel ook aan kleine werkgevers de ruimte om eigenrisicodragers te worden. Van deze mogelijkheid kan op individuele basis gebruik worden gemaakt, maar ook in collectief verband. Zoals hiervoor is uiteengezet acht ik deze mogelijkheid eerder een verrijking dan een bedreiging. Ik ga er daarbij vanuit dat ook bij deze wijze van verzekering permanent prikkels blijven ingebouwd, hetzij door een

gedifferentieerde premiestelling, hetzij door de mogelijkheid dat men bij een onvoldoende balans tussen prijs- en kwaliteitsverhouding (i.c. aandacht voor preventie, reïntegratie, klantvriendelijkheid) altijd kan opteren voor een andere verzekeringsvorm. Het is aan werkgevers zelf om hierbij een zorgvuldige afweging te maken tussen het publieke bestel met de daarin vastgelegde waarborgen van een minimum- en maximum-premie dan wel eigenrisicodragen met de mogelijkheid van een private herverzekering, waarin evenzeer aandacht zal moeten worden besteed aan een juiste prijs/kwaliteitsverhouding.

Dat kleine bedrijven, vanwege het risico van forse premieschokken, zich massaal uit het publieke bestel zullen terugtrekken, wil er bij het kabinet dan ook niet in. De werkgever zal een afweging moeten maken tussen de voor hem meest gunstige verzekeringsvorm. Het behoeft daarbij niet op voorhand zo te zijn dat het publieke systeem in een achterstandspositie verkeert. In het private bestel kan het bijvoorbeeld voorkomen dat het arbeidsongeschiktheidsrisico van de individuele onderneming van minder invloed is op de premie dan in het voorgestelde publieke bestel. Dit is uiteraard sterk afhankelijk van het aanbod op de verzekeringsmarkt. Ook kan het voorkomen dat een kleinere premiebandbreedte wordt gehanteerd dan in het publieke bestel. In beide situaties zal de premie in het private bestel boven de minimumpremie uit het publieke bestel liggen. Wat de premie betreft is het deze afweging die kleine bedrijven moeten maken bij de vraag of zij al dan niet eigen risicodragers (met private herverzekering) worden. Naast de premiestelling kunnen ook andere factoren een rol spelen. Het wil het kabinet voorkomen dat deze afweging niet stelselmatig in het voordeel van eigenrisicodragers zal uitvallen.

In het licht van het voorgaande is er voor het kabinet geen aanleiding om de premiebandbreedte in het publieke bestel te mitigeren dan wel om de mogelijkheid om het vormvrij eigenrisicodragen af te snijden.

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA of de effecten voor kleine werkgevers van premiedifferentiatie niet kunnen worden verzacht via bijvoorbeeld het instrument van de fiscale reserves merk ik het volgende op.

In de Wet op de inkomstenbelasting 1964 is voorzien in de mogelijkheid om een reserve assurance eigen risico te vormen (artikel 13, eerste lid, onderdeel b). Deze mogelijkheid staat open voor bedrijven die zich niet tegen een bepaald risico (bijv. brand, wanbetaling, etc.) verzekeren, maar daarvoor wel een voorziening willen treffen om te voorkomen dat het voortbestaan van het bedrijf bij het intreden van het risico op het spel komt te staan. Op deze wijze worden bedrijven die zich verzekeren en bedrijven die dat niet doen fiscaal zoveel mogelijk gelijk behandeld. Eerste voorwaarde voor het toestaan van de reserve is dus dat men zelf het risico niet heeft verzekerd. Een belangrijke tweede voorwaarde om gebruik te maken van deze fiscale mogelijkheid is dat brancheleden zich in belangrijke mate tegen het risico hebben verzekerd. In de praktijk komt het wettelijke criterium «in belangrijke mate» neer op 30%. In het algemeen kan de premie die bij een verzekering aan een verzekeringsmaatschappij zou worden betaald ten laste van de winst worden gedoteerd aan de assurantie-reserve.

Ingeval de premieschok (het verschil tussen minimum- en maximum-premie) verzekeraar is (hetgeen volgens informatie van verzekeraars het geval is) en de brancheleden in belangrijke mate gebruik maken van die mogelijkheid, kan een fiscale reserve worden gevormd door degene die in het publieke bestel verkeert en zich niet heeft verzekerd tegen de premieschok. Onder dezelfde voorwaarde kan immers ook een fiscale reserve worden gevormd door de eigenrisicodragers die het risico niet herverzekert.

In verband met de vraag of het kabinet het eigenrisicodragen voor kleine werkgevers zou kunnen afschaffen, stellen de leden van de fractie van de PvdA de vraag of dan niet nu reeds een bepaling in de wet zou moeten worden opgenomen, inhoudende dat werkgevers nog lopende particuliere verzekeringsovereenkomsten zouden kunnen opzeggen. In dit verband verwijzen deze leden naar de discussie die bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wulbz is gevoerd over de noodzaak van een dergelijke opzeggingsmogelijkheid. Deze leden vragen wanneer de toezegging bij de behandeling van de Wulbz om deze materie in de wet te regelen zal worden gehonoreerd. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze het kabinet van plan is in de voorlichting aan werkgevers te wijzen op het belang van opname van «beëindigingsbepalingen» in particuliere verzekeringsovereenkomsten.

Een opzeggingsmogelijkheid in de Wulbz zal worden geregeld in de (nog in voorbereiding zijnde) Veegwet '97. In het kader van Pemba is een dergelijke bepaling echter niet opportuun. Het verschil met de Wulbz is dat op basis van die wet bij algemene maatregel van bestuur een noodmaatregel kan worden getroffen, waarbij een bepaalde categorie van werkgevers en werknemers onder een (vorm van) verplichte verzekering wordt gebracht. Bij Pemba ligt dit anders. In de door de leden van de fractie van de PvdA-fractie aangehaalde passage over het mogelijk afschaffen van het eigenrisicodragen heb ik aangegeven wat een dergelijke maatregel zou kunnen inhouden. Het afschaffen van eigenrisicodragen in het algemeen, of voor kleine werkgevers in het bijzonder, is echter uitsluitend mogelijk bij wet. Van een dergelijke wettelijke regeling zou een opzeggingsmogelijkheid ook deel uit moeten maken. Het heeft echter geen zin dit onderdeel hier reeds te regelen, aangezien de voorliggende stap – gedeeltelijke afschaffing van het eigenrisicodragen – zonder wetswijziging niet genomen kan worden. Het moge duidelijk zijn dat ik niet graag de suggestie wil wekken dat een dergelijk artikel nu al noodzakelijk zou zijn.

In lijn daarmee acht ik het ook niet voor de hand te liggen dat werkgevers in de voorlichting specifiek worden geattendeerd op de wenselijkheid dat zij aandacht besteden aan het opnemen van «beëindigingsbepalingen» in het contract met de verzekeraar, voor het geval zou worden besloten het eigenrisicodragen weer te beëindigen. Naar mijn mening is het primair aan contractspartijen om te bepalen wat de inhoud en specifieke voorwaarden van een overeenkomst zijn, met inbegrip van de aanvang, het voortduren en het beëindigen van de overeenkomst.

Uiteraard laat dit het belang van adequate voorlichting aan werkgevers onverlet. Daarvoor is ook een intensief traject uitgezet. Op dit moment wordt dit traject nader vormgegeven. Het ligt in de bedoeling om via diverse kanalen in de voorlichtingsbehoefte van werkgevers te voorzien. Dit zal onder meer plaatsvinden via een uitgebreide brochure voor werkgevers en gerichte informatieverstrekking aan intermediaire organisaties (zoals branche-organisaties en financiële adviseurs van werkgevers). Overigens wordt in de voorlichting over Pemba ook voorzien in voorlichting aan werknemers en andere groepen van belanghebbenden.

De leden van de PvdA-fractie zijn er nog niet in geslaagd grip te krijgen op de weerbarstige problematiek van gelijktijdige en volgtijdelijke samenloop in de WAO. Zij leggen om die reden een aantal casusposities voor.

Alvorens op deze casusposities in te gaan, acht het kabinet het raadzaam de samenloopregeling nog eens in grote lijnen te schetsen. In het kader van de samenloop in de WAO is het van belang een helder

onderscheid te maken tussen situaties van gelijktijdige samenloop enerzijds en volgtijdelijke samenloop anderzijds. Gelijktijdige samenloop doet zich voor, indien betrokkene vóórdát hij uitviel in twee of meer dienstbetrekkingen werkzaam was. In feite is dus sprake van gelijktijdige samenloop van dienstbetrekkingen. Van volgtijdelijke samenloop is sprake, indien een WAO-verzekerde uit één dienstbetrekking (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt is geraakt, en nadien uit een andere dienstbetrekking toegenomen arbeidsongeschikt wordt. Daarbij zijn dan niet meerdere dienstbetrekkingen gelijktijdig aan de orde, maar is sprake van een verzekerde die volgtijdelijk meerdere dienstbetrekkingen heeft, waaruit hij uitvalt.

Bij *gelijktijdige samenloop* treedt bij uitval derhalve een verlies aan verdien capaciteit op, terwijl betrokkene voordat hij uitviel bij twee of meer werkgevers werkzaam was. Inherent aan het systeem van de WAO is, dat er slechts één WAO-uitkering ontstaat. Voor het toekennen en betalen van de WAO-uitkering is één uvi bevoegd (namelijk de uvi waarbij de werkgever die het hoogste loon betaalde is aangesloten). De uitkeringslast dient evenwel evenredig te worden verdeeld over de werkgevers waarbij betrokkene voor hij uitviel werkzaam was. Om die reden is in het tweede lid van artikel 71 WAO en in artikel 4, zesde lid, van het concept-besluit premiedifferentiatie WAO voorzien in een verhaalsregeling. Op grond van deze regeling dragen alle werkgevers van betrokkene naar rato van de loonsomverhouding bij aan de uitkeringslast.

Op deze toerekeningsregeling is slechts één uitzondering gemaakt, namelijk voor de situatie waarin de betrokkene in één (of meer) van zijn dienstbetrekkingen nog volledig doorwerkt. Is dat het geval, dan blijft op grond van het derde lid van artikel 71 WAO c.q. artikel 4, zesde lid, van het concept-besluit premiedifferentiatie WAO toerekening van een gedeelte van de uitkeringslast aan die betreffende werkgever(s) achterwege. De achterliggende gedachte bij deze uitzondering is, dat van een werkgever die in het geheel niet met uitval geconfronteerd wordt, geen bijdrage kan worden verlangd in de WAO-uitkering die betrokkene ontvangt als gevolg van uitval uit een andere dienstbetrekking. Immers dit verdraagt zich niet met het uitgangspunt van Pemba, dat de lasten in principe daar worden gelegd waar zij ontstaan zijn en beïnvloed kunnen worden.

Bij *volgtijdelijke arbeidsongeschiktheid* is sprake van zich elkaar opvolgende situaties van arbeidsongeschiktheid. Betrokkene is derhalve arbeidsongeschikt geworden, en raakt daarna toegenomen arbeidsongeschikt. Er is sprake van volgtijdelijke samenloop van dienstbetrekkingen als betrokkene toegenomen arbeidsongeschikt wordt uit een functie bij een andere werkgever.

De leden van de PvdA wijzen er terecht op, dat zich in de praktijk casusposities kunnen voordoen, waarin zowel van gelijktijdige, als van volgtijdelijke arbeidsongeschiktheid en samenloop sprake is. Aan de hand van de door de leden van de PvdA-fractie gepresenteerde casusposities kan worden geïllustreerd op welke wijze de toerekening van lasten plaatsvindt. Het kabinet hoopt dat dit zal bijdragen tot vergroting van het inzicht in deze materie.

De eerste door de PvdA leden geschetste casuspositie is een correct voorbeeld van toerekening op basis van de loonsomverhouding aan de werkgevers waarbij betrokkene voordat hij uitviel werkzaam was. In deze casus is sprake van een zuiver voorbeeld van gelijktijdige samenloop: betrokkene valt direct uit beide functies uit.

In de tweede casus blijft de werknemer bij één van beide werkgevers (werkgever B) volledig doorwerken. Dit heeft voor de toerekening van de uitkeringslast aan de werkgever waarbij betrokkene is uitgevallen

(werkgever A) geen gevolgen. Werkgever A draagt in deze situatie derhalve naar rato van de loonsomverhouding (in dit voorbeeld 1500:3000 = 1:2) bij aan de WAO-uitkering. De helft van de WAO-uitkering van f 1050,- (35% van f 3 000,-), d.w.z. f 525,- komt derhalve voor rekening van werkgever A. De lasten die aan werkgever B. toegerekend zouden moeten worden (eveneens f 525,-) komen voor rekening van het Aof. In deze casus is ook sprake van gelijktijdige samenloop van dienstbetrekkingen, maar vindt de uitzonderingsregel toepassing.

In casuspositie 3, eveneens een geval van gelijktijdige samenloop van dienstbetrekkingen, valt betrokkene uit zijn beide functies uit, maar maakt hij wel zijn resterende verdien capaciteit bij één van beide werkgevers (namelijk werkgever B) waar in een andere functie dan voorheen. Aangezien er in deze casus geen sprake is van het «met behoud van hetzelfde loon bij die werkgever arbeid blijven verrichten» als bedoeld in artikel 71, derde lid WAO c.q. artikel 4, zesde lid van het concept-besluit premiedifferentiatie WAO, worden beide werkgevers conform de hoofdregel naar rato van de loonsomverhouding met een gedeelte van de uitkering belast. Werkgever A draagt derhalve f 1015,- bij aan de WAO-uitkering van betrokkene, en werkgever B f 761,25.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de verdeling van de uitkeringslast over beide werkgevers in deze casus wel evenredig is, in aanmerking genomen dat betrokkene zijn resterende verdien capaciteit bij werkgever B waarmaakt. Naar de mening van het kabinet is deze verdeling inderdaad evenredig.

Hoofdregel bij de gelijktijdige samenloop is immers, dat de WAO-uitkering wordt «omgeslagen» over beide werkgevers (zoals in eerdergenoemde casuspositie 1 het geval is). In principe zou derhalve ook een werkgever waarbij betrokkene niet is uitgevallen, een gedeelte van de WAO-uitkering voor zijn rekening moeten nemen. Van dit uitgangspunt is alleen afgeweken voor de situatie waarin betrokkene bij één van zijn werkgevers in het geheel niet is uitgevallen (zoals in de hiervoor geschetste casuspositie 2). In de onderhavige casuspositie is evenwel sprake van arbeidsongeschiktheid voor allebei de functies die betrokkene voorheen uitoefende. De WAO-uitkering dient derhalve over beide werkgevers «omgeslagen» te worden.

Daarbij is de vraag of – en zo ja bij welke werkgever – betrokkene zijn resterende verdien capaciteit waarmaakt niet relevant. Zou betrokkene er niet in slagen zijn theoretische resterende verdien capaciteit van f 1000,- feitelijk te realiseren, dan zou dit voor de berekening van de uitkeringslast die voor rekening van beide werkgevers komt geen gevolgen hebben. Werkgever A profiteert derhalve niet van de reïntegratie-inspanningen van werkgever B. Immers, ongeacht of betrokkene hervat, al dan niet bij werkgever B, de last die aan werkgever A en aan werkgever B wordt toegerekend ondergaat daardoor geen wijziging.

In deze zin moet dan ook hetgeen in de memorie van antwoord op blz. 46 is gesteld worden gelezen, namelijk dat de werkgever in deze casus hetzelfde toegerekend krijgt, als in de situatie dat de werknemer ook bij de andere werkgever niet langer zou hebben gewerkt.

Overigens profiteert ook werkgever B niet direct van de reïntegratie-inspanningen, die ertoe hebben geleid dat betrokkene zijn resterende verdien capaciteit bij hem waarmaakt. De toerekeningsregeling is daarvoor niet bedoeld en zou ook geen geëigend middel zijn om de reïntegratie-inspanningen van werkgever B te belonen. Immers, hoe dan ook is er nog steeds sprake van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, ontstaan tijdens de oorspronkelijke dienstverbanden die betrokkene met zijn beide werkgevers had. De daaruit voortvloeiende WAO-uitkering dient ofwel direct (indien de werkgevers eigen risicodragers zijn) ofwel indirect (via de premiedifferentiatie) over beide werkgevers te worden omgeslagen. Voor het aanbrengen van wijzigingen in de toerekeningsformule al naar gelang

betrokkene bij de ene dan wel bij de andere werkgever reïntegreert is geen aanleiding, aangezien ook de WAO-uitkering geen wijziging ondergaat als gevolg van de reïntegratie. (Terzijde zij opgemerkt dat de werkgever waarbij betrokkene reïntegreert, in deze casus dus werkgever B, uiteraard wel een beroep kan doen op het reïntegratie-instrumentarium dat ten behoeve van de betrokken werknemer kan worden ingezet.) Voorts zou ik willen benadrukken, dat deze situatie van gelijktijdige samenloop in feite niet veel verschilt van een «gewone» situatie van arbeidsongeschiktheid waarin betrokkene uit één dienstbetrekking uitvalt. De betrokken werkgever heeft er belang bij dat de uitgevallen werknemer reïntegreert, omdat reïntegratie een gunstige invloed heeft op de kans dat het arbeidsongeschiktheidspercentage na verloop van tijd daalt en daarmee de uitkeringslast lager wordt. Dit doet zich bijvoorbeeld voor indien de werknemer het aantal uren dat hij werkt kan uitbreiden, of promotie maakt.

Bij gelijktijdige samenloopsituaties zoals hier aan de orde speelt datzelfde belang, zij het dat werkgever A en werkgever B dit belang gezamenlijk hebben. Waar het derhalve om gaat is dat betrokkene – voor zover zijn gezondheidstoestand dat toelaat – reïntegreert, bij welke werkgever dan ook. Daarbij is met name van belang welke beperkingen betrokkene heeft, welke eisen in zijn nieuwe functie aan hem gesteld (kunnen) worden en welke mogelijkheden de eigen werkgever(s) heeft (hebben) om betrokkene in een dergelijke functie te reïntegreren.

Overigens trekken de leden van de PvdA fractie – in de tweede benadering van deze casuspositie een vergelijking met de situatie waarin betrokkene volledig arbeidsongeschikt zou zijn geworden. In dat geval zou betrokkene 80–100% arbeidsongeschikt zijn, en zou hij dus recht hebben op een WAO-uitkering van 70% van f 3500,- = f 2450,-. Werkgever A zou van deze uitkering 2/3,5 gedeelte voor zijn rekening nemen (= f 1400,-), en werkgever B. 1,5/3,5 gedeelte = f 1050,-. Deze vergelijking gaat evenwel niet op, aangezien in de gegeven casus geen sprake is van volledige arbeidsongeschiktheid, maar van een gedeeltelijke (namelijk 65–80%) arbeidsongeschiktheid. Mogelijk hebben de leden bedoeld met deze benadering aan te geven, dat betrokkene in zijn functie bij werkgever A in feite als volledig arbeidsongeschikt moet worden beoordeeld, en dus voor zijn functie bij werkgever A een volledige uitkering zou moeten krijgen, en voor zijn functie bij werkgever B gedeeltelijk arbeidsongeschikt is, en derhalve voor die functie een gedeeltelijke uitkering zou moeten krijgen. Dit komt in feite neer op een «gesplitste» benadering van de berekening van de WAO-uitkering.

De leden van de PvdA-fractie constateren – ook in de derde benadering van deze casus – evenwel terecht, dat een systeem van één uitkering per dienstbetrekking niet verenigbaar is met het in de WAO geldende uitgangspunt van één WAO-uitkering per uitkeringsgerechtigde. De tweede en derde benaderingswijze leveren derhalve geen correct resultaat op.

In de vierde casuspositie is sprake van gelijktijdige samenloop, gevolgd door volgtijdelijke (toegenomen) arbeidsongeschiktheid. Betrokkene is aanvankelijk bij 2 werkgevers (A en B) in dienst, wordt gedeeltelijk arbeidsongeschikt, maakt zijn resterende verdien capaciteit waar bij werkgever B, en valt 2 jaar later volledig uit. Als gevolg van de toename van de arbeidsongeschiktheid wordt de WAO-uitkering verhoogd naar 70% van het dagloon. In deze casus blijft de WAO-uitkering voor rekening van beide werkgevers komen op basis van de loonsomverhouding zoals die bij de eerste uitval is vastgesteld. Werkgever A neemt derhalve 2/3,5 gedeelte voor zijn rekening nemen (= f 1400,-), en werkgever B. 1,5/3,5 gedeelte = f 1050,-. Het feit dat betrokkene toegenomen arbeidsongeschikt raakt (in feite dus «volgtijdelijk» uitvalt) heeft dus geen gevolgen voor de

toerekeningswijze: beide werkgevers nemen naar rato van de loonsom-verhouding de (verhoogde) uitkeringslast voor hun rekening.

In de vijfde casuspositie is sprake van gelijktijdige samenloop, gevolgd door volgtijdelijke samenloop. Deze casuspositie verschilt in die zin van de vorige, dat betrokkene vóórdat hij toegenomen arbeidsongeschikt wordt van baan verandert door bij werkgever C te gaan werken.

Bij volledige uitval nadien wordt de WAO-uitkering op dezelfde wijze als in de vorige casuspositie evenredig verdeeld over de oorspronkelijke werkgevers A en B, althans wanneer de toename van de arbeidsongeschiktheid plaats vindt binnen de periode van 5 jaar waarin het risico van arbeidsongeschiktheid voor hun rekening komt. Dit vloeit voor eigen risicodragers voort uit artikel 75a lid 1 onderdeel a WAO, en voor omslagleden uit artikel 4, vijfde lid, van het concept-besluit premie-differentiatie WAO.

De nieuwe werkgever (C) draagt derhalve niet bij in de (toename van de) WAO-last, hetgeen, zoals het kabinet reeds in paragraaf 3.8.2 van de memorie van toelichting heeft benadrukt, de reïntegratie-kansen van betrokkene ten goede komt.

Blijft betrokkene ook na het verstrijken van deze periode onveranderd volledig arbeidsongeschikt, dan wordt de WAO-uitkering vanaf dat moment uit het Aof betaald.

Met betrekking tot artikel 75e zijn de leden van de fractie van de PvdA nog steeds van mening dit een onevenwichtig artikel is. Zij blijven betwijfelen of de ruimte die de eigenrisicodragers geboden wordt op het punt van inzage in het reïntegratieplan en beoordeling door de uvi van de reïntegratieplannen wel terecht is. Zij vragen zich af waarom het kabinet zo'n grote discrepantie creëert tussen enerzijds de eigen uitgangspunten en vooronderstellingen met betrekking tot het gedrag van de eigenrisicodragers, en anderzijds de wettekst die het «dubieuze privilege» schept om de reïntegratie-inspanningen gedurende 4 jaar minus 13 weken «voor de uvi verborgen te houden». De leden van de fractie van PvdA zijn van mening dat het, in meer situaties dan in de wet genoemd, gewenst is dat een eigenrisicodragers een reïntegratieplan overlegt, en een oordeel over de reïntegratieactiviteiten van de werkgever gegeven wordt. Zij menen dat minimaal moet worden vastgelegd dat de eigenrisicodragers in een aantal omschreven situaties aan de uvi inzage moet verstrekken in zijn reïntegratieactiviteiten, bijvoorbeeld:

- bij de inzet van publieke reïntegratiemiddelen;
- bij de overdracht van de reïntegratietaak van de werkgever aan de uvi;
- bij de ontslaanvraag bij de directeur RDA.

Ook achten zij de reïntegratieactiviteiten van de werkgever voor de uvi relevant bij de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling en bij de toepassing van 33 AAW/44 WAO. Deze leden verzoeken het kabinet daarom een heroverweging van artikel 75e, gevolgd door een bereidheid de wettekst aan te passen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet op de reïntegratie.

Met betrekking tot het voorgestelde artikel 75e WAO wil ik opmerken dat de door de leden van de fractie van de PvdA geconstateerde discrepantie minder groot is dan deze op het eerste gezicht lijkt. Het betrokken artikel bedoelt niet meer dan aan te geven dat in eerste instantie de eigenrisicodragers zelf verantwoordelijk is voor de aanpak van de arbeidsongeschiktheid binnen zijn bedrijf, zonder dat dit gepaard behoeft te gaan met bemoeienis van de uvi. De financiële verantwoordelijkheid van de eigenrisicodragers maakt dat de werkgever er alle belang bij heeft gevallen van arbeidsongeschiktheid effectief aan te pakken. Ik ga er daarbij van uit dat dit niet mogelijk is, als niet een goed inzicht bestaat omtrent de reïntegratiemogelijkheden van de betrokken werknemers. Om

die reden is ook de eigenrisicodrager verplicht om na 13 weken een reïntegratieplan op te stellen. De uvi kan daar vooralsnog buiten blijven. Dit wordt anders wanneer de uvi door de eigenrisicodrager wordt ingeschakeld. Hoewel zulks niet formeel voorgeschreven is, zal het duidelijk zijn dat een werkgever noch een aanvraag tot een inzet van reïntegratiemiddelen, noch een aanvraag tot overdracht van de reïntegratietaak, noch ook een gefundeerde ontslaaanvraag kan indienen, zonder dat daarbij een reïntegratieplan gevoegd is. Immers, ook voor de uvi en de directeur van het RDA is het alleen mogelijk een beslissing te nemen op deze aanvragen indien inzicht bestaat in de mogelijkheden van reïntegratie van de werknemer. De facto zal een werkgever dus in al die gevallen een reïntegratieplan klaar moeten hebben. In het kader van de Wet op de reïntegratie wordt overwogen een budget voor reïntegratie bij de eigen werkgever alleen te verstrekken, indien de werkgever een reïntegratieplan heeft. Ik ben bereid in dit kader na te gaan of het wenselijk is het indienen van een reïntegratieplan ook in andere situaties formeel verplicht te stellen.

De leden van de fractie van D66 zijn er nog niet van overtuigd dat de hoogte van de basispremie op het huidige niveau van 1,66% gehandhaafd kan worden. Deze leden achten een juiste en niet te laag geschatte aanvangspremie van 1,66% des te belangrijker omdat de reparatie via een verlaging van de overhevelingstoeslag structureel, maar ook eenmalig is. Deze leden vragen of het kabinet bereid is toe te zeggen dat extra compensatie voor werkgeverslasten gegeven zal worden als in de komende jaren blijkt dat de basispremie onverhoopt toch moet stijgen doordat de verwachte daling van het aantal WAO-ers niet plaatsvindt.

Het kabinet neemt allereerst aan dat de leden van de D66-fractie, waar zij in hun vraagstelling spreken over «basispremie», het oog hebben op de gemiddelde premie die het uitgangspunt vormt om per bedrijf een gedifferentieerde premie vast te stellen. Daarvan uitgaande is het, ter vermijding van misverstanden, zaak twee dingen goed te onderscheiden:

- a. de ontwikkeling van de gemiddelde premie als basis voor de gedifferentieerde premie;
- b. de overheveling van de arbeidsongeschiktheidslasten naar werkgevers per 1 januari 1998. Werkgevers worden hiervoor gecompenseerd door een verlaging van de overhevelingstoeslag.

ad a.

Met de inwerkingtreding van Pemba is de financiering van WAO-lasten tweeledig: een gedifferentieerde premie en een landelijke basispremie. Aangezien de gedifferentieerde premie betrekking heeft op nieuwe gevallen is de gedifferentieerde premie de eerste jaren nog laag en worden de totale WAO-lasten nog hoofdzakelijk gefinancierd uit de landelijke basispremie. Gedifferentieerde en landelijke basispremie zullen geleidelijk naar hun structurele niveau toegroeien. Dit niveau wordt in vijf jaar bereikt. Naar de huidige inzichten bedraagt het *structurele* niveau van de gemiddelde gedifferentieerde premie 1,66% en van de landelijke premie 5%. Op dit moment heeft het kabinet geen aanleiding deze prognoses van structurele niveaus bij te stellen. Mocht niettemin blijken dat deze prognoses te laag zijn, dan zullen de premies bijgesteld worden, zodanig dat alsnog sprake is van kostendekkende niveaus.

ad b.

Op 1 januari 1998 komen de AAW- en WAO-premies voor werknemers te vervallen en worden de WAO-lasten overgeheveld naar werkgevers en gefinancierd door een werkgeverspremie. Werkgevers worden hiervoor gecompenseerd door middel van een verlaging van de overhevelingstoeslag. De verlaging van de overhevelingstoeslag wordt zodanig

vastgesteld dat het bedrag dat daarmee op macroniveau gemoeid is overeenkomt met het macrobedrag aan WAO-lasten, dat op dat moment naar werkgevers wordt overgeheveld. Werkgevers worden derhalve voor de omzetting van de WAO/AAW-premie in een werkgeverspremie gecompenseerd. Omdat uiteraard slechts de lasten *verschuiving* als gevolg van de Pemba-operatie behoeft te worden gecompenseerd is compensatie daarna niet aan de orde. Dat zou immers de beoogde prikkel bij werkgevers wegnemen om het arbeidsongeschiktheidsvolume naar beneden om te buigen. In het kader van dit wetsvoorstel worden de lasten immers daar gelegd waar zij ontstaan en kunnen worden beïnvloed.

De leden van de fractie van het CDA vragen aan welk type wijzigingen wordt gedacht bij de uitspraak dat het ondenkbaar is dat het sociale-zekerheidsstelsel voor de duur van vele jaren in ongewijzigde vorm zal kunnen blijven voortbestaan.

Op dit moment bestaan geen andere concrete plannen voor verdere aanpassing van de sociale zekerheid dan die waarover uw Kamer via de daartoe geëigende kanalen in kennis is gesteld. Dat wil niet zeggen dat er in de toekomst geen nieuwe sociale kwesties zullen ontstaan. De ervaring van de afgelopen decennia wijst uit dat in een dynamische tijd nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en inzichten kunnen nopen tot nieuwe afwegingen terzake van het socialezekerheidsstelsel. In die zin moet mijn uitspraak worden begrepen. De toekomst blijft nu eenmaal moeilijk voorspelbaar.

De leden van de fractie van het CDA stellen dat het feit dat de Pemba-voorstellen het gevolg zijn van een diepgaande maatschappelijke discussie niet gelijk te stellen is met het bestaan van maatschappelijk draagvlak bij de meest betrokkenen, de sociale partners.

Deze leden hebben gelijk als zij stellen dat het voeren van een discussie nog niet per se consensus impliceert. Zoals ik in de desbetreffende passage van de memorie van antwoord al heb aangegeven moet het kabinet – en dat geldt voor alle beleidsterreinen – op een gegeven moment knopen doorhakken en beslissingen nemen. Het kabinet en het parlement hebben in dit opzicht een andere taak en verantwoordelijkheid dan maatschappelijke organisaties, die nu eenmaal om begrijpelijke redenen voor een specifiek deelbelang opkomen. Het draagvlak van die beslissingen is een belangrijke, maar niet doorslaggevende overweging bij de vraag of een maatregel moet worden doorgezet. Overigens zij opgemerkt dat aarzelingen bij maatschappelijke organisaties ook kunnen wijzigen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of het begrip solidariteit niet teveel beperkt wordt tot werknemers. Behoort de onderlinge solidariteit zich niet ook uit te strekken tot werkgevers, temeer daar zij niet in alle gevallen de oorzaak van arbeidsongeschiktheid kunnen beïnvloeden.

Ook voor werkgevers die dat nodig hebben, de kleine werkgevers, blijven in het hier voorgestelde systeem van premiedifferentiatie belangrijke elementen van solidariteit bestaan. De maximumpremie maakt dat kleine bedrijven nooit méér dan een acceptabele premie hoeven te betalen. Dit is alleen mogelijk doordat werkgevers met een lager dan gemiddeld risico meebetalen aan de kosten. Dat is in essentie de solidariteit die ten grondslag ligt aan het publieke stelsel. Bovendien geldt voor de periode ná vijf jaar een voor alle werkgevers uniforme basispremie.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet niet overwogen heeft om, wanneer het risique social wel onomstotelijk vaststaat, de werkgever extra te belonen bij reïntegratie van deze werknemer of achteraf een extra verlichting van de premielasten toe te kennen.

Ziet de staatssecretaris nog andere mogelijkheden de kleinere werkgevers tegemoet te komen, zo vragen deze leden verder.

Naar de mening van het kabinet verdient de suggestie van de leden van de CDA-fractie geen navolging. In de eerste plaats zou daardoor de discussie over wat geldt als risique social en wat als risique professionel langs een omweg weer opkomen. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven, acht het kabinet dat niet gewenst. In de tweede plaats is het niet wenselijk en ook niet steeds goed mogelijk om bij reïntegratie een voorkeursbehandeling te introduceren naar reden van arbeidsongeschiktheid. In de derde plaats biedt de premiereductieregeling, zoals die na amendering door de Tweede Kamer uiteindelijk vorm heeft gekregen, uitstekende mogelijkheden, óók voor het MKB, om het in dienst nemen en houden van arbeidsgeschikte mensen met een arbeidshandicap te belonen en daardoor de arbeidsongeschiktheidslasten te verlichten.

Zoals ook hiervoor in deze nadere memorie is aangegeven, ziet het kabinet, afgezien van de voornemens in het kader van de Wet op de reïntegratie die ook voor kleine bedrijven relevant zijn, geen aanleiding om andersoortige mogelijkheden te overwegen om kleine bedrijven tegemoet te komen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de stelling dat het effect op risicoselectie als gevolg van de Pembawetten zeer beperkt zal zijn, nader kan worden onderbouwd. Wijst het NIPO-onderzoek van november 1996 niet in een andere richting, zo vragen deze leden.

In het NIPO-onderzoek, uitgevoerd in opdracht van MKB-Nederland, waarvan de resultaten in november 1996 zijn gepubliceerd, komt risicoselectie ten gevolge van Pemba niet direct aan de orde. Na een beschrijving van de premiedifferentiatie in de WAO door Pemba en de mededeling, dat deze «een ingrijpende wijziging in de premielasten van het bedrijf kan betekenen» wordt een steekproef van werkgevers in het MKB de vraag gesteld: «Zal deze wijziging van de WAO-wetgeving invloed hebben op het aannamebeleid van nieuw personeel?». Op deze vraag werd door 15% van deze werkgevers geantwoord, dat zij het niet weten, 36% antwoordde «nee» en 49% heeft «ja» geantwoord. Vanwege de ongerichtheid van de vraag is het moeilijk harde conclusies aan de uitkomst te verbinden.

Het kabinet gaat ervan uit dat de Pembawetgeving hooguit een beperkte negatieve invloed heeft op de risicoselectie aan de poort omdat de problematiek van risicoselectie veel dieper gaat dan de wetgeving op het terrein van de sociale verzekeringen alleen. Er worden steeds hogere eisen gesteld aan werknemers, niet alleen in de zin van opleiding en vakbekwaamheid maar ook in de zin van productiviteit, gezondheid en algemene inzetbaarheid en flexibiliteit. Een scherpere selectie van personeel is ook een internationale ontwikkeling. Men kan derhalve de toegenomen risicoselectie niet uitsluitend wijten aan wetten zoals Wulbz of de (toekomstige) Pembawetgeving. Bovendien acht het kabinet het niet waarschijnlijk dat de Pembawetgeving werkgevers meer tot selecteren zal doen overgaan na de eerdere invoering van wetgeving met een scherpere kostentoerekening zoals TZ/Arbo en Wulbz. De Pembawetgeving voert in die zin geen nieuw element toe. Toch is risicoselectie een zorg voor het kabinet en daarom gaat de invoering van Pemba gepaard met een serie risicoverminderende en compenserende maatregelen. Dit betreft bijvoorbeeld ondersteuning van het wetsvoorstel van Van Boxtel en de premiekwijtscheldingsregeling basispremie WAO. Deze (wets)voorstellen

hebben gemeen dat zij de (veronderstelde) risico's van het in dienst nemen van arbeidsgehandicapten beogen te neutraliseren. Tot slot wordt met de Wet op de Reïntegratie gezocht naar methoden om te bevorderen dat werkgevers, meer dan tot nu toe, arbeidsgehandicapten zullen (re)integreren.

De leden van de CDA-fractie vragen of de resultaten van de tweede ronde van het ZARA-werkgeverspanel vóór de plenaire behandeling op 15 april a.s. bekend zullen zijn.

Op dit moment wordt door de onderzoekers de laatste hand gelegd aan een Rapportage over de meting bij het ZARA-werkgeverspanel in het najaar van 1996. Ook een onderzoeksrapport naar de ervaringen en gedragsreacties van werknemers na privatisering van de Ziektewet is binnenkort gereed. Ik streef ernaar deze rapporten, met beleidsconclusies, in de week vóór de plenaire behandeling in de Eerste Kamer, zij het nog niet in gedrukte vorm, naar u toe te zenden. Hetzelfde geldt voor een kwalitatief onderzoek naar het verzuimbeleid in ondernemingen en een onderzoek naar het ziekteverzuim van hervattende (ex-)arbeidsongeschikten.

De leden van de fractie van het CDA vragen of niet uit de memorie van antwoord moet worden afgeleid dat ook de staatssecretaris inziet dat invoering van de Wet op de reïntegratie per 1 januari 1998 een feitelijke onmogelijkheid is. Is het dan niet verstandig ook Pemba uit te stellen tot bijvoorbeeld 1 juli 1998, zo vragen deze leden.

Het kabinet doet er al het mogelijke aan het wetsvoorstel tijdig – nog voor Prinsjesdag – in te dienen. Thans verkeert de hoofdlijnennotitie terzake in het adviestraject en worden de noodzakelijke voorbereidingen voor concrete omzetting in wetgeving getroffen. Of de datum van 1 januari wordt gehaald is uiteraard mede afhankelijk van de voortgang in het adviestraject en de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. In ieder geval overweegt het kabinet niet de invoering van het Pemba-complex uit te stellen, mocht 1 januari onverhoopt niet gehaald worden. Praktisch is het niet goed mogelijk de wijzigingen van Pemba in de loop van een jaar door te voeren, gelet op de zeer drastische wijzigingen in premiestellingen en dergelijke die hiervan halverwege het jaar het gevolg zouden zijn, en beleidsmatig bestaat er ook geen noodzaak tot uitstel van Pemba.

De leden van de CDA-fractie vragen of ik de uitspraak dat oudere werknemers een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico hebben dan jongere werknemers met enige gegevens kan onderbouwen. Aan welke categorie ouderen wordt bijvoorbeeld gedacht, gelet ook op de beperkte aantallen ouderen die nog in het arbeidsproces zijn, willen deze leden weten. Tevens vragen deze leden of de oplopende aantallen geheel of gedeeltelijk arbeidsongeschikten nu juist niet in een andere richting wijzen. Hoe ligt de verhouding oudere werknemers ten opzichte van laagbetaalden en laagopgeleiden die eveneens een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico hebben, vragen deze leden tenslotte.

In onderstaande tabel worden de invalideringskansen per persoon naar leeftijdsklasse weergegeven.

Tabel 2: Invalideringskansen per persoon naar leeftijd (1996)

	Instroomkansen 1996 per leeftijdsklasse					Totaal
	<25	25-35	35-45	45-55	>55	
Mannen	0,2%	0,6%	1,1%	1,5%	2,2%	1,0%
Vrouwen	0,5%	1,4%	1,8%	2,4%	2,8%	1,5%

Uit de tabel blijkt dat de kans om in de WAO in te stromen toeneemt naarmate men ouder wordt. De invalideringskans drukt de kans uit dat iemand uit de desbetreffende leeftijdsgroep in de WAO komt. Bij mannen loopt deze kans op van 0,2% in de leeftijdsklasse t/m 25 jaar naar 2,2% in de leeftijdsklasse boven de 55 jaar. Bij vrouwen loopt deze kans op van 0,5% naar 2,8%.

De vraag of oplopende aantallen geheel of gedeeltelijk arbeidsgeschikten in een andere richting wijst moet ik daarom ontkennend beantwoorden. Ik neem, gelet op de vraagstelling, daarbij aan dat de leden van de CDA-fractie hierbij het oog hebben op *arbeidsongeschikten* en dat zij veronderstellen dat jongeren een hogere invalideringskans hebben dan ouderen. Wat de ontwikkeling op de wat langere termijn betreft houdt het kabinet er rekening mee dat juist als gevolg van het gemiddeld ouder worden van de beroepsbevolking de invalideringskansen toenemen waardoor er een opwaarts effect op het arbeidsongeschiktheidsvolume zal zijn.

Uit onderstaande tabel blijkt ten slotte niet dat ouderen vaker tot de categorie laagbetaalden behoren. Het tegendeel is het geval. Ik beschik thans niet over indicaties dat de instroom in de WAO voor ouderen met name vanuit de lagere inkomenscategorieën plaatsvindt.

Tabel 3: Verdeling jaarloon van werknemers naar leeftijd

leeftijd	bruto jaarloon in gulden						
	<30 000	30 000-40 000	40 000-50 000	50 000- 60 000	60 000-70 000	>70 000	
16-24	67%	22%	9%	2%	0%	0%	100%
25-34	21%	21%	28%	17%	7%	6%	100%
35-44	24%	10%	16%	20%	12%	18%	100%
45-54	23%	9%	14%	17%	12%	25%	100%
55-64	26%	9%	15%	15%	10%	25%	100%

De leden van de CDA-fractie vragen of de huidige premieberekening, gelet op de minder gunstige volumeontwikkeling, niet betekent dat de premielasten naar de toekomst worden verschoven.

Wellicht is hier sprake van een misverstand. De premieberekeningen die ik in het kader van dit wetsvoorstel heb gepresenteerd gelden als een prognose op basis van de huidige inzichten. Daarbij zijn de volumecijfers over de periode 1993/1995 gehanteerd. Daarvan is een lastendekkende premie afgeleid. Na inwerkingtreding van Pemba zullen de premies op basis van de dan geldende inzichten feitelijk worden vastgesteld, uiteraard eveneens op lastendekkend niveau. Afhankelijk van de feitelijke volumeontwikkeling kunnen de premies die jaarlijks worden vastgesteld naar boven of naar beneden afwijken van de thans gehanteerde prognoses. In geen geval worden lasten doorgeschoven naar de toekomst.

Bij tegenvallende volume-ontwikkelingen zullen alle ondernemingen meer WAO-premie moeten betalen. Is het gevaar van een opwaartse druk op het eigenrisicodragen hierdoor niet volop aanwezig, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Kennelijk is de vraagstelling gebaseerd op de verwachting dat bij tegenvallende volume-ontwikkelingen ondernemingen in het publieke bestel die niet verantwoordelijk zijn voor een tegenvallende volume-ontwikkeling, doch aan de financiering daarvan wel een bijdrage moeten leveren, geneigd zullen zijn eigenrisicodragers te worden.

Het kabinet deelt die verwachting niet. Dit kan als volgt worden toegelicht. Na invoering van Pemba bestaat de publieke WAO-premie uit een gedifferentieerd deel en een uniform basisdeel.

Het systeem van premiedifferentiatie is zodanig vormgegeven dat werkgevers, wat betreft de lasten van de eerste vijf jaar arbeidsongeschiktheid, een premie betalen die nauw samenhangt met het eigen arbeidsongeschiktheidsrisico van de onderneming. Men betaalt als het ware in beginsel slechts de eigen arbeidsongeschiktheidslasten. Ondernemingen met een gunstig arbeidsongeschiktheidsrisico gaan bij een tegenvallende volume-ontwikkeling niet meer premie betalen. De premieopslag of -korting voor een individuele werkgever bepaalt immers de hoogte van de gedifferentieerde premie. Deze opslag of korting wordt afgeleid van het verschil tussen het individuele arbeidsongeschiktheidsrisico en het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico. Bij een tegenvallende volumeontwikkeling nemen weliswaar het gemiddelde arbeidsongeschiktheidsrisico en de gemiddelde premie toe maar wordt, bij een gelijkblijvend individueel arbeidsongeschiktheidsrisico, de premiekorting ook groter. Dit betekent dat een bedrijf met een gelijkblijvend gunstig risico dezelfde premie blijft betalen. Van een tegenvallende volumeontwikkeling gaat dus als zodanig geen opwaarts effect voor gunstige risico's uit om eigenrisicodragers te worden.

De lasten van de arbeidsongeschiktheid, voorzover die langer duurt dan vijf jaar, worden gefinancierd door middel van een landelijke basispremie. Deze premie is verschuldigd door zowel ondernemers die in het publieke bestel zijn gebleven als ondernemers die eigenrisicodragers zijn geworden. Ten aanzien van deze lasten is dus sprake van volkomen verevening. Ondernemingen die niet verantwoordelijk zijn voor stijgende arbeidsongeschiktheidsuitgaven betalen hier wel volledig aan de financiering van de lasten mee. Dit kan echter niet ontlopen worden door eigenrisicodragers te worden omdat men, net als het omslaglid, hoe dan ook de landelijke basispremie betaalt.

De leden van de fractie van het CDA trekken de stelling in twijfel of eigenrisicodragers een aantrekkelijke optie kan zijn los van de premieverschillen, maar op grond van andere overwegingen. In het publieke stelsel zijn solidaire elementen ingebouwd, terwijl het bij eigenrisicodragers ieder voor zich is, zo stellen deze leden.

De leden van de fractie van het CDA miskennen dat ook bij eigenrisicodragers voor de meeste bedrijven solidariteitselementen een rol blijven spelen. Eigenrisicodragers die zich verzekeren wapenen zich tegen onvoorzienbare pieken in arbeidsongeschiktheidsclaims. Daarbij zijn ook vereveningselementen in het geding. Alleen zeer grote bedrijven kunnen dit risico zelf dragen. Dit wetsvoorstel geeft een andere, en meer eigentijdse invulling aan het begrip solidariteit. In de toekomst zal het niet langer mogelijk zijn voor een bedrijf om een slecht sociaal beleid te voeren op kosten van andere bedrijven, die zich op dit punt wél inspannen. Dit wetsvoorstel maakt een meer herkenbare solidariteit met een sterk appèl op de eigen verantwoordelijkheid mogelijk.

De leden van de fractie van het CDA vragen of bij een optimalisering van het concurrentiemechanisme kan worden gegarandeerd dat deze nooit ten koste van de werknemer kan gaan.

De rechten van de werknemer worden in dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Onverschillig wat het effect van het concurrentiemechanisme is, kan de werknemer op basis van de wet, onder dezelfde voorwaarden, aanspraak blijven maken op uitkeringen en voorzieningen waarin krachtens de huidige arbeidsongeschiktheidsregelingen wordt voorzien.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave