

## Effecten van Veranderingen

Ad Kolnaar

**Er vinden de laatste tijd veel majeure wijzigingen plaats in de werknemers- en de volksverzekeringen. In het oog springen de veranderingen in de werknemersverzekeringen voor arbeidsongeschiktheid en binnenkort ook voor werkloosheid. Daaraan vooraf gingen al ingrepen in de volksverzekeringen, met name de Bijstand. Op dit moment wordt een nieuw stelsel van ziektekostenverzekeringen ingevoerd.**

Hoewel het dus gaat om wijzigingen op verscheidene fronten, hebben ze alle één ding gemeen. De inzet is te komen tot een kleiner beroep op de genoemde verzekeringen via het veranderen van de polisvoorwaarden. De nadruk ligt daarbij op het aanbrengen van individuele prikkels. Bij de werknemersverzekeringen en de Bijstand zijn die er op gericht als het enigszins mogelijk is snel weer aan het werk te gaan. Ook bij de ziektekostenverzekering worden prikkels ingebouwd richting zorgverleners en zorgvragers om de kosten te verlagen en de efficiency te verhogen en zo mogelijk het onnodig beroep te verminderen. Vanzelfsprekend veroorzaken zoveel ingrepen in zo'n korte tijd de nodige maatschappelijke onrust. De vraag rijst of dit allemaal wel nodig en verantwoord is. Ik denk dat hier een genuanceerd antwoord op moet worden gegeven.

Voorzover er een onnodig beroep op de betrokken verzekeringen wordt gedaan is het terecht om te proberen dat terug te dringen. Dan moet gekozen uit verschillende oplossingsrichtingen. De eerste gaat de kant op van meer controle door de uitvoerende instanties, waaronder scherpere claimbeoordelingen. Deze lijn is en blijft noodzakelijk. Het gemeenschappelijke bij de huidige ingrepen is daarnaast een grotere aandacht voor de tweede mogelijkheid: het aanbrengen van financiële prikkels en verschuiven van de verantwoordelijkheid richting de burger.

### Marktwerking

In het geval van de ziektekostenverzekeringen wordt wel heel duidelijk gekozen voor de introductie van meer marktwerking. Over het te verwachten effect ervan lopen de meningen uiteen. Men vreest dat de burger rustig zal blijven zitten waar hij zit en niet snel voor een andere verzekeraar zal kiezen als die even iets goedkoper is. Ik kan dat vermoeden wel delen, maar het raakt niet de kern van de zaak. Veel belangrijker dan de individuen zijn de coalities van burgers. En die ontstaan er volop. Denk aan de gemeenschappelijke contracten voor grote bedrijven en branches, voor ouderen, patiëntenverenigingen, et cetera. Door vorming van zulke coalities wordt vanzelf een stevige tegenkracht georganiseerd ten opzichte van de verzekeraars. Zij kunnen een sterkere

vuist maken dan de individuele burger. Wat de relatie tussen de zorgverzekeraars en de verzekerden betreft, zal het met de marktwerking dus volgens mij wel los lopen. Maar dit is maar een deelmarkt in het totale veld. Iets anders is of hetzelfde gaat gelden voor de deelmarkt tussen de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders. Daar liggen stevige problemen. Er is een definitieprobleem. Op een markt moet sprake zijn een herkenbaar goed (een appel, een tarwebrood) waarvan de prijs per eenheid vergeleken kan worden met die bij de concurrent. Maar wat is een eenheid zorg, of een eenheid medische behandeling? Daarnaast zijn er competentieproblemen. Het is niet alleen wat een eenheid zorg is maar ook nog wie bepaalt wat vervolgens een goede of gepaste eenheid zorg is. De komende jaren moeten leren of deze kwesties bevredigend worden opgelost. Maar ik zou voorzichtig zijn met het voorspellen van grote kostenreducties. De introductie van het nieuwe stelsel is en blijft een riskante onderneming.

### **Stevig prikkelen**

Als het goed loopt, zullen de wijzigingen in de werknemersverzekeringen leiden tot een geringer beroep erop en dus tot een groter aanbod van arbeid. Voor de ingrepen in de Bijstand, thans WWB geheten, moet hetzelfde gelden. De grote vraag is nu of al die mensen die zo intens worden geprikkeld om werk te zoeken ook werk zullen vinden. Zal de vraag naar arbeid even hard omhoog gaan als het aanbod? Macro-economen weten dat dit niet automatisch het geval zal zijn. Als ze gelijk hebben dreigt er een asociale ontwikkeling: mensen stevig prikkelen aan het werk te gaan terwijl er geen werk is.

Sommigen vrezen dat iets dergelijks al speelt rond de herkeuring van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Weer anderen wijzen op de problematiek van de oudere werknemers. Of zij nu werkloos zijn in verband met gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid of als gevolg van

ontslag, zij vinden minder makkelijk werk dan jongeren. En dat terwijl ondernemers ook nog eens pleiten voor soepeler ontslagregels. Ook daar kunnen ouderen sneller de dupe van worden.

Men hoopt dat door permanente bij- en omscholing de arbeidsmarktkansen voor de oudere werknemer weer kunnen stijgen. Hoewel er genoeg voorstellen in die richting zijn, komt daar in de praktijk echter nog niet veel van terecht.

Een voorbeeld van een nieuwe regeling die mede in het perspectief van de scholingsmogelijkheden moet worden gezien, is de levensloopregeling. Er wordt fiscaal gunstig gespaard en het geld mag worden opgenomen voor een jaar verlof, bijvoorbeeld om te studeren. Door verlof te nemen kan voorts misschien een betere verdeling tussen werk en zorgtaken worden bewerkstelligd. Het gespaarde bedrag mag ook worden meegenomen bij het ingaan van het pensioen. Wat dat betreft zou het als een kleine vervanging van de vut kunnen dienen. Op zich leidt deze regeling dus niet zozeer tot een verhoging van de arbeidsparticipatie, al zijn er wel die daarop hopen. Het ligt overigens voor de hand dat alleen de wat beter verdienende werknemers hier gebruik van kunnen en zullen maken. Ook de jonge werknemer zal gegeven de hoge aanvangskosten voor het huis en het gezin niet gauw ruimte vinden om ook nog eens voor een jaar extra verlof te gaan sparen.

### **Oudere werknemers**

Sommige maatregelen hebben specifiek betrekking op met name de oudere werknemers. Het is de bedoeling dat de feitelijke leeftijd waarop gestopt wordt met werken omhoog gaat. Fiscaal aantrekkelijke vutregelingen verdwijnen. Er moet méér werk komen om deze mensen ook echt een baan te kunnen blijven bieden.

De SER heeft in zijn advies over de WW de bijzondere positie van de oudere werknemer erkend. In de nieuwe WW wordt de maximale

verblijfsduur verkort. Het duurt bovendien langer voor men voor het maximum in aanmerking komt.. Het is echter niet zo dat men na ommekomst van de WW-periode in de Bijstand komt en daar zijn eigen huis moet opeten. Er is met name voor de oudere werknemer een flinke periode waarin de vermogenstoets niet wordt toegepast.

De oudere werknemer moet dus aan het werk blijven. Echter er is momenteel ook weer sprake van een hoge jeugdwerkloosheid. In het verleden is dat probleem aangepakt door ouderen versneld te laten afvloeien. Dan wordt bij dezelfde totale werkgelegenheid plaats gemaakt voor jongeren. De beleidsmakers willen een dergelijke verschuiving in de werkloosheid van jongere naar oudere werknemers thans niet meer accepteren. Hoe dit ook zij: het probleem van de totale werkloosheid wordt met het schuiven, herverdelen, niet opgelost. Daarvoor moet de totale werkgelegenheid, de totale vraag naar arbeid, opnieuw omhoog.

### **Loonmatiging**

Als er niet genoeg werk is, wordt zeker in ons land onmiddellijk teruggegrepen op het instrument van de loonmatiging. Dat moet zorgen voor extra vraag naar arbeid omdat onze producten dan goedkoper worden en er daardoor meer wordt geëxporteerd. Maar er wringt iets bij deze remedie. Het buitenland mag dan wel meer van onze producten kopen, wijzelf blijven zitten met minder koopkracht als gevolg van de loonmatiging. Om de zo plaats vindende export van onze potentiële welvaart naar het buitenland tegen te gaan zou de overheid de belasting moeten verlagen. Dan kan de koopkracht gehandhaafd worden ondanks de loonmatiging. De overheid weigert dit te doen omdat dan het financieringstekort op zou lopen. Een misplaatst verhaal en een foute prioriteitenstelling in een land dat jaarlijks vele miljarden overhoudt in plaats van tekort komt. Het gevolg is dat de

Nederlandse burger door steeds weer loonmatiging welvaartsverliezen moet incasseren.

Er zit een andere angel onder het verhaal van de loonmatiging. De vraag naar arbeid schiet met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt tekort. Om dat op te lossen zou in het kader van het marktdenken het loon aan de onderkant moeten achterblijven op de gemiddelde loonontwikkeling. Dan gaat het natuurlijk in de eerste plaats om het Wettelijk MinimumLoon (WML). Maar dat loon is sinds 1985 al ruim 20 procent achtergebleven op de gemiddelde loonontwikkeling. En dat is nog maar de helft van het verhaal. Niet zozeer het minimumloon als wel de onderste cao-schalen zijn bepalend voor de arbeidskosten aan de onderkant. Zij leggen de feitelijke, relevante ondergrens. Die schalen lagen in 1985 zo'n 25 tot 30 procent boven het WML, laat ons zeggen 26 procent. Thans bedraagt die afstand nog slechts 6 procent zodat er nog eens 26 min 6 is 20 procent extra is gerealiseerd aan loonkostendaling. Samen bleef het loon aan de onderkant dus minstens 40 procent achter op het gemiddeld loon! En toch is er nog steeds een werkloosheidsprobleem aan de onderkant. Hoever moeten we doorgaan met het vergroten van de afstand tussen de laagste en de gemiddelde lonen en is dit sociaal nog wel vol te houden? Moet niet aan andere instrumenten worden gedacht? Ondanks deze geweldige relatieve loonmatiging heeft de arbeidsmarkt het probleem immers niet opgelost.

### **Boekhoudkundig belang**

Voor mij als macro-econoom is het antwoord zonneklaar. De overheid zal zijn budgetbeleid weer in dienst moeten stellen van het Nederlands belang in plaats van in het (niet of nauwelijks relevante) boekhoudkundige belang van de Openbare Financiën. Het geloof dat zonder aanvullend en ondersteunend budgetbeleid de zaken wel goed komen door de boel aan de markten over te laten beleef

thans een opleving. Er valt ook best het een en ander te zeggen voor een verantwoorde intensivering van de marktwerking. Maar als de overheid zich in het budgetbeleid met de rug naar de economie blijft keren, zullen de problemen blijven. Het gevaar bestaat zelfs dat de opleving van het vertrouwen in de markt kortstondig zal blijken, zal omslaan in wantrouwen, bij gebrek aan de wel beloofde maar niet gehaalde resultaten. Dat zou dan

niet in de eerste plaats te wijten zijn aan die markten, maar aan de manier waarop er in het beleid mee om is gesprongen.

---

Prof. dr. A. Kolnaar is hoogleraar Algemene Leer en Geschiedenis van de Economie en onder meer kroonlid van de SER. Hij zat onder andere de commissies voor die rapporten opstelden over het stelsel van ziektekostenverzekeringen, de WW en de WAO.