

 VERKIEZINGSJAAR 2002: DE HETE HANGIJZERS

Splijtzwam WAO

Het hete hangijzer volgens Huib Pellikaan & Joop van Holsteyn

Nederland gaat een gouden toekomst tegemoet als het aan de PvdA ligt. Volgens het verkiezingsprogramma is over tien jaar alles in Nederland dik in orde. Dan zijn we trots op onze scholen en ons onderwijs, staat het platteland er mooi en vitaal bij, vindt de overgrote meerderheid van de Nederlanders hun straat en buurt veilig, en is de overheid van ons allemaal. Prachtig, prachtig. Maar hoe staat het dan met de WAO? Over tien jaar is de WAO een betaalbare voorziening waar door nog slechts een beperkt aantal mensen met recht een beroep op wordt gedaan — zoiets staat, toevallig of niet, nu niet in dat programma.

8 Met het naderen van het haast onvoorstelbare aantal van één miljoen arbeidsongeschikten, waarvan ruim 80 procent met een WAO-uitkering, is het WAO-debat een belangrijk strijdpunt bij de aanstaande Tweede-Kamerverkiezingen. Daar is niet iedereen even gelukkig mee. Er was en is bijvoorbeeld premier Kok veel aan gelegen om de WAO buiten de verkiezingsstrijd te houden. Dit vraagstuk versterkt het antagonisme — ook acht jaar samenwerking kan dat niet verbloemen — van PvdA en VVD en maakt op voorhand een voortzetting van de paarse samenwerking moeilijk zo niet onmogelijk. Deze inschatting, niet alleen van de kant van de PvdA trouwens, lijkt uit te komen. Op 18 januari 2002 kwamen de uitkomsten van het informeel beraad tussen de leden van de Sociaal-Economische

Over de auteurs Huib Pellikaan & Joop van Holsteyn zijn als docent verbonden aan het departement Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

Noten Zie pagina 11

Raad (SER) als onderhandelingsakkoord over de WAO naar buiten als voorstellen in hoofdlijnen.¹ VVD-lijsttrekker Dijkstal kwalificeerde het SER-voorstel gelijk als 'boterzacht'. Vervolgens zei hij niet te verwachten dat voor de verkiezingen een paarse kabinetsoplossing gevonden zou worden. Volgens Dijkstal zijn VVD-voorstellen sowieso steeds door de PvdA van de hand gewezen, en hij verweet de sociaal-democraten dat van hun kant nog nooit een bruikbaar idee is gekomen. Dat zou weleens een even pijnlijke als secure observatie kunnen zijn.

Het WAO-debat is voor de PvdA niets minder als een open zenuw en de natuurlijke reactie is het vraagstuk over te laten aan de sociale partners en de eigen politieke verantwoordelijkheid aldus uit de weg te gaan. Het SER-advies sluit keurig aan bij deze neiging en binnen de PvdA wordt alle kritiek op de voorstellen in hoofdlijnen dan ook als voorbarig van de hand gewezen.

Voor een oordeel over de praktijk van het poldermodel is het van belang om in herinnering te roepen dat het SER-advies er op verzoek van het kabinet is gekomen. Het kabinet vroeg 12 juni 2001 de SER om advies over de voorstellen van de Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid. Deze Commissie Donner werd 28 juni 2000 ingesteld met de specifieke opdracht het onderzoeken van de problematiek van de volumeontwikkeling van het beroep op de WAO op basis van het rapport '25 jaar onderzoek naar de WAO' en aanbevelingen te doen ten aanzien van de zogenoemde Pemba. De commissie kwam op 30 mei 2001 met het advies *Werk maken van arbeidsongeschiktheid*.

Het rapport van Commissie Donner sloeg in

DE HETE HANGIJZERS Huib Pellikaan & Joop van Holsteyn

als een bom. De commissie bracht de crux van het wao-vraagstuk boven tafel: Als de gezamenlijke inzet van werkgevers en werknemers bepalend is voor het voorkomen van arbeidsongeschiktheid, staat dat (...) op gespannen voet met het feit dat de werknemers en de werkgevers materieel belang blijven houden bij arbeidsongeschiktheid, al is het gedeeltelijk, omdat dat hem een uitkering kan opleveren, respectievelijk omdat zijn verplichting tot loondoorbetaling eindigt.² In essentie is de wao-problematiek een vraagstuk van collectieve actie, waarin individuele werkgevers en individuele werknemers de lasten afwentelen op het collectief. Heel begrijpelijk en eenvoudig verklaarbaar — maar hoogst onwenselijk.

De Commissie Donner stelde terecht vast dat het probleem van de wao feitelijk het probleem van het ziekteverzuim is. Het voorstel was om de wao alleen te reserveren voor werknemers zonder enige arbeidscapaciteit (dat wil zeggen volledig arbeidsongeschikt). De werkgevers krijgen dan een zorgplicht: voor de gedeeltelijk arbeidsongeschikten dient alternatief werk te worden gevonden. Werkgevers die geen werk maken van herintreding van ziekteverzuimers en geen maatregelen nemen ter voorkoming van arbeidsongeschiktheid moeten loon onbeperkt doorbetalen. Met deze maatregel kan de variabele premie voor de werkgevers bij instroom van werknemers in de wao (Pemba) vervallen. De werknemer op zijn beurt zou open kaart moeten spelen over aard en oorzaak van verzuim, moet meewerken aan spoedige hervatting van werk en is verplicht tot het aanvaarden van een redelijk aanbod van ander werk (of een andere werkkring), waarvan de beloning minimaal 70 procent van het oorspronkelijk salaris bedraagt. Werknemers die niet meewerken worden ontslagen. De toetsing van de nieuwe zorgplicht komt, aldus nog steeds de Commissie Donner, in handen van een autonoom college van onafhankelijke deskundigen.

De oppositie — cda, GroenLinks, sp en cu — verzette zich met name tegen de aanpak van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Men wees op

positiebreed op de mogelijke consequentie dat zij na 2 jaar terugsluizen in de ww en de bijstand. Deze partijen negeerden echter het aspect dat binnen die 2 jaar de werkgevers een zorgplicht hebben om de werknemers een alternatief te bieden en dat de werknemers het aanbod zullen moeten accepteren, of inderdaad in ww en bijstand terecht komen. De vvd wees in haar kritiek op een ander punt, te weten het aspect van rechtvaardigheid dat door de commissie naar voren is gebracht: personen die volledig arbeidsongeschikt zijn zouden een verhoging van de uitkering moeten krijgen. Dit voorstel zou volgens de vvd een aanzuigende werking hebben en de vvd achtte (toen nog!) de financiële prikkel voor de werkgevers (Pemba) onmisbaar. In deze reactie lijkt de hand van Linschoten zichtbaar. Maar in het verkiezingsprogramma van de vvd is de onmisbaarheid van de financiële prikkel voor de werkgevers niet terug te vinden. Men pleit daar voor afschaffing van de Pemba-wet.

Los van de enigszins voorspelbare reacties van de verschillende politieke partijen op het rapport van de Commissie Donner is er één element dat heel opmerkelijk is. Geen enkele partij geeft antwoord op de essentie van het voorstel van de commissie: als men het wao-vraagstuk werkelijk wil aanpakken, dan dient de politiek de sociale partners te dwingen om een (institutionele) oplossing te accepteren waarin het niet langer mogelijk is de lasten af te wentelen. Donner en de zijnen is gevraagd om een analyse te maken van wao-problematiek en de breed samengestelde commissie heeft terecht vastgesteld dat dit vraagstuk alleen opgelost kan worden indien de politieke partijen het lef hebben zelf te komen met een politieke oplossing. Als ooit gehoor dient te worden gegeven aan de roep om het primaat van de politiek, dan toch ten aanzien van dit vraagstuk.

Wat te doen? Met het oog op de verkiezingen is een 'wao-debacle part II' voor de PvdA geen aantrekkelijke optie. De politieke oplossing is uiteraard advies vragen, dit maal aan de ser. De vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de ser wijzen er op

DE HETE HANGIJZERS Huib Pellikaan & Joop van Holsteyn

dat 'uit het rapport-Donner blijkt dat een adequate aanpak van genoemde problematiek nog steeds urgent is'.³ De SER komt dan ook met een voorstel voor een nieuwe WAO, de NAWO. In de toetredingsvoorwaarden voor deze NAWO wil men de medische indicatoren objectiveren, aanzien 'in de huidige uitvoeringspraktijk weinig sprake is van objectieve arbeidsongeschiktheidsbeoordelingen'.⁴ Voorts accepteert de SER de gedachte van Donner dat werkgevers en werknemers steviger geprikkeld worden om te bevorderen dat werknemers die niet volledig arbeidsongeschikt zijn herintreden. Gekoppeld aan deze verantwoordelijkheid voor de sociale partners pleit de SER, wat verrassend, ook voor een 'aanzienlijke herschikking van verantwoordelijkheden van het publieke naar het private domein'.⁵ Donners voorstel dat de toetsing van de nieuwe zorgplicht in handen komt van een autonoom college van onafhankelijke deskundigen wordt aldus niet overgenomen — de sociale partners willen de zaken in eigen handen houden. Ook wijst de SER de tweedeling van volledig arbeidsongeschikten versus overigen af. Men stelt voor dat werknemers die een 'medisch objectief aantoonbaar verlies van verdien capaciteit' van minimaal 35 procent hebben eveneens worden toegelaten tot de NAWO. Dit gaat uiteraard gepaard met allerlei stringente en periodieke keuringen. Daarnaast krijgen werknemers de mogelijkheid van aanvullingen op de uitkering en loonaanvulling bij aangepaste arbeid. En niet zonder betekenis: de SER pleit voor 'financiering NAWO uit publieke middelen'.⁶ De SER verwacht op basis van nieuwe toetredingseisen van de NAWO een verlaging van circa 75 procent van de instroom; en van de 100.000 personen die in 2000 de WAO zijn ingestroomd zal naar verwachting slechts 41 procent als duurzaam volledige arbeidsongeschikt worden gestempeld.⁷

10

Op het eerste gezicht lijken de voorstellen van de SER de noodzaak van een grondige aanpak van de WAO-problematiek te onderschrijven. En als de uitgesproken verwachtingen zouden uitkomen, dan heeft men een belangrijke bijdrage geleverd aan de oplossing. De vraag is echter of het

SER-voorstel in het verlengde ligt van wat de Commissie Donner voorstelt, en op welke punten er een andere koers wordt gekozen.

In het advies van de SER aan het kabinet wordt een aantal belangrijke stappen voorgesteld die afwijken van de voorstellen van de Commissie Donner. In feite stelt de SER een nieuwe WAO voor waarin de lasten gefinancierd worden door publieke middelen. Maar de controle over de invulling en van uitvoering wordt volledig in eigen hand gehouden. Daarmee ontkent of negeert de SER dat het WAO-vraagstuk nu juist een probleem is dat niet in eigen kring kan worden opgelost. De Commissie Donner stelde zich expliciet op het standpunt dat het WAO-probleem alleen zou kunnen worden opgelost, indien de politiek zich van haar verantwoordelijkheid bewust zou zijn en het vraagstuk nadrukkelijk niet overlaat aan de sociale partners. Neem bijvoorbeeld het voorstel van de SER voor medisch objectieve criteria voor het vaststellen van een verdien capaciteit van 35 procent. Je kunt niet een zieke werknemer op een weegschaal zetten en vaststellen dat zijn verdien capaciteit onder of boven die belangrijke grens van 35 procent ligt. Natuurlijk, ook de afbakening van volledige arbeidsongeschiktheid zal in specifieke gevallen moeizaam zijn, maar dat zal toch minder lastig zijn dan het inschatten of iemand boven of onder een percentage als 35 procent verdien capaciteit zit. En als de SER denkt dat er wel degelijk nauwkeurige medisch objectieve criteria zijn aan te geven en als men ook denkt dat er objectieve criteria zijn voor het vaststellen van de zorgtaken van de werkgevers en de inspanningsverplichting van de werknemers, dan is er ook geen enkele reden meer het toezicht niet in handen te geven van een autonoom college van deskundigen. Bij objectieve criteria past namelijk volledige transparantie, zeker als de financiering uit publieke middelen komt.

Afgezien van onze inschatting van het oplosend vermogen van enerzijds de voorstellen van de Commissie Donner en anderzijds het voorlopig advies van de SER, is de politieke vraag: hoe kunnen we de reacties van de grote politieke par-

DE HETE HANGIJZERS Huib Pellikaan & Joop van Holsteyn

tijen, die in een of andere combinatie als regeringscoalitie na 15 mei dit probleem voorgeschoteld krijgen, ten aanzien van beide voorstellen plaatsen? Waarom heeft bijvoorbeeld de vvd zich niet volledig achter het rapport van de Commissie Donner geplaatst? De eigen staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken is voorstander van het Donner-rapport, maar hij mag dit blijkbaar niet volledig uitserveren. Voor de grote bedrijven zullen de voorstellen van de Commissie Donner immers niet al te veel problemen opleveren. De grote bedrijven zullen niet schrikken van een zorgplicht en zij zullen de inspanningsverplichting van de werknemers verwelkomen. Ook zullen zij het criterium van volledig arbeidsongeschiktheid omarmen. Het probleem voor de vvd zit hem echter niet bij de grote bedrijven, maar in het midden en kleinbedrijf (МКВ). De vvd is een veredelde middenstandspartij en het МКВ staat niet te wachten op een regulering op het gebied van de zorgplicht en herintreding van zieke werknemers. Dan rijst vervolgens wel de vraag waarom de vvd dan ineens het ser-advies als boterzacht van de hand wijst? Men moet zich hebben gerealiseerd dat dit voorstel niet leidt tot een aanzienlijke verlaging van het aantal wao'-ers. En dit betekent een toename van de collectieve lastendruk, terwijl de vvd juist voorstander is van een afname van die druk. Kortom, de vvd kan de Commissie Donner noch het ser-advies ondersteunen. Het enige wat de vvd dan nog rest is hard roepen dat de PvdA niets aan het wao-probleem wil doen.

Het cda is in een aantal opzichten ook een werkgeverspartij, maar de achterban van het cda bestaat ook uit werknemers. Dit bracht de toenmalige cda-fractievoorzitter De Hoop Scheffer in een spagaat: hij liet zich positief liet over het rapport van de Commissie Donner, maar te-

kende direkt bezwaar aan tegen het traject voor de niet-volledig arbeidsongeschikten. Het cda sloot zich aan bij de kritiek van GroenLinks, sp en cu. En met deze oppositie tegen de aanpak of aantasting van de wao is er ook voor de PvdA geen weg meer vooruit. Voor het cda en de PvdA is het ser-advies het enige alternatief dat politiek aanvaardbaar zal zijn, en hoe meer de vvd roept dat zij de wao niet wezenlijk willen oplossen hoe liever het hen is. D66 heeft zich tot grote ergernis van FNV-voorzitter De Waal negatief uitgelaten over het ser-advies.⁸ Hoewel D66 de enige grote partij is die volgens haar verkiezingsprogramma het wao-vraagstuk serieus en in de kern wil aanpakken, wil ook D66 niet zo ver gaan als de Commissie Donner door de lasten (althans deels) bij de werknemers te leggen.

Naar aanleiding van de reacties van de politieke partijen op de voorstellen van de Commissie Donner en het latere ser-advies kan worden vastgesteld dat de politieke partijen, PvdA en cda voorop, weigeren om gebruik te maken van hun bevoegdheid en hun politieke plicht om het wao-vraagstuk aan te pakken. Het rapport van de Commissie Donner durft men niet aan en het ser-advies geeft de sociale partners weer vrij spel — wat daarvan verwacht mag worden, is zo langzamerhand duidelijk. De oplossing zal dan wel worden gezocht om na de verkiezingen van 15 mei de wao-problematiek in te passen in de nieuwe sociale zekerheid waarin het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (uwv), met de sociale partners, zal gaan beslissen over de premies en de uitkeringen. De afkortingen zullen van naam gaan veranderen, maar als de politiek niet haar verantwoordelijkheid neemt dan blijft het probleem bestaan. Ook over tien jaar nog.

11

Noten

- | | | | | | |
|---|---|---|---|---|--|
| 1 | Commissie Voorstellen Wao-beleid, 'Regelingen bij ziekte, arbeidsbepalingen en arbeidsongeschiktheid — hoofdlijnen', 18 januari 2002. | 2 | Adviescommissie Arbeidsongeschiktheid, 'Werk maken van arbeidsongeschiktheid' (2001: p.4) | 5 | idem (2002: 7) |
| | | 3 | Commissie Voorstellen Wao-beleid (2002: 1) | 6 | idem (2002: 6) |
| | | 4 | idem (2002: 4 n11) | 7 | idem (2002: 11) |
| | | | | 8 | Zie Verslag raadvergadering van de SER van 15 februari 2002, bij het agendapunt 'Actualiteiten'. |