

EEN BURGERPERSPECTIEF OP SOCIALE ZEKERHEID beschouwing naar aanleiding van de beleidsvorming rond de WAO

I Het dossier voorbij – op zoek naar visie

WAO is de drielettercode voor het dikste politieke dossier van Nederland. Het gaat niet alleen over de reparatie van loonschade van arbeidsongeschikten, maar in feite over de hele sociale zekerheidsproblematiek. Dat in de WAO verborgen werkeloosheid schuilgaat werd al in 1980 onderkend. Het WAO-dossier betreft ‘communicerende vaten’ in de sociale zekerheid, met name: ziekwet, WAO, WW, Bijstand en VUT.

Het dossier sociale zekerheid is zo uitgedijd dat burgers en belanghebbenden – uitkeringsgerechtigden, ambtenaren, arbeidsbemiddelaars, politici, sociale partners, werkgevers, werknemers, belasting- en premiebetalers – door de bomen het bos niet meer zien.

Dit hoeft de betrokken burger er niet van te weerhouden om zich toch een visie te vormen op de sociale zekerheid.

Met wat bijeengeraapte kennis, gezond verstand en gevarieerde ervaring – als werknemer, als werkgever en als uitkeringsgerechtigde - probeer ik in dit artikel de sociale zekerheid in het vizier en in een civiel beleidsperspectief te krijgen.

Ik zal betogen dat dit civiele perspectief de voorkeur verdient boven de bureaucratische sociale zekerheid die in Nederland na de jaren '80 is ontstaan en die er niet beter op wordt als de huidige beleidsmakers hun zin krijgen. Hun beleidsvoornemens zijn aanvullingen en aanscherpingen van het beleid uit de jaren '90; geen wezenlijke veranderingen.

Het vigerend beleid gaat uit van arbeidsplicht: wie in staat is tot betaald werken moet betaald werken waarbij de arbeidsinhoud er hoegenaamd niet toe doet. Zieke werknemers en hun werkgevers moeten samen ervoor zorgen dat de zieke werknemers weer aan het werk gaan, waarbij verantwoordingsprocedures en bedreiging met forse financiële sancties in toenemende mate als beleidsmiddel gehanteerd worden. Zieke werknemers, WAO'ers en andere werklozen worden niet meer in de eerste plaats gezien als pechvogels, maar als mensen die hun lot in eigen hand hebben. Ook de werkgever met ziek personeel wordt teruggeworpen op zijn eigen verantwoordelijkheid: hij krijgt te horen dat hij zijn werkorganisatie moet aanpassen zodanig dat werkgerelateerde ziekte wordt uitgebannen en werkhervatting mogelijk wordt. Als werk(hervatting) desondanks niet mogelijk blijkt, wordt in toenemende mate ‘beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt’ geëist als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een uitkering (met name WW, WAO of Bijstand, regelingen die overigens grotendeels los van elkaar tot stand gekomen zijn en die qua toekenningsvoorwaarden, hoogte en fasering aanzienlijk verschillen)

De beleidsontwikkeling zal ik adstrueren aan de hand van de door Paars II gevraagde adviezen van de commissie Donner (juni 2001) en de SER (maart 2002), en tenslotte aan de

hand van kabinetsstandpunten ter zake (Paars april 2002 en post-Paars juli 2002 en nieuw kabinet 2003).

Hierbij zal blijken dat de commissie Donner¹ en de SER niet alleen het bestaande beleid hebben geïntensiveerd, maar ten dele toch ook de beleidsvorming hebben weten los te maken van de dominante zienswijzen in het voorbije decennium. Dit biedt een opening voor een verdergaande discussie over heikele thema's van onze sociale zekerheid die lange tijd politiek taboe waren.

Met het oog op de cohesie in een samenleving van werkenden en uitkeringsgerechtigden is het van groot belang om de fundamentele discussie op gang te brengen. Dit blijft echter moeilijk, met name om een vijftal redenen:

De eerste reden is dat mensen onaangename eventualiteiten op hun levensweg niet graag onder ogen zien. Wie werk heeft denkt liever niet aan arbeidsongeschiktheid en baanverlies. Het idee dat niet jijzelf maar alleen anderen hierdoor getroffen worden is verleidelijk en kan versterkt worden door de oorzaak te zoeken in het doen en laten van de betreffende werklozen zelf. De simpele werknemer die aldus de werkloze beziet door de bril van 'eigen schuld dikke bult' verdringt het bestaan van noodlot of domme pech en wordt doof voor elk oproep tot solidariteit met de betreffende werklozen.

De minder simpele werknemer die wel onder ogen durft te zien dat het noodlot hem kan treffen zal meer solidariteit kunnen opbrengen. Maar ook deze werknemer hoeft niet geneigd te zijn tot enigerlei politieke discussie over de bestaande sociale zekerheid. Mogelijk koestert hij zich liever in de gedachte dat Nederland zijn sociale zekerheid goed geregeld heeft en dan zal hij weinig open staan voor het inzicht dat dit in feite niet (meer) het geval is.

De tweede reden waarom de discussie over sociale zekerheid moeilijk op gang komt is dat de heersende arbeidsmoraal ('werk boven inkomen') zich verzet tegen een fundamentele discussie over onze sociale zekerheid, met name op het punt van de koppeling van de uitkering aan verplichte reïntegratie-inspanning.

De derde reden is dat met betrekking tot heikele thema's de poldercultuur nog steeds gericht is op discussievermijding. Ook nu Paars opgevolgd is door de Donnerkabinetten Balkenende I en II is niet te verwachten dat het beleid gebaseerd zal worden op wat gewone burgers willen met betrekking tot *hun* sociale zekerheid.

De vierde reden is dat de sociale zekerheidsdiscussie gemonopoliseerd wordt door specialisten die elkaar treffen op vergaderingen en congressen, waarbij zich oriëntaties op bepaalde vraagstellingen ontwikkelen, in de stilzwijgende consensus dat andere vraagstellingen 'non-discussabel' zijn. Hun jargon is doorspekt met afkortingen (die ook in dit artikel niet te vermijden maar wel te verklaren zijn: zie bijlage)

De vijfde reden is dat dit jargon niet alleen specialistisch is maar ook tendentieus. De term 'inactieven' verhult dat ook mensen zonder baan in veel opzichten actief zijn. De term

¹ Werk maken van arbeidsgeschiktheid (Elsevier, juni 2001)

‘sociale zekerheid’ verhuult dat beleid en uitvoering veel onzekerheid genereren. De term ‘poortwachter’ roept het beeld op van Petrus bij de ingang van de socialezekerheidshemel en verhuult dat ongewild baanverlies allesbehalve benijdenswaardig is. Mensen staan niet te dringen om in de WAO te komen, maar worden uit hun werksituatie gedrongen en belanden dan in de WAO². De term ‘arbeidsongeschikt’ focust op (vermeende) kenmerken van een persoon en niet op kenmerken van een (persoonsongeschikte) werksituatie. De term ‘reïntegratie’ suggereert dat mensen zonder baan desintegreren en dat van de 16 miljoen Nederlanders ruim de helft dus niet goed geïntegreerd is. De termen ‘eerste en tweede spoor’ suggereren dat terugkeer naar de oude werkgever in het algemeen verkieslijker is dan werkhervatting bij een nieuwe werkgever. De term ‘cliënt’ suggereert dat een uitkeringsgerechtigde echt kan kiezen, wat in de bestaande en voorgestelde arrangementen nauwelijks het geval is.

Misschien is het onmogelijk om in waarde vrije termen over sociale zekerheid te spreken, maar laten we in elk geval proberen de onderliggende waardenoriëntaties bespreekbaar te maken..

Het publieke debat moet er komen, willen wij (staatsburgers) zicht en greep krijgen op onze sociale zekerheid. De door ons gewenste sociale zekerheid - waar mensen van op aan kunnen als het er op aan komt - is niet de sociale zekerheid die zich in de recente Nederlandse geschiedenis ontwikkeld heeft.

Dit artikel begint met een mini samenvatting van deze geschiedenis (in II). Vervolgens komt de actuele situatie aan bod (in III). Dan worden zes belangrijke winstpunten van “Donner” geïdentificeerd (in IV). Daarna wordt de nodige aandacht besteed aan een zestal tekortkomingen (in V). Ook het SER-advies met betrekking tot “Donner en de deels daarop gebaseerde kabinetsstandpunten zullen (in VI) geen goede leidraad voor een civiele sociale zekerheidspolitiek blijken te zijn. Het blijft niet bij kritiek want tenslotte worden alternatieve beleidsuitgangspunten geformuleerd (in VII) en vertaald in verstrekkende beleidsvoorstellen (VIII).

II WAO in terugblik

De WAO dateert van 1967 en integreerde de voordien apart staande ongevallenwet en invaliditeitswet. De destijds onderkende moeilijkheid om vast te stellen of er sprake was van een bedrijfsongeval of van persoonlijke invaliditeit (‘risque professionnelle’ versus ‘risque personnelle’) werd zodoe nde irrelevant gemaakt.

De WAO voorzag in een groeiende behoefte. In 1975 kostte de WAO 2,4 % van het bruto binnenlands product tegen 4,2 procent in 1984.³

De buitensporige groei van het WAO-dossier begon in 1991 toen het naar huidige maatstaven armlastige kabinet Lubbers-Kok ingreep in de hoogte en de duur van de uitkeringen WAO en ziektewet. Ziekteverzuim en aantal WAO’ers waren toen hoger dan in de buurlanden.

² Ivo Kuijpers en Piet Leenders DE WEGWERKPLEK Tien jaar rondjes rond de WAO (de Balie 2001)

³ Ontleend aan: Leo Aarts, Philip de Jong en Romke vd Veen “Met de beste bedoelingen, WAO 1975- 1999”. De stijging in absolute cijfers was nog forser gelet op de groei van het BBP.

Bijna een miljoen arbeidsongeschikten. Bovendien bijna een half miljoen baanlozen in de WW en nog eens bijna een half miljoen in de bijstand. Premier Ruud Lubbers noemde Nederland de zieke man van Europa.

Het politieke debat dat in de jaren '80 vooral over hoge werkeloosheid was gegaan begon in de jaren '90 te focussen op lage arbeidsparticipatie.

Blijkens de toenmalige i/a ratio (verhoudingsgetal voor het aantal baanloze mensen in de beroepsbevolking) was de arbeidsparticipatie (4) destijds in Nederland lager dan in de buurlanden.

De toenemende aandacht voor de lage arbeidsparticipatie weerspiegelde een verschuiving in de politiek: authentieke zorg voor werkeloze medeburgers maakte gedeeltelijk plaats voor de zorg om de belasting- en premiedruk.

De verzorgingsstaat dreigde onbetaalbaar te worden. Althans: dat zeiden politici en beleidsmakers. Je kunt echter beter zeggen dat de werkende burgers steeds minder bereid waren om de verzorgingsstaat te betalen of dat politici steeds minder bereid waren om de benodigde offers aan de werkende burgers te vragen.

De sociale partners – destijds in Nederland medeverantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale zekerheid – maakten oneigenlijk gebruik van ziektewet en WAO als gunstige afvloeiingsregeling bij reorganisatie, krimp of faillissement in het bedrijfsleven. Aldus concludeerde de parlementaire enquête naar de uitvoeringsorganen (1993). Misbruik van WAO, ziektewet en Bijstand werd in het politieke debat aangegrepen om het sociale zekerheidsstelsel zuiniger en repressiever te maken.

Voor en na de parlementaire enquête werden pijnlijke maatregelen getroffen. De overheid paste eenzijdig de 'polisvoorwaarden' aan en ondermijnde zo de zekerheid van de 'polishouders'. In 1986 gingen WAO en WW omlaag van 80 naar 70% laatst verdiende loon. In 1987 werd de 100% WAO-uitkering voor partieel arbeidsongeschikten omgezet in een analoog partieel percentage. In 1991 kregen nieuwe WAO'ers een uitkering gekoppeld aan leeftijd waardoor mensen jonger dan 50 erop achteruit gingen. Verplichting tot herkeuring volgde in 1993. Toen werd ook de leeftijds koppeling uitgebreid naar mensen jonger dan 58 jaar, waardoor de 50 tot 58 categorie erop achteruit ging.

Het eigen risico in de ziektewet werd in 1996 verlengd van 12 naar 52 weken: de werkgever moet het eerste ziektejaar loon doorbetalen. (WULBZ)

Sollicitatieplicht voor WW'ers en bijstandsontvangers werd via de wet Boeten en Maatregelen aangescherpt en het recht om een baan te weigeren werd ingeperkt (verruiming begrip passende arbeid)

Vanaf 1998 (wet PEMBA) moet de werkgever meer WAO-premie betalen naar mate zijn bedrijf meer WAO-instroom levert, wat kan oplopen tot 3 à 4 jaarsalarissen per WAO'er.

In het nieuwe belastingstelsel 2001 is het inkomensverschil tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden vergroot. (= verkleining armoedeval)

⁴ Arbeidsparticipatie wordt hier niet (zoals te doen gebruikelijk) geïndiceerd door een verhoudingsgetal voor het aantal gewerkte uren maar door een verhoudingsgetal voor het aantal werkende personen. Zie ook hierna in V het eerste kritiekpunt op "Donner".

Als gevolg van het toenmalige WAO-beleid kwam begin jaren '90 de PvdA in problemen. Kiezers en leden liepen massaal weg, Wim Kok kreeg voor het WAO-beleid de steun van zijn partij slechts door te dreigen anders geen lijsttrekker te willen zijn. Verdere ingrepen in hoogte en duur van de uitkeringen kon of wilde de PvdA zich politiek niet permitteren en waren na 1993 onbespreekbaar. Wel was in het regeerakkoord Paars I nog discussie over sociale zekerheid beloofd, maar die afspraak ging in de ijskast cq naar de commissie Donner, cq naar de SER.

(Burgers werden zodoende pas in 2002 in staat gesteld om over dit onderwerp te discussiëren zonder in afwachting te zijn van het zoveelste zwaarwichtige advies. Bij de verkiezingen van de Tweede Kamer mei 2002 speelde het onderwerp mee, maar de voorwaarden voor een goede discussie lieten tijdens de roerige en voortijdig beëindigde verkiezingscampagne opnieuw te wensen over. In november 2002 in het zicht van de verkiezingen 2003, speelden WAO-voorstellen een rol bij het streven naar een sociaal akkoord van overheid en sociale partners. Het allesoverheersende thema was toen echter loonmatiging. Een publieke discussie met betrokkenheid van uitkeringsgerechtigde medeburgers kwam wederom niet uit de verf.)

Het sociale zekerheidsdossier onder Paars I en II ging na 1993 alleen nog over de uitvoeringsorganisatie: niet de hoofdzaak maar voor specialisten toch een dankbaar onderwerp, goed voor veel verwarring over privatisering.

Flip Buurmeijer die de parlementaire enquête had geleid werd voorzitter van een nieuw instituut, het Lisv, opdrachtgever voor de vijf uitvoeringsinstellingen, in het jargon: uvi's. De politiek minimaliseerde de rol van de sociale partners in de uitvoering. Het dossier is daarna gevuld met discussie over reorganisatie waarvoor specialisten de code SUWI hanteren: structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

Paars I wilde de uvi's privatiseren; maar Paars II - minister Klaas de Vries - bedacht zich, veranderde 'privatiseren' in nationaliseren en verwekte zo het uitvoeringsorgaan werknemersverzekeringen UWV. Gemeenten (sociale diensten) bleven verantwoordelijk voor de bijstand. In het hele land werden restanten van arbeidsbureau's gerenoveerd tot CWI's, centra voor werk en inkomen.

Een CWI is een voorportaal voor de (UWV-)uitkeringsverstrekking en voor de arbeidsbemiddeling. De arbeidsbemiddeling zelf is wel geprivatiseerd. Voor zover arbeidsbureaus op dit gebied actief waren concurreren zij nu onder de naam Kliq met andere 'reïntegratiebedrijven' op de nieuwe reïntegratiemarkt – koehandel in kavels WAO'ers en WW'ers. De opzet van deze markt in 2000 kreeg, onder meer van het onafhankelijk toezichtsorgaan Ctsv, veel kritiek: te weinig maatwerk, te veel oligopolie van grote uvi-bevriende reïntegratiebedrijven. Staatssecretaris Hans Hogervorst heeft naar aanleiding van de kritiek de aanbesteding van reïntegratie-opdrachten 2002 verbeterd, maar het is koehandel gebleven.

Lisv en Ctsv, nieuw in de jaren '90, verdwenen in 2002 al weer van het toneel om plaats te maken voor het al genoemde UWV en een departementale inspectie werk en inkomen: IWI. Een beperkte rol van sociale partners op centraal niveau kreeg vorm in de nieuwe Raad voor Werk en Inkomen RWI, vooral gericht op besteding van reïntegratiegelden.

Volgens de 'wet verbetering poortwachter' moet per april 2002 enerzijds de werkgever zieke werknemers eerder melden (na 6 weken), zich inspannen voor reïntegratie en daarover na 8,5 maanden verslag doen en moet anderzijds de zieke werknemer meewerken aan zijn reïntegratie. Niet nakoming van deze plichten heeft (financiële) gevolgen.

Het grondidee van deze wet wordt versterkt doorgezet in het advies van de commissie Donner waarop vervolgens SER en kabinet voortborduren. .

De aanbevelingen van Donner behelzen een ingrijpende herschikking en herbenoeming van de communicerende vaten in de sociale zekerheid: zieke werknemers moeten langer in dienst blijven alvorens ze – mits volledig duurzaam arbeidsongeschikt – toegelaten worden tot de (nieuwe) WAO. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijven zo mogelijk (gedeeltelijk) in dienst en/of komen in de WW.

De SER is gevraagd om advies over ‘Donner’. De tweede helft van 2001 is besteed aan verwoed overleg tussen de centrale partners, die via een unaniem SER-advies iets van hun verloren terrein in de sociale zekerheid hoopten terug te winnen.

III Situatie 2002 / 2003

Wat is nu – dankzij of ondanks alle maatregelen en reorganisaties – de situatie?

Een kort resumé:

De koopkracht van de gemiddelde WAO uitkering is 21 % lager dan in 1975. Tegelijk steeg het bruto-loon van de gemiddelde werknemer in die periode met 17%, terwijl het gemiddeld aantal gewerkte uren met 15% daalde (bron: zie noot 3).

Voor de meeste zieke werknemers en WAO'ers zijn de inkomensgevolgen van de ingrepen meegevallen. De vermaledijde sociale partners hebben via hun CAO's de gaten gedicht.

Een aantal uitkeringsgerechtigden, met name ook bijstandsontvangers, zitten in de ‘armoedeval’: zij maken gebruik van inkomensafhankelijke subsidie (bijzondere bijstand, individuele huursubsidie, e.d.) die zou vervallen als ze een baan zouden accepteren.

Uitstroom richting werk uit de WAO en uit de Bijstand levert voor de betrokken persoon (als gevolg van WAO-gat dekking en armoedeval) vaak weinig of geen financieel voordeel op en blijft dus gering.

In de jaren '90 met per jaar ruim 3 % economische groei is het aantal WW'ers enorm gedaald: van een half miljoen tot 135.000 in 2001, een gigantische besparing op de sociale zekerheidsuitgaven. Deze daling is vooral het gevolg van: werk vinden in een tijd van banengroei. Belangrijk hierbij is de prikkel die uitgaat van het inkomensverschil tussen uitkering en loon. Daarnaast speelt verschuiving binnen de sociale zekerheid een rol: mensen die in plaats van naar de WW naar de Bijstand ‘moeten’ of naar de WAO ‘mogen’. In 2002 werd het laagste punt bereikt en ging de werkloosheid weer omhoog (volgens de CPB prognose tot ca 400.000 eind 2003) .

Het aantal bijstandsklanten is in de jaren '90 per saldo toch ook gedaald, zij het niet zo gigantisch als het aantal WW'ers. Er zijn er nu nog ca 350.000. De laagte van de bijstandsuitkering fungeert als financiële prikkel. En ook als die prikkel ten gevolge van de armoedeval ontbreekt weerhoudt dat niet iedere bijstandsklant van terugkeer naar betaalde arbeid.

Ziekteverzuim (nu 6 %) en aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (nu ca 980.000) zijn in de jaren '90 uiteindelijk niet of nauwelijks gedaald. Dit is frappant in een decennium van banengroei, van forse ingrepen in ziekwet / WAO en van toegenomen sollicitatiedwang ook in de bijstand. Het ziekteverzuim is na de wijziging van de ziekwet eerst wel wat gedaald

maar daarna weer gestegen - ongeveer tot het oude niveau. De daling betrof met name het kortdurend verzuim in het eerste half jaar. De stijging wordt toegeschreven aan het wegvallen van de financiële prikkel als gevolg van CAO-afspraken over loonaanvulling boven de wettelijke vereiste 70% doorbetaling.

Ook het aantal WAO'ers is in de jaren '90 eerst gedaald en daarna weer gestegen. Verwacht werd dat in 2003 de grens van 1 miljoen arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zou worden gepasseerd, maar de laatste UWV tellingen vanaf aug 2002 gaven eerder een minieme daling te zien. De WAO-instroom blijkt in 2002 zelfs met 10% gedaald te zijn.

Deze trendbreuk wordt toegeschreven aan de wet poortwachter. Dit kan echter niet kloppen, gezien het feit dat de effecten van Poortwachter pas een jaar na de invoerdatum 1-4-2002 zichtbaar worden (want de WAO gaat pas in na een jaar ziekte). De werkelijke oorzaken van de dalende instroom zijn waarschijnlijk vooral het PEMBA-effect en de oplopende werkeloosheid (waardoor in de WW enige verborgen arbeidsongeschiktheid insluipt). Dat de PEMBA met vertraging toch effect blijkt te hebben komt ongelegen voor de beleidsmakers die het SER compromis omarmen. De SER wilde immers de PEMBA afschaffen en dat ligt nu dus niet meer voor de hand.

WAO'ers komen in zeer ongelijke mate uit verschillende bedrijfstakken. Waar vroeger de industrie en bouw veel arbeidsongeschiktheid genereerden, zijn het nu meer de zorg en het onderwijs waar mensen afknappen. Ook binnen dezelfde bedrijfstak zijn er grote verschillen tussen bedrijven qua WAO-instroompercentage. Zelfs binnen een enkel bedrijf kunnen er significante verschillen zijn tussen afdelingen.

De WAO'er van nu is vaker een vrouw. Vergeleken met 20 jaar terug is de gemiddelde instroomleeftijd gedaald. Het aantal psychische klachten toegenomen. Als we psychosomatische aandoeningen, bijv. rugklachten, meetellen is de helft van de WAO'ers "psychisch".

De wachttijd voor geestelijke gezondheidszorg is lang.

Bijna een miljoen WAO'ers betekent overigens nog wel een relatieve daling ten opzichte van de beroepsbevolking (die na 1991 gegroeid is van ruim zes naar ruim zeven miljoen). De overheidsuitgaven voor de WAO – als percentage van het BBP – zijn aanzienlijk gedaald: van 4,2% in 1984 naar 2,6 % in 1999. Deze kostenreductie is mede mogelijk gemaakt doordat volledige arbeidsongeschiktheid deels vervangen is door partiële arbeidsongeschiktheid (resultaat van vaker en strenger medisch keuren). WAO'ers zijn niet allemaal baanloos: ruim 200.000 van hen werken parttime of fulltime. (De WAO is een inkomensvoorziening voor mensen die hun baan niet meer kunnen vervullen; sommigen van hen kunnen wel ander lager betaald werk verrichten).

De WAO is in de politiek niettemin nog steeds een groot probleem, allereerst omdat men in de politiek niet ophoudt te zeggen dat de WAO nog steeds een groot probleem is. Oude trauma's staan nieuwe zienswijzen in de weg.

Een oude zienswijze is: meer dwang op uitkeringsgerechtigden leidt tot minder volume. Deze repressie-theorie wordt in Nederland toegepast; getemperd door het respijt-beginsel, dat wil zeggen dat dwang en negatieve financiële prikkels geleidelijk opgevoerd worden naarmate de werkeloosheid langer duurt.

Onder 'repressie' wordt hier verstaan: stelselmatige toepassing van dwang. Uitkeringsgerechtigden hebben hiermee te maken, ook al worden zij verhullend als 'cliënten' aangeduid. In de huidige sociale zekerheid is de klant allesbehalve koning. Bij het begrip repressie en de toepassing ervan is onderscheid te maken naar de acceptatiegraad van de regel die men wil afdwingen. 'Uitkeringsgerechtigde, gij zult niet zwart werken' lijkt mij acceptabeler dan: 'gij zult solliciteren ook als gij niet gemotiveerd bent'. Naarmate de sociale zekerheid meer dwang op 1 hoop gooit, neemt zij haar "cliënten" meer tegen zich in en ondermijnt zij de legitimiteit en effectiviteit van haar reïntegratieactiviteiten. En verder wordt de legitimiteit zeer geschaad door de eenzijdigheid van de repressie: uitkeringsgerechtigden kunnen worden gedwongen te solliciteren en werk te accepteren, werkgevers kunnen niet gedwongen worden sollicitanten uit te nodigen en aan te nemen.

Wordt de repressie-theorie bevestigd door de ervaringen in de afgelopen 10 jaar?

Op het eerste gezicht wel, want in de WW en Bijstand waar de (controle op) sollicitatieplicht werd verscherpt daalde het volume substantieel, terwijl dat niet het geval was in de WAO waar deze dwang niet geldt. Bij nader inzien echter is de rol van repressie bij het reduceren van het volume minder duidelijk en naar mijn mening zelfs contraproductief. Ik adstrueer deze mening met 3 punten:

1) Allereerst speelt de hoogte van de WAO-uitkering in vergelijking met de WW en bijstand een rol. De situatie van de WAO'er kan voordeliger zijn (bijv. wegens partnerinkomen). Bij afvloeiing kunnen werknemers/werkgevers soms kiezen of mensen in de WAO dan wel in de WW / bijstand belanden, want arbeidsongeschiktheid is een rekbaar begrip. Zij kiezen dan veelal voor de WAO. (Over de vraag of dit 'gepast', 'oneigenlijk' of 'misbruik' is wil ik niet oordelen.). Keuzes van werkgevers en werknemers leiden met andere woorden tot enige volumeverplaatsing naar de WAO (communicerende vaten in de sociale zekerheid). Een deel van de volumedaling in de WW en Bijstand wordt verklaard uit de relatieve financiële aantrekkelijkheid van de WAO en hoeft dus geen verband te houden met de afwezigheid van sollicitatiedwang in de WAO.

Communicerende vaten werken overigens ook andersom. Arbeidsongeschiktheid is evenzeer een rekbaar begrip. Bij sociale zekerheidsuitgaven kan de overheid soms kiezen voor minder WAO en voor meer WW of bijstand: door de toegang tot de WAO extra te beperken, bijvoorbeeld door keuringseisen op te schroeven. (Over de vraag of verplaatsing van WAO-volume naar de WW en bijstand 'gepast', 'oneigenlijk' of 'asociaal' is oordeelt de politiek.) Per saldo kan een klein deel van het huidige WAO-volume uit de beschreven werking van de communicerende vaten verklaard worden.

2) Vervolgens: het overgrote deel van de volumedaling in WW en bijstand wordt afdoende verklaard uit financiële prikkels in een tijd van economische bloei en banengroei. Er is geen reden om de verklaring in de toegenomen dwang te zoeken. Het is logisch dat de arbeidsmarkt put uit WW en bijstand en niet uit de WAO'ers. Arbeidsongeschikten zijn meestal moeilijker te plaatsen in het moderne arbeidsbestel - niet alleen vanwege hun stigma maar vooral ook vanwege hun reële beperkingen. Vaak is plaatsing überhaupt niet meer mogelijk. Dit zou volgens Donners (lage) schatting gaan om ca 1/3 van de instroom.

3) Ten derde: de toegenomen dwang ondermijnt in een aantal situaties het reïntegratiestreven. Onevenredig veel energie van de uvi is gericht op de beperkte categorie 'cliënten' die het minst werkwilbig en het minst kansrijk is. Dit gaat ten koste van de aandacht voor de werkwilbigen, de overgrote meerderheid.

Bij de heersende arbeidsmoraal is het zo dat ontslag (wegens arbeidsongeschiktheid) mensen psychisch aantast, onzeker en kwetsbaar maakt voor zover ze het niet al waren. Dit wordt nog verergerd door reacties van onbegrip en misprijzen in hun omgeving.

Vervolgens krijgen deze mensen ook nog eens te maken met een naargeestige sociale zekerheid die achterblijft bij wat men gedacht had toen men nog werkte en premie betaalde. De teruggang in inkomen was meestal wel voorzien, maar de herkeuringen cq de sollicitatiecontroles niet. Dat ook de werkloosheidsuitkering nog gekort blijkt te kunnen worden en na verloop van tijd naar bijstandsniveau daalt is een nare tegenvaller. Verder is niet voorzien hoezeer de voortdurende afhankelijkheid van bureaucratie een domper zet op het zelfvertrouwen en het welzijn van de uitkeringsgerechtigde.

En tenslotte, het verbod op substantieel bijverdienen verkleint de arbeidsmarktkansen van de uitkeringsontvanger.

De enkelingen die er wel in slagen om vanuit een uitkeringssituatie weer aan de slag te komen doen dit doorgaans op eigen kracht cq op eigen netwerk.

Gemotiveerd solliciteren kan renderen, verplicht solliciteren niet. Onder dwang komt geen behoorlijke arbeidsovereenkomst tot stand. Sollicitatieplicht gaat voorbij aan intrinsieke motivatie en is geen goede insteek voor gesprekken met de uitkeringsgerechtigde over eventuele terugkeer naar betaalde arbeid.

Empirisch onderzoek naar het rendement van sollicitatieplicht overtuigt niet⁵).

Een wetgever die wetshandhaving serieus neemt zou niet aan sollicitatieplicht moeten beginnen, want niets is zo eenvoudig te faken als 'beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt'. Sollicitatieplicht is een symbolische maatregel waarvan op voorhand duidelijk was dat effect en controle problematisch zouden zijn. Kamerleden stemden er toch mee in; vermoedelijk om (zichzelf en) hun achterban het idee te geven al het mogelijke te doen om de werkloosheid te bestrijden. Ze gaven uitdrukking aan het sentiment dat uitkeringstrekkers profiteurs zijn; uitgaande van het arbeidsmoralistische idee: 'werken is niet leuk, maar wie kan werken moet werken'.

(Zelfs in het onwaarschijnlijke geval dat dwang de doorslag geeft om een uitkeringsgerechtigde te drukken in een vacature die zonder dwang onvervulbaar zou zijn, is het de vraag of dit effect echt positief te noemen is. Zou zo'n niet leuke baan niet beter

⁵ Het Lisv onderzocht bij voorbeeld de werkherlevingskansen van oudere werklozen, onderscheiden naar sollicitatieplichtigen (<57,5 jaar) en vrijgestelden (>57,5 jaar). Juli 2001. Beide categorieën hadden in 1990-1999 – ondanks het toen gunstige economische tij - weinig werkherlevingskansen maar de kans van de sollicitatieplichtigen was wel beduidend hoger (ca 25% versus 15%). Bewijst dit nu dat sollicitatieplicht leidt tot werkherleving? Nee, minstens drie andere verklaringen zijn denkbaar:

- 1 omgekeerde causaliteit: De beleidskeuze destijds voor 57,5 als eindtijd voor de sollicitatieplicht zou ingegeven kunnen zijn door een destijds al bestaand verschil in werkherlevingskansen;
2. parallele causaliteit: niet het aflopen van de sollicitatieplicht op zich, maar de daaraan gekoppelde bureaucratische praktijk zou wel eens de verklaring kunnen zijn, want als de sollicitatieplicht afloopt doen uitkeringsinstanties niets meer om met de betreffende mensen te praten over mogelijke werkherleving; en
3. een combinatie van 1 en 2: werkgevers kiezen niet voor oudere sollicitanten, vooral niet als ze ouder zijn dan 57,5: de leeftijd waarop werknemers elders al VUT- of prepensioengerechtigd zijn.

onvervuld kunnen blijven, opdat de betreffende werkgever gedwongen wordt om het werk leuker te maken qua inhoud en/of beloning? Zie hierna VIII 1.)

Het voornaamste reële effect van sollicitatieplicht is waarschijnlijk dat sociale zekerheidsfunctionarissen het gesprek met de uitkeringsgerechtigde over eventuele reïntegratie niet goed voeren en niet slagen in het creëren van de vertrouwensrelatie die nodig is om werkzoekenden echt te helpen. Uitkeringsgerechtigden worden als potentiële fraudeurs behandeld en moeten ijzersterk zijn om hun zelfrespect te handhaven.

De beschaafde notie dat de goeden niet onder de kwaden mogen lijden is in Nederland verdrongen door een preoccupatie met fraude die de bonafide uitkeringsgerechtigde tekort doet. Zij/hij krijgt herhaaldelijk te horen dat de uitkering gekort kan worden of kan vervallen als ... (als zij/hij zich niet telkens bij het arbeidsbureau inschrijft of als zij/hij niet voldoende solliciteert of als zij/hij niet komt opdagen op een verordonneerd, tijdstip of als zij/hij zomaar op vakantie gaat, etc.) In de bureaucratische uitvoeringspraktijk ondervinden uitkeringsgerechtigden intimidatie – op basis van de wet boeten en maatregelen. Dit leidt bij een aantal van hen tot pro forma sollicitaties of ziekmeldingen.

Bovenstaand inzicht dat meer repressie de reïntegratie eerder belemmert dan bevordert, dringt in de beleidsvorming nog niet door. Het kabinet Balkenende I stelde voor de sollicitatieplicht uit te breiden naar ouderen van 57,5 tot 65 jaar. Het wilde bovendien een aantal wijzigingen in de WW, de WAO en de WULBZ die voor de betreffende zieke werknemers en uitkeringsgerechtigden neerkomen op verdere financiële achteruitgang.

Geleidelijk aan is rond de WAO een politiek klimaat ontstaan waarin een humane rationele benadering weinig kans krijgt. Enerzijds wekt het almaar dikker wordende dossier bij de politiek de indruk dat de WAO wel een heel groot en onoplosbaar probleem moet zijn, terwijl anderzijds de politiek na alle discussie nu eindelijk wel eens van dit dossier af wil en dus opeens bereid kan zijn haar zegen te geven aan een ondeugdelijk compromis dat gepresenteerd wordt als de laatste kans om een levensgroot probleem op te lossen.

We zullen evenwel pas echt van het uitdijende dossier verlost worden, als wij – Nederlandse burgers - erin slagen om heersende opvattingen naar waarde te schatten, afscheid te nemen van oude zienswijzen en met elkaar een nieuwe sociale zekerheid af te spreken en vol te houden.

Essentieel daarbij is goed te luisteren naar de ervaringsdeskundigen par excellence, de uitkeringsgerechtigden zelf. Tot nu toe klinkt hun geluid onvoldoende in de beleidsvorming door. In de huidige beleidspraktijk wordt eerst in centraal overleg een compromis uitgedokterd dat vervolgens aan de achterbannen wordt ‘verkocht’. Zo kan het gebeuren dat enerzijds de ervaringen van uitkeringsgerechtigden met bij voorbeeld bureaucratie grotendeels genegeerd worden, terwijl anderzijds de overlegdeelnemers wel hun eigen arbeidsmoraal honoreren zonder zich rekenschap te geven van het feit dat arbeid, vrije tijd en zekerheid voor andere mensen in andere situaties een andere waarde kunnen hebben⁽⁶⁾.

⁶ Paul de Beer “Over werken in een post-industriële samenleving” SCP 2001, en Jacques van Hoof “Werk, werk, werk?” inaugurele rede / Boom 2001.

IV Winstpunten in het rapport Donner

1. Het rapport is rijk aan informatie en inzicht; een goed middel om greep te krijgen op het onmetelijke sociale zekerheidsdossier; een kans op een brede inhoudelijke discussie over 'onze' sociale zekerheid..
2. De preoccupatie met de uitvoeringsstructuur maakt plaats voor een echte stelsel­discussie. De WAO wordt deels bij de WW getrokken en daardoor enigszins ontdaan van het stigma een eindstation te zijn voor zielige mensen die nooit meer kunnen werken. Het inzicht dat de begrippen 'arbeid' en 'ziekte' elkaar lang niet altijd hoeven uit te sluiten wordt terecht benadrukt.
3. Verhoging van een sociale uitkering, in casu de WAO, blijkt na jaren van bezuiniging nu weer een optie te zijn. De commissie stelt vast dat de WAO geen financieel probleem (meer) is en haalt direct een angel uit de discussie door te stellen dat de bestaande WAO'ers met rust gelaten moeten worden. De discussie beperkt zich tot nieuwe gevallen.
4. Er is meer aandacht voor preventie van baanverlies en dus ook voor wat er (niet) gebeurt voorafgaande aan de WAO-toekenning, met name in het eerste ziektejaar.
5. Het accent ligt niet op arbeidsongeschiktheid, maar op arbeidsgeschiktheid. Er is meer nadruk op tijdige en effectieve inzet van middelen ten dienste van terugkeer naar betaalde arbeid. Periodieke herkeuring verdwijnt.
6. Niet alleen worden de individuele werkgever en de individuele werknemer meer op hun eigen verantwoordelijkheid aangesproken. Ook hun organisaties 'de sociale partners' krijgen de kans om weer een positieve rol in sociale zekerheid te spelen, in minstens twee opzichten:
 - a. de mogelijkheid om per CAO uitkeringsaanvulling te regelen en
 - b. het opdrachtgeverschap om reïntegratiebedrijven in te schakelen.

V Tekortkomingen in het rapport Donner

Hoe verhelderend en verdienstelijk de inzichten van de commissie Donner ook zijn, een andere visie is op minstens 6 punten nodig:

1. filosofie arbeidsparticipatie

Nog steeds wordt beweerd dat de arbeidsparticipatie in Nederland te laag is, maar waarom eigenlijk? De commissie neemt ten onrechte niet het aantal werkende personen maar het aantal gewerkte uren als maatstaf (alsof er iets mis zou zijn met de maatschappelijke integratie van deeltijders). Als er wel naar personen wordt gekeken blijkt de i/a ratio nu, anders dan 10 jaar geleden, niet hoger maar juist lager dan gemiddeld in vergelijkbare landen te zijn. (In de jaren '90 werkte de Nederlandse werknemer gemiddeld weliswaar iets minder uren werkt dan de Duitse, Franse of Britse collega maar daar stond een iets hogere arbeidsproductiviteit tegenover.)

De destijds veronderstelde omgekeerde evenredigheid tussen arbeidsparticipatie en armoede deed zich in feite niet voor. De toegenomen arbeidsparticipatie leidde in Nederland niet tot afname van armoede.⁷

Tien jaar geleden was de onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat gelet op het toenmalige financieringstekort een begrijpelijke stelling waaruit het streven naar hogere arbeidsparticipatie logisch volgde. De rijksbegroting 2002 daarentegen vertoonde weer een overschot.⁸ In 2003 is het begrotingsperspectief door de economische malaise weliswaar weer verslechterd maar nog altijd stukken beter dan tien jaar geleden.

Volgens een bericht uit de NRC 7-2-2001 was de werkloosheid op dat moment uit economisch oogpunt te laag: meer arbeidsreserve zou nodig zijn om loonexplosie en inflatie te voorkomen. Nu in 2003 lijkt er vanuit dit economisch gezichtspunt weer 'genoeg arbeidsreserve' (cynisch gezegd), maar wie nu krampachtig naar *verhoging* van arbeidsparticipatie streeft vervalt al gauw in *verplaatsing* van arbeidsparticipatie: door sommigen aan banen te helpen verminderen de werkherlevingskansen van anderen (verdringingseffect).

Uit milieu-oogpunt geldt de ongewenstheid van hoge arbeidsparticipatie nog sterker, want: meer arbeidsparticipatie, meer economische groei en meer consumptie betekenen grosso modo meer files en meer milieuaantasting (meer CO₂ etc.).

Uit een oogpunt van gezondheid is hoge arbeidsparticipatie bedenkelijk al was het maar van wege de stress en extra burn-out die er het gevolg van zijn.

Toegenomen arbeidsparticipatie heeft niet positief bijgedragen aan de relatieve levensverwachting van vrouwen. Terwijl vrouwen de afgelopen decennia grotendeels hun achterstand op de arbeidsmarkt ten opzichte van de mannen wegwerkten verloren zij deels hun voorsprong in levensduur. Meer arbeidsparticipatie leidde niet alleen tot meer nicotinegebruik bij vrouwen, maar ook – bij vrouwen en mannen – tot negatieve gevolgen voor de geestelijke gezondheid (stress en burn-out), minder tijd voor partner en kinderen, minder tijd voor zorg en vrijwilligerswerk.

De psychische druk die uitgaat van 'werk, werk, werk' is wellicht één van de diepere oorzaken van de WAO-instroom.

Niet de minste in de rij van argumenten tegen hoge arbeidsparticipatie is de daaruit resulterende verschraving van de 'civil society': politieke partijen, vakbonden, vrijwilligersorganisaties, culturele, kerkelijke en andere verenigingen hebben steeds meer moeite om leden te vinden en te activeren, meer moeite om hun maatschappelijke rol naar behoren te vervullen. Bij de huidige hoge arbeidsparticipatie en de daarmee samenhangende hovaardij van de betaalde arbeid hebben mensen geen tijd, geen puf en geen prikkel om zich onbetaald in te zetten in de samenleving.

Tenslotte kan men zich afvragen wat nog méér arbeidsparticipatie zou opleveren. Geldt ook hier niet de wet van de verminderende meeropbrengst? Met andere woorden: een zekere mate van arbeidsparticipatie is onontbeerlijk voor de productie van noodzakelijke goederen en diensten; een grotere arbeidsparticipatie is nuttig om ook minder noodzakelijke goederen en

⁷ Ook in België blijkt de veronderstelde omgekeerde evenredigheid niet te kloppen, want hier gaat een relatief lage arbeidsparticipatie samen met relatief weinig armoede. Zie L.de Lathouwer en I.Marx: 'Werkgelegenheid en armoede. De prestaties van Nederland en België in vergelijkend perspectief'. TvA 2002-18

⁸ Wie nagaat welk beleidsterrein tijdens Paars het meest heeft 'ingeleverd' om het wegwerken van het financieringstekort mogelijk te maken komt uit bij het terrein van de sociale zekerheid. (Hoezo Sterk en Sociaal?) Het ziet er naar uit het kabinet Balkenende deze lijn verscherpt voortzet.

diensten te kunnen produceren; en een nog grotere arbeidsparticipatie leidt slechts tot toevoeging van onbelangrijke goederen en diensten, kortom *futilisering*?

Het enige reële voordeel van nog meer arbeidsparticipatie is de resulterende extra premieopbrengst waarmee de pensioenlasten (die de komende decennia als gevolg van vergrijzing toenemen) beter betaalbaar worden. Dit voordeel weegt mijns inziens niet op tegen de genoemde nadelen (en zou zonder die nadelen ook gerealiseerd kunnen worden op een zuivere manier: door de pensioenpremies te verhogen en/of de pensioenen niet te indexeren).

Conclusie van dit betoog:

Nederland is anno 2003 niet per se gebaat bij meer arbeidsparticipatie. Uiteindelijk gaat het niet om de hoeveelheid maar om de kwaliteit van de arbeid.

Bij de commissie Donner evenwel speelt *arbeidsmoralisme* nog een grote rol: een arbeidsethos waarin betaald werken een opgelegde plicht is ongeacht de arbeidskwaliteit - in plaats van een positieve keuze afhankelijk van de arbeidskwaliteit.

2. kijk op het ontstaan van arbeidsongeschiktheid

Veel (psychische) klachten die leiden tot WAO-instroom komen voort uit ongezonde arbeidssituaties. De werkdruk is in Nederland hoger dan in alle andere Europese landen behalve Zweden.

Wanneer organisaties te zeer onder druk komen te staan gaan medewerkers meer fouten maken en neemt bij hen de neiging toe om een ander de schuld te geven. Zwartmaking kan leiden tot ziekmelding. Zondebokprocessen veroorzaken een deel van de WAO-instroom. Donner onderkent dat arbeidsconflicten in Nederland vaak gemedicaliseerd worden. Tussen medewerker en leidinggevende of tussen medewerkers onderling kunnen de verhoudingen zo verziekt zijn dat de minst weerbare psychische of psychosomatische klachten krijgt en zich met reden ziek meldt. Ruim 1/3 van de WAO-instroom gaat door voor 'psychisch'. Deze term verwijst naar de uitingsvorm van de ziekte en zegt nog niets over de diagnose laat staan over de therapie. Desondanks worden psychisch zieken al gauw als 'omkeerbare' gevallen aangemerkt, met als diagnose 'het zit tussen de oren' en als therapie: verplichte reïntegratie.

Oorzaken in het bedrijf verdwijnen zodoende uit beeld. Ten onrechte, want de hoofdoorzaken van het grote WAO-volume zijn gelegen - niet in de mentaliteit van de WAO'er, niet in de beweerde softheid van de keuring, niet in het tijdverlies gedurende het eerste ziektejaar, maar - in stressvolle arbeidssituaties met twijfelachtig nut waarop de werknemer nauwelijks invloed kan uitoefenen, waarin betrekkingssomvang en werktijden niet sporen met het privé-leven en waarin werkrelaties verziekt zijn, mogelijk onder invloed van economische omstandigheden waarin het bedrijf verkeert.

De WAO-rekening moet daarom voor een stevig deel blijven liggen bij de bedrijven, die verantwoordelijk zijn voor deze arbeidssituaties. Dit ziet 'Donner' goed, maar de rekening kan nog meer op maat van de 'vervuiler' geschreven worden.

Bedrijven die relatief veel WAO-instroom genereren moeten in de sector bekend gemaakt worden, zodat het reduceren van de WAO-instroom ook door de sectorale sociale partners bevorderd kan worden. Deze bekendmaking - een vakbondswens - is nu wettelijk verplicht.

Overigens moet erkend worden dat soms ziekteverzuim en WAO-instroom niet veroorzaakt worden door de arbeidssituatie. In dat geval heeft de werkgever pech, waartegen hij zich individueel of collectief kan verzekeren.

De geleidelijk ingevoerde wet die regelt dat de werkgever meer premie moet betalen naarmate zijn WAO-instroom groter is, de PEMBA, is nog te kort in werking om de effecten ervan nu goed te kunnen beoordelen. Dat er positieve effecten zijn behoeft niet echter niet langer in twijfel getrokken te worden nu de WAO-instroom sinds 2002 blijkt te dalen. Misschien moet de wet wel anders ingericht worden. Is het een idee om de werkgever te verplichten tot een extra bijdrage aan het uitkeringsfonds op basis van de diensttijd en leeftijd van de betreffende WAO'er? (analogie met de vergoeding die de kantonrechter bij ontbinding van een arbeidsovereenkomst aan de werkgever kan opleggen)

Werkgevers moeten hoe dan ook gestimuleerd worden om samen met hun personeel betere arbeidsverhoudingen en arbeidsomstandigheden te creëren en te onderhouden. Deze WAO-preventie is nog wezenlijker dan de poortwachterij in de ziekteperiode.

3.de stem van de direct betrokkenen

Net als in het voorafgaande decennium komt ook bij Donner het belangrijkste nog steeds onvoldoende tot uitdrukking, namelijk: de stem van de direct betrokkenen.

Hoe ervaren zij het om niet in betaalde arbeid te participeren? Om onderhevig te zijn aan bureaucratische regelgeving, privacy-aantasting en willekeur? Willen ze terugkeren naar betaalde arbeid en zo ja, onder welke voorwaarden?

Zulke vragen kunnen leiden tot inzicht hoezeer het (niet) hebben van een baan voor mensen zeer uiteenlopende betekenis heeft al naar gelang hun levensgeschiedenis, actuele situaties, mogelijkheden en wensen.

Voor sommigen is een zinvol bestaan zonder betaalde arbeid ondenkbaar, terwijl anderen juist als gevolg van hun werksituatie aan een zinvol bestaan niet toekomen.

Waar iemand zich tussen deze uitersten situeert hangt in belangrijke mate af van persoonlijke ervaringen en mogelijkheden. En van aan wie men zich spiegelt. Zo zullen werkende 50+ ers met leeftijdgenoten in de VUT of werkende moeders met niet-werkende vriendinnen eerder dan middelbare manlijke werknemers geneigd zijn om een onverkwikkelijke arbeidssituatie in te ruilen voor een baanloos bestaan.

Gelet op deze diversiteit kunnen betaalde arbeid en sociale zekerheid niet voor iedereen gelijke waarde hebben en niet voor iedereen op gelijke wijze geregeld worden.

Werk is pas van belang als het kwaliteit heeft. Werk dat een persoon doet of zoekt heeft meer kwaliteit naarmate het meer bij de persoon past en die congruentie laat zich zonder de instemming van de persoon niet vaststellen. Werknemers en uitkeringsgerechtigden moeten met het oog op meer arbeidskwaliteit meer zelfbeschikkingmogelijkheden hebben.

Opmerkelijk is dat progressieve partijen en de vakbeweging, die serieus pleiten voor meer zelfbeschikking in sociale zekerheid, terugschrikken voor het idee om mensen zelf te laten kiezen of ze al dan niet weer aan het werk willen. Arbeidsmoralisme viert in dit opzicht ook bij links nog hoogtij.

Donners veronachtzaming van wat de uitkeringsgerechtigden zelf als problematisch beleven leidt tot een ontoereikende visie op wat nu eigenlijk 'het' WAO -probleem is.

Op zich is het een verdienste dat Donner zich expliciet afvraagt wat het probleem is en genuanceerd afstand neemt van een aantal gangbare probleemstellingen, zoals de mening dat de kern van het probleem gelegen zou zijn in het aantal, de groei, het volume en/of de kosten van de WAO'ers. Jammer is dat Donners probleemdefinitie voorbij gaat aan de betekenis die uitkeringsgerechtigden zelf kunnen toekennen aan onbetaalde bezigheden of aan bureaucratie-ervaringen. Een uitkeringsgerechtigde kan op goede gronden zichzelf maatschappelijk actief en nuttig vinden en zich vernederd voelen door de bureaucratie.

4. aard en omvang van de bureaucratie

Niet alleen wat uitkeringsgerechtigden doen of nalaten, maar ook wat uitkeringsambtenaren doen of nalaten bepaalt of een uitkeringsrecht gehonoreerd wordt en blijft. Veel hangt af van met wie een uitkeringsgerechtigde toevallig te maken heeft: hoe klantvriendelijk, reukelijk, ijverig, bedillig, goedgelovig, geduldig, tolerant, enz. is de behandelende ambtenaar? Als gevolg van deze menselijke factor kan in gelijke situaties de ene uitkering inkomensgevolgen ondervinden en de andere niet.

Zulke rechtsongelijkheid zal tot op zekere hoogte altijd wel onvermijdelijk zijn, maar in de huidige situatie is de ruimte voor ambtelijke willekeur zo groot dat de sociale zekerheid deze naam eigenlijk niet meer verdient. De wetgeving staat bol van boterzachte begrippen, zoals: "verwijtbaar ontslag", "passende arbeid", "gangbare arbeid", "een redelijk aanbod voor ander werk", "aangepast werk", "afstand tot de arbeidsmarkt", "onbetaald werk", "arbeidsongeschiktheid", "duurzaam benutbare mogelijkheden", "referentiewerkprocessen", "maatmannen", "onomkeerbare gevallen", "redelijke inspanning", "huishouden", enz.

Hoe meer zachte basisbegrippen, hoe meer bureaucratie: procedures om ogenschijnlijk objectief vast te stellen wat eigenlijk niet objectief vast te stellen is. Bij weerbare 'cliënten' leidt dit tot inschakeling second opinions; benutting van hoorzittingen en termijnen voor klachten, bezwaarschriften en beroep tegen boeten en maatregelen; slepende geschillen en juridische procedures; kortom: veel gedoe; maar wel met een kansje op herziening van de oorspronkelijke beschikking.

Bij minder weerbare 'cliënten' leidt dit evenzeer of nog meer tot frustratie, vervreemding en verergering van psychische ziekteverschijnselen, maar nu zonder kans op herziening van de beschikking.

Voorstellen voor verandering van de sociale zekerheid leiden vaak niet tot minder bureaucratie omdat ze blijven uitgaan van (oude of nieuwe) boterzachte basisbegrippen en van de illusie dat deze in concrete situaties objectief vastgesteld kunnen worden, in plaats van uit te gaan van subjecten: mensen die in hun concrete situatie zelf kunnen vaststellen of bepaalde arbeid voor hen passend is, of zij al dan niet via inschrijving bij een arbeidsbureau beschikbaar willen zijn voor 'de' arbeidsmarkt en zo ja onder welke voorwaarden.

Zo blijven uitkeringsgerechtigden overgeleverd aan waarzeggers: keuringsartsen, indelers in arbeidsongeschiktheidsklassen, bepalers van afstand tot de arbeidsmarkt in fasen, ontslagbeoordelaars, arbeidsdeskundigen, beoordelaars van reïntegratie-inspanning, sociale rechercheurs die vaststellen of 2 mensen 1 huishouden voeren, enz.

De commissie Donner laat de kans voorbij gaan om opruiming te houden in de veelheid van boterzachte begrippen en ranzige toepassingsituaties. Donner hekel het proces van (actieve

en passieve) zelfselectie bij de WAO instroom en onderkent niet dat juist dit proces kansen biedt voor betere regelgeving en sobere bureaucratie.

Donners introductie van nieuwe boterzacht begrippen, zoals de ‘onomkeerbare en niet onomkeerbare gevallen’, verergert de situatie. De gevolgen laten zich raden: veel onzekerheid bij uitkeringsgerechtigden; een diarree van nadere voorschriften; financieel gemotiveerde manoeuvres om mensen wel of juist niet als onomkeerbaar te bestempelen; veel werk voor ambtenaren, vertrouwenspersonen, geschillencommissies en juristen. Het aantal te controleren sollicitatieplichtigen stijgt enorm.

Ik voorspel bovendien een wonder: de onomkeerbare WAO’er die toch weer aan het werk komt. En het tegenovergestelde wonder (dat zich helaas vaker zal voordoen): omkeerbare WW’ers - al dan niet gedeeltelijk arbeidsongeschikt - die ondanks enorme reïntegratie-inspanningen toch niet meer aan de bak komen, terugvallen qua inkomen naar bijstandsniveau en - jaar in jaar uit – moeten blijven solliciteren.

5. aanpak reïntegratie

Voor het opzetten van een succesvolle aanpak bij het zoeken naar werk is het nodig eerst na te gaan waarom het echte rendement van de reïntegratie-inspanningen van uvi’s en arbeidsvoorziening zo laag was.

(Echt rendement betreft plaatsingen waarvan op individueel niveau blijkt dat ze mede door de reïntegratie-inspanning zijn veroorzaakt. Schijnrendement betreft plaatsingen die wel aan reïntegratie-inspanning worden toegedicht maar daar in feite los van staan).

Bij de SUWI-wetgeving is gekozen voor de ontwikkeling van een markt waar reïntegratiebedrijven diensten aanbieden, de eerdergenoemde koehandel in kavels verplichte baanzoekers.

Het idee hierachter is dat reïntegratiebedrijven niet zozeer op inspanning maar vooral op rendement moeten worden afgerekend.

Prima idee, maar de analyse gaat voorbij aan twee ingebouwde spanningen in het huidige socialezekerheidsstelsel die het reïntegratierendement negatief beïnvloeden, namelijk:

1. de spanning tussen repressie en reïntegratie; en
2. de spanning tussen financiële stimulering en toepassing van het respijtbeginsel.

Ad 1 (repressie versus reïntegratie)

Een spanning die bij ‘Donner’ nog groter wordt is de vermenging van arbeidsbevordering met dwang. Laag reïntegratierendement kan het gevolg zijn van repressie, bij voorbeeld indien een uitkeringsgerechtigde formeel aan een extern traject deelneemt om de schijn van werkzoekendheid op te houden en intussen gevrijwaard te zijn van de hinderlijke controles door de uitkeringsinstantie.

Repressie genereert geen intrinsieke motivatie. En zonder intrinsieke motivatie geen succesvolle reïntegratie.

Telkens moeten solliciteren en telkens afgewezen worden ondermijnt het zelfvertrouwen dat nodig is voor een succesvolle reïntegratie.

Effectieve hulp bij werk zoeken vereist een vertrouwensrelatie die niet ontstaat in een repressieve situatie. Een uitkeringsgerechtigde kan in de huidige situatie zeer bang zijn gedwongen te worden tot acceptatie van een baan waarin hij faalt of anderszins ongelukkig wordt. Wie een baan probeert door te drukken tegen de wil van de uitkeringsgerechtigde in

verpest de kans op een geaccepteerde hulprelatie die had kunnen resulteren in een andere, wel gewenste, baan.

Uitkeringsgerechtigden en uitvoeringsfunctionarissen weten niet goed wat ze aan elkaar hebben. Ze functioneren niet als partners; ook niet in reïntegratietrajecten – waarvan de ondoelmatigheid dus niemand hoeft te verbazen.

Ad 2 (respijt versus financieel gemotiveerde reïntegratie)

Laag reïntegratierendement hangt ook samen met het laat starten van trajecten doordat uvi's de uitkeringsgerechtigde meestal pas vele maanden na ingang van de uitkering een traject aanbieden. (Fase 1 moet eerst verworden tot fase 2) Dan zijn de arbeidsmarktkansen vaak al fors gedaald.

Donner heeft - in het voetspoor van de wet verbetering poortwachter - meer gevoel van urgentie: hij richt zich vooral op de ziekteperiode voorafgaand aan de ingangsdatum. Hij ziet echter over het hoofd dat ook hier kostbare tijd verloren kan gaan: door eerst lange tijd krampachtig te streven naar reïntegratie bij de oude werkgever (waar de werkgerelateerde ziekteoorzaken veelal onverminderd aanwezig zijn en waar – na het regelen van vervanging - de terugkeer van betrokkene vaak niet gewenst wordt).

Een zieke werknemer die baat zou hebben bij een nieuwe werkgever wordt niet adequaat geholpen door de huidige arrangementen in het eerste ziekte jaar: minimale dienstenpakketten van bedrijfsgezondheidsdiensten in opdracht van de oude werkgever; geen sancties als een goed reïntegratieplan ontbreekt; geen onafhankelijke steun voor de zieke werknemer die voor de ingrijpende keuze staat om: ofwel op zoek te gaan naar een nieuwe ongewisse werkgever ofwel terug te keren naar de oude werkgever waar de ziekte begonnen is en waar ziekmakende omstandigheden vaak niet verholpen zijn en soms niet verholpen kunnen worden.

Donner heeft wel oog voor dit soort tekortkomingen maar trekt niet de consequentie dat die werkgever eerder van zijn verantwoordelijkheid ontheven moet worden. Donners voorstel om tijdens de ziekte het dienstverband bij de oude werkgever mogelijk met een jaar te verlengen maakt de zaak nog erger. Donner stelt de werkgever in deze 2 jaar verantwoordelijk voor de reïntegratie van de zieke werknemer, hetgeen niet spoort met de huidige, ook door Donner geconstateerde, ervaring dat er van deze verantwoordelijkheid minder terecht komt naarmate de ziekteperiode langer duurt. Donners optimistische verantwoordelijkheidentoedeling getuigt van onbegrip voor de beperkte mogelijkheden van werkgevers om de hun toegedichte reïntegratietoekomen waar te kunnen maken. Ook de mogelijkheden van de individuele werknemer om zelf terugkeer in het bedrijf te bewerkstelligen worden door Donner overschat.

Aan deze kritiek verbind ik een alternatief beleidsvoorstel:

indien na een half jaar ziekte het streven naar terugkeer in het arbeidsproces bij de oude werkgever nog steeds niet lukt moet de reïntegratieactiviteit als regel gericht worden op het vinden van een nieuwe werkgever. Een zieke werknemer komt dan na een ½ jaar terecht in een uitkeringssituatie met outplacementkansen (tenzij hij zich beter meldt) : zie VII de wet gevolgen baanverlies. Betermelding kan desgewenst geclausuleerd: op voorwaarde van aangepast werk (in bepaalde, door de werknemer aan te duiden, opzichten). Indien de werkgever vindt dat hij die voorwaarde niet kan vervullen, ligt de bewijslast bij hem.

Dit voorstel sluit beter aan bij Donners waarneming dat menige zieke werknemer pas als de WAO eraan komt gaat bewegen in de richting van enigerlei werkhervatting (die na een heel ziektejaar onhaalbaar geworden kan zijn).

Een ½ jaar komt ook beter overeen met wat in het buitenland gebruikelijk is.

Het betekent een breuk met de Nederlandse ontslagbeschermingstraditie, maar als die traditie belemmerend werkt om los te komen van ziekmakende werksituaties is dat maar goed ook. Moderne werknemers creëren hun sociale zekerheid niet meer via ‘een baan voor het leven’ maar door ‘een leven lang leren’ (employability). Bij de mogelijkheid van einde dienstverband na een ½ jaar ziekte moet de eventueel daaruit voortvloeiende pensioenschade gecompenseerd worden.

Het reïntegratie-effect van financiële prikkels, in casu van de inkomensverlaging naar bijstandsniveau, wordt grotendeels teniet gedaan door het respijtbeginsel. De uiteindelijke inkomensverlaging ligt op het moment van baanverlies voor de betrokkene nog zover in een ongewisse toekomst dat er weinig prikkel vanuit gaat in de beginperiode van de baanloosheid. In de vervolgperiode kan dit anders zijn maar dan is reïntegratie veel moeilijker. De huidige financiële prikkel is niet te gering maar te traag. Op het moment van maximale uitwerking wil menige werkgever niet meer iemand die al er zolang uit is en wil menige werknemer die er al zolang uit is niet meer terug omdat hij of zij zich intussen verzoend heeft met een baanloos bestaan⁹.

Het huidige bijstandsniveau is laag: de helft van het netto minimumloon (voor alleenstaanden). Respijt geven in het huidige stelsel verzacht slechts tijdelijk de inkomensgevolgen: uiteindelijk is het bijstandsniveau toch het harde lot van elke baanloze die volgens Donner nog een beetje zou kunnen werken. Het respijtbeginsel leidt er ook toe dat het lage bodemniveau van de sociale zekerheid minder zichtbaar wordt voor gewone burgers. Het misverstand dat de Nederlandse sociale zekerheid grosso modo nog 70% van het laatst verdiend loon afdekt is mede het gevolg van het respijtbeginsel.

Wie alle heil verwacht van financiële prikkels als reïntegratie-instrument zou eigenlijk moeten pleiten om alle werklozen meteen in de huidige bijstand te donderen.

Een meer civiele benadering is het verhogen van het bijstandsniveau en het toedienen van vooral positieve reïntegratieprikkels: dus geen dwang, geen draconische inkomensverlaging, maar wel: 1. de mensen motiveren om hun kwaliteiten in te zetten in passende werksituaties, met uitdaging, succeskansen, contactmogelijkheden, ontwikkelingsperspectieven, enz. en 2. de bedrijven motiveren om hun werksituaties passend te maken.

Overigens blijven de mensen met banen ook in deze benadering in het bezit van een aanzienlijk hoger inkomen dan de baanlozen, zodat de financiële prikkels toch hun rol kunnen blijven spelen – te meer naarmate ze eerder worden toegediend.

6.toedeling verantwoordelijkheden ‘overheid’ – ‘sociale partners’ naar draagvermogen

Donner verwacht veel van individuele werkgevers en werknemers en analyseert weinig de beperkingen in de werkgevers- cq de werknemerspositie die succesvolle reïntegratie in de weg staan. Hij heeft geen oog voor de razend drukke werkgever; voor wie reïntegratie geen

⁹ Gerard Nijhof ‘Legitimatie van arbeidsongeschiktheid’ in: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij (B en M) 2001 blz 213-229

kernactiviteit is; die geen mogelijkheden heeft of ziet voor aangepast werk in het eigen bedrijf, laat staan in het bedrijf van een ander. En hij heeft ook geen oog voor de zieke werknemer die aankijkt tegen een onneembare terugkeerdrempel en die (mentaal) niet in de situatie is om aangepast werk in het oude bedrijf te bewerkstelligen.
Veel verantwoordelijkheid leggen bij weinig draagvermogen: is dat verantwoordelijk ?

Voorts is Donners analyse niet scherp met betrekking tot een weeffout in het bestaande stelsel, namelijk het automatisme dat de omvang van de rijksuitgaven sociale zekerheid in het huidige stelsel mede afhankelijk is van autonome loonbeslissingen van sociale partners; (het laatst verdiende loon bepaalt immers veelal de uitkeringshoogte in de respijtperiode). Het ware beter de toekomstige sociale zekerheid op te bouwen in helder afgebakende domeinen: een stevig - niet loongerelateerd - basisdeel voor rekening van de overheid en een opbouwdeel voor rekening van sociale partners. Als men daar nog een domein voor additionele individuele verzekeringsarrangementen bij voegt ontstaat het zogenaamde driepijler-model (soms 'cappucino-model' genoemd) dat in discussies over toekomstige sociale zekerheid een grote rol speelt. Het overleg tussen overheid en sociale partners zou moeten gaan om een uitruil van twee wensen: enerzijds een vraag van sociale partners aan de overheid om een zo hoog mogelijke basisdeel in de eerste pijler: anderzijds een vraag van de overheid aan de sociale partners om in het CAO-domein aanvullingen op het basisdeel af te spreken zodanig dat de som van beide delen toch gekoppeld blijft aan de hoogte van het laatst verdiende loon.

VI SER-advies en kabinetsstandpunten ter zake

Het SER-advies volgt grotendeels de commissie Donner. Vele van de hiervoor gemaakte opmerkingen met betrekking tot Donner gelden dus ook het SER-advies.

Donners idee om zieke werknemers met 70% loondoorbetaling een jaar langer in dienst te kunnen houden alvorens eventueel de WAO ingaat is door de SER overgenomen. Sociale partners zullen dan in hun CAO's de huidige aanvulling van 70 naar 100% in het tweede ziektejaar niet voortzetten.

In ruil voor de extra werkgeverslast van een tweede jaar loondoorbetaling verdwijnt de door werkgevers verfoeide PEMBA.

Wat er gebeurt na de ziekteperiode (die dus 2 jaar kan duren) wordt bepaald door een keuring van de resterende verdien capaciteit (het huidige WAO-criterium, dus niet het eenzijdig medische criterium dat Donner voorstelde) Er zijn volgens de SER vier mogelijkheden:

1. volledig en duurzaam arbeidsongeschikt (80-100 % groep)
2. partieel arbeidsongeschikt in forse mate: 35 % à 80 % ongeschikt.
3. partieel arbeidsongeschikt in lichte mate: 0 % à 35 % ongeschikt.
4. volledig hersteld = volledig arbeidsgeschikt (0 % groep).

In 1 (de 80-100%groep) zijn de onomkeerbare gevallen van Donner te herkennen, waarbij de onomkeerbaarheid nu via keuringsprotocollen en lijsten van duurzame aandoeningen vastgesteld zou moeten worden. Anders dan Donner wil de SER voor deze nieuwe WAO'ers

periodieke herkeuring en een verbod op bijverdienen. Hun (publieke) uitkering wordt iets hoger dan de huidige WAO.

Bij de andere groepen (<80%) worden (deeltijd-)werken en (bij-)verdienen juist aangemoedigd. Binnen elke groep kan onderscheid gemaakt worden tussen mensen met baan 'mb' en mensen zonder baan 'zb'. Zo ontstaan de volgende subgroepen:

35-80-mb: mensen met een forse handicap die partieel werken. Zij ontvangen loon naar werken en – voor het arbeidsongeschiktheidsdeel - een aanvullende (private) uitkering op basis van 70% van het laatst verdiende loon. Werkgevers zijn wettelijk verplicht om hun werknemers te verzekeren voor deze aanvullende uitkering en zullen daarbij wellicht toch weer premiedifferentiatie tegenkomen – nu niet van de PEMBA maar van de particuliere verzekeraar.

35-80-zb: werklozen met een forse handicap. Deze meer-dan 35% en minder-dan 80% arbeidsongeschikten zonder baan hebben dezelfde rechten en plichten als andere werklozen: WW. In de vervolguitkering zijn zij iets beter af omdat ze niet in de bijstand zouden komen maar in de IAW, een nieuw voorgestelde uitkering die wel op bijstandsniveau ligt maar dan zonder partnertoets en zonder vermogenstoets. Deze subgroep wordt de nieuwe wegwerplek voor vele psychisch arbeidsongeschikten.

0-35-mb: werkenden met een lichte beperking die in het kader van de werkgever-werknemerrelatie wordt opgevangen, dus met doorbetaling van loon, eventueel met afspraken voor loonkorting voor zover de partiële arbeidsongeschiktheid een verminderde inzet met zich meebrengt. (De werkgever is niet verplicht om de werknemer te verzekeren tegen het inkomensverlies dat door zo'n loonkorting ontstaat.)

0-35-zb. Hier geldt hetzelfde als bij 35-80-zb, dus dezelfde rechten en plichten als gewone werklozen. De IAW geldt hier echter niet. Bijstand is de bodem.

Betere ontslagbescherming voor partieel arbeidsongeschikten (35-80-mb en 0-35-mb) ziet de SER als een wenselijkheid, die nog uitgewerkt moet worden.

Sociale partners zijn niet van plan het inkomensgat tweede ziektejaar (30%) via CAO-aanvullingen af te dekken. (En als ze dat wel zouden doen worden dergelijke CAO-afspraken mogelijk niet algemeen verbindend verklaard – zegt de VVD)

In feite lijkt het SER compromis vooral een cosmetische operatie om het aantal WAO'ers terug te brengen onder gelijktijdige vermeerdering van het aantal verplicht werkzoekenden en het aantal zieke werknemers. Het ziekteverzuim zal dan boven 7 % uitkomen, een record in de EU. En de arbeidsproductiviteit in de bedrijven die in de jaren '90 hoog was en nu dalende is zal nog verder omlaag gaan.

De opdeling in de (sub-)groepen waarbij uiteenlopende publieke en private regimes aan de orde zijn zal onvermijdelijk leiden tot ingewikkeldheid, tot veel gedoe om in het gunstigste regime te komen, tot bureaucratie en willekeur. Keuringsartsen kunnen een toekomstig arbeidsongeschiktheidspercentage niet 5 jaar vooruit voorspellen. Arbeidsongeschiktheid ontwikkelt zich divers: in sommige gevallen is er gestage verbetering, in andere gestage verslechtering, in weer andere gevallen is er een op-en-neer gaande lijn en in veel gevallen is er geen peil op te trekken.

In het navolgende probeer ik per (sub-)groep de (on-)waarde van het SER-regime vast te stellen. Daarbij ga ik niet in op de (on-)waarde van het extra ziektejaar, omdat in het SER-

voorstel de doorbetaling 70% loon zonder aanvulling in principe overeenkomt met het uitkeringsniveau bij de vergelijkbare instroom in de huidige WAO cq WW. Het enige financiële voordeel van een jaar later instromen is dat ook de lagere vervolguitkering een jaar later ingaat (bij ongewijzigde duur van de loongerelateerde uitkering). Wat het extra ziektejaar voor herstel en reïntegratie betekent is niet eenduidig te zeggen: bij een reële kans op terugkeer naar de oude werkgever is het extra jaar misschien een voordeel, maar naarmate de ziekte-oorzaken meer werkgever-gerelateerd en onveranderbaar zijn is een jaar verlenging van het oude dienstverband eerder een nadeel. (zie V.5 ad 2)

Wat betreft groep 80-100, de 'echte' WAO'ers, is er in het SER -voorstel minstens evenveel maatschappelijke uitsluiting als nu in de status quo. De uitkering gaat weliswaar 5% omhoog waardoor het WAO-gat kleiner wordt maar dit betekent ook dat de WAO-gat dekking navenant daalt. De meeste WAO'ers ondervinden per saldo dus geen financieel voordeel. Alleen de (ca 15 %) CAO-lozen krijgen er iets bij.

De sociale partners zelf hebben financieel voordeel: minder premielast naarmate het WAO-gat krimpt. De tweede pijler schuift dus verantwoordelijkheid terug naar de eerste. Dit lijkt in strijd met de ontwikkeling naar het drie-pijler-model zoals bepleit door onder meer K.Goudswaard en F.Leijnse. Merkwaardig is dat deze twee wetenschappers in hun hoedanigheid als kroonlid van de SER ingestemd hebben met het voorstel tot uitkeringsverhoging.

Wat betreft subgroep 35-80-mb is maatschappelijke uitsluiting niet aan de orde en is de uitkeringslast beperkt. Ook voor deze groep is er dus onvoldoende reden om de status quo te veranderen. In het SER-voorstel wordt deze groep voor inkomensaanvulling afhankelijk van particuliere verzekeraars die belang hebben bij een lage inschatting van de mate van arbeidsongeschiktheid. Hierin schuilt een risico: overbelasting van de betreffende werknemer waarvan het gevolg op termijn kan zijn dat de mate van diens arbeidsongeschiktheid juist gaat toenemen.

Subgroep 35-80-zb belandt in de WW en daarna niet in de bijstandswet maar in de IAW. Dit laatste betekent in vergelijking met Donner een financieel voordeel voor een deel van deze groep, namelijk voor degenen die nu geen (volledige) bijstand krijgen als gevolg van de partnertoets en/of vermogenstoets. De hele subgroep wordt sollicitatieplichtig, wat gelet op het in V gestelde geen voordeel is. Positief is wel de toegang tot reïntegratievoorzieningen, maar dat was al zo en is dus geen nieuw voordeel.

Subgroep 0-35-mb heeft net als subgroep 35-80-mb geen last van maatschappelijke uitsluiting. Het SER-voorstel is wat dit aangaat gelijk aan de status quo, maar in financieel opzicht is 35-80-mb beter af, althans...*als* het inkomen niet gekort wordt en *als* het lukt de ontslagbescherming te verbeteren. Het risico van overbelasting met alle gevolgen van dien is hier (net als bij de subgroep 35-80-mb) reëel aanwezig. Daarbij dreigt veel geharrewar over die eventuele inkomenskorting cq over bescherming tegen ontslag.

Subgroep 0-35-zb verkeert in principe in dezelfde situatie als 35-80-zb, maar omdat hier in de vervolgfase niet de IAW maar de bijstand aan de orde is, ondervindt een deel van deze subgroep ernstig financieel nadeel door de toepassing van partnertoets en vermogenstoets.

Groep 0 %: volledig hersteld en weer aan het werk. Halleluja! De vraag is of deze groep toeneemt als de SER-voorstellen gerealiseerd worden. Er is hier ruimte voor scepsis zoals de CPB doorrekening van het SER-advies heeft laten zien: als het meezit 8000 arbeidsjaren erbij, maar als het tegenzit 35000 arbeidsjaren minder!.

Of de totale SER-operatie financiële winst voor de overheid oplevert is onzeker. De kosten van de uitvoeringsbureaucratie zullen stijgen, niet alleen als gevolg van de toename van het aantal te controleren sollicitatieplichtigen maar vooral ook als gevolg van de noodzakelijke beoordeling of in de ziekteperiode de werkgever en de werknemer wel genoeg hun best gedaan hebben voor werkhervatting / WAO-preventie.

De iets hogere uitkering voor de 'duurzame, volledige' WAO'ers (80 -100) brengt uiteraard extra kosten met zich mee. Indien deze hogere uitkering een aanzuigende werking heeft, zoals te verwachten is een socialezekerheidsstelsel met communicerende vaten, nemen de staatsuitgaven ter zake navenant toe. En deze aanzuigende werking zal wellicht nog verergerd worden door de particuliere verzekeraars van de 35-80 groep: zij hebben financieel belang bij meer publieke uitkeringen want dan hoeven ze zelf minder private uitkeringen te verstrekken.

Het blijft overigens merkwaardig hoezeer de WAO problematiek wordt toegepitst op de (partieel) werkende arbeidsongeschikten – meer dan 200.000 mensen. Als het waar is dat maatschappelijke uitsluiting de kern van het WAO-probleem is hoort deze categorie in de probleemstelling niet thuis.

Meer arbeidsparticipatie ten gevolge van het SER-systeem zal vooral moeten komen van de WAO-preventie tijdens de eerste twee ziektejaren, maar de vraag blijft of deze winst meer zal zijn dan de winst die nu al via de wet PEMBA en straks ook via de wet poortwachter binnengehaald wordt.

Wat het SER-voorstel in elk geval oplevert is dat veel energie (keuringen, protocollen, dossiers, controles, overleg, beroepsprocedures, enz.) gericht zal worden om mensen wel of juist niet erkend te krijgen in een bepaalde systeemcategorie van de SER (deze categorieën <35 %; 35-80 % en >80 % ogen exact, maar zijn in feite boterzacht). Te vrezen valt dat daardoor te weinig energie zal gaan naar het ondersteunen van mensen die ongewild hun baan verloren en gemotiveerd zijn om een nieuwe baan te zoeken.

Voor de vakbeweging draait het SER-advies om een uitruil: de hogere uitkering voor 'echte' WAO'ers en een langer dienstverband voor zieke werknemers zijn binnengehaald, waartegenover niet alleen de PEMBA maar ook een stuk onderhandelingsvrijheid wordt prijsgegeven. De vrijheid aan de CAO tafel om in het tweede ziektejaar loon-aanvulling te bedingen bovenop de 70% loondoorbetaling is namelijk door de sociale partners ingeleverd. Mijns inziens is dit de verkeerde uitruil. Het inleveren van onderhandelingsvrijheid om aanvullingen te bedingen past niet bij het drie-pijler-model voor de toekomst van de sociale zekerheid en – nog belangrijker – tast de bestaansgrond van de vakbeweging aan. Het zure tweede ziektejaar à 70% had men de werknemers niet aan moeten doen. Concessies hadden eerder gezocht moeten worden in de sfeer van de ontslagbescherming in geval van langdurig ziekte; beëindiging van een niet functionerende arbeidsrelatie kan onder bepaalde voorwaarden niet alleen voor de werkgever maar ook voor de werknemer een zegen zijn.

Het SER-advies was dankzij 3 eigenzinnige kroonleden niet unaniem. Een unaniem SER-advies is een signaal aan de politiek om er een hamerstuk van te maken en dat zou, zeker met betrekking tot de sociale zekerheid, uit democratisch oogpunt ongewenst zijn.

Na 8 jaar interne verdeeldheid over de WAO heeft het Paarse kabinet op de valreep, gebruikmakend van het SER-advies toch nog een WAO-standpunt bepaald. Het kabinet onderschreef het advies met betrekking tot de nieuwe WAO na (meestal) 2 ziektejaren en strenge keuring. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder baan moesten van het kabinet naar de WW, waarbij het SER-voorstel voor een IAW werd afgewezen (het zou onvoldoende aanzetten tot werkhervatting). Ook de politieke kern van het SER-voorstel – de uitruil van PEMBA tegen de hogere uitkering in de nieuwe WAO – werd door het Paarse kabinet niet onmiddellijk overgenomen. De beslissing hierover zou pas jaren later moeten vallen nadat reductie van de WAO-instroom gebleken zou zijn.

Na de verkiezingen van 15 mei 2002 mocht het volgende kabinet, de regering Balkenende, bepalen of en wanneer de PEMBA zou verdwijnen en de hogere WAO zou verschijnen. Met betrekking tot de WAO werd door het nieuwe kabinet de lijn van het vorige voortgezet. Een refertebepaling bij de toelating tot de nieuwe WAO, zoals de VVD wilde, kwam er niet. Minister De Geus wilde aanvankelijk de verlenging van de loondoorbetaling tot en met het tweede ziektejaar versneld doorvoeren, vooruitlopend op de WAO-herziening, maar dit voornemen werd ingetrokken toen de sociale partners bezwaar maakten tegen de neiging van de regering om selectief onderdelen uit ‘hun’ SER -compromis over te nemen (‘shoppen’). Shoppen deed De Geus overigens wel met betrekking tot een ander onderdeel, het schrappen van de PEMBA voor ondernemingen met minder dan 25 werknemers. Dit werd door sociale partners selectief gedoogd.

Intussen kan nu, nadat de kabinetten Kok en Balkenende het SER-advies op essentiële punten niet overnamen, ook de vakbeweging haar SER-standpunt weer wijzigen en bij voorbeeld dus toch loonaanvulling in het tweede ziektejaar bevechten...

Maar bovenal hebben burgers nu een kans om via een (niet voorgebakken) democratische discussie een betere sociale zekerheid te bewerkstelligen.

VII Een nieuw beleidsperspectief: civiele sociale zekerheid

Het hiervoor geschetste beeld van de sociale zekerheid en van de beleidsvorming ter zake stemt niet vrolijk. De gebruiker moet aan steeds meer verplichtingen voldoen en krijgt steeds minder echte zekerheid, minder respect en minder effectieve hulp als hij of zij weer aan het werk wil. In de beleidsvorming telt hij niet mee.

Dit kan niet de bedoeling geweest zijn toen wij, de burgers van Nederland, onze samenleving zo gingen inrichten dat de pechvogels onder ons toch een behoorlijk bestaan gegarandeerd zouden krijgen. In de vorige eeuw groeide de overtuiging dat sociale zekerheid geen gunst maar een recht zou moeten zijn, zelfs een ‘sociaal grondrecht’.

Nu neigt men er echter toe om het bestaan van pechvogels te ontkennen, om te denken dat de uitkeringsgerechtigden het er zelf wel een beetje naar gemaakt zullen hebben. Termen als ‘moral hazard’ en ‘manufactured risks’ doen hun intrede in een vertoog dat veel weg heeft van ‘blaming the victim’.

De uitkering wordt in het huidige tijdsgewricht weer vaak gezien zoals heel vroeger: als een gunst. Op grond waarvan aan de ontvanger verplichtingen gesteld worden.

Er is in de beleidsvorming al zeker tien jaar een hardnekkige tendens om de sociale zekerheid restrictiever te maken.¹⁰ De modale burgers staat niet stil bij deze uitholling van zijn sociaal grondrecht. Sociale zekerheid is in zijn beleving iets waar anderen gebruik van maken, niet hijzelf.

Deze beleving of visie miskent niet alleen het grote risico dat ook hij zelf gedurende zijn werkend leven op enig moment ongewild baanloos wordt, maar miskent bovendien de noodzaak van georganiseerde solidariteit ter wille van de cohesie in onze samenleving. Simpel: we moeten als burgers vooral in slechte tijden een beetje aardig voor elkaar zijn en onze samenleving daarop inrichten. Deze solidariteit vereist onderhoud. Kok en Balkenende zijn te weinig voorop gegaan zijn in het onderhouden van deze burgerzin. Te vaak is gezegd dat de WAO een probleem is, te vaak verzwegen dat de WAO voor bijna een miljoen medeburgers een oplossing is.

We hebben onze civiele samenleving veronachtzaamd. Deze is daardoor zodanig verzwakt ten opzichte van politiek en overheid, dat de beleidsvorming over allerlei maatschappelijke arrangementen, waaronder de sociale zekerheid, zich in feite buiten ons om voltrekt.

We moeten - als burgers – het tij keren. Het is goed daarbij onderscheid te maken tussen het niveau van de civiele samenleving en het niveau van de staat (overheid). Een dieperliggende achtergrond van de beschreven socialezekerheidsproblematiek is dat de civiele samenleving in bedenkelijke mate is overgenomen door - of overgelaten aan - de overheid. De overheid is (anders dan de civiele samenleving) naar haar aard onpersoonlijk en bureaucratisch, moet mensen behandelen op basis van rechtsgelijkheid met behulp van standaardcategorieën die steeds minder geschikt lijken te zijn om werkelijk recht te doen aan de uiteenlopende grillige levenslopen in een geïndividualiseerde samenleving.

We moeten die overheid terugduwen in haar eigen domein. Voor zover sociale controle in de civiele samenleving voldoende maatschappelijk gedrag genereert hebben we de overheid met de daaraan inherente bureaucratische controle niet nodig. De overheid hoort geen politieke discussies te voeren of te organiseren. Dat dienen wij als burgers zelf te doen. De overheid moet geen zedenmeester zijn die aan de burgers een arbeidsplicht oplegt. We kunnen zelf onze medeburgers aanspreken om de handen uit de mouwen te steken als dat nodig en mogelijk is. De waarde van de stembus verminderde niet nadat we in de politiek de stemplicht en opkomstplicht afschaften en evenzo zal de waarde van de arbeid niet verminderen als we de arbeidsplicht afschaffen.

Laten we als burgers weer wat meer vertrouwen in ons zelf stellen. En laten we de overheid reserveren voor dingen die gegarandeerd moeten.

Als sommigen van ons ongewild hun baan verliezen, is het belangrijk dat hulp gegarandeerd is – hulp zowel met betrekking tot hun inkomen als met betrekking tot hun eventuele reïntegratie. De overheid kan met haar bureaucratische standaardcategorieën nooit de almaar veranderende diversiteit van mensen en banen matchen. Dat is ook niet nodig want mensen

¹⁰ Hierbij is de invloed van de ‘vierde macht’ voelbaar: de ambtenaren die betrokken waren bij de voorbereiding van WULBZ, Poortwachter, Donner en SER-advies zullen net als de betrokken politici zich niet gauw afvragen of destijds bij de WULBZ al de verkeerde weg gekozen is. Liever doen ze er in geval van tegenvallende resultaten nog een schepje bovenop.

kunnen zelf in dit opzicht een heleboel, op voorwaarde dat adequate ondersteuning beschikbaar is. Wat dit laatste betreft kan – en moet - de overheid wel een vitale rol spelen, bij voorbeeld door persoonsgebonden reïntegratiebudgetten ter beschikking te stellen en de CWI's de taak te geven om deze budgethouders goed voor te lichten over de reïntegratiemarkt. Aan de budgethouders mag dan gevraagd worden om hun ervaringen met reïntegratiebedrijven terug te koppelen naar het CWI. Deze terugkoppeling levert naar verwachting meer betrouwbare informatie op dan onder de huidige regelgeving (waarin eerlijkheid beloond kan worden met een korting op de uitkering). Mede door deze terugkoppeling vanuit de gebruikers kan het CWI zich ontwikkelen tot een monitor en kwaliteitsbewaker van de reïntegratiemarkt.

Het pleidooi om de civiele samenleving meer plaats te geven heeft tot strekking dat wij als burgers meer verantwoordelijkheid krijgen en/of nemen. De strekking is dus niet dat de oude machten van het maatschappelijk middenveld weer meer positie in de sociale zekerheid zouden moeten krijgen. Sociale partners zullen ook bij de toekomstige sociale zekerheid in menig opzicht wel een rol kunnen spelen, maar de toonzetting zal bescheidener moeten zijn. Niet de SER maar de burgers en hun politieke vertegenwoordigers maken de dienst uit.

Bovenstaand pleidooi impliceert – zoals hierna zal blijken – een soort basisinkomen voor mensen die ongewild hun baan verliezen. Het trefwoord 'basisinkomen' triggert een discussie die in een Europees netwerk en wereldwijd wordt gevoerd over een in te voeren onvoorwaardelijke staatsuitkering aan alle burgers. Mijn idee van een basisinkomen voor baanverlizers gaat weliswaar een veel minder ver, maar zou toch dezelfde bezwaren kunnen oproepen. Tegenstanders van basisinkomen baseren zich vooral op het wederkerigheidsprincipe (voor wat hoort wat), dat als cement in de samenleving werkt en waarmee het onvoorwaardelijk basisinkomen in strijd is.

Hier gaat het echter niet om het basisinkomen als zodanig maar om een voorwaardelijk basisinkomen voor een categorie medeburgers die blijkens hun arbeidsverleden het wederkerigheidsprincipe niet afwijzen.

Gunnen wij uit solidariteit een bescheiden basisinkomen aan onze medeburgers die de pech hebben hun baan te verliezen en zijn we bereid hen bovendien hulp te bieden om een andere baan te vinden?

VIII Beleidsvoorstellen vanuit het nieuwe perspectief

Het voorafgaande laat zich vertalen in samenhangende alternatieve beleidsvoorstellen. Daarin worden mensen die ongewild hun baan verliezen niet in allerlei subgroepen onderverdeeld en niet aan allerlei wisselende bureaucratische regimes blootgesteld.

Het perspectief dat in deze integrale benadering ontstaat doet terugdenken aan de in 1985 door de WRR voorgestelde algemene inkomensdervingsverzekering. Het belangrijkste verschil is dat nu stimulering van reïntegratie is ingebouwd¹¹.

¹¹ WRR-rapport nr 26 Waarborgen voor zekerheid, een nieuw stelsel voor sociale zekerheid op hoofdlijnen.

Het gaat om reïntegratie onder regie van de uitkeringsgerechtigde zelf. Om directe beschikbaarheid van adequate reïntegratiehulp op maat. Om vermindering van het repressieve bureaucratische karakter van de sociale zekerheid.

Er blijven financiële prikkels, maar niet zo drastisch dat de minimale financiële bestaanszekerheid van de uitkeringsgerechtigde in het geding is. Het effect moet niet zijn dat mensen van de ene naar de andere uitkering gaan, maar dat ze weer aan de slag willen en komen. De prikkels worden sneller dan nu van kracht.

Er komt voor mensen die buiten hun schuld hun 'vaste' baan verliezen een onvoorwaardelijke basisuitkering iets boven het huidige bijstandsniveau.

Sociale partners worden gestimuleerd om meer aan ziekte-preventie te doen. En om bij CAO aanvulling te regelen bovenop genoemde basisuitkering.

Puntsgewijs:

1. Erken dat de waarde van arbeid niet absoluut is, niet losstaat van de kwaliteit van de arbeid. Uitgangspunt is dat de werknemer cq uitkeringsgerechtigde zelf in de eerste plaats de waarde van de betreffende arbeid bepaalt, in ongedwongen communicatie / onderhandeling met de werkgever.
Help werkgevers en werknemers om de kwaliteit van de arbeid te verhogen, zodat de kans op arbeidsongeschiktheid afneemt (meer aandacht voor werkrelaties, werkdruk, werkzeggenschap, werkontwikkeling, werkomstandigheden enz.). Sociale partners zijn verantwoordelijk voor preventie (en reïntegratiestimulering en inkomensaanvulling) Ook de overheid als (indirecte) werkgever is hierbij in het geding, gelet op de hoge WAO scores in met name het onderwijs en de zorg.
2. Investeer extra in geestelijke gezondheidszorg, zodat wachtlijsten verdwijnen en mensen met psychische problemen eerder geholpen worden.
3. Breng de verplichte loondoorbetaling bij ziekte terug van 52 naar 26 weken, met (als regel) aan het eind van deze periode ontslag voor de werknemer en een forse rekening voor de werkgever ter medefinanciering van de dan ingaande situatie volgens de wet gevolgen baanverlies WGB: zie hierna punt 4 t/m 6. Geef de werknemer als alternatief voor ontslag wegens ziekte de (in V punt 5 genoemde) mogelijkheid zich geclausuleerd beter te melden.
4. Integreer sociale zekerheidswetten, met name WAO en WW, tot een nieuwe inkomensvoorziening voor allen die ongewild hun 'vaste' baan verliezen en geef hen het recht op ondersteuning bij het zoeken naar werk (zie 6.). Bepaal 'aan de poort' zorgvuldig wie hierop recht hebben en houd daarna op met verplichte herkeuringen, verplichte sollicitaties en andere vormen van repressie op medeburgers (pechvogels die hun baan verloren > geluksvogels die nieuwe kansen krijgen). Het grote risico van onvrijwillige werkloosheid in elk werkend leven en het grote belang van de WGB (-premie) moeten aan alle werkenden duidelijk gemaakt worden.
Solidariteit vergt onderhoud.
5. De hoogte van de WGB-uitkering wordt in het jaar van invoering afgeleid van wat

dan in de sociale wetgeving gebruikelijk is in relatie tot het laatst verdiende loon en burgerlijke staat, maar daarbij wordt de weg geopend om gefaseerd voor nieuwe gevallen de uitkering te gaan afleiden van verhoogd WML op geïndividualiseerde basis.

Men zou bijvoorbeeld in eerste instantie het percentage laatst verdiende loon voor nieuwe gevallen kunnen verlagen van 70 naar 67 % en tegelijk het WML en de daarmee samenhangende uitkeringen boven de normale trendmatige aanpassing met 3 % extra kunnen verhogen, waarbij meteen ook de inkomensafhankelijke subsidies (zoals huursubsidie) met eenzelfde 3 % gekort kunnen worden (= verkleining van de armoedeval). Vervolgens moet blijken of de sociale partners bij CAO dit inkomensgaatje van 3 % repareren. Zo ja dan kan de overheid in tweede instantie weer zo'n gaatje laten vallen, weer de minima verhogen, weer de armoedeval verkleinen en weer de sociale partners aanmoedigen om het gaatje te dichten. Dit proces kan zich meer malen herhalen en op den duur leiden tot ontvlechting van publieke sociale zekerheid enerzijds en CAO-afspraken anderzijds. En tot verdwijning van de armoedeval. Dit laatste omdat inkomensafhankelijke subsidies verdwijnen terwijl de afstand tussen uitkering en WML gehandhaafd blijft op een niveau dat baanlozen in het algemeen stimuleert om passend werk te zoeken.

Mensen die hun baan verliezen en niet reageren op deze financiële prikkel zijn zeldzaam en worden met rust gelaten. Hun keuze voor baanloosheid en een laag inkomen wordt gerespecteerd (of althans geïnterpreteerd als een signaal dat reïntegratie-inspanning in hun situatie onrendabel zou zijn).

6. Regel met een keurmerk de kwaliteitsborging van reïntegratiebedrijven. Via persoonsgebonden reïntegratiebudgetten PRB kan de rechthebbende krachtens WGB bij erkende reïntegratiebedrijven assessments en trajecten kopen, waarover hij zelf de regie houdt. Maak voor deze PRB-houder de reïntegratiemarkt helder en hanteerbaar via toegankelijke medewerkers bij de CWI's (PRB -adviseurs onafhankelijk van welk reïntegratiebedrijf dan ook).
7. Bijverdiensten (aanvullend op de WGB uitkering) zijn toegestaan tot het bedrag van het minimumloon WML, maar dan volgt bij de inkomstenbelasting wel een forse heffing (ter hoogte van bij voorbeeld de helft van de bijverdiensten). Een middeltoets zoals nu in de bijstand bestaat kent de WGB niet. Ontvangen kapitaalopbrengsten worden als bijverdiensten behandeld. De controle op de belastingaangifte ligt uiteraard bij de belastingdienst / FIOD. In de sociale zekerheid worden de sociale rechercheurs / SIOD afgeschaft.
8. Na de invoering van de WGB kan de betreffende uitvoeringsbureaucratie geleidelijk sterk gereduceerd worden (halvering transactiekosten?). Mogelijk gaat dit gepaard met een sterke toename van de arbeidsvoldoening van de daarin werkzame personen. Klantgericht stimuleren geeft meer voldoening dan bureaucratisch controleren.

Zo ongeveer kan men zich de toekomstige “wet gevolgen baanverlies” voorstellen, in plaats van de huidige WAO, WW e.d. In de loopbanen van werknemers zal de WGB – anders dan de WAO – niet zozeer als eindstation maar vooral als tussenstation fungeren.

Het spreekt van zelf dat nog veel uitgewerkt moet worden. Ik noem drie punten:

a Referte-eis

Het begrip ‘baan’ in de zin van de WGB moet omschreven worden zodanig dat duidelijk wordt waarop het begrip ‘verlies’ van toepassing is: het betreft Nederlandse aanstellingen voor onbepaalde tijd. Te overwegen valt om in lijn met de flex-wet een minimumduur van 3 jaar te vereisen.

b Bijzondere gevallen

Werkelozen die niet eerder in een aldus gedefinieerde baan werkten vallen niet onder de WGB. Dit betreft met name werkzoekende schoolverlaters, nieuwkomers en jonge arbeidsgehandicapten. Voor deze bijzondere werkloosheidsgevallen is een aparte wettelijke voorziening nodig, met ruimte voor maatwerkvoorwaarden. Deze wet noem ik de wet bijzondere bijstand WBB.

Hier zou sollicitatieplicht nog een rol kunnen spelen, niet als standaardregel maar als pedagogische maatregel die aan een WBB-gerechtigde opgelegd kan worden door een daartoe bevoegde behandelende ambtenaar. De situatie van de betreffende WBB-gerechtigde moet dan vooraf zodanig geanalyseerd zijn dat de maatregel specifiek voor deze uitkeringsgerechtigde verdedigbaar is.

De uitkeringshoogte ligt bij de WBB gemiddeld op hetzelfde niveau als bij de WGB - maar kent meer spreiding doordat in bepaalde gevallen de uitkering conform individuele afspraken binnen een vaste bandbreedte verhoogd dan wel verlaagd kan worden.

Enkele nu nog apart bestaande wetten zoals WAJONG gaan op in de WBB. De Algemene Bijstandswet gaat op in WGB en WBB.

De WBB vergt per deelnemer niet minder overheidsbureaucratie (hoge transactiekosten) dan de desbetreffende bestaande regelgeving. Forse reductie van bureaucratie vindt alleen plaats in de WGB waaronder overigens veruit de meeste uitkeringsgerechtigden zullen ressorteren.

c. Kwantitatieve en financiële onderbouwing.

De effecten van de voorgestelde nieuwe regeling op (lange) termijn zijn (evenals de effecten van ‘Donner’ en van het SER-voorstel) dermate complex dat uitspraken over volume en kosten van de WGB zeer speculatief zijn. Het gaat niet alleen om directe kosten voor de overheid maar ook om veranderende lasten voor het bedrijfsleven en om de interactie tussen overheid, bedrijfsleven en zelfselectie. Aannames met betrekking tot het volume zijn afhankelijk van nauwelijks in te schatten gedragseffecten. Economie en

arbeidsmarkt zijn bepalend maar tegelijk moeilijk voorspelbaar, met name op langere termijn.

Desondanks wil ik tot een indicatie komen door een grove vergelijking van gebruikersaantallen van de sociale zekerheid in 2002 met de aantallen in de civiele sociale zekerheid geprojecteerd in 2002.

De aantallen WW-ers en ontvangers WAO/WAZ/WAJONG plus de bijstandsonvangers beliepen in 2002 ongeveer $170.000 + 980.000 + 350.000 = 1.500.000$. Het overgrote deel hiervan komt volgens mijn voorstel in de WGB en een restcategorie in de WBB.

Misschien zal het aantal personen dat van deze nieuwe wetten gebruik zal maken niet kleiner zijn dan genoemde 1.500.000. De gemiddelde verblijfsduur in de WGB zal echter wel geringer zijn, omdat de WGB - zeker in vergelijking met de WAO - vaker fungeert als een kortstondig tussenstation op weg naar een nieuwe baan.

De omvang van het reïntegratiebudget wordt (anders dan Balkenende I wilde) niet gereduceerd maar blijft op het niveau 2002.

(De besteding gaat in de WGB grotendeels via persoonsgebonden reïntegratiebudgetten PRB. De doelmatigheid van deze middelen is hoger, mede dankzij zelfselectie en dankzij marktordening via monitoring en certificering van de reïntegratiebedrijven en via de daarop gebaseerde voorlichting die de onafhankelijke PRB adviseur van het CWI geeft aan werkzoekende WGB'ers).

Mijn verwachting is dat instroom in de WGB - niet zoals nu in de WAO voor 96 % maar - voor slechts ongeveer 30 % van de instroom een eindstation zal zijn.¹² (Een klein deel van deze 30% betreft mensen die zelf kiezen voor non-reïntegratie en dus het reïntegratiebudget niet belasten.)

De kosten voor de uitvoeringsorganisatie WGB (binnen het UWV) zijn – vooral doordat repressieve taken vervallen - naar verwachting ongeveer de helft van de vergelijkbare uitvoeringskosten WAO, WW en ABW (Huidige uitvoeringskosten totale sociale zekerheid: 2 miljard euro?)

¹² Genoemde 30% bevindt zich in de 25 à 40% bandbreedte van de door het CPB voorspelde instroom van volledig arbeidsongeschikten in het SER-systeem. Deze instroom is beperkt vergelijkbaar met genoemde 30% eindstationners. 'Beperkt' omdat aan de ene kant de SER de eindstationners onder WW en Bijstand niet meeneemt en aan de andere kant genoemde 30% geen rekening houdt met 'eindstationners' in de WBB met name de wajong-categorie. Genoemde 30% , hoe speculatief ook, is realistischer dan de SER onder meer omdat in de civiele sociale zekerheid :

- de zieke werknemer sneller/vaker een nieuwe werkgever vindt in het geval hij naar de oude werkgever niet terug wil of niet terug kan
- werkgevers meer mogelijkheden voor aangepast werk creëren in reactie op geclausuleerde betermeldingen en in reactie op 'blaming' als in een bedrijf teveel werknemers afvloeien naar de uitkering.
- de WGB veel minder stigma heeft dan de WAO waardoor WGB-ers eerder een baan vinden
- reïntegratie-hulp meteen bij de aanvang van de uitkerings situatie wordt aangeboden, waarbij de regie bij de uitkeringsgerechtigde zelf ligt
- financiële prikkels eveneens meteen in werking treden (geen respijt)
- de aanzuigende werking van de hogere SER-uitkering voor volledig arbeidsongeschikten ontbreekt
- er geen reïntegratie-energie verspild wordt aan mensen die niet willen reïntegreren
- het zelfvertrouwen van uitkeringsgerechtigden niet ondermijnd wordt (respectvolle bejegening)

De hoogte van de uitkering zelf zal gemiddeld niet veranderen. Aan de ene kant gaan de hogere loongerelateerde WAO- en WW-uitkeringen omlaag (mits compenserende extra aanvullingen bij CAO). Aan de andere kant gaat het sociaal minimum, de bijstand, iets omhoog (mogelijk gepaard met een inverdieneffect: het korten van inkomensafhankelijke subsidies).

Kosten verbonden aan extra investering in de geestelijke gezondheidszorg blijven buiten beschouwing, aannemende dat ze op termijn terugverdiend worden.

Baten zijn er ook, onder meer door de belastingheffing op de ruimere bijverdiensten die de WGB mogelijk maakt.

SLOTSOM: Invoering van de WGB leidt per saldo niet tot meer overheidsuitgaven, wel tot meer uitkeringswelzijn en tot een beter functionerende arbeidsmarkt met een kwalitatief hoger banen-aanbod.

Reacties van lezers naar cives@wanadoo.nl zijn welkom!

BIJLAGE: Verklaring van afkortingen (in alfabetische volgorde)

ABW = Algemene Bijstandswet

BBP = Bruto binnenlands product

Beroepsbevolking = alle inwoners van 16 tot 65 jaar

CAO = collectieve arbeidsovereenkomst

CPB = centraal planbureau

CWI = Centrum voor Werk en Inkomen

i/a ratio = verhouding tussen het aantal baanlozen (“inactieven”) en het aantal betaald werkenden (“actieven”) in de beroepsbevolking

IAW = Inkomen arbeidsongeschikte werknemers (IOAW zonder de O van ouderen)

IWI = inspectie werk en inkomen

PEMBA = wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

REA = wet reïntegratie arbeidsgehandicapten

RWI = Raad voor Werk en Inkomen

SER = Sociaal Economische Raad

SUWI = Structuur Uitvoering Werk en Inkomen

UVI = uitvoeringsinstelling sociale zekerheid

UWV = Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen. De 5 UVI's – CADANS, GAK, RELAN, SFB en USZO – zijn opgegaan in het UWV

VUT = regeling vervroegd uittreden

WAO = wet arbeidsongeschiktheid

WAJONG = wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jong gehandicapten

WAZ = Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen

WBB = Wet Bijzondere Bijstand

WGB = Wet Gevolgen Baanverlies

WML = wet minimumloon

WULBZ = wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte

WW = Wet Werkloosheid