

Rentedekking is niet de oplossing voor parallelle privatisering WAO

De parallelle privatisering van de WAO kan volgens J.M. Bekkering alleen slagen als de bedrijfsverenigingen geleidelijk overstappen van het omslagstelsel op rentedekking. Rentedekking kent echter nadelen, terwijl de beoogde lagere instroom in de WAO beter gerealiseerd wordt door nu meteen de premies te differentiëren.

Uit de adviesaanvraag aan de SER over de kabinetsvoornemens met betrekking tot de ZW, AAW en WAO komt het gevaar naar voren dat de in het regeerakkoord opgenomen 'opting out' (= vrije uittreding van werkgevers uit het publieke bestel) niet van de grond zal komen vanwege de hoge premies die particuliere verzekeraars zullen moeten vragen voor een arbeidsongeschiktheidsverzekering. Deze premies zijn veel hoger dan bedrijfsverenigingen vragen, omdat particuliere verzekeraars hun premie moeten baseren op het rentedekkingstelsel terwijl bedrijfsverenigingen het omslagstelsel hanteren. Door dit verschil in financiering is het stelsel niet stabiel.

Tot deze conclusie komt J.M. Bekkering eveneens¹. Bekkering presenteert daarom een plan om opting out reële inhoud te geven: als het premieverschil tussen publieke en particuliere verzekeraars het knelpunt is, dwing dan de publieke verzekeraars om ook de premies te verhogen. Met andere woorden, voer het rentedekkingstelsel ook in bij de publieke verzekeraars. Onmiddellijke invoering van het rentedekkingstelsel komt neer op het onttrekken in een periode van tien jaar van f 100 miljard aan het bedrijfsleven². Dit is politiek niet aanvaardbaar, maar ook slecht voor het bedrijfsleven. Bekkering stelt daarom voor om het rentedekkingstelsel geleidelijk in te voeren over een periode van tien jaar.

Kanttekeningen

Bij dit plan plaats ik enkele kanttekeningen. Zoals in het artikel is gesteld, kost geleidelijke invoering ook geld; de premie zal daardoor jaarlijks met

1% stijgen. Deze lastenverzwaring staat haaks op het regeringsbeleid van lastenverlichting, verkleining van de wig en terugdringing van de collectieve-lastendruk.

Belangrijk is voorts, dat door de geleidelijke invoering van het rentedekkingstelsel een navenant groot deel van het WAO-risico nog lange tijd via de landelijke uniforme WAO-premie dient te worden gefinancierd, waardoor de effectiviteit van de premieprikkel op bedrijfstak- c.q. werkgeversniveau gedurende de eerste tien jaar minder is.

Reïntegratie belangrijker dan concurrentie

Waar was het allemaal om begonnen? Het beroep op de WAO moet worden teruggedrongen waardoor de premie omlaag kan. De SER en de WRR proberen dit te bereiken door concurrentie in de uitvoering te introduceren. Concurrentie zal leiden tot verhoging van de efficiency en dus lagere uitvoeringskosten.

Maar is dat wel zo belangrijk? Om te beginnen maken de uitvoeringskosten slechts een fractie uit van de totale kosten van de WAO, namelijk 5%. Hier is dus geen substantiële winst te behalen. Wel van belang zijn de reïntegratie-inspanningen die vanuit concurrentie-overwegingen mogen worden verwacht van publieke en particuliere verzekeraars in een duaal bestel (parallelle privatisering).

1. J.M. Bekkering, Parallelle privatisering in de WAO: een ingebakken mislukking?, *ESB*, 1 maart 1995, blz. 196-200.

2. Af te leiden van bijlage II uit de SER-adviesaanvraag.

Wanneer echter conform het plan Bekkering bedrijfsverenigingen worden verplicht ook het rentedekkingsstelsel te hanteren om daardoor een zuiver 'level playing field' (gelijke spelregels voor alle spelers in het veld) te creëren, dan blijft er niets over wat bedrijfsverenigingen in hun handelen zou kunnen onderscheiden van particuliere verzekeraars. Bedrijfsverenigingen worden als het ware omgevormd tot particuliere verzekeraars. Er is geen sprake meer van een duaal bestel, terwijl een duaal bestel juist als instrument wordt gezien voor het leveren van een bijdrage aan het beperken van het beroep op de WAO.

Blijkens de SER-adviesaanvraag zet het kabinet terecht massief in op premiedifferentiatie in de WAO en niet op 'opting out'. Bij premiedifferentiatie betaalt de werkgever een premie die afhankelijk is van de hoogte van het WAO-risico bij de werkgever. Daarbij gaat men uit van bij voorbeeld een hoge, een midden en een lage risicoklasse. Een systeem met meer dan drie klassen is eveneens denkbaar. Voor de indeling van een werkgever in een risicoklasse kunnen dienen de WAO-uitkeringen die deze in een refertejaar heeft betaald aan zijn ex-werknemers die in het refertejaar en/of de onmiddellijk daaraan voorafgaande twee jaar in de WAO zijn ingestroomd. De aldus gedefiniëerde uitkeringen worden aan de loonsom in het refertejaar gerelateerd. Door deze opzet van het indelingscriterium wordt de werkgever 1 à 2 jaar gegund om WAO-ers te integreren in ruil voor een gunstige klasse-indeling. Immers, wanneer deze personen in het refertejaar niet langer een beroep doen op het WAO-fonds, tellen ze ook niet mee bij de bepaling van het risico van de werkgever. Het voordeel van dit indelingscriterium springt in het oog omdat de chronisch zieken die permanent in de WAO zullen verblijven niet eeuwig blijven meetellen bij de indeling van de werkgever in een risicoklasse.

Een systeem van risicoklassen geeft aan in welke mate de te betalen premies onderling van elkaar zullen afwijken. In een drieklassig systeem correspondeert de hoge risicoklasse met een opslag van bij voorbeeld 30% op de doorsneepremie van de bedrijfstak, de lage risicoklasse met een korting van 30%, terwijl de werkgevers in de middenklasse de neutrale doorsneepremie betalen.

De hoogte van de doorsneepremie wordt bepaald op grond van de te verwachten lasten in het premiejaar. De lastendeckende premie is derhalve een premie op basis van het omslagstelsel.

Uit het voorgaande blijkt dat het indelingscriterium en derhalve het systeem van risicoklassen onafhankelijk is van de hoogte van de doorsneepremie. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het refertejaar meeschuift met het premiejaar.

Als zodanig verschaft premiedifferentiatie een financiële prikkel aan de werkgever ten einde tot gedragsbeïnvloeding te geraken. De werkgever zal bij invoering van premiedifferentiatie investeren in arbeidsomstandigheden om de uitstoot naar de WAO te beperken in ruil voor een lage premie, dan wel geen inspanning op dit terrein te plegen ten koste van een hoge WAO-premie.

Indien het systeem van premiedifferentiatie voldoende prikkels afgeeft zal dit een goede bijdrage zijn aan de reductie van de uitstoot naar de WAO. Bij invoering van het rentedekkingstelsel zal het tien jaar durven voordat het volledig effectief kan functioneren. Premiedifferentiatie kent geen wachttermijn van tien jaar, maar kan onmiddellijk na invoering volledig worden geëffectueerd.

Alwin Lie A Njoek

Naschrift

De reactie van Lie A Njoek bevat twee misinterpretaties of onjuistheden die makkelijk recht te zetten zijn:

- Met betere uitvoering bedoel ik niet administratieve efficiency, maar terugdringen van onnodig gebruik door betere preventie en reïntegratie;
- ook het kabinet wil premiedifferentiatie geleidelijk invoeren. Bij onmiddellijke ingang zouden in een bedrijfstak als de bouw de WAO-premies direct verdubbelen, en er is niemand die dat serieus voorstaat.

Daarnaast heb ik drie meer fundamentele punten.

Ten eerste kost, inderdaad, ook een geleidelijke overstap op rentedekking geld. Rentedekking heeft nog meer nadelige neveneffecten, zoals

een ongewenste toename van de institutionele besparingen. Deze neveneffecten doen niet af aan de stelling dat alleen bij premieheffing volgens rentedekking de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen stabiel is. Ongewenste neveneffecten van rentedekking moeten op een andere manier worden bestreden.

Ten tweede hanteert Lie A Njoek een definitie van 'dual bestel' waar ik niet veel mee aan kan. Hij lijkt te suggereren dat bedrijfsverenigingen en verzekeraars weinig aan reïntegratie zullen doen als ze aan dezelfde spelregels zijn onderworpen voor de financiering. Ik begrijp niet waar dat op gebaseerd is. Door concurrentie wil de WRR bereiken dat effectieve preventie en reïntegratie in het belang is van bedrijfsverenigingen en verzekeraars. Het is dus juist de bedoeling dat bedrijfsverenigingen gaan lijken op verzekeraars. Het enige verschil zal zijn dat bedrijfsverenigingen worden bestuurd door werkgevers en werknemers, en dus in de eerste plaats de belangen van die groepen willen dienen, terwijl verzekeraars op winst belust zijn. Dat verschil in doelstelling kan tot uiting komen in verschillend beleid, bij voorbeeld bij de claimbeoordeling, maar dat hoeft niet.

Ten slotte: Lie A Njoek stelt dat premiedifferentiatie op zichzelf al voldoende is om het beroep op de WAO te beperken, dus zonder concurrentie tussen uitvoerders. Ik ben het met hem eens dat dat ten opzichte van de huidige situatie een verbetering zou zijn. De vraag is dan of premiedifferentiatie verenigbaar is met het omslagstelsel, zoals Lie A Njoek stelt, of dat rentedekking hiervoor noodzakelijk is (zoals ik heb betoogd).

Eerst een getallenvoorbeeld: in 1994 is in Nederland de WAO-instroom met gemiddeld 14% gedaald, terwijl de voorraad WAO-ers daalde met slechts 2%. De lasten voor de bedrijfsverenigingen blijven dus nagenoeg gelijk. Als zij de premies differentiëren, dat wil zeggen aan werkgevers die de instroom beperkt hebben korting op de WAO-premie verlenen en de anderen juist meer laten betalen, leidt dat dan inderdaad tot de beheersing van de WAO-instroom waar het allemaal om was begonnen? Nee, om drie redenen:

- de prikkel tot preventie en reïntegratie is er in deze situatie alleen (Zie verder blz. 272)

(*Vervolg van blz. 269*)

voor de werkgevers. De bedrijfsverenigingen hebben geen direct belang bij een beter arbo-beleid in een bedrijf: dat leidt er immers toe dat dit bedrijf minder premie gaat betalen, terwijl de kosten van de bedrijfsvereniging (de uitkeringen aan de bestaande WAO-ers) gelijk blijven. Dit is een bezwaar, omdat juist bedrijfsverenigingen en verzekeraars verstand hebben van preventie en reïntegratie;

- bedrijven weten weliswaar dat ze bij een succesvol preventiebeleid minder WAO-premie hoeven te betalen dan wanneer ze de WAO-instroom niet zouden beperken, maar ze weten van te voren niet hoe groot dit verschil is, noch hoe hoog de premies zullen zijn. Het totaalbedrag aan premies dat opgebracht moet worden hangt bij het omslagstelsel immers niet af van het huidige arbobeleid, maar van het eigen beleid in het verleden, het arbobeleid van andere bedrijven bij dezelfde bedrijfsvereniging, de vraag of het bedrijf groeit of krimpt, en allerlei omgevingsvariabelen die het bedrijf niet kan beïnvloeden. De combinatie van omslag en premiedifferentiatie maakt dat bedrijven niet in staat zijn om een voorspelling te maken van hun WAO-premie op basis van het ziekteverzuim en de WAO-instroom van het eigen bedrijf. Daardoor is de prikkel om de instroom te beperken minder krachtig dan bij rentedekking mogelijk is;
- in een krimpende bedrijfstak moeten de uitkeringen voor de bestaande WAO-ers opgebracht worden door steeds minder werknemers zodat de premies zullen stijgen; ook, zij het allicht in iets mindere mate, voor bedrijven die succesvol zijn in het beperken van de WAO-instroom. Deze bedrijven zullen dat als uiterst onrechtvaardig ervaren (denk aan de protesten tegen de 'malus'-regeling in de WAO), en indien zij de mogelijkheid krijgen besluiten tot 'opting out'.

Kortom: bij premieheffing volgens het omslagstelsel kan niet van de voordelige effecten van premiedifferentiatie geprofiteerd worden. Hiervoor is de overgang naar rentedekking noodzakelijk.

Joke Bekkering