

# ARBEIDSONGESCHIKTHEID, SUBJECTIEF ZIEKTEGEVOEL EN COLLECTIEF BELANG

*Raymond Gradus en Hugo Keuzenkamp<sup>1</sup>*

In de afgelopen tijd is er veel kritiek geweest op de uitvoeringspraktijk van de arbeidsongeschiktheidswetgeving. Er wordt zelfs beweerd dat een herziening van de uitvoeringsstructuur van de sociale wetgeving van groter belang is voor beheersing van de WAO-kosten, dan een aanpassing van duur en hoogte van de uitkeringen, zoals het kabinet beoogt.<sup>2</sup>

Van Iperen pleit voor een stelselwijziging, waarbij de uitvoeringsorganen financieel moeten worden verzelfstandigd. Deze stap betekent een forse aantasting van de huidige machtspositie van werkgevers- en vooral werknemersorganisaties in de uitvoeringspraktijk. Van Iperen heeft argumenten voor een stelselwijziging aangedragen die hij aan de theorie van het producentengedrag ontleent. Het idee is simpel: in het huidige systeem ontbreekt iedere prikkel om slechts spaarzaam WAO-claims te honoreren. De lokale uitvoerders, in bedrijfsvereniging of GAK, moeten langdurig zieken bij de GMD aanmelden, maar maken geen haast met het zetten van deze stap. Ook al voorkomt een tijdige aanmelding in veel gevallen dat iemand definitief arbeidsongeschikt raakt, waardoor er veel collectieve lasten worden bespaard. Maar ook de GMD heeft, ondanks de goede bedoelingen, geen grote prikkel om grensgevallen buiten het WAO-circuit te houden. De budgetreductie die tot een selectief uitvoeringsbeleid moet dwingen ontbreekt. Een financiële verzelfstandiging van de uitvoeringsorganen is het bedrijfskundige antwoord op dit gebrek aan prikkels.

Wij onderschrijven de conclusie van Van Iperen volledig. Maar er zijn meer argumenten die tot een pleidooi voor verzelfstandiging aanleiding geven. Een andere invalshoek is die van de vakbondstheorie. Aan de hand van denkbeelden van Calmfors en Driffill laten we zien hoe het in de Nederlandse situatie kan gebeuren dat de vakbeweging doeleinden nastreeft die voor de werknemers als collectief ongewenst zijn. Nadat we in het kort de de vakbondsvisie op de arbeidsongeschiktheid bespreken, gaan we in paragraaf 1 in op de onmogelijkheid van de (door de vakbeweging nagestreefde) objectieve keuring. In paragraaf 2 gaan we vervolgens in op de theorie van het vakbondsgedrag en collectieve belangenbehartiging. Paragraaf 3 behandelt de vraag hoe een optimale uitvoeringsstructuur er uit kan zien. Hierbij komen ook overwegingen uit de verzekeringsseconomie aan de orde.

---

<sup>1</sup> KUB. Onze dank gaat uit naar Frans van den Heuvel, Marcel Kerkhofs, Ad Kolnaar, Harry Verbon en Marijn Verhoeven voor nuttige suggesties en opmerkingen.

<sup>2</sup> J.Th. van Iperen, WAO-aanpak vergt stelselwijziging, *Economisch Statistische Berichten* 9-10-1991, p.1004-1008, en H.A. Keuzenkamp, Ministelsel is geen oplossing, *Het Parool*, 23-10-1991

De vakbeweging wijst ingrepen in duur en hoogte van de uitkeringen af, en is ondertussen zeer stil over de uitvoeringspraktijk. De vakbondshoop is gevestigd op betere arbeidsomstandigheden en een strengere keuring. Zo zou een dubbele keuring (door twee verschillende artsen), periodieke herkeuring en een verruiming van het begrip passende arbeid tot een kleinere instroom in de WAO leiden. Volgens twee beleidsmedewerkers van de FNV is korten op de uitkering daarom onrechtvaardig, want

"In feite zullen namelijk in de toekomstige WAO uitsluitend nog onomkeerbare gevallen worden toegelaten." (F. Crone en H. Staal, De Volkskrant, 26 september 1991, Forum).

Is het vakbondsoptimisme gerechtvaardigd? Volgens ons niet. Daarvoor hebben wij twee, mogelijk zelfs drie redenen. De eerste heeft te maken met de medicalisering van de arbeidsongeschiktheid, en een misplaatst vertrouwen in de objectiveerbaarheid van ziekte (zie paragraaf 1). De tweede reden heeft te maken met zogenaamde hysteresis-effecten door verlies van menselijk kapitaal, waardoor het toekomstperspectief van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte en overigens werkloze baanzoeker weinig rooskleurig is. De derde reden voor een misplaatst optimisme heeft te maken met de institutionele structuur van de uitvoering van de arbeidsongeschiktheidswetten.

### 1. Medicalisering

Economen hebben te snel de neiging om te denken dat ziekte en arbeidsongeschiktheid objectief vast te stellen zijn. Terwijl de waarheid in ons eigen vak zo ongrijpbaar is, lijkt het alsof de dokter met een aantal standaardhandelingen kan vaststellen of iemand ziek is. Het is een voorstelling van zaken die niet door medici wordt gedeeld.

S. Knepper, verzekeringsgeneeskundige werkzaam bij de GMD te Amsterdam, stelt dan ook:

"Arbeitsongeschiktheid kan gekenschetst worden als een met onze cultuur verweven vorm van conflictvermijding, waarmee het belangenconglomeraat van werkgevers en werknemers door medicalisering fricties in arbeidsrelaties afkoopt." (Ned. Tijdschrift voor Geneeskunde, 1991, 135 nr. 37, p. 1670-1672).

Arbeidsconflicten worden tot ziektebeelden vertaald, in plaats van een sociaal-economisch probleem ontstaat daardoor een medisch probleem. Maar het idee dat artsen in staat zijn om 'echt' zieken van simulanten te scheiden, wijst Knepper van de hand. Deze poortwachtersfunctie, die economen graag aan de collega's toedenken, verraadt een heimwee naar het 19de eeuwse positivistische ziektebegrip. De wens van de FNVer om met dubbele keuringen alleen 'objectief' arbeidsongeschikten tot de WAO toe te laten is vanuit de invalshoek van de verzekeringsgeneeskunde niet gerechtvaardigd.

Ook het SER advies van 13 juli jl., volgens welke ziekte objectief moet worden vastgesteld met uitsluiting van de beleving en de sociale context van gezondheidsklachten, is daarom weinig meer dan een luchtkasteel.<sup>3</sup>

Een bekend voorbeeld van het probleem bij vaststellen van objectieve arbeidsongeschiktheid is dat van AIDS patienten. Velen onder hen zijn nog uitstekend in staat om te werken, en doen dat ook. Maar veel anderen zijn dermate aangedaan door hun ingestorte toekomstbeeld, dat zij volledig arbeidsongeschikt zijn, of zich zo voelen. De verzekerings-geneeskundige mag dan 'objectief' bepalen wie hier arbeidsongeschikt is. De medische wetenschap moet daardoor uitspraken gaan doen over problemen die als zodanig niet medisch van aard zijn. Dit noemen we medicalisering. Het is een nauwelijks te vermijden ontwikkeling zolang we er een goede ziekte- en arbeidsongeschiktheids-verzekering op na willen houden.

Als de arts in staat zou zijn om de bokken van de schapen te scheiden,<sup>4</sup> dan zouden financiële of institutionele ingrepen in de WAO niet verder nodig zijn. Wij menen echter dat zoiets niet van medici verwacht mag worden. Dat neemt overigens niet weg dat dubbele toetsing wel gewenst is, ook als een kleine bijdrage aan de rechtsgelijkheid. Er kunnen echter niet te grote verwachtingen aan gekoppeld worden wat betreft een reductie van de WAO instroom.

In dit verband geloven we ook niet dat het aanpassen van het begrip 'passende arbeid' een wondermiddel zal zijn, zoals onlangs de VVD, tijdens de Algemene Beschouwingen, wilde doen geloven.<sup>5</sup> Ook dat begrip is sterk gemedicaliseerd, omdat de afschatting altijd nog bepaald wordt door subjectieve ziekteoordelen. Daar komt nog bij dat zelfs als men in staat is om het nieuwe begrip passende arbeid aan het huidige bestand op te leggen, het de vraag is of deze mensen op de arbeidsmarkt terecht kunnen. De re-integratie wordt sterk belemmerd door hysteresis-effecten. Iemand die langer dan vier tot zes weken ziek is, blijkt een hoge kans te hebben om arbeidsongeschikt te worden, ondanks het feit dat het oorspronkelijke ziektebeeld is verdwenen. Het ziektegevoel bestendigt zichzelf (zie ook het reeds eerder geciteerde artikel van S. Knepper).

Het hysteresisbegrip is al bekend als een verklaring voor rigiditeiten op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarkthysteresis betekent dat een schok op de arbeidsmarkt permanente gevolgen heeft. Hiervoor zijn verschillende verklaringen, zoals de relatieve vermindering van menselijk kapitaal (door 'afschrijving'

---

<sup>3</sup> SER (1991), *Advies over het beleid ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid*, deel III, o.228

<sup>4</sup> Zoals Christian Mulder wenst te geloven, zie C. Mulder (1991), *Haagse arbeidsongeschiktheid*, *Economisch Statistische Berichten* 18-9-1991

<sup>5</sup> Ook het CPB, dat het VVD-alternatief naar verluid doorrekende, lijkt veel vertrouwen in deze therapie te hebben. Wij zijn benieuwd naar het model dat aan de berekeningen van het CPB ten grondslag ligt.

van de eigen kennis en ervaring gedurende een periode van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid), en ook de outsiders-insiders theorie kan verklaren waarom de 'dropouts' moeite zullen hebben met reïntegratie in het arbeidsproces. Mensen, die buiten het arbeidsproces staan, zijn minder goed in staat om de het proces van loonvorming te beïnvloeden. Volgens sommigen is dit een verklaring voor het bestaan en de hardnekkigheid van het probleem van langdurige werkloosheid.<sup>6</sup> Arbeidsongeschikten horen in het algemeen tot de 'outsiders' op de arbeidsmarkt. Ze hebben nauwelijks een kans om weer een baan te vinden, en oefenen weinig invloed uit op de loonvorming. Als er geen nadere mechanismen voor reïntegratie bestaan, leidt het stelsel van arbeidsongeschiktheids-verzekering tot een vicieuze cirkel van afnemende participatie, waardoor het verschijnsel van hysteresis op de arbeidsmarkt wordt versterkt.<sup>7</sup>

Uit dit gezichtspunt bezien is het sterk de vraag of het mogelijk is zonder dat er een adequaat en kostbaar scholingsprogramma bestaat om een gedeelte van het huidige bestand van arbeidsongeschikten weer in het arbeidsproces te laten integreren. We denken dan ook dat er voorzichtig omgesprongen moet worden met het aanpassen van het begrip passende arbeid voor het huidige bestand arbeidsongeschikten.

## 2. De theorie van belangengroepen

Momenteel geschiedt de uitvoering van de ziekte- en arbeidsongeschiktheids-wetgeving op bedrijfstakniveau. Er zijn redenen waarom dit minder gewenst is. Afwegingen op het gebied van sociale zekerheid, inkomensverdeling, scholing en dergelijke kunnen centraal, decentraal of halverwege worden gemaakt. Als de afweging op decentraal of op bedrijfstakniveau wordt gemaakt, dan kan een breuk ontstaan tussen de sociale opbrengsten en de individuele opbrengsten. Het gevolg is een Prisoner's dilemma tussen collectief en individueel belang.

Deze gedachte heeft in de economische literatuur de nodige aandacht gekregen.<sup>8</sup> Uit het empirische onderzoek van Calmfors en Driffill blijkt dat er

---

<sup>6</sup> O.J. Blanchard en L.H. Summers (1986), Hysteresis and the European unemployment problem, *NBER Macroeconomic Annual* 1986, pp. 15-78; zie voor empirische toepassingen voor Nederland bijv. J.J. Graafland (1988), Can hysteresis explain different labour market operations between Europe and The United States, *EUR Discussion paper*, 8807, en ook H.A. Keuzenkamp en F.van der Ploeg (1990), Perceived constraints for Dutch unemployment policy, *CEPR DP* 438.

<sup>7</sup> Zie H.A. Keuzenkamp, F. van der Ploeg en A.H.O. van Soest, *Vicious circles behind the dykes: diability and unemployment in the Netherlands*, mimeo

<sup>8</sup> Zie bijv. L. Calmfors en J. Driffill (1988), Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance, *Economic Policy* pp. 13-66; en J. Pekharinen, M. Rohjola en B. Rowthorn (1991), *Social corporation... a superior economic system?* Oxford University Press, Oxford.

een correlatie bestaat tussen het niveau waar over lonen en overige arbeidsvoorwaarden wordt onderhandeld en de resultaten van de economie. Er is sprake van een U-vormige curve: landen waar de onderhandelingen sterk decentraal of sterk centraal worden gevoerd presteren beter als het om werkloosheid of inflatie gaat dan landen met een middenpositie (zoals Nederland). Als reden noemen Calmfors en Driffill dat bij nationale onderhandelingen de macro-economische gevolgen bewust worden mee overwogen, terwijl er in geval van onderhandelingen op ondernemingsniveau sprake is van grote flexibiliteit. Bij onderhandelingen op bedrijfstakniveau is van geen van beide voordelen sprake. Hoewel de ideeën van Calmfors en Driffill betrekking hebben op loononderhandelingen, zijn ze zeer relevant voor de huidige discussie over de WAO.

Calmfors en Driffill grijpen terug op de theorie van collectief gedrag, zoals deze door Olson is geformuleerd.<sup>9</sup> Olson stelt dat een economie niet bestaat uit vele atomistische agenten, maar uit een (groeïend) aantal belangengroepen. Olson stelt dat het voor een belangengroep aantrekkelijker kan zijn om voor herverdeling te vechten, dan voor economische groei. Iedere belangengroep wil haar aandeel in het 'social product' vergroten, desnoods als daardoor de omvang van de te verdelen taart kleiner wordt. Een ander punt dat door Olson naar voren is gebracht, is dat grote belangengroepen enerzijds macht door hun omvang verwerven, maar anderzijds vergeleken met kleine belangengroepen minder goed in staat zijn om de belangen van hun leden te vertegenwoordigen.<sup>10</sup> Deze trade-off leidt mogelijk tot een bevoorkeuring van kleinere of middelgrote belangengroepen (zoals we later zullen zien, kan hierbij gedacht worden aan bedrijfstakorganisaties). Calmfors en Driffill voegen daaraan toe dat het niveau waarop een belangengroep druk uitoefent daarbij van groot belang is voor het effect op de economische performance van een economie.

In principe zijn voor het geschetste dilemma twee oplossingen. De eerste komt erop neer dat onderhandelingen op een centraler niveau gevoerd gaan worden. Op die manier kan van de huidige situatie van een niet-coöperatief evenwicht naar een coöperatief evenwicht worden gegaan. Overheidsingrijpen in de economie wordt veelal gerechtvaardigd als een oplossing van het prisoner's dilemma dat zonder ingrijpen tot een suboptimaal sociaal welvaartsniveau zou leiden. In de speltheorie is veel aandacht besteed aan de vraag, hoe de instituties eruit moeten zien, indien men ervoor wil zorgen dat

---

<sup>9</sup> Zie M. Olson (1965), *The logic of collective action*, Harvard University Press, en ook van dezelfde auteur (1982) *The rise and decline of nations*, Yale University Press, New Haven

<sup>10</sup> Olson 1982, p.31

de uitkomst inderdaad coöperatief zal zijn.<sup>11</sup> In het geval van gecentraliseerde onderhandelingen met een coöperatief karakter houdt de vakbeweging rekening met de macro-economische effecten van de onderhandelingsuitkomst. Als we echter teruggaan naar de situatie van vandaag de dag, dan lijkt deze oplossing verder weg dan ooit. De overleconomie is op haar retour, de onmacht van de SER in de huidige discussie is illustratief. Bovendien is de vakbeweging aan het veranderen: de centrale krijgt steeds minder macht, ten gunste van de individuele bonden. Stekelenburg zet niet de toon, maar is de boodschappenjongen van de bondsraad. Het bijna-ackoord, dat in de SER tussen kroonleden en vertegenwoordigers van de vakbeweging werd gesloten, werd onderuit gehaald na een veto van de bondsraad.

De andere oplossing die door Calmfors en Driffill wordt aangedragen is het inbouwen van prikkels op micro-economisch niveau. Hierdoor zal de economische efficiëntie worden vergroot. Als extra argument voeren Pekharinen cs. de Europese integratie aan. Zij stellen dat door het wegvallen van de binnengrenzen de competitie tussen bedrijven zal toenemen. Om het bedrijf meer armslag te geven, dient de arbeidsmarkt van de inflexibiliteit ontdaan te worden. In deze gedecentraliseerde onderhandelings situatie zullen er, vanwege de sterke concurrentie, geen afwentelingsmogelijkheden zijn. Hierbij doet zich dan de vraag voor, hoe de WAO vorm moet krijgen als we de decentrale structuur nastreven. Om afwenteling tegen te gaan, lijkt het het beste om de financiering van uitkeringen eveneens te decentraliseren. Er zijn echter redenen waarom een volledige individualisering van de WAO niet wenselijk is.

### 3. De uitvoering van de WAO

L. Timmer en M.J. Zaal (voormalige directeur van het plaatselijke Amsterdamse GMD kantoor resp. medewerker van de Rotterdamse GMD) laten er in de Volkskrant van 26 september 1991 geen twijfel over bestaan dat de uitvoering van de ziekte- en arbeidsongeschiktheidswetgeving momenteel allerberoerdst is. Het PvdA-kamerlid Buurmeyer heeft in de Tweede Kamer voorgesteld om een apart landelijk toezichtsorgaan op de uitvoering in te stellen, zonder werkgevers en werknemers. De motivering voor dit voorstel is dat de huidige ontworpening van de WAO mede te danken is aan het misbruik dat de sociale partners van de regeling maken. Behalve door het CDA werd dit voorstel kamerbreed gedragen. Staatssecretaris Ter Veld steunt dit voorstel echter niet. In plaats daarvan ziet ze de oplossing in een iets veranderde samenstelling van het huidige controle-orgaan, de Sociale Verzekeringsraad. In het voorstel dat door de SVR (gesteund door Ter Veld)

---

<sup>11</sup> Zie hiervoor bijv. A. Haurie en M. Pohjola (1987), Efficient equilibria in a differential game of capitalism, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 11, pp. 65-78; en V. Kaitala en M. Pohjola (1990), Efficient development and agreeable redistribution in capitalism: efficient game equilibria in a two-class neoclassical growth model, *International Economic Review*, 31, pp.421-438.

werd gedaan, wordt een kamer van toezicht ingesteld, met twaalf leden waarvan de helft onafhankelijk, en de overigen werknemers- en werkgevers-vertegenwoordigers.

Wij denken dat het voorstel van Buurmeyer ontoereikend zal zijn, terwijl we over het compromis van Ter Veld en de SVR maar helemaal zullen zwijgen. Een centraal controle-orgaan zal, bij afwezigheid van prikkels op decentraal niveau, weinig aan de huidige lankmoedige uitvoeringspraktijk kunnen veranderen. De kleinere belangengroepen op decentraal niveau (de bedrijfsverenigingen, GAKs en GMDs) blijven veel te veel macht houden, zonder geremd te worden door overwegingen van het algemeen belang. Individuele afschattingen voor de WAO hebben een in hoge mate subjectief karakter. Een centraal orgaan zal nauwelijks in staat zijn om, op grond van objectieve criteria, de afzonderlijke afschattingen te beoordelen. Zelfs onafhankelijke toezichtshouders staan dan voor een hopeloze opgave.

Het voorstel van Van Iperen, om niet het toezicht maar de uitvoering zelf op andere leest te schoeien, biedt dan ook veel meer perspectief. Er moet een prikkel op decentraal niveau worden ingebouwd, om niet al te gemakkelijk op de arbeidsongeschiktheids-verzekering aanspraak te kunnen maken. De vraag is op welk niveau de prikkel moet werken. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de financiering van de verzekering, en de uitbetaling van verzekeringsgelden.<sup>12</sup>

Kan de keuze van de verzekeraar aan de individuele werknemer worden overgelaten, en omgekeerd? In de meest liberale uitvoeringsvariant zal dat het geval moeten zijn. Maar er kleven bezwaren aan een dergelijke structuur. Het belangrijkste bezwaar is dat verzekeringsmarkten ondoorgrondelijker zijn dan de markt voor bananen. De kleine lettertjes van verzekeringscontracten zijn voor veel werknemers Chinees. Een keuze maken is dus moeilijk, en kostbaar. Peter Diamond concludeert bij een analyse van de ziektekostenverzekering in de Verenigde Staten dat deze kosten dermate hoog zijn, dat groepsverzekeringen een sterke voorkeur verdienen.<sup>13</sup> Bovendien is het goed mogelijk dat, waar individuele smaakverschillen over gangbare consumptiegoederen erg groot zijn, de smaken voor verzekeringspakketten veel minder uiteen lopen. Dat pleit eveneens voor groepsbeslissingen.

De theorie van de verzekeringseconomie en de theorie van onvolledige informatie bieden verder inzicht in de voorwaarden waaraan een alternatief arbeidsongeschiktheids verzekeringsstelsel moet voldoen. Van Damme<sup>14</sup> en

---

<sup>12</sup> Merk op dat zoiets in het Plan Simons (en eerder het Plan Dekker) voor de ziektekostenverzekering ook zit ingebouwd.

<sup>13</sup> Zie Peter Diamond (1991), *Organizing the health insurance market*, Presidential Address to the European Meeting of the Econometric Society, Cambridge, September 1991

<sup>14</sup> Eric van Damme, 1990, *Informatie, Incentives en Economische Efficiency*, Inaugurale rede KUB, Tilburg University Press

anderen stellen dat de kopers van verzekeringen vaak betere informatie bezitten dan de verzekeringsmaatschappijen. Dit probleem, dat aanleiding geeft tot wat in de literatuur bekend staat als 'adverse selection', is de oorzaak van een sterke prijsopdriving. De goeden moeten voor de kwaden betalen. Beschouw ter verduidelijking twee typen cliënten, waar de verzekeraar mee wordt geconfronteerd. Cliënten kunnen individuen zijn, die een arbeidsongeschiktheidsverzekering willen hebben. De ene cliënt heeft een slecht risicoprofiel, de andere cliënt heeft een goed (voor de verzekeraar) aantrekkelijk risico. De verzekeraar weet echter niet wat voor een vlees hij in de kuip heeft. In dat geval kan de verzekeraar niet de gebruikelijke (marktruimende) evenwichtsprijs voor zijn product vragen, omdat dan met name de slechte risico's de verzekering willen kopen. In plaats daarvan blijft het optimaal om een hogere prijs te bedingen, en het aantal verzekeringen te rantsoeneren. In dit verband is het overigens wel aardig om op te merken dat de verzekeraars, die blijkens de Volkskrant van 14 juli j.l. een gat in de markt hadden gevonden, nogal prijzig waren.

Wil men zoals wij in onze inleiding hebben aangegeven overgaan tot een economisering van het stelsel van arbeidsongeschiktheids-regelingen, dan zal aandacht besteed moeten worden aan het probleem van 'adverse selection'. Door Van Damme en anderen worden hierbij de volgende suggesties gedaan:

- het inbouwen van eigen risico om 'moral hazard' (misbruik) te voorkomen.
- voorkomen van kartelvorming aan zowel de aanbod- als vraagzijde.
- het vastleggen van minimale polisvoorwaarden door de overheid.
- inzicht aan de verzekeraar geven in voorafgaande instroomcijfers in de ziektewet en de WAO (zoals men bij de autoverzekeringen het systeem van no-claim kent).

Al met al betekent dit dat als men tot een meer marktconforme manier van uitvoering overgaat er nog een belangrijke rol voor de overheid lijkt te zijn weggelegd. Met name de laatste suggestie verdient daarbij de aandacht. Het inzicht in de aard van risico's kan verkregen worden door het idee van volledige individualisering van arbeidsongeschiktheids-verzekeringen op te geven. Voor individuen geldt meestal slechts een alles-of-niets situatie, op grond waarvan verzekeraars geen risico kunnen bepalen. Voor bedrijven is het wel mogelijk om een premiekorting toe te kennen aan die bedrijven met lage arbeidsongeschiktheid.

Gegeven de informatiekosten en de problemen die volgens de theorie van verzekeringen bestaan ligt het dan ook voor de hand om niet op individueel, maar op bedrijfsniveau deze verzekeringen af te sluiten, met mogelijk de ondernemingsraad als beslisinstantie. De verzekeraar moet vrij gekozen kunnen worden. De verzekeraar kan een GAK-GMD combinatie zijn, die haar kennis en ervaring in een vrije markt tot ontplooiing kan brengen, maar ook een nieuwe verzekeraar die denkt beter, doeltreffender en goedkoper te kunnen verzekeren. De baankarakteristieken-databank, die de GMD heeft ontwikkeld, moet daarbij algemeen toegankelijk worden. De verzekeraars kunnen voorwaarden stellen voor de bedrijfsveiligheid en eventueel voor herintredingsbeleid, maar mogen (gegeven zulke voorwaarden) geen klanten



weigeren. Het basispakket kan collectief worden vastgelegd, individuele groepen kunnen eventueel nog beslissen of ze een bepaalde vorm van 'no claim-korting' willen krijgen (met een iets lagere premie, en een uitkering die sterker afhangt van het arbeidsverleden dan de basisvoorziening). Hiermee wordt op zeer beperkte wijze een kapitaalstelsel gecombineerd met een basis van een omslagsysteem. Toegankelijkheid blijft daarmee verzekerd, solidariteit en risicodeling ook.

Daarmee rest het probleem voor kleine ondernemingen (zonder OR) en zelfstandigen. Hier is het mogelijk om speciale 'aanklamppolissen' op te zetten, al dan niet via de Kamers van Koophandel geregeld.

Hoe moet het stelsel worden gefinancierd? Er kan een algemene kas worden ingesteld, die de basispremies ontvangt en deze vervolgens over de concurrerende verzekeringsbedrijven uitkeert, met eventueel een risicoprofiel van de verzekerden als nuancering bij de uitkeringen aan de fondsen. Dat risicoprofiel moet afhangen van persoonlijke kenmerken, niet van beroepsrisico's. De bouwnijverheid, waar sprake is van een relatief hoog arbeidsongeschiktheidsrisico van 2,4%, zal daardoor een hogere premie gaan betalen dan het bankwezen (met een risico van 1,1%). Dat leidt tot een efficiëntere kostenverdeling dan momenteel het geval is. Verkapte subsidies die in de huidige structuur zitten ingebakken, zullen verdwijnen. Een goede stelregel bij de milieuproblematiek is 'De vervuiler betaalt'. Hetzelfde moet gelden voor arbeidsomstandigheden.

#### 4. Afronding

Het in augustus door het kabinet gepresenteerde WAO-plan biedt naar ons oordeel onvoldoende mogelijkheden om de instroom naar de WAO te verkleinen, en de uitstroom te vergroten. Immers, dit plan laat de uitvoeringsorganisaties onverlet. Hierdoor worden de verantwoordelijkheden niet op de juiste plaats gelegd en blijft het mogelijk de Zwarte Piet naar anderen door te schuiven. De kloof tussen vakbondsbelang en collectief belang wordt niet kleiner. De verantwoordelijkheden moeten dus naar een lager niveau worden gebracht.

Net als bij het Plan Dekker en het Plan Simons zou de markt een nadrukkelijker rol in de uitvoering van dit onderdeel van de verzorgingsstaat kunnen spelen. Door concurrentie tussen verzekeraars (waaronder een aantal gepri-vatiseerde GAKs en GMDs, en nieuwe toetreders) en vrije onderhandelingen met bedrijven kan de efficiëntie worden verbeterd. Het huidige stelsel van verplichte winkelnering zonder premiedifferentiatie belemmert deze efficiëntie. Om het verzekeringsproces in goede banen te leiden moet de overheid een aantal summier randvoorwaarden stellen en eenzijdige machtsvorming voorkomen.

Het bovenstaande impliceert een minder grote rol van belangengroepen (vakbonden en werkgeversorganisaties), maar daar staat tegenover dat ondernemingsraden aan betekenis kunnen winnen. Het is natuurlijk de vraag waarom de vakbeweging sterk vast lijkt te willen houden aan het huidige WAO-stelsel. Een instinctief vasthouden aan een ingeburgerde machtspositie

lijkt daar niet aan vreemd te zijn. Als vakbonden meer oog krijgen voor de belangen van de achterban, en die ook mondiger maakt door de uitvoering van de WAO te herzien, dan wordt daarmee naast het werknemersbelang ook het collectief belang gediend.

Dat lijkt ons een goede zaak. Aan de ene kant kan afwenteling worden voorkomen, aan de andere kant is een kleine belangengroep, de werknemersvertegenwoordiging in een bedrijf, in staat om haar belangen goed af te wegen en de overeenkomstige doelstellingen te realiseren. Overigens lijkt het er op dat de vakbeweging zich zelf ook meer naar het decentrale vlak wil verplaatsen. Als we de strategienota van de FNV mogen geloven, dan zou er meer op bedrijfsniveau moeten gebeuren. Wat is er mooier dan met de WAO te beginnen?