

De valkuil der sociale zekerheid

PROF. DR. B. M. S. VAN PRAAG – PROF. DRS. V. HALBERSTADT
DRS. H. EMANUEL*

Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid vormt in veler ogen een belangrijke belemmering voor herstel van de economische groei. Echter, het inzicht in de wijze waarop het sociale-zekerheidsstelsel economische keuzebeslissingen beïnvloedt is nog slechts gebrekkig. In dit artikel trachten de auteurs het inzicht in de werking van het sociale-zekerheidsstelsel te verdiepen door de contouren te schetsen van een analytisch model dat belangrijke elementen van een sociale-zekerheidsregeling voor werknemers in de economische theorie integreert. Volgens de auteurs kan op die manier een beeld worden verkregen van het verloop van het afkalfingsproces van de werkgelegenheid in Nederland. Het is niet denkbeeldig dat het sociale-zekerheidsstelsel daarbij als „valkuil“ fungeert. Pas wanneer er voldoende inzicht is in de samenhangen die dit proces bepalen, kunnen effectieve beleidsinstrumenten ontwikkeld worden om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Zij pleiten daarom voor verder analytisch en empirisch onderzoek naar de werking van een stelsel van sociale zekerheid in de economie.

1. Inleiding

In dit tijdsgewricht past de econoom bescheidenheid. Oude stellingen blijken niet meer juist te zijn, van nieuwe wordt de geldigheid betwist. Dit is niet alleen spijtig vanuit wetenschappelijk oogpunt. Immers, als er geen of onvoldoende inzicht is in samenhangen, valt moeilijk in te zien welke beleidsinstrumenten ontwikkeld moeten worden en hoe deze kunnen worden aangewend om bepaalde ontwikkelingen ten goede bij te stellen. Gegeven de noodzaak om belangrijke delen van de economische theorie opnieuw te doordenken, lijkt het raadzaam in navolging van de grondleggers van de economie intensief gebruik te maken van micro-economische noties.

Naast instrumentele gebreken van een groot gedeelte der huidige macro-economische theorie, zijn er ook belangrijke inhoudelijke leemten. Wij denken hierbij met name aan de rol van het sociale-zekerheidsstelsel, waarover nog weinig economische theorie is geformuleerd. In het verleden werd dit slechts door weinigen als een bezwaar gevoeld¹⁾. De omvang van deze regelingen, tot uitdrukking komend in het percentage van het nationaal inkomen dat wordt herverdeeld, was immers relatief klein. In de laatste decennia is deze omvang niet slechts in ons land sterk gegroeid, maar ook elders (zie tabel 1).

Tabel 1. Uitgaven voor sociale zekerheid in procenten van het bruto nationaal produkt in vijf landen, 1963–1977 a)

	1963	1966	1971	1974	1977
Bondsrepubliek Duitsland...	16,9	18,4	18,8	22,5	26,5
Nederland	14,4	16,9	21,5	24,7	28,4
Verenigde Staten	6,8	7,7	11,1	12,1	13,7
Verenigd Koninkrijk	11,1	12,3	13,5	14,1	17,1
Zweden	12,2	14,5	20,6	24,4	30,7

a) Regelingen voor ouderdomspensioenen, weduwen, wezen, arbeidsongeschiktheid, ziekte, werkloosheid en bijstand.

Bron: *Social security in Europe: the impact of an aging population*. An information paper prepared for use by the special committee on aging, US Senate, US Government Printing Office, Washington, december 1981.

Deze toename van het beslag ten behoeve van inkomensoverdrachten is onrustbarend wanneer zij onverwacht is en onbeheersbaar blijkt. Indien er ook nog aanwijzingen zijn dat het vigerende stelsel wellicht de economische groei, en daarmee de

omvang van de werkgelegenheid, zodanig belemmert of negatief beïnvloedt dat het aantal gedwongen inactieven, onaanvaardbaar en onbetaalbaar groot wordt (zie tabel 2), dan is er alle reden om het sociale-zekerheidsstelsel aan een kritische beschouwing te onderwerpen en de integratie in de economische theorie met kracht ter hand te nemen²⁾.

Tabel 2. Ontvangers van uitkeringen in procenten van het aantal inkomenstrekkers in de marktsector, 1963–1982

1963	1973	1977	1980	1982
39	58	75	80	89

Bron: Sociaal-Economische Raad.

In dit artikel zullen wij na een korte beschouwing over het vigerende Nederlandse stelsel trachten een voorzet te geven tot inpassing van het sociale-zekerheidsblok in een economische theorie. Wij richten ons daarbij op de mechanismen die gelden in de marktsector van de economie, al kunnen voor de niet-marktsector vermoedelijk analoge verbanden worden geschetst. Op basis van simulatiestudie zullen dan enige uitspraken worden gedaan over de houdbaarheid van het systeem op langere termijn. Ten slotte bezien wij de Nederlandse situatie. Het te presenteren model is in hoge mate een stilering van de werkelijkheid. De daaruit te trekken conclusies hebben onzes inziens niettemin relevantie voor de te voeren economische politiek.

* Prof. dr. B. M. S. van Praag en prof. drs. V. Halberstadt zijn verbonden aan het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden. Drs. H. Emanuel is Secretaris Financiële en Economische Zaken van de Sociale Verzekeringsraad (Zoetermeer). Dit artikel is geschreven à titre personnel. De auteurs zijn drs. K. P. Goudswaard, drs. A. J. M. Hagenaars en drs. W. P. M. M. van de Ven erkentelijk voor hun kritische opmerkingen.

1) V. Halberstadt, Naar een *economische theorie van de publieke sector*, Oratie, Leiden, 1976.

2) V. Halberstadt, R. H. Haveman, B. L. Wolfe en K. P. Goudswaard, *Inefficiencies in public transfer policies in western industrialized democracies*, paper presented at the 38th Congress of the International Institute of Public Finance (Kopenhagen, 23–26 augustus 1982), Leyden/Madison, 1982.

2. Het sociale-zekerheidsstelsel

Een individu verzekert zich tegen calamiteiten op het voorkomen waarvan hij geen invloed kan uitoefenen. Indien de verzekerde het risico zelf kan beïnvloeden, wordt dit verschijnsel in de internationale literatuur vaak aangeduid als „moral hazard”, wellicht het beste te vertalen met „moreel risico”. Extreme gevallen zijn het plegen van zelfmoord om de uitkering van de levensverzekering aan de erven te doen toekomen, of het in brand steken van het woonhuis om de verzekeringspenningen te incasseren. Minder extreme gevallen zijn het roekeloos autorijden, het gemakkelijk naar de medische specialist gaan enz.

In het geval dat „moreel risico” veelvuldig voorkomt is verzekering op basis van vrijwilligheid op lange termijn commercieel niet goed mogelijk, tenzij de mate van risico-aversie zeer groot is of het risicoverhogend gedrag kan worden gepareerd door een adequate premiedifferentiatie. Immers, het riskante gedrag van sommige verzekerden verhoogt de totale schade en dus de vereiste premie-opbrengst. Indien het niet mogelijk is de riskante personen te identificeren en hen of wel uit te sluiten, of hun een passende hogere premie op te leggen, impliceert het gedrag van sommigen een premieverhoging voor allen. In de commerciële sfeer kan dit leiden tot heroverweging door de verzekerden van het nut van de verzekering. Een aantal hunner zal dan besluiten dat het voordeliger is het risico zelf te dragen of elders onder te brengen. Het afvallen van deze verzekerden leidt tot een premieverhoging voor de overblijvers. Dit proces kan zich blijven herhalen.

Verzekeringsconstructies waarbij „moreel risico” niet goed (via risicodifferentiatie) kan worden geïdentificeerd c.q. uitgesloten, zijn geen verzekering in eigenlijke zin; ze zijn naar hun aard instabiel.

Wanneer we het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel bezien, blijken vele regelingen op deze grond niet als een verzekering in eigenlijke zin te kunnen worden gekwalificeerd. Goed beschouwd zijn slechts de Algemene ouderdomswet (AOW) en de Algemene weduwen- en wezenwet (AWW) als echte verzekeringen te zien. Men kan immers het tijdstip waarop men 65 wordt, noch (doorgaans) het overlijden van de levenspartner of ouder beïnvloeden. Er kan ook geen twijfel over bestaan, dat de overige sociale-zekerheidsregelingen op vrijwillige basis moeilijk zouden kunnen bestaan. Een gedwongen en collectieve deelneming is noodzakelijk. Het wegwijnen van de *vrijwillige* ziekenfondsverzekering is een voorbeeld van het hierboven geschetste afkalvingsproces 3).

In Nederland vindt de financiering van de sociale verzekeringen in engere zin, d.w.z. exclusief pensioenverzekeringen, plaats via een *omslagstelsel*. Daardoor bestaat er oppervlakkig gezien via de premiebetaling een gelijkenis met het commerciële verzekeringssysteem. De premies worden ten onzent betaald in variërende verhoudingen door werkgevers en werknemers. Een tweede bron zijn de *algemene middelen*, dat wil zeggen financiering als deel van de publieke uitgaven ten laste van de rijksbegroting. Volledigheidshalve noemen wij nog een alternatief financieringssysteem: het *kapitaaldekkingstelsel*. Op de voor- en nadelen van dit systeem zullen wij hier niet ingaan omdat het in Nederland in de sociale verzekeringen geen rol speelt. Bovendien moet het op dit moment uitgesloten worden geacht dat het zou worden geïntroduceerd, al was het alleen maar vanwege de aanzienlijke bedragen die voor de initiële kapitaalvorming nodig zouden zijn en de tijd die daarmee gemoeid is.

3. Het begrip arbeidsgeschiktheid in economische zin

Het merendeel van de regelingen met betrekking tot sociale zekerheid heeft als voornaamste doelstelling het garanderen van een adequate levensstandaard voor diegenen die daartoe onvoldoende primair inkomen kunnen verwerven. Wij zullen ons hier beperken tot de regelingen die de werknemers beschermen tegen ziekte (ZW), arbeidsongeschiktheid (WAO), en werkloosheid (WW), hoewel het grootste gedeelte van het volgende *mutatis mutandis* gelding heeft voor andere regelingen van sociale zekerheid.

Bij deze drie regelingen is de gedekte calamiteit niet homogeen in de zin dat de gebeurtenis zich al of niet voordoet. Het gaat om

meer of minder ziek, meer of minder arbeidsongeschikt (respectievelijk de perceptie daarvan door betrokkenen). Ook werkloosheid is het resultaat van een afweging door de werkgever, die daarbij rekening heeft te houden met de opstelling van de vakbeweging en het Gewestelijk Arbeidsbureau. Sommigen komen eerder voor ontslag in aanmerking en anderen zitten als het ware op de wip en worden slechts als laatsten ontslagen. De meetlat voor de ernst van bedoelde calamiteiten is dus niet een tweepuntuschaal, zoals de wetstekst suggereert, maar eerder een continuüm 4).

Is binnen elke wet de calamiteit niet in een zwart-wit-schema te karakteriseren, in feite geldt dit ook tussen de wetten. Vooral het verschil tussen „ziek” en „arbeidsongeschikt in de zin der WAO” is dit evident; het gaat hierbij in de Nederlandse institutionele verhoudingen slechts om het al of niet overschrijden van de termijn van één jaar. Het is echter ook bekend dat het onderscheid tussen arbeidsongeschikt worden verklaard en regulier ontslag om andere redenen dan produktiviteitstekort veelal een fictie is, waarbij de gunstiger voorwaarden van de WAO doorslaggevend kunnen zijn. Er is derhalve sprake van een „moreel risico”.

Deze overwegingen brengen ons tot de conclusie dat weliswaar op juridisch-medische gronden kan worden gestreefd naar de definitie van afzonderlijke calamiteiten, maar dat op economische en gedragswetenschappelijke gronden de calamiteiten beter samen kunnen worden genomen onder het begrip „niet arbeidsgeschikt in economische zin” 5), en dat dit begrip op een continuüm van meer en minder ernstig dient te worden gemeten.

Zijn er objectieve maatstaven om de mate van arbeidsgeschiktheid c.q. het ontbreken daarvan te meten? Het antwoord hierop moet ontkennend zijn. In het algemeen spelen bij de uitspraak of een werknemer al dan niet arbeidsgeschikt is (in economische zin) twee partijen een belangrijke rol: de werkgever en de werknemer.

Voor de *werkgever* (het bedrijf) is de „arbeidsgeschiktheid” in hoofdzaak een economische kwestie, waarbij de opbrengst van het marginale produkt per werknemer wordt afgewogen tegen het verschuldigde loon (inclusief secundaire arbeidsvoorwaarden). Indien deze verhouding negatief uitvalt is de werknemer voor het bedrijf niet aantrekkelijk om in dienst te nemen of te houden. Het gaat hierbij dus om drie aspecten: de arbeidsproduktiviteit, de afzetprijs per eenheid produkt, en de arbeidskosten. Wanneer een jonge en/of goed geschoolde werknemer voor f. 500 per week 50 eenheden maakt, en de slecht geschoolde werknemer voor f. 250 per week 20 eenheden, is de werknemer met het lage loon in feite toch duurder dan de hoogbeloonde. Het arbeidsgeschiktheids criterium voor de werkgever is dus de waarde van

$$y = \frac{\text{marginale arbeidsproduktiviteit} \times \text{afzetprijs per eenheid produkt}}{\text{arbeidskosten per tijdseenheid}} \quad (1)$$

Wij noemen y de *arbeidsefficiency*. Zolang y groter is dan 1, boekt het bedrijf een winst op de werknemer, wanneer y daalt beneden 1 wordt een verlies geleden. Modelmatig ligt hier dus de maat van „arbeidsgeschiktheid”. Iemand met een hoge y is zeer arbeidsgeschikt, iemand met een y omtrent 1 is marginaal arbeidsgeschikt, en iemand met een y dicht bij 0 is duidelijk niet arbeidsgeschikt.

In de praktijk worden modellen minder heet gegeten dan ze worden opgediend. In de geïndustrialiseerde wereld wordt door het bedrijf vaak een belangrijke hoeveelheid kapitaal in de werknemer geïnvesteerd in de vorm van leertijd, bedrijfsscholing enz. De aan een werknemer toegekende waarde wordt dan niet per tijdstip, maar over een langere periode bezien.

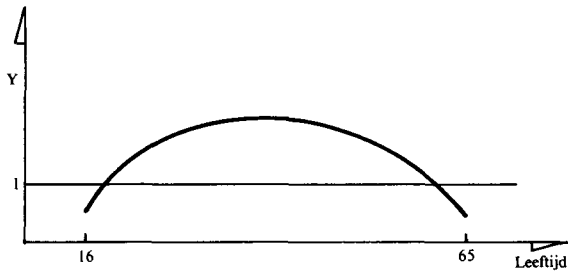
Indien de verwachte waarde van y over de hele periode genomen (en eventueel rekening houdend met een of ander disconte-

3) W. P. M. M. van de Ven, Ziektenfonds- versus particuliere verzekeringen in de gezondheidszorg (I: Een vergelijking van de kosten; II: Enkele recente ontwikkelingen), *ESB*, 3 en 10 juni 1981, blz. 524-530 en blz. 552-557. Bij de vrijwillige ziekenfondsverzekering speelt naast de problematiek van de „moral hazard” ook nog negatieve autoselectie een rol.

4) Wij verwijzen hiervoor ook naar recente bevindingen in het Determinanten Arbeidsongeschiktheids Onderzoek; zie bij voorbeeld L. Aarts, H. Bruinsma en Ph. de Jong, Arbeidscapaciteit van WAO-toetreders, *ESB*, 11 augustus 1982, blz. 828-829.

5) In Engelstalige publikaties spreken wij van „non-employable”.

Figuur 1. Arbeidsefficiency over het werkzame leven



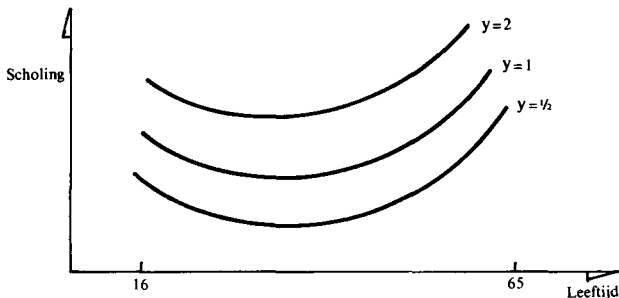
ringsmechanisme) groter is dan één, zal men een tijdelijke waarde kleiner dan één voor lief nemen. Ook kunnen op grond van ethische of juridische motieven sommige werknemers die hun loon niet meer „waard” zijn, toch in dienst worden gehouden. Voor sommige bedrijven die met minder dan maximale winst tevreden zijn, zal de „ontslaggrens” lager liggen dan één. De onmogelijkheid om te werken met een blijvend verlies zal echter altijd leiden tot toetsing van y aan een of andere kritische waarde. Bedacht moet overigens worden dat y lang niet altijd goed meetbaar is. Wij praten hier dus over globale tendenties.

De vraag wie het eerst voor ontslag in aanmerking komt is niet altijd gemakkelijk te beantwoorden. In het algemeen zal de marginale arbeidsproductiviteit variëren, waarbij meer scholing meer produktiviteit impliceert en de produktiviteit in beginsel een ééntoppige functie van de leeftijd en/of ervaring zal zijn (zie figuur 1). Theoretisch lijkt het mogelijk dat de variatie in de teller van y juist wordt gecompenseerd door een gelijksoortige variatie in de noemer met als gevolg dat y constant blijft.

In een volledig vrije arbeidsmarkt waar elke beloningsvoet bilateraal wordt overeengekomen tussen werkgever en werknemer zou deze theoretische mogelijkheid de realiteit zijn. Immers, op zo'n markt is niet het arbeidsuur de eenheid van ruil maar de produktieve capaciteit om één extra eenheid produkt te maken. De prijs daarvan is: loon per tijdseenheid/marginaal produkt = $1/y$. Bij volledige concurrentie op de arbeidsmarkt zou deze prijs worden genivelleerd, dat wil zeggen y voor elke werknemer gelijk zijn. Het beloningsprofiel zou dan precies het produktiviteitsprofiel weerspiegelen. Hoewel het inderdaad zo is dat het loon afhankelijk is van scholing en leeftijd (en nog vele andere variabelen) en dus de trend van de arbeidsproductiviteit enigszins weerspiegelt, zal deze correlatie nooit exact gelijk zijn aan het produktiviteitsprofiel. Onze beloningsstructuren zijn immers in belangrijke mate gefixeerd over de tijd en per bedrijfstak onder invloed van de oligopolistische markt vorm die de arbeidsmarkt nu eenmaal veelal kenmerkt.

Indien zowel de marginale produktiviteit als het loon afhankelijk zijn van een aantal variabelen, bij voorbeeld leeftijd en opleiding, dan volgt hieruit dat ook de arbeidsefficiency y een functie is van leeftijd en opleiding en dat de afhankelijke beroepsbevolking valt in te delen in klassen met gelijke arbeidsefficiency, zoals aangegeven door de punten op een zelfde curve in figuur 2.

Figuur 2. Indeling van de beroepsbevolking naar arbeidsefficiency



De curves in figuur 2 geven categorieën werknemers met gelijke efficiency aan. In dit model leidt een lagere leeftijd tot minder efficiency (gebrek aan ervaring), die door meer scholing kan worden gecompenseerd. Bij hogere leeftijd gaat de efficiency wederom dalen, maar ze kan worden gecompenseerd door meer scholing. Stel dat curve 1 overeenkomt met het niveau $y = 1$, dan betekent dit dat de werknemers onder dit niveau „niet arbeids-

geschikt” (in economische zin) zijn en die erboven arbeidsgeschikt. We zien dus dat het systeem kan leiden tot een structurele niet-arbeidsgeschiktheid.

Deze niet-arbeidsgeschiktheid kan in alle scholingstypen en leeftijden voorkomen; de specifieke grens tussen arbeidsgeschikt of niet wordt bepaald door het verloop van het produktiviteitsprofiel, het beloningsprofiel en het afzetprijsniveau. Daar deze afhangen van de stand der techniek, de kapitaalvoorraad, arbeidsmarkt, de beloningsstructuur en de vraag naar produkten, is dus de bepaling van wie „arbeidsgeschikt” is afhankelijk van deze factoren en veranderlijk in de tijd. Uiteraard zal iemand met een produktiviteit gelijk aan nul of oneindig hoge looneisen altijd „niet-arbeidsgeschikt” zijn. Voor de brede middenmoot geldt echter dat een bepaalde categorie werknemers bij lage beloningseisen altijd „arbeidsgeschikt” is, terwijl men zich door opdriving van de beloningseisen uit de markt kan prijzen.

En hiermee komen wij dus op de rol van de werknemer. In zoverre als de werknemer zijn eigen arbeidsefficiency kan beïnvloeden, kan hij zijn arbeidsgeschiktheid verlagen. Ook voor de aanbieder van arbeid ontstaat er dan een keuze probleem: hij kan uit een scala van (arbeid, inkomen)-constellaties de voor hem optimale kiezen. Het staat wel vast dat bij deze alternatieven de constellatie van „geen werk, wél uitkering” een reëel alternatief kan zijn dat aantrekkelijker wordt naarmate de andere voorhanden zijnde alternatieven minder aantrekkelijk lijken, c.q. het verschil tussen loon en uitkering geringer wordt. Niet-economische factoren zoals arbeidsbeleving en arbeidsethos zullen de afweging mede beïnvloeden. Bovendien zijn er collectieve invloeden via de vakbeweging 6).

4. Een dynamisch model

In deze paragraaf zullen we proberen enkele belangrijke elementen van een sociale-zekerheidsregeling voor werknemers in een economische theorie te integreren 7). Als uitvloeisel van het voorgaande betoog, waarin wij het begrip arbeidsgeschiktheid in economische zin introduceerden, hebben wij hier een algemene loondervingsverzekering zonder differentiatie naar oorzaken in gedachten. Het voorgaande betoog, waarin getracht is duidelijk te maken dat de diverse loondervingsrisico's moeilijk van elkaar te onderscheiden zijn, rechtvaardigt deze vereenvoudiging.

Het werken met een kwantitatief gespecificeerd model heeft voor- en nadelen. Enerzijds is het mogelijk een vrij complexe materie met vele variabelen en eventueel wederzijdse afhankelijkheden nauwkeurig te beschrijven en te analyseren. Anderzijds dient men te bedenken dat het model niet meer dan een gestyleerde benadering van de werkelijkheid is. Daarbij wordt van alle niet expliciet opgenomen variabelen (bij voorbeeld het prijsniveau) en verbanden stilzwijgend aangenomen dat ze constant zijn of wel geen invloed hebben op de modelvariabelen. Bovendien zijn de wel erkende relaties slechts benaderenderwijs beschreven. Indien nog te schatten parameters en coëfficiënten niet op geschatte waarden zijn vastgeprikt, kan een model slechts een kwalitatief hulpmiddel zijn. Niettemin menen wij dat de werking van dit model relevant is voor het doorgronden van processen in onze economische werkelijkheid.

Wanneer we uitgaan van het bestaan van gefixeerde belonings-

6) In de hierboven ontwikkelde gedachten is nog geen plaats gegeven aan het uitvoeringsapparaat, zoals het Arbeidsbureau dat de ontslagvergunning moet geven, bedrijfsverenigingen die ziektegevallen controleren, en de GMD die arbeidsongeschiktheidsverklaringen moet afgeven. Hoewel wij het belang van deze instanties voor de toetsing van individuele gevallen niet ontkennen, menen wij toch dat de algemene criteria voor het uitvoeren van deze legitimerende handelingen en de evolutie van deze criteria in de tijd slechts zijdelings beïnvloed kunnen worden door de uitvoeringsinstanties. Wij zullen ons in het volgende mede wegens de plaatsruimte tot de essentie beperken en daarom geen aandacht geven aan de mogelijke beslissingsruimte van uitvoeringsorganisaties.

7) Een gedetailleerde beschrijving vindt men in B. M. S. van Praag en H. Emanuel, *On the concept of non-employability with respect to a non-homogeneous labor force*, Center for Research in Public Economics, Report 81.16, Leiden, 1981. Het daarin beschreven model is een uitwerking van het model in B. M. S. van Praag en V. Halberstadt, *Towards an economic theory of non-employability. A first approach*, in: Karl W. Roskamp (red.), *Public choice and public finance*, Proceedings of the 34th Congress of the International Institute of Public Finance (Hamburg 1978), Parijs, 1980, blz. 211-221.

patronen en met name van een wettelijk minimumloon, betekent dit dat werkers met een zeer lage produktiviteit hun loon niet „waard” zijn. Dat wil zeggen dat er een tendens ontstaat deze mensen te ontslaan. Laten we de klasse van werknemers E noemen, de klasse van „niet-arbeidsgeschikten” U, en laten we aannemen dat de totale loonsom van de werknemers $W(E)$ bedraagt, en de vroegere of bij tewerkstelling te verwachten lonen van de „niet-arbeidsgeschikten” $W(U)$. Deze laatsten krijgen een percentage ψ . bij voorbeeld 80% van dat loon als uitkering, in totaal dus een bedrag $\psi \cdot W(U)$. De verschuldigde premie π op het loon laat zich gemakkelijk berekenen uit de evenwichtsconditie voor het omslagfonds 8). Indien de uitkeringen uit de premieontvangsten dienen te worden betaald, impliceert dit voor elke periode t : $\psi \cdot W(U)_t = \pi_t \cdot W(E)_t$ waaruit de premiehoogte in periode t kan worden afgeleid als

$$\pi_t = \psi \frac{W(U)_t}{W(E)_t} \quad (2)$$

Het is deze simpele rekensom die de basis vormt voor de premievaststelling, en die gemakkelijk kan worden verfijnd om rekening te houden met premie-loongrenzen, minimale uitkeringen enz. De verbinding met het economische systeem wordt nu als volgt gelegd. De premie, die wordt geheven als percentage π op het loon, leidt of wel tot een verhoging van de arbeidskosten voor de werkgever in het geval van een werkgeverspremie, of wel tot een daling van het netto beschikbaar loon bij een werknemersinhouding. Veelal zal een gedeelte of de gehele werknemerspremie worden afgewenteld op de werkgever. Ook kan de werkgever erin slagen de premie op zijn werknemer af te wentelen.

De uiteindelijke drukverdeling van de premieverhoging hangt af van de relatieve sterkte van partijen op de arbeidsmarkt. Voor onze analyse is die verdeling van belang vanwege zijn mogelijk ongelijke invloed op de arbeidskosten en via deze op de arbeids-efficiency y . Wij zullen hier aannemen dat de premie door de werkgever wordt gedragen. Voor de Nederlandse verhoudingen althans lijkt dat, gezien de ontwikkelingen van de laatste 15 jaar, niet onredelijk.

Een verhoging van de loonkosten met een factor $(1 + \pi)$ leidt nu tot een daling van y met de factor $1/(1 + \pi)$. Stel, bij wijze van voorbeeld, dat $\pi = 50\%$; dat wil zeggen dat de sociale-premiedruk, geheel geheven bij de werkgever, 50% van de bruto-loonsom bedraagt. In dat geval zullen die werknemers in figuur 2 die een $y = 2$ hadden, na invoering van de premie nog slechts een arbeidsefficiency van $y = 4/3$ hebben, terwijl de marginale werknemer met $y=1$ na invoering van de premie op $y = 2/3$ uitkomt.

Een en ander impliceert in figuur 1 dat de „gevarenzone” ($y = 1$) naar boven opschuift, dat wil zeggen dat een groter gedeelte van de beroepsbevolking arbeidsongeschikt wordt. Voor de premievaststellingsformule (2) betekent dit dat E_t kleiner wordt ($E_t > E_{t+1}$) en dus de loonsom $W(E)_t > W(E)_{t+1}$, terwijl U_t groter wordt ($U_{t+1} > U_t$) en dus de hypothetische loonsom van de uitkeringstrekkingen $W(U)_{t+1} > W(U)_t$. Er volgt dan uit (2) dat de premie in het jaar $t+1$ moet worden verhoogd, $\pi_{t+1} > \pi_t$. En daarmee is de cirkel rond. Werkgevers, die zich hadden ingesteld op een premiedruk π_t , gaan hun arbeidsbestand aanpassen aan de nieuwe situatie waarin een hogere produktiviteit vereist is. Een nieuwe verlaging van E_{t+1} naar E_{t+2} en een verhoging van U_{t+1} naar U_{t+2} leidt tot een nieuwe premieverhoging, nieuwe arbeidsuitstoot enz.

Naar onze mening is dit model, hoe gestileerd ook – met name wat betreft onze veronderstelling over het prijsniveau –, een bruikbare afbeelding van een proces dat de Nederlandse economie in de laatste vijftien jaar en ook thans nog in niet onbelangrijke mate beheerst. De vraag rijst dan natuurlijk: waar gaat dit naar toe?

5. Is er evenwicht?

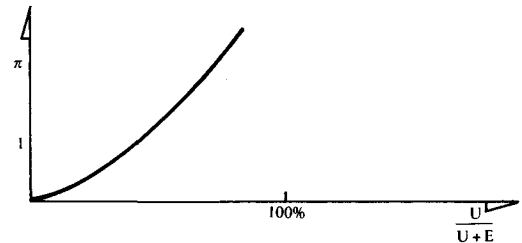
De vraag die ons dient bezig te houden is of dit afkalvingsproces vanzelf stopt, of dat het in principe net zolang doorgaat tot het aantal werkers tot nul is gereduceerd.

In het tweede geval zeggen we dat het systeem „naar nul” con-

vergeert. Dit is wat wij in onze titel hebben aangeduid als de „valkuil” der sociale zekerheid. Op papier lijkt zo’n ontwikkeling vrij irreeel. Indien men echter bedenkt dat de periode-eenheid in dit model één jaar is en zo’n leegloopproces pas na tientallen jaren is gerealiseerd, dan is het heel goed mogelijk dat wij als stervelingen in het jaar 1982 met een tijdshorizon van hooguit tien jaar de lange-termijntendencie helemaal niet zien. Het is ondenkbaar dat zo’n proces zich in realiteit tot het einde toe zal voltrekken, omdat voor die tijd „de wal het schip wel zal keren”, of anders uitgedrukt, omdat de politieke autoriteiten tot stelselwijzigingen zullen overgaan.

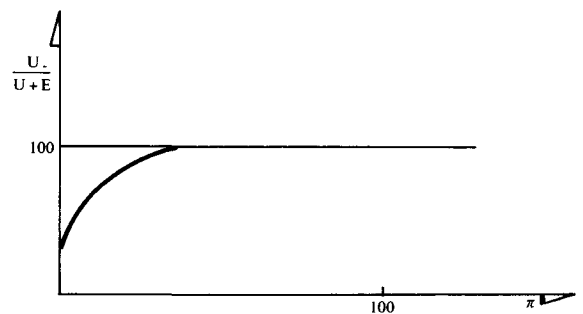
Om meer inzicht in het probleem te krijgen gebruiken we een grafische analyse. Uit vergelijking (2) volgt bij gegeven uitkeringspercentage ψ een eenduidige relatie tussen werkloosheidspercentage $U/(U+E)$ en het premiepercentage π . Dit is in figuur 3 afgebeeld.

Figuur 3. Verband tussen percentage niet-arbeidsgeschiktheid en premiepercentage



Bij een niet-arbeidsgeschiktheid van 0% is de vereiste premie ook 0%. Naarmate de niet-arbeidsgeschiktheid stijgt, stijgt ook het vereiste premiepercentage π . Indien bij voorbeeld iedereen een gelijk loon zou krijgen, zou bij een niet-arbeidsgeschiktheid van 50% de premie reeds gelijk worden aan 100% om het omslagstelsel te laten functioneren. In principe is dus voor π „the sky the limit”. De tweede hierboven geschetste relatie heeft betrekking op het gedrag van ondernemingen die bij stijging van de premie-opslag, en dus van de arbeidskosten, reageren met een reductie van de werkgelegenheid en dus een stijging van de niet-arbeidsgeschiktheid. Dit verband wordt geschetst in figuur 4. Wij merken op dat ook bij een $\pi = 0$ de arbeidskosten zo hoog kunnen zijn dat er een „natuurlijke” niet-arbeidsgeschiktheid is.

Figuur 4. Ondernemersreactie op sociale-lastenstijging

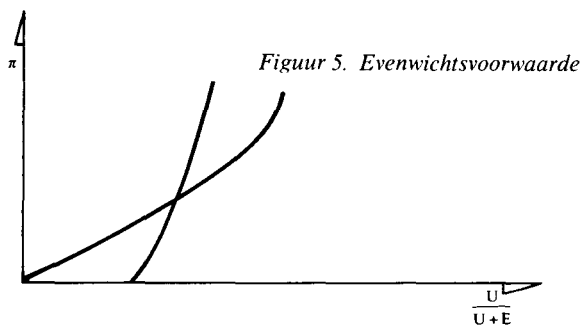


Een situatie van evenwicht (afgezien van de vraag of dit een stabiel evenwicht is) wordt nu bereikt voor de snijpunt(en) van de curven in figuren 3 en 4. Na verwisseling in figuur 4 van de assen is dit na te gaan door figuren 3 en 4 op elkaar te leggen. Dit is gedaan in figuur 5.

In figuur 5 blijkt er één evenwicht te zijn. Het hangt echter van de keuze van de parameter af of er een snijpunt is, en zo ja of bij dat evenwicht de premiehoogte „aanvaardbaar” is, bij voorbeeld bij een $\pi < 50\%$. Uit de grafische analyse blijkt dat zich dan twee situaties kunnen voordoen:

- een evenwicht bij beperkte niet-arbeidsgeschiktheid. Bij elk uitkeringspercentage ψ behoort één uniek premiepercentage π in een stabiele situatie overeen te komen. Bovendien blijkt bij dit duurzame evenwicht het aantal „niet-arbeidsgeschik-

8) Wij zien af van de complicaties die ontstaan als deze evenwichtseis in zekere mate wordt losgelaten.



Figuur 5. Evenwichtsvoorwaarde

ten" U stabiel geworden te zijn. Wij komen zo tot de vrij uithutsende bevinding dat op lange termijn (onder *ceteris paribus* condities) met de vaststelling van het uitkeringspercentage ψ van b.v. 80%) mede het niet-arbeidsgeschiktheidsniveau van de lange-termijnsituatie wordt bepaald. Tevens volgt als resultante van beide dan de premiehoogte in de evenwichtssituatie;

- een tweede mogelijkheid is dat het systeem inderdaad leidt tot nul-convergentie, dat wil zeggen dat het systeem geen natuurlijk evenwicht heeft. Het zou kunnen dat de huidige constellatie in Nederland inderdaad in deze tweede situatie verkeert. Dat wil zeggen dat als het stelsel niet wordt veranderd, het aantal uitkeringsgerechtigden steeds groter zal worden. De keuze van het uitkeringspercentage π blijkt van eminent belang. Er schijnt een kritieke waarde te zijn van ψ waarboven het systeem nog slechts naar nul kan convergeren. Een en ander is echter afhankelijk van de krachtsverhouding tussen werkgevers en werknemers (en hun organisaties) en de wederzijdse afwentelingsmogelijkheden.

Eerst in aanmerking komende mogelijkheden om het systeem te wijzigen zijn:

- a. verhoging van de produktiviteit per werknemer;
- b. een verlaging van de uitkeringspercentages, of meer algemeen het loslaten de relatie tussen uitkering en laatstgenoten loon;
- c. een revisie van de verstarde beloningsprofielen in onze samenleving zodat de produktiviteit van de betrokkenen beter in de lonen weerspiegeld wordt;
- d. premiedifferentiatie over de bedrijfstakken conform de gelopen risico's;
- e. het zoeken naar andere premiegrondslagen dan slechts de loonsom kan wellicht ook een bijdrage vormen. Een mogelijk alternatief is bij voorbeeld de suggestie van Douben de sociale premies te heffen over de toegevoegde waarde 9).

Het is echter niet „of/of” maar „en/en”; combinaties van verscheidene instrumenten leiden tot een krachtiger en doelmatiger instrumentarium.

6. Additionele opmerkingen

In deze paragraaf bezien we kort nog drie andere punten. In de eerste plaats de rol van de kapitaalvoorraad (K). Volgens de traditionele theorie leidt kapitaalvergroting tot een stijging van ieders arbeidsefficiëntie y . Wij kunnen dus verwachten dat de draagkracht van het systeem bij hogere K ook bestand is tegen een hogere uitkeringsratio. Dit impliceert dat investeringen met kracht bevorderd moeten worden (we laten hier het tijdelijke keynesiaanse effect van de vraagvergroting buiten beschouwing).

Helaas is de reactie in het ondernemersgedrag bij oplopende loonkosten (door premieverhoging) ambivalent. Immers, als de prijsverhouding van kapitaal en arbeid zich wijzigt ten gunste van de factor arbeid, zal een substitutie-effect ten gunste van kapitaal optreden; er is echter ook een direct inkomenseffect. Als de winst en speciaal de winstmarge daalt door een stijgend loonkostenbeslag, leidt dit tot minder financiële ruimte voor investeringen en zwakkere neiging daartoe. Per saldo kan de premiestijging zeer wel tot een daling van de kapitaalvoorraad aanleiding geven. Gebeurt dat dan is een daling van de arbeidsproductiviteit en dus van de arbeidsefficiëntie het gevolg, wat op haar beurt weer leidt tot verdere arbeidsuitstoot.

In het door ons besproken model is eenvoudigheidshalve verondersteld dat de kapitaalvoorraad constant is. Voor de lange termijn is dit niet realistisch. Aan een endogenisering van de kapitaalvoorraad hebben wij ons echter nog niet gewaagd. Voor de

curve in figuur 3 betekent een stijging van de kapitaalvoorraad dat bij elk uitkeringspercentage de evenwichtspremie en het niet-arbeidsgeschiktheidspercentage lager zullen gaan uitvallen. Dit impliceert met name dat een hogere kapitaalvoorraad de waarschijnlijkheid van nul-convergentie verlaagt.

Een tweede methode om de arbeidsproductiviteit te verhogen staat in de literatuur bekend als technologische ontwikkeling en in het politiek taalgebruik als *innovatie*. In zoverre innovatie gezien kan worden als een investering in immaterieel kapitaal is er geen principieel verschil tussen kapitaalinvestering en innovatie.

Een laatste aspect is de betekenis van het sociale-zekerheidsstelsel in het keynesiaanse denken. Veelal werd de sociale verzekering gezien als een stabiliserend element in de conjunctuurbeveiliging en als een ondersteuning van de effectieve vraag. Deze gedachte berust op het idee dat koopkracht van klassen met hoge marginale belastingquote en hoge spaarquote wordt overgeheveld naar klassen met lage belastingquote en lage spaarquote. In de praktijk wordt dit effect kleiner doordat de stijging van de marginale belastingquote aanzienlijk wordt afgevlakt wanneer ook het sociale-premiepercentage in de beschouwing wordt betrokken 10). Tegen deze keynesiaanse visie is bovendien bezwaar te maken op grond van het feit dat geen rekening wordt gehouden met de aanbodzijde van de economie. De stijgende non-activiteit leidt immers tot produktiedaling (c.q. daling van de groei), die bij gelijkblijvende of stijgende consumptieve vraag ten koste gaat van de andere componenten van het nationaal produkt, in het bijzonder die met betrekking tot de financiering van investeringsgoederen. Hiermee zijn we dan terug bij de actuele problematiek, die zich o.a. kenmerkt door te weinig „ruimte” voor investeringen. Dit ruimtegebrek correspondeert in belangrijke mate met de non-activiteit van een gedeelte der afhankelijke beroepsbevolking. Een non-activiteit die in directe relatie staat tot het uitkeringspercentage ψ .

7. Besluit

In dit artikel hebben wij getracht enige gedachten te ontwikkelen over de betekenis van de sociale verzekering voor de economie 11). Gebleken is dat het sociale-verzekeringstelsel zelfs bij vrij oppervlakkige beschouwing niet beschouwd kan worden als een onafhankelijk subsysteem dat via administratieve handelingen een inkomensoverdrachtsmechanisme in stand houdt. De gedane uitspraken zijn van kwalitatieve aard, zij zijn niet onderbouwd door een groot, empirisch ingevuld vergelijkingensysteem. Wel lijken ze qua tendentie voldoende belangrijk om verder onderzoek te wettigen.

Wij menen met het voorgaande een voorzet te hebben gegeven tot een economische theorie van de sociale zekerheid en een modelmatige vormgeving daarvan. Naar onze mening is verder onderzoek, zowel analytisch als empirisch op basis van het voorgaande rudimentaire model, dringend noodzakelijk en mogelijk. Hierbij zal vooral aandacht moeten worden gegeven aan de invloed van specifieke veranderingen in de structuur van het stelsel van sociale zekerheid, terwijl prijsniveau en kapitaalvoorraad zullen moeten worden geëndogeniseerd.

B. van Praag, V. Halberstadt, H. Emanuel

9) N. H. Douben, *Sociale zekerheid: een economische benadering*, Leiden, 1979.

10) F. G. van Herwaarden en C. A. de Kam, *Om de poen is het te doen*, Deventer, 1981, blz. 75.

11) Behalve uit de geciteerde publikaties zijn in dit artikel eerdere bevindingen verwerkt die de auteurs alleen of in wisselende combinaties hebben gepubliceerd. Zie: H. Emanuel, Achtergronden van het arbeidsgeschiktheidsverschijnsel in Nederland, in: F. A. J. van den Bosch en C. Petersen (red.), *Arbeidsgeschiktheid. Een multidisciplinaire benadering*, Deventer, 1981, blz. 25-62; V. Halberstadt en R. H. Haveman, *Public policies for disabled workers: cross-national evidence on efficiency and redistributive effects*, in: P. J. Egelshoven en L. J. van Gemerden (red.), *Inkomensverdeling en openbare financiën. Opstellen voor Jan Pen*, Utrecht/ Antwerpen, 1981, blz. 79-110; B. M. S. van Praag en G. Poeth, *The introduction of an old-age pension in a growing economy*, *Journal of Public Economics*, jg. 4, 1975, blz. 87-100; B. M. S. van Praag, *Ontwikkelingen in arbeidsgeschiktheid*, in: Van den Bosch en Petersen, op. cit., blz. 13-24.