

Enkele knelpunten met betrekking tot de arbeidsongeschiktheid

PROF. DR. N. H. DOUBEN*

De grote toestroom van werknemers naar de WAO vormt een van de ernstigste knelpunten in het stelsel van sociale zekerheid. De auteur constateert dat zowel aan werkgevers- als werknemerszijde stimulansen ontbreken die tot een selectiever verbruik van de WAO zouden kunnen leiden. In dit artikel worden enkele kanttekeningen geplaatst bij de werking van de huidige arbeidsongeschiktheidsregeling. Tevens geeft de auteur aan in welke richting de oplossingen voor de problemen naar zijn mening zouden moeten worden gezocht. Het voorkomen van arbeidsongeschiktheid en het bevorderen van herintreding ziet hij als de belangrijkste uitgangspunten voor een ander beleid.

Inleiding

Het sociale paradijs van de Nederlandse verzorgingsstaat kent grote problemen: het is overbevolkt en de vruchtbomen bloeien ook daar niet meer welig. Misschien is het toch nooit een echt paradijs geweest, maar hoogstens een tijdelijke lusthof die alleen kan gedijen als hij met heel veel zorg, inspanning en geld in stand wordt gehouden.

Al enkele jaren lijkt het erop, dat er iets mis dreigt te gaan met deze steunpilaar van de Nederlandse verzorgingsstaat. Het is nu dan ook de hoogste tijd om ons te bezinnen op de vraag hoe nu en in de toekomst moet worden gehandeld opdat het „hart van de verzorgingsstaat”, zoals het stelsel van sociale zekerheid weleens wordt genoemd, kan blijven kloppen. Hier komen enkele knelpunten aan de orde, waarbij de problematiek van de arbeidsongeschiktheid heel in het bijzonder de aandacht krijgt. De probleemstelling wordt hierbij vooral vanuit de economische hoek geformuleerd, zodat sterke accenten kunnen worden gelegd die mogelijk door anderen als overdreven worden aangemerkt. Desondanks zal ik vanuit deze achtergrond — hoe eenzijdig die ook mag lijken — proberen aan te geven in welke richting oplossingen zouden kunnen worden gezocht, ook al wordt daarbij soms de speelruimte van het economische enigszins overschreden.

WAO straft arbeidsvriendelijke onderneming

Al vele jaren wordt de toestroom naar de WAO onderschat. De oorzaken van deze te lage prognoses moeten niet in de eerste plaats worden gezocht in de miserabele kwaliteit van de schattingsmethoden maar liggen vooral opgesloten in de afwezigheid van stimulansen om zowel ondernemers als werknemers te bewegen een gepast gebruik te maken van deze sociale-zekerheidsregeling. En als zulke stimulansen ontbreken, dan vraag ik mij — vooral als econoom — bezorgd af op grond van welke andere mechanismen de toetreding en uittreding m.b.t. de WAO wordt geregeld en bestuurd. Dit onderdeel van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid bekijken, kom ik spoedig tot de conclusie dat we de WAO bestuurlijk en feitelijk maar hebben laten lopen. Zowel de arbeidsvriendelijke ondernemer als de werknemer worden niet aangespoord om de arbeidsongeschiktheidsregelingen niet te overvragen.

Het ontbreken van stimulansen tot een selectief gebruik van de WAO spruit mede voort uit de landelijk *uniforme* premieheffing en uit de *langdurige* aan het loon gekoppelde welvaartsvaste uitkeringen. De uniformiteit van de premieheffing doet een zeer zwaar beroep op de solidariteit van ondernemers en werknemers. In de wettelijke regeling wordt er stilzwijgend van uitgegaan dat de bedrijven die slechts weinig arbeidsongeschikten „veroorzaken”, toch bereid zullen blijven om voortdurend bij te dragen in de kosten van de arbeidsongeschikten van concurrenten/collega's. Dit solidariteitsaspect is naar de ondernemer toe nog vergroot bij de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). Immers, de AAW-premie moet door de werkgever worden voldaan en hij mag daarvan niets op het salaris inhouden. En aangezien de AAW een volksverzekering is die in principe voor elke burger geldt, wordt de onderneming hierdoor ook een directe inkomensbron voor arbeidsongeschikten die zelfs nooit in de particuliere sector werkzaam zijn geweest.

Zolang het hierbij gaat om kosten die slechts een fractie vormen van de totale bedrijfskosten, wordt deze solidariteitspremie niet als knellend ervaren. Anders wordt het echter wanneer de tekorten en overschotten in de premie- en uitkeringensfeer tot aanzienlijke bedragen oplopen, en er bovendien sprake is van een permanent éénrichtingsverkeer tussen verschillende bedrijfsverenigingen. Het lijkt erop dat deze situatie al is aangebroken. Ter illustratie en ondersteuning van deze uitspraak wil ik de volgende cijfers onder de aandacht brengen.

In de periode 1969 t/m 1975 waren de WAO-premies in de bouwnijverheid slechts voor 40% toereikend om de WAO-uitkeringen van de arbeidsongeschikte bouwvakkers te kunnen betalen. Het premietekort beliep in die zeven jaar alleen voor de bouwnijverheid in totaal f. 1.560 mln. Voor de textielindustrie waren de cijfers relatief nog hoger; de premies dekten nog geen kwart van de uitkeringen en het absolute tekort bedroeg f. 310 mln. Een iets mildere situatie laat de horeca zien; de dekking was hierbij ruim 60%, en het tekort

*De auteur is hoogleraar economie aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen. Dit artikel is een bewerking van een inleiding die de auteur heeft gehouden op de NIVE-voorjaarsdag (21 mei 1981) te Rotterdam.

aan premies f. 120 mln. gulden. Hiertegenover staan uiteraard sectoren met overschotten. De grootste overschotten vinden we bij banken en verzekeringen: de premie-ontvangst was gemiddeld 50% hoger dan nodig was om de eigen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen te kunnen betalen. Het totale overschot bedroeg dan ook f. 2.220 mln. Goede tweede bleek de Detam te zijn met een overschot aan WAO-premies van één derde, hetgeen op f. 570 mln. neerkomt. Daarnaast zorgden de metaalindustrie en de metaalnijverheid gezamenlijk nog voor een overschot van f. 710 mln., dus ruim f. 100 mln. per jaar 1).

Dit alles overziende ontcom ik niet aan de stellige indruk dat de financieringsopzet van de WAO niet bijdraagt tot een optimale inrichting van het productieproces en de arbeidsomstandigheden met het oog op een beperking van de instroom in de WAO. Uiteraard zal een *volledig* per bedrijf of risicogroep gedifferentieerde premieheffing ook geen ideaal zijn, want de oorzaken van arbeidsongeschiktheid liggen voor een deel ook buiten de sfeer van de beroepsuitoefening 2). Maar wat nu bij de AAW en WAO gebeurt, draagt geenszins bij tot een wezenlijke aanpak van de arbeidsongeschiktheid, ook niet vanuit de afzonderlijke onderneming. Bovendien belemmert dit systeem de eventuele positieve uitwerking die de differentiatie in de premie voor de Ziektewet kan hebben op maatregelen die het ziekteverzuim, en daarmee de potentiële instroom in de WAO trachten te beperken.

Nog onlangs is door dr. H. H. W. den Hartog, medewerker bij de Stichting CCOZ, betoogd dat een aanpak van deze problematiek op bedrijfsniveau veel nut kan afwerpen. „Als regering en ondernemers zich sterk maken voor het ontstaan van werksituaties die veilig en gezond zijn, die ruimte bieden voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid en die carrière-perspectief bieden, zijn we op een betere weg dan wanneer de huidige koers wordt gevolgd”, aldus een weergave in het *Economisch Dagblad* van 6 april jl. Het zou in het eigen belang van de onderneming zijn de kwaliteit van de arbeid in eigen huis te verbeteren, omdat daardoor zowel het ziekteverzuim als het productieverlies omlaag gebracht zouden kunnen worden. Onderzoek zou hebben laten zien, dat meer dan de helft van de verschillen in ziekteverzuim tussen bedrijven door een verbeterde organisatie kan worden weggenomen. En daaruit concludeert Den Hartog dat voor een belangrijk deel ieder bedrijf het ziekteverzuim krijgt dat het verdient.

Uitgaande van het gegeven dat het door Den Hartog geschetste verband aanwezig is, word ik gesterkt in de opvatting dat er een „beloning” moet staan op een goed arbeidsklimaat en een „straf” op slechte arbeidsomstandigheden. En het effectiefst lijkt mij als dit stelsel van sancties loopt over de winst- en verliesrekening van de onderneming. In principe zou deze stimulans op twee manieren vorm kunnen krijgen: in een differentiatie van de WAO-premie; of in een subsidie op verbetering van arbeidsomstandigheden bij een uniforme premieheffing. Overwegingen van doelmatigheid dienen bij de vormgeving de doorslag te geven en daarom is een keuze a priori hier niet verantwoord.

Enkele jaren geleden — in 1976 bij gelegenheid van het 75-jarig bestaan van de Sociale Verzekeringsbank — heeft W. Kok (voorzitter van de FNV) daarentegen een *volledige* nationale *uniformering* van de premieheffing voor alle werknemersverzekeringen bepleit. Hij baseerde zich daarbij op de opvatting dat wanneer bepaalde bedrijfstakken door structurele economische ontwikkelingen in snel tempo een kleiner draagvlak krijgen, de gedifferentieerde lasten niet meer zijn op te brengen 3). Dat mag zo wezen, maar daaruit kan ook worden geconcludeerd dat dan het bereik van de sociale zekerheid wordt overschreden en de (centrale) overheid dient bij te springen. Het efficiency-streven *binnen de sociale zekerheid* wordt dan tenminste in „normale” tijden niet gedwarsboemd. Daar komt voorts nog bij dat de impulsen en stimulansen zo dicht mogelijk bij het „uitvoerend niveau” dienen te liggen, dus niet te ver af van degenen die dagelijks de arbeidsomstandigheden meemaken. Een premiestelsel dat vergelijkbaar is met het no-claim systeem van de

particuliere schadeverzekeringen, zou hier kunnen worden overwogen.

WAO als substituut voor de Werkloosheidswet

Een ander aspect van de WAO is dat ook aan de uitkeringszijde knelpunten kunnen optreden met betrekking tot de herintreding in het productieproces, die daarmee de groei van het WAO-bestand bevorderen. Dit verschijnsel doet zich vooral voor in de mate dat de WAO gehanteerd wordt als een alternatief voor de werkloosheidsregelingen. Er zijn aanwijzingen dat op grond van theoretische en empirische analyses mag worden geconcludeerd dat het arbeidsongeschiktheidsbegrip voor een deel een *economische* inhoud heeft, en dat aldus het aantal arbeidsongeschikten ook door economische ontwikkelingen in sterke mate mede wordt bepaald. De Rotterdamse economen Van den Bosch en Petersen hebben onlangs aangetoond dat voor de jaren zeventig — ook op het niveau van de bedrijfstak — een duidelijk positieve relatie gelegd kan worden tussen met name een te kort schietende vraag naar arbeid en de toestroom naar de WAO 4).

Verwonderlijk is dit verband geenszins. De wettelijke regeling biedt immers mogelijkheden in deze richting. Wanneer echter de verdiscontering van de verminderde werkgelegenheid aanleiding geeft tot de toekenning van hogere arbeidsongeschiktheidspercentages dan wordt daarmee een knelpunt geïntroduceerd met betrekking tot de herintreding in het productieproces. Die belemmering ontstaat doordat de WAO langer werkt en hogere netto uitkeringen biedt dan de werkloosheidsregelingen 5). Naast de introductie van een onrechtvaardige behandeling van verschillende personen die in objectief dezelfde omstandigheden verkeren, wordt hierdoor tevens de werking van de arbeidsmarkt gefrustreerd en de omvang van de sociale lasten extra verhoogd. Immers, een WAO-er die op grond van de arbeidsmarktsituatie in het circuit van de sociale zekerheid terecht komt, doet het (potentiële) arbeidsaanbod dalen en daarmee de relatieve schaarste op de arbeids(deel)markt toenemen. Hierdoor kunnen andere beloningsstructuren worden opgeroepen dan die welke overeenstemmen met de werkelijke situatie op de arbeidsmarkt. Openstaande aanvragen en geregistreerde arbeidsreserve geven hierdoor een onjuist beeld van de situatie op de arbeidsmarkt.

De roep om integratie van de verschillende inkomensdervingsverzekeringen is tegen deze achtergrond heel wel verklaarbaar en te verdienen. Maar daarnaast dient te worden bedacht dat de werkloosheidsbestrijding ook rekening zal moeten houden met de economische component van de WAO. Hierop aansluitend kan verder nog worden opgemerkt dat de uitschakeling van de Gewestelijke Arbeidsbureaus bij de uitvoering van de WAO er ook toe heeft geleid dat een goed inzicht in de verhouding van vraag en aanbod op de *regionale* arbeidsmarkt ontbreekt. De verborgen werklozen in de WAO staan niet geregistreerd bij het GAB. Door dit lek in de praktische informatie worden ook de Gewestelijke Arbeidsbureaus belemmerd in de uitvoering van een adequaat arbeidsmarktbeleid. Coördinatie is ook in dit verband een hoge eis en zou moeten voorkomen dat nog meer beleidsmaatregelen worden gefrustreerd.

1) Het basismateriaal voor deze berekeningen werd ons verstrekt door W. J. M. van der Snoek, directeur van de Detam. Wij zijn hem hiervoor zeer erkentelijk.

2) Zie in dit verband ook o.a. H. Emanuel, Achtergronden van het arbeidsongeschiktheidsverschijnsel in Nederland, in: *Samenleving en onderzoek*, Leiden, 1979, blz. 93 e.v.

3) W. Kok, Sociale verzekeringen: wat moeten we ermee?, in: *75 jaar sociale verzekeringen*, Amsterdam, 1976, blz. 21.

4) F. A. J. van den Bosch en C. Petersen, Arbeidsongeschiktheid als economisch begrip. Een theoretische en empirische analyse inzake de ontwikkeling van de arbeidsongeschiktheid op mesoniveau, *ESB*, 3 december 1980, blz. 1344 e.v.

5) Zie J. H. van Eije en J. J. Siegers, De invloed van de sociale zekerheid op de relatieve inkomensverschillen tussen actieve en inactieve werknemers, *ESB*, 7 december 1977, blz. 1233 e.v.

Naar een ander beleid

Wil men werkelijk serieus pogen de toestroom naar de WAO te verminderen, dan kan het huidige beleid niet worden voortgezet. Meer dan in het verleden is gebeurd, zal duidelijk sprake moeten zijn van gecoördineerd beleid, dat zich vooral richt op het voorkómen van arbeidsongeschiktheid en, waar nodig, op de herintreding in het productieproces. De bestaande regelingen op basis van de WAO en de AAW gaan — zeker in de praktische toepassing — zozeer uit van de onvermijdbare aanwezigheid van het verschijnsel arbeidsongeschiktheid, dat een zeer lage prioriteit wordt gegeven aan de preventie. Ondernemingen en instellingen worden niet aangespoord om zelf de arbeidsongeschiktheid te voorkomen of te beperken. Dat te veranderen zal het beleid in de eerste plaats moeten nastreven. Financiële sancties lijken mij hierbij een werkzaam middel te kunnen zijn. Wellicht moet op dit terrein een aantal maatregelen worden ontwikkeld die aansluiten bij de situatie waarin afzonderlijke ondernemingen zich bevinden.

Een stimulans tot het wegwerken van knelpunten op ondernemingsniveau zou wel eens effectiever kunnen zijn dan maatregelen die de beheersbaarheid van de instroom in de WAO voornamelijk op centraal beleidsniveau zoeken. Volumebeleid zou meer onder de aandacht van de ondernemingen kunnen worden gebracht indien directe consequenties zichtbaar worden gemaakt. Uit recent Amerikaans onderzoek mag worden afgeleid dat hiervoor mogelijkheden aanwezig zijn. Het volgende citaat sterkt mij althans in deze opvatting: „Absence rates are higher in plants with large occupational illness and injury rates. This, along with the finding of Viscusi that labor turnover is greater when work hazards are present, shows that there are non-trivial pecuniary returns to employers who invest in work place safety. Cost-benefit analyses that ignore these factors underestimate the net benefit from any safety measure under consideration” 6).

Een hoge prioriteit dient verder gegeven te worden aan het in dienst houden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Extra voorzieningen voor aangepast werk in de bestaande arbeidsomgeving isoleren de partieel-gehandicapten niet en verhogen de kans op het feitelijk benutten van de „rest-capaciteit”. Op deze manier wordt voorkomen dat hoge arbeidsongeschiktheidspercentages worden bereikt op grond van het feit dat de partieel-arbeidsongeschikten hun rest-capaciteit moeilijk op de open arbeidsmarkt kunnen inbrengen. In de huidige omstandigheden krijgt deze groep op de arbeidsmarkt te snel het stempel van „moeilijk bemiddelaar”, met als gevolg dat de feitelijke herintreding te wensen overlaat. Met alleen een verhoging van de verplichte quota van arbeidsongeschikten in het personeelsbestand van elke onderneming komt men er niet. Ook hier zal een financiële prikkel naar de onderneming toe niet geheel achterwege kunnen blijven.

Ten slotte lijkt mij een herziening van de uitkeringsstructuur van de WAO ook nodig. Zelfs al komen we niet tot één inkomensdervingsregeling dan nog zouden factoren als het arbeidsverleden en „kostwinnerschap” in de uitkeringsstructuur duidelijk tot uitdrukking moeten worden gebracht. Juist met het oog op een verhoging van de mobiliteit van de WAO-er is het niet functioneel om *alle* uitkeringen te verlagen 7). Differentiatie in de uitkeringsstructuur is in dit verband het enige werkzame middel om economische en sociale aspecten van de WAO niet tegen elkaar in het harnas te jagen.

Het gaat er primair om minder arbeidsongeschikten te krijgen, en niet om bezuinigingen. Lukt het eerste echter, dan komt het tweede als neveneffect op de koop toe.

N. H. Douben

6) Steven G. Allen, Compensation, safety and absenteeism: evidence from the paper industry's, *Industrial and Labor Relations Review*, januari 1981, jg. 34, nr. 2, blz. 218.

7) Vergelijk N. H. Douben, Sociale zekerheid en arbeidsallocatie, *TVVS*, 1980, nr. 7, blz. 153 e.v.