

De WAO: van surrealisme naar realisme

B.M.S. van Praag*

Eén van de fundamentele oorzaken voor het grote beroep op de WAO is het verschil tussen loon en produktiviteit van oudere werknemers. Scholing en aanpassing van loon aan produktiviteit zijn het devies. Ondertussen heeft het omslagsysteem een ongebreideld beroep op de tot voor kort gunstige WAO-regeling uitgelokt. De voorgestelde maatregelen doorbreken het omslagelement nog onvoldoende. Risico-differentiatie en tijdelijke fixatie van de premies zullen oneigenlijk beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen eerder een halt toeroepen.

Het Nederlandse volk is een beschaafd volk, maar is het ook een wijs volk? Dit is de vraag die ik in deze bijdrage aan de orde wil stellen. Wanneer zou blijken dat wij in het verleden niet zo wijs geweest zijn, dan volgt vanzelf de vraag, zijn wij er nu wijzer van geworden?

De sociale zekerheid in Nederland is een geval apart. Wanneer je buitenlanders de werking en de reikwijdte van de WAO anno 1992 tracht uit te leggen en het aantal arbeidsongeschikten als fractie van de totale beroepsbevolking, dan valt hun mond open van verbazing. Indertijd in 1980 heb ik een vooruitblik op de WAO gegeven, die de lijdensweg van de WAO al vrij duidelijk voorspelde¹. Ik zal dit nu niet herhalen, we hebben het allen zelf mogen meemaken en de tegels met daaronder de onwelriekende substantie zijn recentelijk gelicht in de parlementaire enquête.

Analytisch gezien zijn de fouten van de dramatische personae niet erg interessant. Als andere ambtenaren en politici, werkgevers en werknemers, en hoogleraren niet te vergeten, op de toenmalige stoelen hadden gezeten, dan zou het drama en haar afloop niet wezenlijk zijn veranderd. Zij waren acteurs in een Hollands drama dat voor hen al geschreven was bij de afkondiging van de wet.

Het huidige debat over de WAO dreigt te verworden tot de vraag welke personen aansprakelijk kunnen worden gehouden voor het debâcle. Veel belangrijker is het om nu de fundamentele vragen te beantwoorden: zijn er structurele systeemfouten waardoor dit systeem geen lang leven beschoren kon zijn? En in de tweede plaats, hoe vermijden we dat toekomstige systemen dezelfde weg opgaan?

Loon- versus produktiviteitsprofiel

Eén van de fundamentele oorzaken van de WAO-problematiek is het feit dat belonings-/leeftijdprofiel lang

niet altijd overeenstemt met het produktiviteitsprofiel. In het algemeen stijgt de beloning met de jaren. Voor het verloop van de arbeidsproduktiviteit is dit niet zo duidelijk. Integendeel, voor de meeste typen arbeid vertoont het produktiviteitsprofiel over de jaren een parabolisch verloop met een top omstreeks de 45 jaar. Zowel een recent artikel van Kotlikoff en Gokhale² als mijn eigen onderzoek met Eggink en Hop³ zijn hiervoor evidentie. Beide studies vinden via een totaal verschillende aanpak dat jongeren in het algemeen worden onderbetaald en ouderen worden overbetaald vergeleken met hun produktiviteit. Het is dus niet zo verwonderlijk dat ouderen zo vaak worden uitgestoten onder welk pretext dan ook. Ze zijn vaak een verliespost voor de firma.

Twee aanbevelingen van het recente WRR-rapport *Ouderen voor Ouderen* zijn daarom erg actueel⁴. Allereerst dienen we de produktiviteit van de oudere werknemer zoveel mogelijk op peil te houden door bijscholing, herscholing en eventueel herplaatsing in een andere functie, bij voorbeeld bij een bedrijfschool voor jongeren. De kosten van dit soort activiteiten kunnen deels worden bestreden uit vrijvallende uitgaven bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, waar de teruglopende cohorten jongeren een minder zwaar beslag leggen op het jonge-

* De auteur is hoogleraar-directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) der Universiteit van Amsterdam.

1. B.M.S. van Praag, Ontwikkelingen in arbeidsongeschiktheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 1980, blz. 879-887.

2. L.J. Kotlikoff en J. Gokhale, Estimating a Firm's age productivity profile using the present value of workers's earnings, *Quarterly Journal of Economics*, 1992, blz. 1215-42.

3. E. Eggink, J.P. Hop en B.M.S. van Praag, *A symmetric Approach to the Labor Market with the Household as Unit of Observation*, TRACE- en SEO-rapport, 1993.

4. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Ouderen voor Ouderen*, Den Haag, 1993.

renonderwijs. Een ander deel kan worden bestreden uit de WAO-premies. Bij welslagen van dergelijke maatregelen neemt immers de uitkeringslast af en de potentiële premieverlaging kan dan in de eerste plaats worden aangewend om de preventie van WAO-uitstoot te keren door herscholing.

Een tweede meer defensieve door de WRR aanbevolen maatregel is om de beloning voor oudere werknemers hun dalende arbeidsproductiviteit te doen volgen. Zoals reeds gezegd worden jongeren vaak onder- en ouderen vaak overbetaald vergeleken met hun produktiviteit in het bedrijf. Voor het bedrijf is dit niet zo erg, wanneer de *totale loonsom* overeenkomt met de totale bijdrage van de factor arbeid. Het komt dan neer op subsidiëring van ouderen door jongeren *in* het bedrijf. Weliswaar is er een constant motief voor het bedrijf om de niet meer zo productief zijnde ouderen uit te stoten, maar anderzijds is dit loonprofiel een bestanddeel van het impliciete contract tussen werkgever en werknemer, waardoor trouw aan het bedrijf wordt bevorderd. Een té rigoureuze uitstoot van ouderen zal een bedrijf voor jongeren als werkplek minder aantrekkelijk maken. De werkgever kan het dus niet te bont maken.

Vergrijzing

De zaak verandert echter wanneer de leeftijdsverdeling in het bedrijf verschuift. De Nederlandse bevolking en dus ook de beroepsbevolking wordt ouder. Hield tot nu toe de onder- en overbetaling elkaar ongeveer in evenwicht, door de demografische verschuiving zal dit evenwicht verstoord worden en er toe kunnen leiden dat in veel bedrijven de factor arbeid meer gaat incasseren dan haar produktiviteit bijdraagt. Dan wordt de uitstoot van ouderen welhaast een noodzaak om het bedrijf op de been te houden. Bij gebrek aan jongeren zal vaak bij continuering gekozen worden voor robotisering (zie bij voorbeeld *Preparing for the twenty-first century* van P. Kennedy) of verhuizing van bedrijfsonderdelen of het totale bedrijf naar landen met goedkopere arbeid. Ook binnen het bedrijf zal de onderbetaling van jongeren een heikel punt worden om aan vast te houden, wanneer de jongere werknemers zo schaars worden. Helaas kan ik binnen het bestek van deze bijdrage niet verder ingaan op deze meer fundamentele aanpak.

Immanente instabiliteit van omslagstelsels

De geboortefout bij de WAO is dat bij de opstelling van de wet alleen rekening is gehouden met primaire effecten. Men heeft geen rekening gehouden met de secundaire effecten, met het feit dat calculerende burgers en bedrijven de mogelijkheden van de wet gaan uitbuiten. Het aanzuigende effect, waardoor het systeem op de langere duur explodeert en teloor gaat.

Het omslagstelsel heeft ontegenzeggelijk één voordeel, het is gemakkelijk uit te leggen. Er wordt een premie op de netto loonsom gelegd, zodat uit de premie-opbrengsten de uitkeringen kunnen worden gedaan. Aangezien we mogen aannemen dat werknemers alleen geïnteresseerd zijn in hun netto loon, is het onderscheid tussen werkgevers- en werknemerslasten van weinig belang. Het effect van dit systeem

is dat bij stijging van de arbeidsongeschiktheid de premie-opslag moet stijgen bij gelijkblijvende uitkeringen per hoofd. Daardoor wordt de factor arbeid duurder en dit leidt tot een nieuwe golf van arbeidsongeschiktheid. In een theoretisch stuk toonden we eens aan, dat dit dynamische proces naar een evenwicht kan convergeren, maar dat het zeer waarschijnlijk is dat voor een realistische invulling van de parameterwaarden (in het bijzonder het premiepercentage) op een divergent proces moet worden gerekend, waarbij het eindpunt een situatie zou zijn, waarbij iedereen in de arbeidsongeschiktheid terecht gekomen was. In 1982 spraken Halberstadt, Emanuel en ik van de sociale-zekerheidsval, die ten slotte tot opheffing van de WAO zou leiden⁵. Omdat in de realiteit de wal het schip zal keren door een bijstelling van het systeem zal deze heilloze situatie zich in de praktijk niet voordoen. Dat is dan nu gebeurd.

Het tweede probleem bij het omslagstelsel is mij voor het eerst duidelijk geworden in het studentenleven. De kosten van het bier werden hoofdelijk omgeslagen over alle leden, of ze aanwezig waren of niet. De band tussen kosten en consumptie was schijnbaar afwezig. Hetzelfde gedragspatroon speelde bij de WAO. Werknemers en werkgevers hadden vaak belang bij afkeuring en de individuele actie om een afkeuringsprocedure te beginnen had uiteraard geen waarneembaar effect op de premie-hoogte voor de individuele betrokkenen. Als iedereen echter hetzelfde gedragspatroon volgt, leidt dit wel degelijk tot waarneembare effecten. De premies moeten omhoog. De combinatie van beide effecten heeft geleid tot het WAO-debâcle. De uitvoeringsorganen, vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers, hadden geen enkele prikkel om dit tegen te gaan. Het proces kon dus ongecontroleerd doorwoekeren.

Deze analyse is natuurlijk niet specifiek voor de WAO. Ze geldt ook voor de VUT, de WW en de Ziektewet en zelfs voor de collectieve ziektekostenverzekeringen. Speciaal de WAO, VUT en WW vormen een complex van communicerende vaten. De immanente arbeidsuitstoot zoekt naar het zwakste punt en daar worden de effecten manifest. In de Nederlandse context was dat tot voor kort de ongeschiktheidsverklaring. Dit leidde tot het beste uitkeringsregime voor de uitgestotene, werkte niet-stigmatiserend en het was ook het beste te verkopen door het bedrijf aan zijn werknemers en de buitenwereld.

Nu de WAO als oplossing zo onaangenaam is geworden voor beide partijen, komt er natuurlijk een verhoogde druk op de VUT. Ook hier werkt weer het omslagstelsel, zij het nu meestal op bedrijfstakniveau. Het zij toegegeven, hier zijn de effecten voor de individuele beslissers in theorie iets beter waarneembaar, maar in de praktijk maakt geen bedrijf zich druk over het feit dat veel werknemers de VUT kiezen, dat heeft immers een verwaarloosbare invloed op de VUT-premie in zijn sector. Het lijkt dus geen gewaagde voorspelling dat nu, en dat zal wel niet lang meer

5. B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, De valkuil der sociale zekerheid, *ESB*, 27 oktober 1982, blz. 1155-1159.

duren, ook de VUT hardhandig gaat worden ingedamd.

Dan rest nog de WW en de daaropvolgende bijstandsregeling. Bij de bijstandsregeling ligt het geval iets anders. De bijstand wordt uit de algemene middelen betaald. Ze wordt niet opgebracht uit premies op de loonsom maar door alle belastingbetalers. Wanneer de bijstandsuitgaven oplopen, leidt dit tot een verhoogde druk op de overheidsfinanciën en dus tot een hogere staatsschuld of meer waarschijnlijk tot een verhoging van de belastingen. Deze verhogen natuurlijk niet de relatieve prijs van de arbeid maar ze verhogen wel het vaderlandse kostenpeil. Wanneer daardoor de ruilvoetverhouding ongunstig wordt beïnvloed, leidt dit indirect waarschijnlijk toch weer tot verdere afkalving van de werkgelegenheid.

Het vervelende is dat deze structuren die leiden tot dergelijke dynamische processen een lange tijd nodig hebben om zichtbaar te worden. De snelheid van het proces is ook wisselend. Wanneer de internationale conjunctuur goed is en wij de goederen voor de buitenlandse vraag niet aangesleept kunnen krijgen zullen de werkgevers minder werkers als submarginaal klasseren, dat wil zeggen de uitstoot wordt tijdelijk afgeremd. Bij ons heeft het tot rijping komen circa twintig jaar in beslag genomen, daarna duurde het nog een jaar of drie voordat de politici de harde boodschap konden verkopen.

Risico-differentiatie geboden

Van oudsher wordt bij het denken over arbeidsongeschiktheid onderscheid gemaakt tussen het 'risque professionnel' en het 'risque social'. Met het ene bedelen we ongeschiktheid veroorzaakt door het bedrijf en met het andere al het overige, bij voorbeeld sportongevallen. In de meeste landen wordt alleen het risque professionnel in een collectieve werkgerelateerde regeling ondergebracht. In Nederland gold dit ook in de oude Invaliditeitswet, maar bij de komst van de WAO is de dekking uitgebreid tot *alle* arbeidsongeschiktheid. Ik meen dat dit niet redelijk noch verstandig is.

In de hedendaagse samenleving is een behoorlijk deel van kort- en langdurende arbeidsongeschiktheid terug te brengen tot sportongevallen of een ongezonde leefstijl (roken, drinken). In de praktijk is het vaak moeilijk om vast te stellen wat de oorzaak is van arbeidsongeschiktheid. Bij psychische ongeschiktheid, bij voorbeeld, kan de werkplek te veel stress opleveren, maar het is ook heel wel mogelijk dat de psychische kwetsuren veroorzaakt zijn door een niet-beste huwelijksituatie. Het meest waarschijnlijk is dat zowel het bedrijf als de persoonlijke situatie hun steentje hebben bijgedragen. Ten slotte kan het blinde lot een rol spelen, bij voorbeeld bij een auto-ongeluk of een genetisch-bepaalde aandoening.

Hoewel dit laatste het in principe moeilijk maakt om beide risico's te onderscheiden en bepaalde risico's van een collectieve verzekering uit te sluiten, is het verstandig deze risico's te onderkennen en erop te zinnen hoe wij hierop correcties aan kunnen brengen. Het bedrijf kan er immers niets aandoen wan-

neer een werknemer door gevaarlijk leven zijn eigen gezondheid schaadt.

Het is econometrisch heel wel mogelijk een schatting te maken van de relatieve verhouding in het schadevolume tussen de drie zojuist beschreven risicosoorten. Bovendien zijn bij de verzekering op individueel niveau wel degelijk uitsluitingen of opslagen op te leggen. Het is vrij eenvoudig, en het gebeurt ook in de particuliere ziektekostenverzekering, om rokers, drinkers en sporters een premie-opslag te geven, die zij dan uiteraard ook individueel moeten betalen. Uiteraard zal dit geen volledig waterdichte regeling worden, maar wanneer de verzekering in geval van onjuiste informatie zou dreigen met juridische stappen bij een beroep op de verzekering, dan zal het individu zich doorgaans nog wel eens bedenken voor hij het formulier niet naar waarheid invult. Ik weet dat dit een onpopulair standpunt is, dat ik ongeveer 15 jaar geleden reeds heb verdedigd – overigens met weinig succes – maar ik geloof dat praktisch elke werkgever het met mij eens zal zijn dat de afwezigheid door breken van benen, het oplopen van voetbalknieën, enz. bepaald geen verwaarloosbare ziekteoorzaak is. Dergelijke arbeidsongeschiktheid is niet werk-gerelateerd.

Is er werkelijk een verbetering?

Ik ben bang dat de onlangs overeengekomen wijzigingen in de uitvoering van de WAO slechts cosmetische betekenis zullen hebben. Zoals bekend is het florissante uitkeringsniveau voor de jongere leeftijdsgroepen sterk gereduceerd. Het ziet er naar uit dat na afloop van een aantal overgangsregelingen de nieuwe WAO op een veel lager niveau (wellicht bijstand) zal uitkomen dan onder het oude systeem. Van hun kant terecht hebben werknemers getracht deze reductie van rechten ongedaan te maken. Hoewel de resultaten in de verschillende nu afgesloten cao's wel wat verschillen, komt het er in feite op neer, dat de aanvulling op bedrijfstakniveau of individueel bedrijf via een pensioenfonds of een verzekeringsmaatschappij wordt verzekerd tegen een premie die te zien valt als een opslag op de loonkosten. Om de houdbaarheid van zo'n regeling te evalueren, dienen we ons af te vragen of de hierboven beschreven elementen in deze nieuwe structuur ook voorkomen of niet. De toetsing op beide punten is teleurstellend. Allereerst dienen we te bekijken of de uitstoot van werkers effect heeft op de arbeidskosten-gerelateerde premie. Wanneer de verzekering werkt op een omslagstelsel, zoals bij schade en ziektekosten gebruikelijk, dan is het duidelijk dat een verhoging van het uitkeringsvolume even goed tot een premieverhoging, en dus een verhoging van de prijs van de factor arbeid, moet leiden als onder het oude systeem. De spiraalwerking, of wel de sociale-zekerheidsval, is niet uitgeschakeld. Alleen worden de premies niet langer onder de noemer 'collectieve lasten' geboekt.

Voldoende prikkels?

In de tweede plaats moeten we ons de vraag stellen of de drie betrokken partijen nu genoeg prikkels ondervinden om zich oppassend te gedragen. Voor de

werknemer is materieel niets veranderd. Voor de werkgever is er een iets meer waarneembaar effect, maar naarmate de werkgever slechts een kleiner aandeel heeft in het premievolume van de regeling waarin hij betrokken is, zal ook hij minder voelen van een bovenmatig gebruik van de WAO nieuwe stijl. In de praktijk zijn de collectieven zo groot dat het bedrijf of de afdeling in een groot bedrijf slechts een miniem aandeel heeft in het collectief.

Zouden we kunnen aannemen dat de particuliere verzekeraar die nu gedeeltelijk de rol van de uitvoeringsorganisaties (in het bijzonder de keuring) overneemt, belang zou hebben bij kostenbeheersing? Ook hier lijkt het beter de verwachtingen niet te hoog te stellen. Geen enkele verzekeraar vindt het leuk wanneer hij structureel geen schades heeft, wat niet wegneemt dat hij er alert op is dat hij niet met verlies zal werken. Een structurele neiging tot een stijging van het schadevolume is echter helemaal niet kwaad, mits de premies maar navenant kunnen stijgen. Hierdoor neemt de omzet immers toe.

De enige manier om ook de verzekeraar in het goede spoor te duwen zou zijn om een effectieve prijscontrole op de premietarieven in te stellen voor deze collectieve arbeidsongeschiktheidsregelingen nieuwe stijl. Dan is echter op slag ook de nieuwe 'business' voor verzekeraars een stuk minder aantrekkelijk. En is het eigenlijk wel eerlijk van de overheid om de particuliere verzekeraars premiemaxima op te leggen, wanneer zij de bedrijfsverenigingen en het arbeidsongeschiktheidsfonds nooit zo heeft aangepakt?

Fixatie van premies

Eerlijk of niet, ik zou er voor zijn wanneer de overheid de verzekeraars zou verplichten hun premiepercentage voor een reeks van jaren, bij voorbeeld vijf jaar, te fixeren op het bij het aangaan van de verzeke-

ring afgesproken peil. Hierbij zouden alleen correcties moeten worden toegestaan voor loonsverhogingen in de betrokken bedrijven en wijziging van de leeftijdsverdeling in het verzekerde bedrijf. In dat geval wordt het haasje-overspel geblokkeerd en zal de verzekeraar actief tegenvuur gaan bieden wanneer de ongeschiktheidsfrequentie in een bedrijf harder gaat oplopen dan met de ontwikkeling van de leeftijdsverdeling correspondeert. Structurele tariefwijzigingen zouden dan kunnen plaatsvinden bij ommekomst van de afgesproken termijn van vijf jaar waarbij bindende arbitrage tussen partijen bij onenigheid mogelijk moet zijn. Kortom, een regeling zoals we die vaak zien bij de huur van bedrijfspanden.

Een tweede mogelijkheid is een verzekering op kapitaaldekking. Het opbouwen van een reserve zou leiden tot heel hoge beginpremies en dat lijkt onhaalbaar. Wel lijkt het zeer goed mogelijk voor jonge werknemers zoiets op te starten.

Slot

We blijven zitten met de vraag of het onversneden sociale-zekerheidsideaal van de welvaartsstaat economisch wel haalbaar is. Modelexercities en de actuele realiteit doen vermoeden dat dit alleen mogelijk is bij een zeer laag uitkeringsniveau en individuele differentiatie over bedrijven. De kunst is nu om uit te vinden op welk niveau het nog net 'sustainable' is, waarbij we rekening dienen te houden met het demografisch tegentij. Een abrupte totale afschaffing zou ik echter niet willen bepleiten. Het is sociaal ongewenst en economisch structureel onnodig.

B.M.S.van Praag