

## Model D is geen panacee

*Enkele maanden geleden is via de SER 'denkmodel D' opgedoken als een mogelijke financieringswijze voor de sociale zekerheid. Wat is model D, en waarom is het geen oplossing voor de belangrijkste problemen van de verzekering tegen ziekte en arbeidsongeschiktheid?*

De problemen met de WAO, en de discussie erover, is al zeker twintig jaar oud<sup>1</sup>. In het recente SER-advies over de kabinetsplannen met de Ziektewet en de WAO wordt de mogelijkheid genoemd deze regelingen te financieren met een methode die kenmerken heeft van zowel rentedekking als een omslagstelsel<sup>2</sup>. Dit 'denkmodel D' lijkt een belangrijke rol te gaan spelen in de discussie over veranderingen in de sociale zekerheid. Nadere bestudering leert echter dat model D geen goede oplossing kan bieden voor de belangrijkste problemen van ziektewet en arbeidsongeschiktheidsverzekering. Gegeven de Nederlandse ervaring met de enorme draagwijdte van beslissingen op het gebied van de sociale zekerheid en het gewone en tandengeknars waarmee wijzigingen in de structuur plaats vinden, lijkt het beter ten halve te keren dan ten hele te dwalen.

### Achillespezen van de sociale verzekering

De problematiek van de WAO geldt in feite voor bijna alle sociale-zekerheidsregelingen, zij het in verschillende gradaties?

- het eerste probleem is dat arbeidsongeschiktheid sterk leeftijdgebonden is<sup>3</sup>. In een verouderende bevolking, zoals de Nederlandse in de komende veertig jaar, zal het aantal gevallen in de komende tijd dus gaan stijgen om puur demografische redenen. Het is weliswaar mogelijk om door een aanscherpen van de criteria een eenmalige daling te verkrijgen, maar dat neemt niet weg dat het aantal gevallen sterk leeftijdsgebonden blijft;
- tot nu toe wordt de WAO op basis van een omslagstelsel gefinancierd. Dit impliceert bij deze demografische ontwikkeling onontkoombaar

dat ook bij het aanhouden van dezelfde scherpe criteria de premielast voor elke werker sterker dan lineair zal stijgen in de komende veertig jaar. Uiteraard geldt dit probleem ook voor de AOW, de Ziektewet, de Ziektekostenverzekering, enz.;

- omdat deze premies worden geheven als een percentage van de bruto lonen, leidt elke verhoging van de premie tot een uitstoot van marginale werkers waarvoor de loonkosten te hoog worden. Dit zet de bekende spiraal in werking, waarbij de additionele uitstoot leidt tot hogere uitkeringen en dus weer hogere premies. Ook dit verschijnsel geldt niet alleen voor de WAO maar voor elke verzekering op omslagbasis en heffing op de brutolonen;
- het vierde probleem (tot op heden) is dat de premies die de werkgevers moeten afdragen, geen verschillen in risico's reflecteren. Er gaat dus geen prikkel tot het beperken van het aantal WAO-gevallen van uit;
- ten slotte is het de vraag of financiering met een omslagstelsel sec in de huidige tijd de voorkeur verdient boven een verzekering op een kapitaaldekkingstelsel. Dat wil zeggen, of afgezien van de hierboven genoemde problemen het omslagstelsel een bepaalde risicodekking tegen een lagere premie levert dan een kapitaaldekkingstelsel dat doen kan.

### Het model D

In het SER-advies inzake de *kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO* wordt een financieringswijze het model D ten tonele gevoerd. Dit model schijnt nu veel aanhang te krijgen. In feite komt deze methode op het volgende

neer. De schade per jaar, dat wil zeggen de uitkeringen die in een bepaald jaar betaald moeten worden, worden omgeslagen over de werkgevers. Omdat vermogensvorming wordt uitgesloten, is het in feite een omslagstelsel. De nieuwigheid zit in de premiedifferentiatie: bedrijven moeten in het jaar dat een werknemer van hen arbeidsongeschikt wordt een hoge (straf)premie betalen. De hoogte van deze strafpremie is 'georiënteerd op het rentedekkingstelsel', als volgt.

Stel dat de uitkering een bedrag  $x$  per jaar is, dan is de contante waarde van die uitkering naast de (reken)rente afhankelijk van de verwachte looptijd  $n$ . Stel dat iemand  $f$  100 per jaar verdiende, dat hij voor 50% arbeidsongeschikt wordt en dat de werknemer naar verwachting nog 10 jaar de uitkering zal genieten, dan bedraagt de contante waarde van zijn uitkering in het jaar dat hij arbeidsongeschikt wordt, bij een rekenrente van 4%, circa  $f$  400. De SER suggereert om bedrijven 75% hiervan gelijk te laten betalen. In dit gestileerde, maar niet onrealistische voorbeeld gaat het dan om circa drie jaarsalarissen.

Mochten de strafpremies niet genoeg zijn om de totale last aan uitkeringen in een jaar te dekken, dan wordt de rest volgens het denkmodel gedekt uit een algemene omslagpremie te betalen door allen – dus ook door degenen met een schadedossier in het betreffende jaar. Het model zegt niet wat er gebeurt in het onwaarschijnlijke geval dat de opbrengst van de strafpremies hoger zou zijn dan de totale uitkeringslast voor dat jaar. Belangrijk is om op te merken dat de rentedekkingpremie helemaal niet wordt benut om de uitkering van de betreffende arbeidsongeschikte over de looptijd te financie-

1. Zie bij voorbeeld B.M.S. van Praag, Ontwikkelingen in arbeidsongeschiktheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, jg. 35, 1980, blz. 879-887 en B.M.S. van Praag, V. Halberstadt en H. Emanuel, De valkuil der sociale zekerheid, *ESB*, 27 oktober 1982, blz. 1155-1159.

2. SER, *Kabinetsvoornemens ZW, AAW en WAO*, advies 95/05, Den Haag, 1995. Zie ook D.J. Wolfson, Wint beleid van belang?, *ESB*, 19 juli 1995, blz. 648-651.

3. Zie L.J.M. Aarts en Ph.R. de Jong, *Economic aspects of disability behavior*, proefschrift EUR, 1990 (later uitgegeven door North Holland).

ren, want er is geen reservevorming toegestaan. Verder is het duidelijk dat wanneer het percentage van 75% naar nul wordt teruggebracht, het premiepercentage voor iedereen het zelfde wordt; we zijn dan weer in het oude vertrouwde omslagstelsel van de laatste decennia. Model D is dus te karakteriseren als een omslagstelsel met gedifferentieerde premiestelling.

### Toetsing van het model D aan de criteria

De vraag die we ons nu moeten stellen, is in hoeverre model D beter is dan het bestaande stelsel en of niet verder gezocht moet worden naar een nog betere oplossing. We lopen nogmaals de hiervoor geformuleerde punten af.

In de eerste plaats is het zo dat model D, behalve eenmalige impulsen door aanscherping van de regels, niet in staat is de stijging van het demografisch bepaalde risico te stoppen. En omdat het nog steeds een omslagstelsel is, zal de veroudering en de daardoor veroorzaakte toename van de arbeidsongeschiktheid ook in dit systeem de premie per werknemer doen oplopen. De premie dient in feite elk jaar herzien te worden naar rato van de te verwachten uitkeringslast. Bovendien dienen we rekening te houden met het feit dat er slechts sprake is van pseudo-rentedekking. Het genoemde percentage van 75% kan in feite elk jaar op politieke gronden herzien worden. De premies drukken nog steeds op de loonkosten en via het omslagstelsel blijft de spiraalwerking bestaan.

Een tekortkoming van het huidige stelsel is uiteraard het gebrek aan premiedifferentiatie<sup>4</sup>. De vraag is echter welke gedragseffecten de voorgestelde, zeer drastische premiedifferentiatie teweeg zal brengen. Het storten van een koopsom ter hoogte van een aantal jaarsalarissen (ongeacht de duur van het dienstverband) is wel een zeer draconische maatregel, en vele bedrijven die niet zeer groot zijn (bijvoorbeeld in het mkb) zullen dit domweg niet kunnen opbrengen. Wanneer we ervan uitgaan dat de verzekering verplicht blijft zodat elke werknemer verzekerd is, dan zullen werkgevers zich op een aantal manieren teweeg gaan stellen, zoals de volgende:

- risicopooling via onderlinge verzekering. Deze verzekering zal dan aangeboden worden door particuliere verzekeraars en/of publieke administratiekantoren. Met een dergelijke ontwikkeling is niets mis, is zelfs toe te juichen, maar het kan door risicospreiding wel leiden tot een mitigatie van het bedoelde afschrikkingseffect en marktwerking, of zelfs tot 'moral hazard'-gedrag waar werkgevers zich in de afgelopen decennia zo aan te buiten zijn gegaan. In zo'n systeem zullen de premies gaan afhangen van het arbeidsongeschiktheidsrisico per bedrijf of bedrijfstak. De premievariatie per werknemer zal relatief gering worden;
- ook al zijn ondernemers minder risico avers als de doorsnee mens, toch zal ook de gemiddelde ondernemer de werknemer nog meer dan nu gaan zien als een riskant bezit en de arbeid gaan substitueren door kapitaal, of zoveel als mogelijk uitwijken naar het buitenland of, in laatste instantie, er helemaal mee ophouden;
- bij het aanstellingsbeleid zal men sterker gaan selecteren op medische risico's. Formeel mag de keuring geen uitsluitel geven over toekomstige risico's, maar het lijkt wel naïef om te geloven dat iedereen zich daar keurig aanhoudt; het aantal aanstellingen waar keuring bij plaats vindt is de laatste tijd opmerkelijk gestegen. Verder zal men natuurlijk hele groepen gaan uitsluiten op generieke kenmerken, waarvan men weet dat deze relatief veel arbeidsongeschikten opleveren. We denken hierbij aan ouderen (en dat begint tegenwoordig al vroeg), vrouwen, allochtonen en laaggeschoolden;
- ten slotte zal men werknemers waar wat aan loos is bij het bestaan van de nieuwe regeling niet meer in de WAO gaan lozen, maar in een andere richting, bij voorbeeld door ontslag via de kantonrechter wegens disfunctioneren. Per slot van rekening zal de kantonrechter in veel gevallen goedkoper kunnen blijken dan de premie 'georiënteerd op rentedekking'.

Kortom, van de nieuwe differentiatie kunnen nieuwe, ongewenste gedragseffecten verwacht worden die niet kinderachtig zijn. We moeten ons afvragen of het *epitheton ornans* zon-

der vermogensvorming, lees: een omslagstelsel, nu werkelijk zo verstandig is.

### Omslagstelsel of kapitaaldekking?

Bij de vergelijking tussen een omslagstelsel en een kapitaaldekkingstelsel moet men een onderscheid maken tussen de aanloopproblemen en de lange-termijnperformance van beide systemen<sup>5</sup>.

#### Aanloopproblemen

Een omslagstelsel kan van de ene op de andere dag worden ingevoerd, terwijl een kapitaaldekkingstelsel over een aantal jaren moet worden opgebouwd. Dat was natuurlijk een voorname reden van de populariteit van het systeem in de naoorlogse jaren. Wanneer men wil overgaan van het omslagstelsel naar het kapitaaldekkingstelsel impliceert dit dat er een spaarpot moet worden opgebouwd. Dit kan geleidelijk. Een mogelijkheid zou zijn om jongeren die de arbeidsmarkt betreden in een kapitaaldekkingstelsel te schuiven met een naar verhouding heel lage premie omdat ze zo jong zijn, en ze verder te laten meedoen aan het omslagstelsel.

Een andere, nog meer nivellerende, mogelijkheid is alle cohorten een opslag te geven waaruit de kapitaaldekking voor het jongste cohort kan worden gefinancierd. De omslagpremie gaat dan iets omlaag omdat het jongste cohort niet meer in het omslagstelsel verzekerd is. In het tweede jaar verlaat het oudste cohort het bestand en worden de twee jongste cohorten ten laste van alle cohorten in het kapitaaldekkingstelsel gebracht. De twee jongste cohorten komen dan ook niet meer ten laste van het omslagstelsel waardoor de omslagpremie verder omlaag gaat. op deze wijze zijn natuurlijk allerlei constructies of 'denkmodellen' mogelijk. Ook een menging van beide systemen is mogelijk. De transitie behoeft

4. Zie B.M.S. van Praag, 1980, op.cit.

5. Zie ook B.M.S. van Praag en H.P. van Dalen, Hoe bedwingen we Leviathan?, in B.M.S. van Praag, H.P. van Dalen, en P.J. Vos (red.) *De toekomst van de welvaartsstaat*, preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde, 1992 en B.M.S. van Praag en H.P. van Dalen, *Ageing populations and social challenges*, IIASA, Laxenburg, 1994.

echter niet automatisch te leiden tot de wilde premiesprongen waarvoor particuliere verzekeraars vrezen. Alles hangt af van de geleidelijkheid van de transitie en het gekozen transitiepad.

#### *Lange termijn*

Op lange termijn kan niet gezegd worden dat het ene stelsel alleen maar voordelen heeft en het andere nadelen. Het kapitaaldekkingstelsel staat niet bloot aan demografische invloeden en dat lijkt een groot voordeel. De premiegrondslag per werknemer wordt aan het begin van het arbeidzame leven in feite vastgelegd, ook al is premiestijging om het stijgende inkomen te volgen (inclusief backservice) waarschijnlijk en mogelijk. Ook de spiraalwerking zal zich niet voordoen, omdat uitstoot in beginsel niet leidt tot premieverhoging. Het is te vergelijken met de werking van een pensioenverzekering (zonder ingebouwde AOW).

Ook in een kapitaaldekkingstelsel zullen de premies waarschijnlijk worden gedifferentieerd naar risico indien dat wordt toegelaten, maar deze differentiatie zal niet kunnen leiden tot een zo scherpe selectie van werknemers als het gevolg zal zijn van model D. In model D wordt in feite elk jaar het risico bepaald van de werknemers van een bedrijf op basis van de meest recente gegevens. Een kapitaaldekking loopt echter in principe voor het leven en wordt vroeg in het leven afgesloten, net zoals een pensioen. Dan is vaak nog niet duidelijk welke werknemer een hoog risico is. Uiteraard zal de premie in de bouw veel hoger liggen dan voor bij voorbeeld ambtenaren; we moeten denken aan per sector of beroep gedifferentieerde premies. Het is dan niet lonend voor een bedrijf om ongezonde werkers niet aan te nemen, want hun premie is vaak al jaren geleden vastgelegd. Er is slechts een probleem als werkenden naar andere sectoren met meer risico's overstappen.

Het belangrijkste punt is echter het in de literatuur onder de naam Aaron-conditie bekend staande criterium<sup>6</sup>. Dit zegt dat er een vergelijking gemaakt moet worden tussen de reële rentevoet  $r$  en de voor arbeidsproductiviteit gecorrigeerde bevolkingsgroei  $n$ . Als  $n > r$  dan leidt het omslagstelsel tot een lagere premie per prestatie-eenheid dan het kapitaaldekkingstelsel, terwijl bij de omgekeer-

de ongelijkheid het kapitaaldekkingstelsel tot een betere prestatie leidt. Dit is een gestileerde conditie, die in het algemeen wordt toegepast bij de evaluatie van ouderdomspensioen financiering. Zij geldt echter evenzeer voor de evaluatie van een (sterk demografisch bepaalde) arbeidsongeschiktheidsverzekering. Na de oorlog hadden we in Nederland een hoge  $n$  en een lage  $r$ ; in het laatste decennium is het beeld echter diametraal veranderd. Onze bevolkingsgroei ligt in de buurt van nul terwijl de reële rente tegen de 5% bedraagt. Dit pleit voor een verschuiving naar het kapitaaldekkingstelsel omdat het het goedkoopste is geworden.

Net zoals de particuliere sector een omslagbasis zou kunnen hanteren (maar het wettelijk niet mag), zo kan een publieke verzekeraar verzekeren volgens het kapitaaldekkingstelsel. Omdat zowel publieke als particuliere verzekeraars met de kapitaalopbouw moeten beginnen, zijn er gelijke startcondities. Dat is pas een 'level playing field'.

Een evident nadeel van het kapitaaldekkingstelsel is dat het niet inflatie-neutraal is. Daarom lijkt op lange termijn een zekere risicodiversificatie, dat wil zeggen een mix van omslag en kapitaaldekking, het beste. Voor de WAO betekent dat, dat een verschuiving in de richting van het kapitaaldekkingstelsel, ofwel een stelsel met vermogensvorming, opportuun is.

Een de laatste tijd veelgehoord bezwaar tegen een versterking van het kapitaaldekkingselement is nog dat het zou leiden tot een stijging van de spaarquote en dus tot het afremmen van de binnenlandse bestedingen met nadelige gevolgen voor de werkgelegenheid. In de eerste plaats geldt dit puur Keynesiaanse element niet, voor zover het sparen leidt tot binnenlandse investeringen. Dat zal wel niet helemaal gebeuren en we moeten dus aannemen dat een deel van de vermogensvorming niet in Nederlandse toltunnels wordt gestopt, als venture capital wordt gebruikt of in publiek-private samenwerkingsverbanden wordt aangewend voor het bevorderen van innovaties of het op peil brengen van het binnenlandse rioolstelsel. Het lek dat overblijft betekent inderdaad een vermindering van de werkgelegenheid, maar vooral van onze huidige consumptiemogelijkheden. Het alternatief is echter om de

cohorten na ons, onze kinderen, op te zadelen met torenhoge omslagpremie omdat wij niet het fatsoen hebben gehad om voor onszelf te sparen. In dat geval geef ik er de voorkeur aan dat wij onze eigen verantwoordelijkheid nemen en dat deze generatie zijn eigen erf op orde houdt. Bovendien is de kans groot dat onze kinderen later al die voorzieningen afbreken waarop wij menen recht te hebben, net zoals wij nu niet aarzelen het 'verworven recht' van de WAO of de AOW langzaam maar zeker uit te kleden.

#### **B.M.S. van Praag**

De auteur is hoogleraar-directeur van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam.

6. H.J. Aaron, *Economic effects of social security*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1982.