

## **DE SPIEGEL VAN DE OESO**

### **Een bespreking van het landen-examen over Nederland**

*Corien Sips*

Nederland heeft examens gedaan. De economische prestaties van de afgelopen twee jaar zijn door de examinerator, de OESO, met 'heel goed' beoordeeld. Dit blijkt uit het jongste Economic Survey over Nederland dat eind 1991 is verschenen. De vooruitzichten voor 1992 zijn wel wat minder rooskleurig. Zo'n Economic Survey, vaak ook met landen-examen aangeduid, wordt zo ongeveer tweejaarlijks voor ieder van de 24 lidstaten door de OESO vervaardigd. De laatste tijd wordt dat tevens voor Hongarije, Tsjechoslowakije en Polen gedaan, drie landen die door de OESO heel fraai met 'partners in transition' worden aangeduid.

In dit artikel wordt het landen-examen voor Nederland nader besproken. Hierbij vindt een beperking plaats tot een aantal saillante punten. Eerst wordt echter wat dieper ingegaan op de status die aan zo'n examen kan worden toegekend.

#### **Status**

Wie examineert, beoordeelt. En wie beoordeelt, doet dat volgens zekere normen, die voor de beoordeelde in kwestie volstrekt helder moeten zijn, anders heeft beoordelen weinig zin. Die beoordeelde moet zich in redelijkheid wel in die normen kunnen vinden, wil hij of zij op grond van de beoordeling prestaties gaan aanpassen. Een examinerator zal in het algemeen niet gauw degene die beoordeeld gaat worden, inspraak in de beoordeling geven.

Bij een landen-examen van de OESO wordt deze toch vrij gebruikelijke gang van zaken niet geheel gevolgd. Allereerst worden de vertrekpunten van de beoordeling niet toegelicht. Die zijn er wel. Een ieder die ook maar enigszins kennis neemt van publicaties van de OESO, merkt al gauw dat de organisatie de filosofie van de vrije markt hoog houdt. Een goed werkend prijsmechanisme waarborgt een efficiënte werking van de markt en wordt gezien als de beste basis voor een voorspoedige ontwikkeling van de economie en de welvaart in een land. Problemen - en vooral ook de omvang daarvan - worden daarom vanuit dit perspectief gesignaleerd. Oplossingen die in de vorm van een bepaald soort beleid worden aangedragen, dragen altijd het karakter van het vrije-marktdenken.

De vraag of de beoordeelde in kwestie zich altijd op alle fronten in de OESO-filosofie kan vinden, is niet zo gemakkelijk te beantwoorden. Wie is

eigenlijk die beoordeelde?

In het landen-examen van Nederland worden de prestaties van de Nederlandse economie beoordeeld en wordt de Nederlandse overheid op het door haar gevoerde beleid aangesproken. Voor andere beleidsmakers die deel uitmaken van de Nederlandse overlegeconomie, met name de sociale partners, is dat nauwelijks het geval. Dat is om verschillende redenen merkwaardig. Ten eerste, is de rol van organisaties van werknemers en werkgevers bij de vormgeving van het Nederlandse sociaal-economische beleid traditioneel zeer groot. Hierbij is zich wel langzamerhand een verschuiving aan het voordoen van het niveau waarop beleidsvorming plaatsvindt, waarbij de sociale partners betrokken zijn, namelijk van centraal (landelijk) naar decentraal (regio of sector). Ten tweede wil de Nederlandse overheid steeds minder een regulerende rol hebben. De overheid treedt terug. De collectieve sector moet van geringere betekenis worden. Op de verantwoordelijkheid van de werknemers- en werkgeversorganisaties wordt een groter beroep gedaan, bijvoorbeeld bij de tripartisering van het arbeidsvoorzieningsbeleid, maar ook voor een beheerste ontwikkeling van de loonkosten.

Wie tegen deze achtergrond alleen de Nederlandse overheid de maat neemt, kan niet verwachten dat een Nederlandse werknemer of werkgever op het puntje van zijn of haar stoel gaat zitten als de examenresultaten bekend worden. Dan zou er bovendien bij beide sociale partners een draagvlak moeten bestaan voor het vrije-marktdenken van de OESO. Het mag geen verbazing wekken dat de vakbeweging daar vanuit haar streven naar een rechtvaardige verdeling van economische lusten en lasten in veel mindere mate een voorstander van is dan de gemiddelde ondernemer. De FNV zal niet gauw, zoals in het NCW-blad 'De Werkgever' van 16 januari jl. recentelijk gebeurde, vrolijk constateren dat Nederland 'terecht' door de OESO de les is gelezen.

Nu zal ook niet iedere overheid, of liever niet ieder kabinet, daar op zitten te wachten. Kabinetten hebben de neiging zo af en toe van politieke kleur te veranderen. Een andere politieke kleur kan tevens een andere waardering van het vrije-marktdenken van de OESO betekenen en daarmee een groter of geringer draagvlak voor de filosofie die in een landen-examen verscholen zit. De OESO tracht dit probleem enigszins te omzeilen door de resultaten van het beleid van overheden in het algemeen af te meten aan de door die overheden zelf geformuleerde doelstellingen. Wie streeft naar een financieringstekort met een omvang van  $x$  procent in jaar  $t$ , wordt daar door de OESO op afgerekend. De OESO vervult hiermee de nuttige taak van het voorhouden van een spiegel aan het betreffende kabinet dat daar vaak zuchtend een blik in moet werpen. Toch blijft ook hier de eigen filosofie van de OESO een rol spelen. Mocht een overheid er naar streven de effecten van bepaalde bezuinigingen voor mensen met een minimuminkomen zoveel mogelijk te beperken, dan zal de OESO niet de eerste zijn die gaat kijken hoe goed dat gelukt is.

Ook al staat een regering geheel of grotendeels achter het principe van de vrije markt en wordt zij, daar waar zij expliciet beoordeeld wordt, gecon-

fronteerd met de door haar zelf in het verleden geformuleerde doelstellingen, toch is het niet prettig om door een vooraanstaande internationale organisatie openlijk de oren te worden gewassen. Dat kan voorkomen worden door zoveel mogelijk van te voren de beoordeling door de OESO te beïnvloeden, door bijvoorbeeld commentaar op conceptteksten te leveren. Deze beïnvloeding vindt plaats. De examinerator geeft de examinandus inspraak in zijn beoordeling. Welke procedures hierbij worden gehanteerd, wordt niet in het landen-examen vermeld. Een grotere openheid in dezen zou wel op zijn plaats zijn.

Een landen-examen van de OESO kan derhalve niet als een objectieve, non-politieke toetsing worden beschouwd. Voor wie zich dat realiseert, wordt het rapport er wel wat spannender door. Hier en daar kan door het gebruik van bepaalde formuleringen een glimp worden opgevangen van de ongetwijfeld verwoede pogingen van Nederlandse ambtenaren om sommige zaken wel op een bepaalde manier aan het licht te brengen en - ook heel belangrijk - andere niet. Op andere plaatsen lijkt de OESO, of het OESO-secretariaat, ferm stand te hebben gehouden.

### **Economische groei in 1991**

In het eerste deel van het rapport wordt de recente economische ontwikkeling met cijfers toegelicht en wordt een vooruitblik voor de Nederlandse economie gegeven. Terwijl in 1990 het Bruto Binnenlands Produkt nog met zo'n 4 procent groeide en er dus sprake was van een forse economische groei, wordt voor 1991 een aanmerkelijk minder hoog groeitempo verwacht. Dit is door het Centraal Planbureau in zijn Halfjaarlijkse Tussenrapportage van december 1991 bevestigd. Daarin wordt van een halvering van de groei tot zo'n 2 procent gesproken. De OESO signaleert dat de vertraging van het groeitempo in Nederland later plaats had dan in andere landen. Dit wordt, ten eerste, toegeschreven aan de gunstige effecten van de vereniging van de beide Duitslanden op de export, waarvan Nederland met het grootste aandeel van export naar Duitsland in het Bruto Binnenlands Produkt van het gehele OESO-gebied ruim profiteerde. Ten tweede, ziet de OESO een verklaring in positieve effecten voor de economische groei van de belastingverlagingen in het kader van de Oort-herziening die per 1 januari 1990 intrad.

In deel II, bij de bespreking van het gevoerde overheidsbeleid, wordt bij het budgettaire beleid nog eens teruggekomen op de Oort-operatie die, anders dan de oorspronkelijke budgettaire-neutrale doelstelling, diende te leiden tot een lastenverlichting van ruim 4 miljard. De OESO beschrijft dat gedurende de periode van economische voorspoed aan het eind van de jaren tachtig ieder land met extra belastingopbrengsten te maken kreeg. In Nederland werden deze benut om zowel overschrijdingen op bepaalde uitgavenposten (sociale zekerheid, de WIR-gelden en onderwijs) te compenseren, als om de verlaging van de belastingtarieven mogelijk te maken. Volgens het OESO-secretariaat heeft Nederland dit méér gedaan dan het gemiddelde OESO-land en één van de slotconclusies van het rapport luidt dan ook streng. Het wordt

tegen de achtergrond van de gestegen schuldenlast van de overheid betreurenswaardig geacht dat de Nederlandse overheid niet van de conjuncturele voorspoed gebruik heeft gemaakt om het financieringstekort nog verder (extra) te verminderen. Hier wordt de Nederlandse regering de les gelezen. Er wordt niet bij vermeld dat Nederland dan ook eerder met een conjuncturele omslag te maken zou hebben gehad. De positieve effecten op de economische groei zouden dan immers niet zijn opgetreden. Kennelijk zou de OESO dit voor lief hebben genomen.

### **Spaaroverschot**

De OESO voorziet voor 1992 een matige economische ontwikkeling, waarbij vooral de ontwikkeling van de binnenlandse vraag het laat afweten. De economische groei zal vooral van het verloop van de export afhangen, waarmee de Nederlandse economie met zijn hoge exportratio, en niet voor het eerst, aan het zijden draadje van de internationale ontwikkeling hangt.

In dit verband is de bespreking van de problematiek van het Nederlandse spaaroverschot heel aardig. De OESO ziet de omvang van de kapitaalgoederenvoorraad als één van de belangrijkste macro-economische onevenwichtigheden. Die is in verhouding tot de vereisten inzake de werkgelegenheid die uit de situatie op de arbeidsmarkt voortvloeien, onvoldoende. De uitbreidingen van de kapitaalgoederenvoorraad in de afgelopen twee decennia hebben in Nederland in veel mindere mate dan in de Verenigde Staten en Japan tot uitbreiding van de werkgelegenheid geleid. Nu doet zich gelukkig sinds het midden van de jaren tachtig wel een verbetering voor, maar een hoog niveau van investeringen die tevens werkgelegenheid genereren, wordt beslist noodzakelijk geacht wil de gewenste verhoging van de participatiegraad op de arbeidsmarkt gerealiseerd kunnen worden.

Hoewel de afgelopen jaren het niveau van de investeringen door bedrijven zeer hoog was, zijn de besparingen in de sector bedrijven nog veel meer toegenomen, waaruit een ook internationaal gezien hoog spaarsaldo in de bedrijvensector resulteerde. Deze besparingen zijn voortgevloeid uit de hoge bedrijfswinsten die de OESO voornamelijk aan de gematigde loonontwikkeling in Nederland toeschrijft. De forse bedrijfsbesparingen hebben geleid tot een hoog spaarsaldo voor de Nederlandse economie in zijn geheel. Deze gelden worden niet in het binnenland maar in het buitenland geïnvesteerd. Tussen de regels door kunnen we lezen dat de OESO dat jammer vindt, want de welvaart van de Nederlandse bevolking zou waarschijnlijk toenemen, wordt gezegd, als een deel van het nationale spaaroverschot omgezet zou worden in binnenlandse investeringen die voor de in de toekomst zo nodige groei van de werkgelegenheid zouden zorgen. In het rapport wordt op matige toon gemeld dat de Nederlandse overheid inziet dat een hoger niveau van de investeringen wenselijk is en dat investeringen van bedrijven worden aangemoedigd middels een beleid dat erop gericht is het functioneren van de arbeidsmarkt te verbeteren, de loonontwikkeling beheerst te doen verlopen en een klimaat van algemene economische stabiliteit te genereren.

Dit is, met andere woorden, een voortzetting van het reeds gevoerde beleid

dat, in ieder geval afgemeten aan de ontwikkeling van de omvang van het spaarsaldo, niet tot de gewenste resultaten heeft geleid. Deze conclusie trekt de OESO niet, maar de Nederlandse vakbeweging, en zeker de FNV, betwijfelt al sinds jaren de potentie van de Nederlandse economie om uitsluitend door economische groei voor voldoende werkgelegenheid te zorgen teneinde iedere (verborgen) werkloze ook in de toekomst aan een baan te helpen. Hoewel nog steeds het belang van een beheerste ontwikkeling van de loonkosten wordt ingezien, denkt de FNV dat dit op zich niet voldoende is. De FNV is daarom voorstander van herverdeling van arbeid, die overigens op verschillende wijzen vorm kan krijgen (waaronder het creëren van deeltijdbanen met een groot urenstal, meer verlofregelingen, etc.).

### **Arbeidsmarkt**

In het rapport worden geen of te weinig woorden gewijd aan de penibele situatie van sommige groepen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Geen woord wordt gerept over de zeer hoge werkloosheid onder etnische minderheden. De sekse-specifieke werking van de Nederlandse arbeidsmarkt, met een concentratie van vrouwelijke werknemers in een gering aantal bedrijfstakken, in een paar beroepen, op de lagere functieniveaus en met een relatief slechtere ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden blijft voor een buitenstaander die de Nederlandse situatie niet kent, na lezing van dit rapport onbekend terrein. Het past bij de economische filosofie van de OESO weinig aandacht te schenken aan de verdelingsaspecten van de economische ontwikkeling. Het daaruit veelal voortvloeiende volumebeleid, wordt dan met gefronste wenkbrauwen bekeken. Niettemin blijft het merkwaardig, het is al eerder genoemd, dat voor de tripartisering van de arbeidsvoorziening, toch een belangrijke wijziging in de uitvoering van het arbeidsmarktbeleid in de behandelde periode, zo'n bescheiden plaats is ingeruimd onder het kopje 'structuurpolitiek'.

### **Arbeidsongeschiktheid**

Ruime aandacht wordt daarentegen gegeven in deel III van het rapport aan de discussie over de vormgeving van het beleid inzake arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim. Voor wie de discussie enigszins kent, bevat het rapport weinig nieuws. Van het standpunt van de Nederlandse regering op dit punt wordt niet afgeweken. Integendeel, onderschreven wordt dat op de korte termijn deze beleidsvoornemens van de overheid noodzakelijk zijn om de teruggang van het financieringstekort en de stabilisering van de collectieve lastendruk mogelijk te maken. Op de langere termijn zou de werking van de arbeidsmarkt worden verbeterd. De OESO maakt in haar rapport onvoldoende duidelijk dat voor een goede uitwerking van de door het kabinet voorgestelde maatregelen, de steun van de sociale partners noodzakelijk is. Het moge genoegzaam bekend zijn dat in ieder geval bij de vakbeweging ieder draagvlak voor de voorstellen inzake de WAO, zoals die op het moment van schrijven voorliggen, ontbreekt. Ook over de wensen van het kabinet op het

gebied van de Ziektewet, denken werknemers, maar ook werkgevers nogal genuanceerd, zoals steeds meer uit de CAO's die nu worden afgesloten, blijkt.

In het rapport wordt dieper ingegaan op de mogelijke oorzaken van de toename in het aantal arbeidsongeschikten. In totaal worden er negen behandeld, aan welke een grote of een minder grote mate van verklaring wordt toegeschreven. Het is zeer tendentieus dat het zogenoemde *permissive socio-cultural climate* als één van de belangrijkste van die negen wordt genoemd, terwijl volstrekt niet wordt aangegeven hoè en in welke mate deze factor nu tot de groei van de arbeidsongeschiktheid heeft bijgedragen. Laat staan dat een heldere omschrijving van wat eigenlijk onder een *permissive socio-cultural climate* moet worden verstaan, wordt gegeven. Dat men zich in het rapport hierbij beroept op een publicatie van het Centraal Planbureau, het Centraal Economisch Plan 1991, maakt de zaak niet minder ernstig. Ook het Centraal Planbureau maakt zich op de aangehaalde plek schuldig aan tendentieuze speculaties. Bij de beleidsopties die de OESO vervolgens de revue laat passeren, wijst men terecht ook op de inmiddels op de achtergrond geraakte Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers (WAGW). Deze wet biedt in principe de overheid de mogelijkheid bedrijven te verplichten minimaal 3 tot 7 procent van het werknemersbestand te laten bestaan uit (gedeeltelijk) gehandicapte werknemers. De overheid zou dit kunnen doen, als het eerder afgesproken doel van 5 procent van het werknemersbestand niet vrijwillig gehaald zou worden. Dit is met het huidige niveau van zo'n 2 procent zonder meer het geval.

### Subsidies

Voorts worden in deel III van het rapport nog de in de ogen van de OESO te omvangrijke subsidieprogramma's van de overheid genoemd. Specifiek worden daarbij de subsidies voor huisvesting, openbaar vervoer, werkplaatsen in het kader van de WSW, verzorgingstehuizen en de studiefinanciering genoemd. De OESO acht minder 'genereuze' subsidiëring noodzakelijk voor een verdere terugdringing van het begrotingstekort en, al weer, een betere werking van de arbeidsmarkt. Dit soort geluiden zijn bepaald niet nieuw. Het zou aardig geweest zijn als in het rapport nu eens andere subsidies, bijvoorbeeld de efficiënte werking van subsidieprogramma's in het kader van het technologiebeleid of bijvoorbeeld in de landbouw aan de kaak werden gesteld.

Nederland is geëxamineerd. Vanuit de filosofie van de OESO was de prestatie van de economie de afgelopen paar jaar goed, maar zijn de vooruitzichten minder gunstig. Wie de OESO-filosofie deelt, kan over het examenresultaat tevreden zijn. Wie terughoudender tegenover het vrije-marktdenken staat en de verdeling van economische voor- en tegenspoed over mensen ter harte gaat, kan de schouders ophalen.

# 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 objectieverbaarheid 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 ontwrichting 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 prijsopdrijving. 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 summiere 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?