



Economie van de arbeidsomstandigheden

Auteur(s):

Koning, J. de
Zandvliet, C.T.

De auteurs zijn resp. directeur en medewerker van de divisie Arbeid en onderwijs van het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam.

Verschenen in:

ESB, 81e jaargang, nr. 4045, pagina 132, 14 februari 1996

Rubriek:**Trefwoord(en):**

arbeid, beloning

Verbetering van de arbeidsomstandigheden heeft positieve economische effecten. Toch kan dit beleid niet volledig aan bedrijven worden overgelaten. Onzekerheid over de te verwachten baten en het feit dat niet alle kosten van ziekten en ongevallen door bedrijven gedragen worden, kunnen leiden tot onderinvestering in arbeidsomstandigheden. Om dit voorkomen moet de overheid normen instellen. Zij moet daarbij echter kunnen aantonen dat de maatschappelijke baten de kosten overtreffen.

De industriële revolutie heeft een economische groei zonder weerga ontketend. De enorme productiviteitsverhoging maakte het mogelijk dat mensen slechts een beperkt deel van hun tijd hoeven te werken, tot op zekere hoogte beschermd worden tegen bedrijfsongevallen en beroepsziekten, en tegelijkertijd een relatief hoog inkomen overhouden.

Lange tijd was dit zeker niet het geval. De arbeidsomstandigheden die in de vorige eeuw golden zijn nu nauwelijks nog voor te stellen. De arbeidsdag was extreem lang en veiligheid en gezondheid van de arbeiders hadden geen enkele prioriteit bij werkgevers. Deze situatie was niet alleen sociaal ongewenst, maar waarschijnlijk ook economisch inefficiënt. Onderzoeken in die tijd naar de fysieke gesteldheid van de werkende bevolking in bijvoorbeeld Engeland gaven een verontrustend beeld te zien. Door het verlichte deel van de burgerij werd dit niet alleen als sociaal ongewenst gezien, maar ook als een bedreiging voor de economische ontwikkeling¹. Daarom ging men, aarzelend, over tot regelgeving om de ergste uitwassen, zoals kinderarbeid, te beperken.

De belangrijkste impuls voor verbetering van de arbeidsomstandigheden is echter uitgegaan van de sociale beweging. Zonder druk van die beweging was de thans bestaande regelgeving op het gebied van de arbeidsomstandigheden niet tot stand gekomen. Daarvoor was de tegenstand van de werkgevers te groot, die vanuit hun micro-perceptie veelal niet het macro-economische belang van verbetering van de arbeidsomstandigheden inzagen. Later, toen een dergelijke verbetering economisch haalbaar bleek, en vermoedelijk zelfs economisch gunstig uitpakte, veranderde deze houding. Lange tijd is het proces van (verdere) verbetering van de arbeidsomstandigheden weinig controversieel gebleven. In de loop der tijd is een omvangrijke wetgeving op het terrein van de arbeidsomstandigheden ontstaan. Er was sprake van een afzonderlijk beleidsterrein binnen Sociale Zaken, dat betrekkelijk losstond van het overige beleid. Er bestond een technisch-medische focus op effecten van arbeidsomstandigheden op de gezondheid en op grond van technisch-medische inzichten werden door de overheid normen vastgesteld.

Nu de arbeidsomstandigheden door wetgeving op een bepaald niveau zijn gekomen, is echter niet langer evident dat verdere regelgeving voor alle betrokken partijen gunstig is. Daar komt bij dat overheidsregulering tegenwoordig al bij voorbaat op een kritische ontvangst kan rekenen: de algemeen-maatschappelijke tendens is meer die van deregulering dan van regulering. De eigen verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers wordt meer benadrukt en er wordt meer vertrouwd op de markt als coördinerend mechanisme. Dit vindt men ook terug op het terrein van de arbeidsomstandigheden. Verdere regulering zal door de betrokken partijen - werknemers en werkgevers - veel kritischer worden bekeken. Een centrale vraag zal steeds zijn of de baten van verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden wel opwegen tegen de kosten. Nemen de kosten per saldo toe, dan zal - als het exporterende bedrijven betreft - al snel gewezen worden op de consequenties op de concurrentiepositie en de werkgelegenheid. De arbeidsomstandigheden zullen dus meer dan in het verleden in verband worden gebracht met andere sociaal-economische factoren. Ondertussen dringt de vraag zich op of we niet doorschieten. Dreigen we niet opnieuw in de situatie terecht te komen dat micro-economische afwegingen gaan domineren en externe effecten onvoldoende meegewogen worden, waardoor maatschappelijk suboptimale keuzes worden gemaakt? Onlangs zijn de mogelijkheden voor kinderarbeid versoepeld. Er gelden nog steeds stringente voorwaarden, de verruiming is ten dele weer teruggedraaid, maar toch ...

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst geven we een theoretische beschouwing van de arbeidsomstandigheden. Wat is vanuit een economische invalshoek het bijzondere van arbeidsomstandigheden? Waarom leidt de vrije marktwerking niet tot een optimale situatie? Vervolgens gaan we in op de vraag wat ongunstige arbeidsomstandigheden de maatschappij kosten. We maken daarbij onderscheid tussen curatieve en preventieve kosten. We besluiten met enkele opmerkingen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidsbeleid op het terrein van arbeidsomstandigheden.

Economie van arbeidsomstandigheden

Vrije marktwerking leidt niet tot optimale arbeidsomstandigheden

Arbeidsomstandigheden worden niet op markten verhandeld. Zijn arbeidsomstandigheden eigenlijk wel als economisch goed te

beschouwen? En is, zoals bij 'normale' goederen, een geïdealiseerde wereld denkbaar, waarin het niveau van de arbeidsomstandigheden in economische zin optimaal is?

Gunstige arbeidsomstandigheden zijn in principe als economisch goed te beschouwen. Voor werknemers zijn gunstige arbeidsomstandigheden een 'utility'. Bij gegeven arbeidsduur en beloning per uur zullen werknemers een hoger nut hebben naarmate de arbeidsomstandigheden beter zijn. Werknemers oefenen dus vraag uit naar goede arbeidsomstandigheden. Zij zullen in principe loon willen afwegen tegen de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden. De eventuele inlevering van loon voor betere arbeidsomstandigheden, kunnen we zien als de prijs van betere arbeidsomstandigheden. Naarmate meer loon moet worden ingeleverd voor eenzelfde verbetering van de arbeidsomstandigheden, zal gekozen worden voor een geringere verbetering.

De arbeidsomstandigheden zijn een aspect van banen, naast de arbeidsvoorwaarden. Men kan dus stellen dat werkgevers arbeidsomstandigheden aanbieden. Voor werkgevers is de kwaliteit van de arbeidsomstandigheden een kostenpost. Er zijn bijvoorbeeld investeringen voor nodig. Tegenover de kosten voor het bedrijf kunnen ook baten staan, zoals productiviteitsgroei. Hele ongunstige arbeidsomstandigheden zijn niet per definitie het meest voordelig voor het bedrijf. Dit neemt niet weg dat bij verdere verbetering van de arbeidsomstandigheden er een omslagpunt zal komen, waarbij de extra kosten de extra baten gaan overtreffen.

Men zou kunnen zeggen dat werknemers betere arbeidsomstandigheden kunnen 'kopen' door genoeg te nemen met een lagere beloning. De werkgever kan de verkregen financiële ruimte benutten voor investeringen of andere maatregelen om de arbeidsomstandigheden te verbeteren. Het niveau van de arbeidsomstandigheden wordt dan bepaald door de voorkeuren van de werknemer en de kosten van verbetering van de arbeidsomstandigheden. In het optimum zijn de marginale kosten van de arbeidsomstandigheden dan gelijk aan de marginale substitutieverhouding tussen het nut van inkomen en arbeidsomstandigheden.

Het lijkt er dus op dat inderdaad een optimaal niveau van de arbeidsomstandigheden kan worden bepaald. Zoals Hartog heeft aangegeven, wordt dan echter aangenomen dat ofwel de preferenties van alle werknemers in een bedrijf ten aanzien van de arbeidsomstandigheden identiek zijn, of dat de arbeidsomstandigheden volledig individualiseerbaar zijn². Stel, dat de preferenties van werknemers niet identiek zijn. In dat geval zal voor elke werknemer het optimale niveau van de arbeidsomstandigheden anders liggen. Een werkgever kan de arbeidsomstandigheden echter niet individualiseren. Als gekozen wordt voor een bepaald type machines met een bepaalde mate van geluidsoverlast, uitstoot van giftige stoffen, e.d., dan hebben alle betrokken productiewerknemers daarmee in dezelfde mate te maken. Hartog concludeert dan ook dat arbeidsomstandigheden een collectief goed zijn en dat individuele werkgevers en werknemers daarom geen optimaal niveau van de arbeidsomstandigheden zullen kunnen vinden, tenzij aan bijzondere voorwaarden is voldaan. Zo'n voorwaarde is dat werknemers met gelijke preferenties bij elkaar clusteren. In de praktijk zal hieraan niet voldaan worden.

Hoewel er dus in het algemeen geen optimum zal ontstaan, beredeneert Hartog dat overheidsingrijpen in deze situatie geen verbetering zal brengen. Overheidsingrijpen zou immers neerkomen op algemene normstelling en dit zou het probleem alleen verergeren. Aangezien de preferenties van de werknemers en de productiecondities per sector en bedrijf zullen verschillen, kunnen algemene normen nooit optimaal zijn. Hartog pleit daarom voor decentrale onderhandelingen en tegen overheidsregulering. Bij decentrale onderhandelingen, zo redeneert hij, zal immers beter recht kunnen worden gedaan aan de verschillen in preferenties en omstandigheden.

Waarom overheidsingrijpen in de arbeids- omstandigheden economisch efficiënt kan zijn.

Onzekerheid en onvolledige informatie.

In het voorgaande is aangenomen dat de gevolgen van ongunstige arbeidsomstandigheden bekend zijn en bovendien dat hierbij geen onzekerheid in het spel is. In de praktijk is in het algemeen niet aan deze veronderstellingen voldaan. Afgezien van evidente beroepsziekten, is het vaak moeilijk te bepalen wat het effect van de arbeidsomstandigheden op de gezondheid van de werknemers is. Dit zal het in het algemeen voor werknemers moeilijk maken schadeclaims tegen werkgevers in te dienen voor geleden gezondheidsschade, of financiële compensatie in de vorm van hogere lonen te verkrijgen. Daardoor zullen bedrijven zonder regulering een te laag niveau van de arbeidsomstandigheden aanbieden.

Ook speelt een rol dat de effecten op individueel niveau vrijwel nooit zeker zullen zijn. Het gaat om kansverschijnselen: onder slechte arbeidsomstandigheden is de kans groter dat een werknemer ziek of arbeidsongeschikt wordt, maar het zal vrijwel nooit honderd procent zeker zijn dat een effect optreedt. Op zichzelf hoeft onzekerheid geen probleem te zijn, zolang het statistische verband tussen arbeidsomstandigheden en arbeidsongeschiktheid bekend is, zodat particuliere verzekeringen zich kunnen baseren op de wet van de grote aantallen. Zoals eerder is aangegeven, zal dit verband echter vaak niet bekend zijn. Bovendien zullen de effecten vaak pas op langere termijn optreden. Werknemers zouden dan loon moeten inleveren of een verzekeringspremie betalen voor iets dat misschien helemaal niet optreedt en als het al optreedt, pas ver in de toekomst. Velen zullen dan kiezen voor het zekere inkomen op korte termijn, boven de onzekere baten op langere termijn.

Beperkte mobiliteit.

In het ideale model hebben werknemers keuzemogelijkheden. Als het ene soort werk hun niet bevalt, kunnen ze zonder kosten overstappen naar een ander soort werk. Als de arbeidsomstandigheden in een bepaalde sector of een bepaald beroep relatief ongunstig zijn, dan zullen werknemers dus geneigd zijn uit te zien naar ander werk. Daardoor zullen de lonen in de sectoren/beroepen met relatief ongunstige arbeidsomstandigheden hoger zijn dan elders. Dit staat ook bekend als de theorie van de compenserende loonverschillen.

In de praktijk is de mobiliteit echter beperkt. Veel werknemers zijn door een lage vooropleiding aangewezen op het laaggeschoolde segment van de arbeidsmarkt, waar de ongunstige arbeidsomstandigheden zijn geconcentreerd. Substantiële verhoging van het opleidingsniveau, waardoor zij aan dit segment zouden kunnen 'ontsnappen', is voor hen geen reële optie. Dit is mogelijk de reden waarom compenserende loonverschillen in onderzoek vaak niet of maar heel beperkt aan het licht treden.

Relatie met de economische omgeving is belangrijk.

Er is een duidelijke relatie tussen arbeidsomstandigheden en de economische omgeving. Als bedrijven moeten opereren in een sterk competitieve omgeving, en de loonhoogte een grote mate van neerwaartse starheid heeft, dan zal dat grote beperkingen opleggen aan de mogelijkheden om de arbeidsomstandigheden te verbeteren zonder negatieve consequenties voor afzet en werkgelegenheid. Alleen als hogere kosten kunnen worden afgewenteld op de afnemers, treden deze gevolgen niet of in mindere mate op, althans niet in de betrokken sectoren; macro-economisch gezien kunnen er ook dan negatieve effecten optreden.

Overheidsbeleid.

Arbo-beleid is tot nu toe een duidelijk apart beleidsterrein geweest dat vrijwel losstond van andere beleidsterreinen. Het is echter duidelijk dat arbo-beleid invloed heeft op de effecten van beleid op andere terreinen en omgekeerd. Als de arbeidsomstandigheden verbeterd worden en dit per saldo kostenverhogend werkt, dan maakt dit arbeid duurder en worden mechanismen op gang gebracht die tot uitstoot van arbeid leiden, vooral van laaggeschoolde arbeid. Verbetering van de arbeidsomstandigheden en kapitaalintensivering gaan vaak samen. Een dergelijk proces staat op gespannen voet met de wens zoveel mogelijk laaggeschoolde banen te creëren. Kortom: arbo-beleid kan niet los worden gezien van inkomensbeleid en werkgelegenheidsbeleid.

De maatschappelijke kosten van ongunstige arbeidsomstandigheden

Curatieve en preventieve kosten

Als iemand als gevolg van de arbeidsomstandigheden arbeidsongeschikt wordt en medisch behandeld moet worden, dan worden de gederfde productiviteit en de medische kosten als kosten van de arbeidsomstandigheden gezien. Deze kosten worden curatieve kosten genoemd (CK). De kosten van preventieve maatregelen om dergelijke ongewenste effecten te vermijden, worden echter ook als kosten van arbeidsomstandigheden betiteld. Dergelijke preventieve kosten (PK) kunnen het gevolg zijn van overheidsregulering. Als de overheid bijvoorbeeld als norm invoert, wat zij van plan is, dat werknemers niet meer dan 25 kilo mogen tillen, dan zullen vele bedrijven extra investeringen moeten plegen.

Naarmate er meer aan preventie wordt gedaan, zal het niveau van de arbeidsomstandigheden (NA) beter zijn, of omgekeerd: betere arbeidsomstandigheden gaan samen met hogere preventieve kosten:

$$(1) NA = f(PK), f' > 0$$

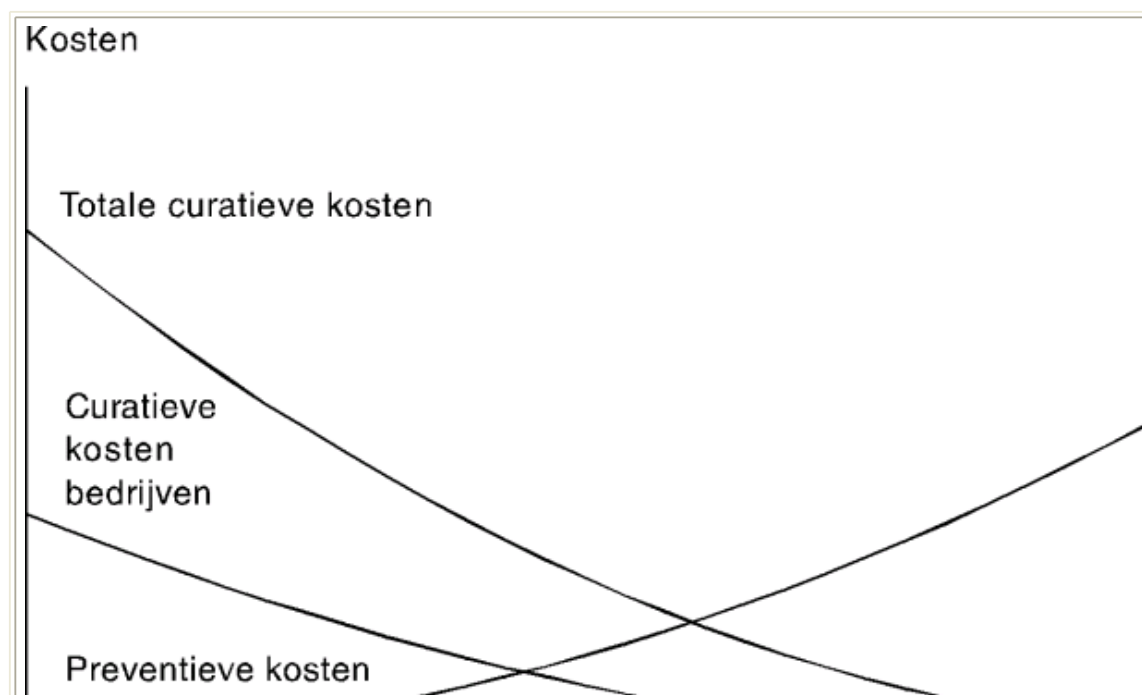
ofwel

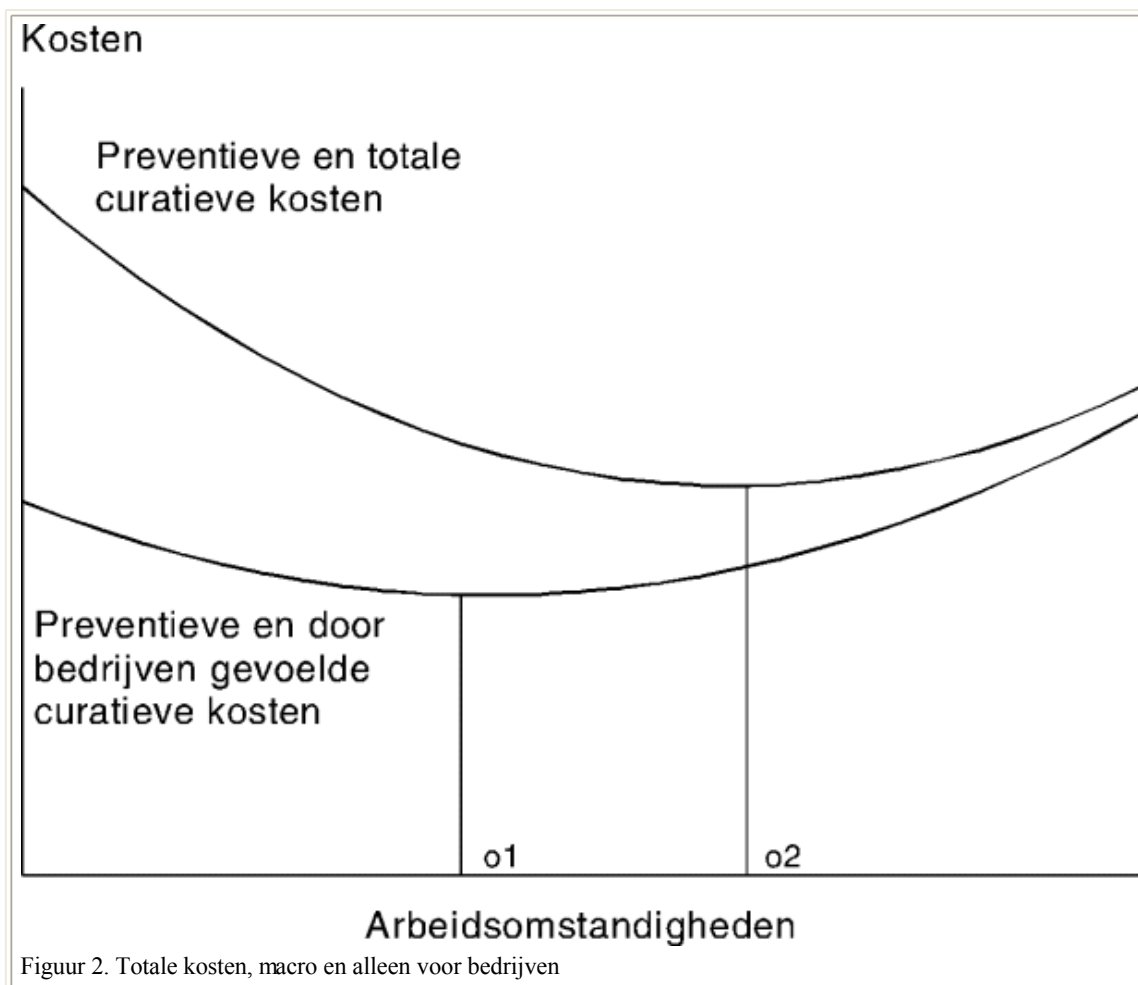
$$(2) PK = f^{-1}(NA) = g(NA), g' > 0$$

Naarmate de arbeidsomstandigheden beter zijn, zullen de curatieve kosten lager zijn, dat wil zeggen:

$$(3) CK = h(NA), h' < 0$$

In [figuur 1](#) zijn de functies g en h grafisch weergegeven. Zoals eerder is aangegeven kan onderscheid worden gemaakt tussen de totale curatieve kosten en de curatieve kosten die bedrijven voelen. Daarom zijn in [figuur 1](#) twee curven voor de curatieve kosten getekend. Hoe is nu het verband tussen het niveau van de arbeidsomstandigheden en de som van preventieve en curatieve kosten? Vaak wordt aangenomen dat dit verband de vorm heeft zoals in [figuur 2](#). In dat geval heeft de totale kostencurve de vorm van een dalparabool en is er dus een niveau van de arbeidsomstandigheden (in [figuur 2](#) o2), waarbij de kosten van de arbeidsomstandigheden minimaal zijn. In werkelijkheid hoeft dit niet zo te zijn. Het is ook mogelijk dat de effecten van preventie niet opwegen tegen de kosten ervan, in welk geval de kostencurve een monotoon stijgend verloop zou hebben. Het omgekeerde, een monotoon dalend verloop, is theoretisch ook niet uit te sluiten.





In [figuur 2](#) is ook de curve van de totale door bedrijven gevoelde kosten getekend. Omdat bedrijven in hun beslissingen slechts een deel van de curatieve kosten betrekken, bijvoorbeeld niet de kosten die neerslaan in de gezondheidssector, verloopt deze curve anders en ligt het minimum bij een lager niveau van de arbeidsomstandigheden (in [figuur 2](#) o1) dan uitgaande van de totale kosten. Als bedrijven het niveau van de arbeidsomstandigheden zouden bepalen, zou derhalve maatschappelijk gezien onvoldoende aan preventie worden gedaan.

Empirisch onderzoek

Is in theorie duidelijk wat verstaan kan worden onder curatieve en preventieve kosten van arbeidsomstandigheden, in het empirisch onderzoek stuit men op het probleem hoe deze begrippen geoperationaliseerd kunnen worden om tot een schatting ervan te komen. Bij de operationalisatie speelt zowel het vraagstuk van de conceptualisatie, als de vraag of de kosten ook feitelijk gemeten kunnen worden. Aan de hand van de behandeling van deze vraagstukken in de literatuur kan worden geïllustreerd welke problemen zich voordoen.

Op *bedrijfsniveau* hebben de preventieve kosten te maken met maatregelen ter voorkoming van arbeidsuitval ten gevolge van ongevallen en (beroeps)ziekten. Deze omvatten bijvoorbeeld investeringen in verband met aanpassing van het productieproces, investeringen in hulpmiddelen, uitgaven verbonden met organisatorische maatregelen, scholing en voorlichting. Een deel van deze kosten kan rechtstreeks uit de bedrijfsadministraties worden afgeleid, zoals de uitgaven aan een specifieke cursus, of investeringen in hulpmiddelen. Bij andere posten is het niet altijd mogelijk te isoleren in welke mate gemaakte kosten verband houden met verbetering van arbeidsomstandigheden. Zo spelen bij investeringen in het productieproces verschillende overwegingen een rol, waarbij de invloed van arbeidsomstandigheden niet is te isoleren. Hetzelfde speelt bij organisatorische maatregelen.

De curatieve kosten omvatten directe kosten van de uitval van personeel en machines ten gevolge van ongevallen en ziekteverzuim, en indirecte kosten in termen van productieverlies, extra verloop- en wervingskosten, e.d. Evenals bij de preventieve kosten is het in het algemeen niet goed mogelijk de mate waarin machine-uitval, productieverlies, e.d. specifiek zijn toe te schrijven aan de arbeidsomstandigheden.

Bij schattingen worden verschillende werkwijzen gevolgd. Soms wordt het totaal aan relevante kostenposten in beschouwing genomen en wordt geabstraheerd van de vraag in welke mate deze door arbeidsomstandigheden worden beïnvloed. In andere gevallen wordt op bedrijfsniveau gepoogd in kwalitatieve termen een schatting te maken van de rol van arbeidsomstandigheden. Soms ook wordt een meer

procesgerichte benadering gevolgd ³. Het beleid is dan gericht op het minimaliseren van de arbeids- en machine-uitval door een gerichte monitoring van het gehele proces. Bij grote bedrijven kan door middel van het vergelijken van bedrijfsonderdelen een indruk worden verkregen van de rol van arbeidsomstandigheden.

In de meeste gevallen zijn dergelijke exercities bedoeld om de mogelijke effecten van maatregelen op bedrijfsniveau te bepalen. Kosten van arbeidsomstandigheden komen daarin voornamelijk op grond van veronderstellingen omtrent de relatie met andere bedrijfseconomische grootheden tot stand. Het geeft echter geen exact inzicht in deze relatie. Daarvoor zou een statistische analyse van een groot aantal individuele waarnemingen nodig zijn.

Vanwege het bestaan van externe effecten vormen de kosten van arbeidsomstandigheden op *maatschappelijk niveau* niet de som van de kosten van de individuele bedrijven. Bij de bepaling van de maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden worden in de literatuur twee benaderingen gevolgd, te weten de 'cost of illness'-benadering en de 'willingness to pay'-benadering. In de eerstgenoemde benadering zijn de maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden de som van de kosten van de gezondheidszorg-voorzover toerekenbaar aan arbeidsomstandigheden

- en het verlies aan productiecapaciteit (arbeid en kapitaal). In deze benadering blijven niet-materiële kosten buiten beschouwing. Deze worden impliciet meegenomen in de 'willingness-to-pay'-benadering. In deze benadering wordt geanalyseerd in hoeverre men (individu, bedrijf of maatschappij) bereid is te betalen voor veiliger arbeidsomstandigheden. Hierbij wordt onder meer gekeken naar het gedrag ten aanzien van (financiële) risico's en de aan een mensenleven toe te rekenen waarde. In enkele studies wordt afgeleid dat onder bepaalde omstandigheden men bereid is meer te betalen dan in het economische optimum noodzakelijk is ⁴.

In verschillende Europese landen zijn schattingen gemaakt van de totale maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden. In vrijwel alle gevallen is daarbij gewerkt met een benadering die het meest lijkt op de cost-of-illness-methode. Bij de meting spelen dezelfde problemen als op bedrijfsniveau.

In de eerste plaats kan voor de meeste landen niet worden vastgesteld welk deel van de medische kosten verband houdt met arbeidsomstandigheden. Dit hangt voor een deel samen met het ontbreken van afzonderlijke verzekeringen voor beroepsrisico's en sociaal-medische risico's, waardoor geen aparte registratie wordt gevoerd. Maar zelfs in landen waar een dergelijk onderscheid in de (sociale) verzekeringen wel bestaat, is het niet mogelijk van willekeurig welke klacht met enige zekerheid - laat staan 100% betrouwbaarheid - vast te stellen in welke mate deze door arbeidsomstandigheden worden veroorzaakt. In Denemarken is getracht op basis van het oordeel van artsen te komen tot een schatting van het aandeel van aandoeningen dat verband houdt met de uitoefening van het beroep ⁵. Per klacht ontstaan zo verschillende percentages, op grond waarvan een schatting van het effect van arbeidsomstandigheden op de medische kosten kan worden gemaakt.

Een tweede probleem ontstaat bij de vaststelling van het verlies aan menselijk kapitaal ten gevolge van arbeidsomstandigheden. In principe betekent elk tijdelijk of permanent verlies van menselijke productiekraft een verlies aan productiecapaciteit, met in principe gevolgen voor de economische groei. Het vermogen van de samenleving tot het voortbrengen van goederen en diensten wordt daardoor verminderd. In Duitse studies wordt tevens rekening gehouden met het verlies aan kapitaalgoederen ten gevolge van bedrijfs- en verkeersongevallen ⁶.

[tabel 1](#) geeft een overzicht van de beschikbare schattingen. Zoals blijkt vertonen de resultaten van deze exercities een grote spreiding; de maatschappelijke kosten variëren van 1% tot 10% van het bnp. Deze verschillen zullen voor een deel samenhangen met de gehanteerde methode, bijvoorbeeld de veronderstellingen ten aanzien van de productieverliezen, en de mate waarin bepaalde kosten (soorten) wel of niet in beschouwing zijn genomen. Verder zal het bereikte niveau van arbeidsomstandigheden een rol spelen, evenals verschillen in de sociaal-economische structuur en het sociale zekerheidssysteem.

Tabel 1. Maatschappelijke kosten van arbeidsomstandigheden voor enkele landen ^a

Land	Kosten arbeidsomstandigheden % van het bnp	Auteur	Opmerkingen
Denemarken	2,5%	Lunde, Jensen en Hansen (1993)	
Noorwegen	10,1%	idem	
Nederland	3,6%	Koopmanschap (1991)	
VK	2 a 3%	Davies en Teasdale (1994)	waarvan ca.40% door individu gedragen, ca.50% door bedrijven en ca. 10% door de maatschappij
Duitsland	1%	Baum en Niehus (1993)	

a. De gehanteerde methode, en de in beschouwing genomen aspecten verschillen per land.

Bron: J. de Koning, M. Spierings en C.Th. Zandvliet, *Economische aspecten van arbeidsomstandigheden*, NEI, 1995.

Kosten en baten van verdere verbetering

Bestaande schattingen van de kosten van arbeidsomstandigheden geven niet meer dan bij benadering een beeld van het niveau ervan. De vraag op welk punt van de kostencurve in [figuur 2](#) de economie zich bevindt, is zo mogelijk nog minder eenvoudig te beantwoorden. De beschikbare schattingen hebben veelal betrekking op één tijdstip; een analyse van de ontwikkeling in de kosten in de tijd - die een

beeld zou kunnen geven van de verandering in de kosten - heeft voorzover ons bekend niet plaatsgevonden ⁷.

Maar zelfs als we ons in het optimum zouden bevinden is het de vraag of dit ook de meest wenselijke oplossing is. Er moet rekening worden gehouden met niet-financiële aspecten, het verdelingsvraagstuk en het intertemporele aspect. Zelfs in een min of meer optimale situatie treden bedrijfsongevallen en beroepsziekten op. Bepaalde groepen hebben daarbij een hogere kans om daarvan slachtoffer te worden dan andere. De niet financiële gevolgen voor het slachtoffer en zijn directe sociale omgeving (gezin, vrienden, enz.), dat wil zeggen de subjectieve kosten, worden bij de bepaling van de kosten van arbeidsomstandigheden in het algemeen niet meegenomen. Dit kan betekenen dat de wenselijke oplossing voorbij het optimum ligt, namelijk daar waar de preventieve kosten de curatieve kosten overschrijden. De uitkomsten van de 'willingness to pay'-benaderingen van het vraagstuk wijzen ook in die richting.

Uiteraard gaat het hier om een politieke keuze. Een dergelijke beleidskeuze kan in het algemeen niet los van de economische omgeving, de internationale concurrentiepositie worden genomen. In de beleidskeuze speelt namelijk nadrukkelijk de vraag wie de (preventieve) kosten van betere arbeidsomstandigheden draagt, en wie de mogelijke revenuen (verminderde curatieve kosten) daarvan ontvangen. Het is evident dat een belangrijk deel van de kosten door de bedrijven wordt gedragen, die slechts een deel van de positieve effecten, in de vorm van een lagere uitval van productieve uren en een verminderde verzekeringspremie, ervan terugzien. Een belangrijk deel van de effecten doet zich voor op het individuele niveau (lagere kans op een bedrijfsongeval, (beroeps)ziekte) en het maatschappelijke niveau (lager beroep op de gezondheidszorg).

Bij de beleidsontwikkeling op het gebied van de arbeidsomstandigheden zal dus nadrukkelijk gezocht moeten worden naar wegen om dit coördinatieprobleem op te lossen. Eerst zal duidelijk moeten zijn door wie de preventieve en curatieve kosten worden gedragen. Daarmee rekening houdend zullen voor de bedrijven prikkels moeten worden ingebouwd om de arbeidsomstandigheden verder te verbeteren. Voorzover de revenuen zich elders manifesteren zullen deze ter compensatie, via herverdeling moeten worden doorgegeven naar de bedrijven.

Een punt waarop we hier niet ingaan, maar dat bij een kosten-batenanalyse van maatregelen voor (verdere) verbetering van de arbeidsomstandigheden wel relevant is, zijn de tweede-orde effecten. Dit omvat onder andere de effecten op de loonvorming, de vraag naar investeringsgoederen en andere macro-economische doorwerkingseffecten.

Slotopmerkingen

Op het eerste gezicht ligt het voor de hand de kosten van arbeidsomstandigheden volledig op het micro-niveau te laten drukken. In dat geval, zo zou je kunnen redeneren, nemen individuele werknemers en werkgevers automatisch (bijna-) optimale beslissingen, is er geen overheidsbeleid nodig en ontstaan er ook geen coördinatieproblemen. De voorgenomen privatisering van de Ziektewet past in deze filosofie. Wij hebben echter een aantal argumenten gegeven waarom deze benadering niet optimaal is. Zij gaat namelijk voorbij aan een aantal fundamentele problemen, die samenhangen met onvolledige informatie, externe effecten en rechtvaardigheidseisen. Er treden daardoor onbedoelde neveneffecten op: in reactie op de privatisering van de Ziektewet gaan werkgevers hun werknemers veel strenger selecteren, waardoor bepaalde groepen systematisch buiten de boot vallen. Er moet dan toch weer regelgeving van de overheid komen om dergelijke ongewenste neveneffecten tegen te gaan. Als beslissingen aangaande de arbeidsomstandigheden volledig aan individuele werkgevers en werknemers worden overgelaten zal er een natuurlijke neiging tot onderinvestering in preventie bestaan, omdat de effecten van ongunstige arbeidsomstandigheden op de gezondheid pas op de lange duur merkbaar worden, deze effecten niet met zekerheid optreden en vaak moeilijk te zeggen is in welke mate gezondheidsproblemen zijn toe te schrijven aan de arbeidsomstandigheden. We bezien de deregulering op dit gebied dan ook met enige scepsis.

Aan de andere kant moet worden vastgesteld dat algemene normstelling door de overheid ook haar beperkingen heeft. In een zeer gedifferentieerde wereld, met uiteenlopende bedrijfsituaties en preferenties, schieten algemene normen al gauw hun doel voorbij. Bovendien moeten normen ook gehandhaafd worden, wat zonder voldoende draagvlak moeilijk is. Als de overheid een maatregel neemt om de arbeidsomstandigheden te verbeteren, zal zij aannemelijk moeten maken dat de maatschappelijke baten van die maatregelen de kosten overtreffen

¹ Lezenswaard in dit verband is hoofdstuk 8 uit deel 1 van *Das Kapital*, waarin de bevindingen van de door de Engelse overheid ingestelde onderzoekscommissies zijn weergegeven.

² J. Hartog, *Capabilities, allocation and earnings*, Kluwer, Boston, 1992.

³ W. Krüger en S. Meis, *Probleme und Möglichkeiten der Effizienzkontrolle betrieblicher Arbeitsschutzaktivitäten*, Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz, Forschung, Fb 640, Dortmund (D), 1991; W. Krüger, e.a., *Indikatoren zur gesamtwirtschaftlichen Effizienzmessung des Arbeitsschutzes*, *Schriftenreihe der Bundesanstalt für Arbeitsschutz*, Forschung, Fb 686, Dortmund (D), 1993.

⁴ Zie bijvoorbeeld W. Oi, *Safety at any price?*, *Regulation*, november/december 1977, nr. 16, en W.W. Lawrence, *Of acceptable risk: Science and the determinants of safety*, Los Altos, CA., William Kaufman Co. Inc, 1976.

⁵ P. Lunde-Jensen en S. Hansen, *Arbeidsmilieu en economie; een methode voor de berekening van de gevolgen*, Nord, Kopenhagen, 1993.

⁶ Zie bijvoorbeeld: H. Bann en K. Niehus, *Volkswirtschaftliche Ressourcenverluste durch Arbeits- und Wegenunfälle*, *Bau Forschungsbericht*, nr. 675, Dortmund, 1992.

⁷ Ook als deze wel bekend zou zijn bestaat nog onzekerheid over het feitelijke verband tussen arbeidsomstandigheden en het kostenniveau.

