

Verhoging van de participatiegraad

Te veel personen staan naast het arbeidsproces. Een van de doelstellingen van de regering is daarom elk jaar honderdduizend personen aan werk te helpen. Om deze doelstelling te verwezenlijken dienen macro- en een microbeleid hand in hand te gaan. Op macroniveau moet het beleid gericht zijn op ondersteuning van een gematigde loonontwikkeling, zonder daarbij de arbeidsverhoudingen te destabiliseren. Op microniveau moeten werkgevers en werknemers direct worden geconfronteerd met de gevolgen van uitstoot van arbeid.

PROF. MR. W.J.P.M. FASE*

De participatiegraad

Met een betrekkelijk gering aantal werkenden bereikt Nederland een zelfde welstandsniveau als de ons omringende landen. Deze constatering, gedaan op de eerste bladzijde van de toelichting op de begroting van het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, lijkt op het eerste gezicht te getuigen van een zekere genoegzaamheid, maar dat is zeker niet de bedoeling. Weliswaar zorgt een uitzonderlijk hoge arbeidsproductiviteit bij een betrekkelijk lage arbeidsparticipatiegraad voor een redelijk draagvlak voor genoemd welstandsniveau, dat zich dank zij het goede sociale zekerheidssysteem ook tot de niet-actieven uitstrekt, maar dit mag ogen er niet voor doen sluiten dat het draagvlak te smal is. Het financieringstekort ontleent mede zijn hardnekkigheid aan het feit dat de helft van de collectieve uitgaven inkomensoverdrachten zijn en een hogere arbeidsdeelname alleen daarom al is geïndiceerd. Te veel personen staan naast het arbeidsproces. Het grote aantal werklozen, circa 600 duizend, waarvan 80 à 90% tot de kansarme groepen behoort, het verontrustend aantal arbeidsongeschikten – per 30 juni 1990 861.500, circa 14% van de beroepsbevolking en het thans weer stijgende ziekteverzuim (circa 9%) – doen vragen stellen omtrent de benutting van het aanwezige arbeidspotentieel.

Bij zijn aantreden stelde het kabinet zich ten doel om elk jaar honderdduizend personen aan werk te helpen om zo de actief-inactiefratio te verbeteren, de kansarmen te helpen en een evenwichtige inkomensontwikkeling tussen markt- en collectieve sector mogelijk te maken. Langs twee sporen zou dat beleid gestalte moeten krijgen. Door versterking van de economische groei zou de werkgelegenheid zich moeten uitbreiden, terwijl daarnaast van cao-partijen een inspanning tot herverdeling van werk zou worden gevraagd. Het gemeenschappelijk beleidskader van kabinet en Stichting van de Arbeid van 1 december 1989 bevatte daartoe een aantal voorstellen. Het meest cruciale daarbij is een beheerste loonkostenontwikkeling, gesteund door een stabilisatie van de collectieve-lastendruk gedurende de kabinetsperiode.

De loonontwikkeling

Bij de loonontwikkeling kunnen nu reeds vraagtekens worden geplaatst. De ontwikkeling van de contractlonen komt in een versnelling. Was het stijgingspercentage in 1989 nog 1,5, dit jaar wordt het 3 en het Centraal Planbureau prognosticeert voor 1991 3 1/4%. Deze acceleratie leidt tot vertraging van de groei van de werkgelegenheid en remt de werkloosheidsdaling af. Neemt het aantal beschikbare arbeidsjaren dit jaar nog met tachtigduizend (voor 115 duizend personen) toe, volgend jaar zou dit afvlakken tot vijftigduizend (voor 75 duizend personen). In het woord vooraf bij de Macro Economische Verkenning bezweert de minister van Economische Zaken, daarin bijgevallen door zijn collega van SZW in diens begroting, dat de contractloonstijging tot 3% in 1991 beperkt moet blijven. Anders komt de werkgelegenheidsdoelstelling in gevaar, wordt de koppeling tussen lonen en uitkeringen discutabel en lijdt de concurrentiekracht van het bedrijfsleven schade.

De vraag is of deze 3% contractloonstijging haalbaar is. Er dreigt gevaar. Allereerst werkt de ontwikkeling van de koopkracht niet mee. Was deze in 1989 en 1990 voor het eerst aanzienlijk (voor modaal 2,25 en 3%), in 1990 komt deze bij 3% aardig dicht bij de nullijn. Cao-partijen kunnen dus geen aantrekkelijk koopkrachtperspectief bieden. In de tweede plaats wreekt zich de ontwrichting van het loongebouw door het WAGGS-regime. Was de collectieve sector jaren lang op achterstand gezet, met de cao-afspraken dit jaar, zich uitstrekkend over volgend jaar is de inhaalslag begonnen. Het daaruit resulterend stijgingspercentage van vier heeft hoe dan ook een uitstralend effect naar de marktsector. In de derde plaats zal de toenemende spanning op de arbeidsmarkt zich doen gevoelen, ook in die sectoren waarin die zich niet manifesteert. Het buurmanseffect in cao-land mag niet worden onderschat, zo leert

* De auteur is voorzitter van de Sociale Verzekeringsraad en bijzonder hoogleraar in het recht der sociale zekerheid aan de Rijksuniversiteit Limburg.

de ervaring. Voorts gaat in de cao-onderhandelingen zeker mede een rol spelen het (vermeende) besef van baan-zekerheid. De angst voor ongecontroleerde massa-werkloosheid is weggeëbd. Ten slotte is het feit, dat er een concreet stijgingspercentage gevallen is en tot inzet gemaakt van het komend najaarsoverleg, op zich reden tot zorg. Zo'n getal gaat in het onderhandelingsbeleven al snel als vloer fungeren, dus een ongewenst eigen leven leiden.

Door dit alles heeft een begroting, gebaseerd op 3% contractloonstijging een hachelijke kant. Er zal veel overredingskracht nodig zijn om dit doel te bereiken, zowel van overheid richting sociale partners op centraal niveau als van de laatsten op branche-organisaties en ondernemingen. Ik abstraheer dan nog van de Golfcrisis.

Gedragshnormering

In het rapport *Stabilisatiepolitiek in de jaren negentig* van 11 september jl. doet de Commissie van Economische Deskundigen (CED) een aantal aanbevelingen om sociale partners te bewegen tot een bepaald gewenst geacht gedrag in de cao-onderhandelingen. Deze zijn door de spanning tussen de te verwachten en gewenst geachte contractloonontwikkeling verrassend actueel. Voorgesteld wordt onder meer de gewenst geachte loonontwikkeling tot maatstaf te nemen voor de koppeling met minimumloon en sociale uitkeringen, slechts cao-bepalingen verbindend te verklaren, die binnen de norm blijven of zelfs bij te hoge loonstijging het instrument van verbindendverklaring volledig terzijde te stellen. Over deze voorstellen wil ik enige opmerkingen maken.

Wolfson deed in zijn oratie *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling* al in 1977 de suggestie de uitkeringsgerechtigden in gijzeling te nemen om cao-partijen te dwingen zich in het loonoverleg te gedragen. Op zich was dit een nieuw geluid, omdat tot dan via loonmaatregelen de collectieve contractsvrijheid van cao-partijen aan banden werd gelegd. Sociale partners werden gegijzeld ten einde het inkomensevenwicht te bewaren. Wolfson's voorstel klinkt door in de CED-opvatting. Het is aan cao-partijen of de koppeling van lonen en uitkeringen naadloos is, een lijn die met het Stichtingsakkoord van 1982 reeds is ingezet. In feite borduurt de CED daarop door. De Wet Aanpassingsmechanismen nieuwe stijl (WAM) zal een koppeling met afwijkingmogelijkheid kennen, namelijk als de lonen de gecorrigeerde arbeidsproductiviteit ontstijgen of volume-effecten in de uitkerings sfeer veroorzaken. Er wordt met de 3%-norm echter nu van sociale partners meer gevraagd: een beheerste loonontwikkeling terwille van verhoging van de werkgelegenheidsgraad. Als de koppeling daarvoor zou worden ingezet, is zij instrumenteel geworden om volumevermindering te bewerkstelligen. Dat is een koerswending. Zij legt een hypotheek op de contractsvrijheid, die niet goed is, nu van sociale partners ook een directe volumebepalende inspanning (arbeidsongeschikten, werklozen) wordt verlangd.

De tweede suggestie, het verbindendverklaringsinstrument niet dan wel selectief te gebruiken voor zover daarmee de gewenste loonontwikkeling niet wordt verstoord, spreekt op het eerste gezicht aan. In zijn oratie *Mythen, paradoxen en taboes in de economische politiek* bepleitte Zalm onlangs ook al om het automatisme aan het algemeen verbindendverklaringsbeleid te ontnemen en het instrument van verbindendverklaring ter ondersteuning van een gewenst geachte loonontwikkeling te gebruiken. Op die manier zouden de cao-onderhandelaars zich meer marktconform gedragen en geen gebruik maken van hun monopolioide positie om de totstandkoming van arbeidsvoorwaarden aan de wet van vraag en aanbod te onttrekken.

Toch lijkt het mij onjuist deze weg in te slaan. Het hechte organisatiepatroon in ons land, waarin duidelijk coördinerende en disciplinerende elementen te herkennen zijn, is mede tot stand gekomen door het juridisch instrumentarium van cao en verbindendverklaring van cao-bepalingen. Ondanks een lage organisatiegraad wordt 80% van de arbeidsverhoudingen beheerst. Dit systeem bevoordeelt thans werkgevers- en werknemersorganisaties, die bereid zijn verder te kijken dan het directe loonbelang en geeft aan categoriaal gedrag weinig voedingsbodem. Het loslaten van de thans gebruikelijke besluitvormingsstructuur geeft de wind in de rug aan werkgevers en werknemers die met voorbijgaan van andere belangen de mogelijkheden voor loonsverbetering willen uitputten en dwingt cao-partijen tot een agressievere in plaats van de huidige gematigde opstelling. De arbeidsverhoudingen worden daardoor gedestabiliseerd, brandhaarden in het arbeidsvoorwaardenproces geschapen. Al met al moet worden gevreesd, dat het cao-overleg, thans verbreed tot werkgelegenheid, scholing en kwaliteit van de arbeid, verschaaft tot louter loononderhandelingen. Wij raken dan van koers. De vraag blijft echter hoe een verantwoorde loonontwikkeling te bereiken, nu de groei van de werkgelegenheid en de daling van het aantal niet-actieven zozeer afhangt van de reële loonkostenontwikkeling, dus ook van de loonmutaties. Wat dat betreft zal het komend najaarsoverleg en het daar samen te stellen pakket van maatregelen een cruciale rol spelen voor het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg in 1991. Met name lijkt mij van belang, naast het oppakken van een coördinerende taak door sociale partners op centraal niveau dat een instrumentarium wordt ontwikkeld dat ondernemingen mede verantwoordelijk maakt en stelt voor vergroting van de arbeidsparticipatie en het terugdringen van inactiviteit. Niet alleen is macro-ondersteuning van een gematigd loonbeleid nodig, bij voorbeeld door stabilisatie of verlichting van belasting- en premiedruk, maar evenzeer een directe confrontatie op microniveau met de gevolgen van uitstoot van arbeid.

Het arbeidsongeschiktheidsvraagstuk

Deze confrontatie is goed te illustreren met de ingezette beleidskoers ter vermindering van het aantal arbeidsongeschikten. Toen in 1967 de arbeidsongeschiktheidswetgeving tot stand kwam, was de verwachting, dat er uiteindelijk een stuk meer van 165 duizend arbeidsongeschikten zou ontstaan. Die verwachting is vele malen overschreden. Noch de invoering van de verlengde WWV-regeling voor 57 1/2 jarigen en ouderen, noch de invoering van de WAGW per 1 juli 1986 met een duidelijke taakstelling aan sociale partners, noch de afbouw van de uitkeringspercentages naar 70% in 1985 en 1986, noch de stelselherziening 1987, waarbij de verdiscontering van werkloosheid in de mate van arbeidsongeschiktheid werd geëlimineerd, noch de herbeoordelingsoperatie van volledig arbeidsongeschikten beneden de 35 jaar in de periode 1987-1989 hebben de opwaartse trend weten te keren. De groei van het aantal arbeidsongeschikten blijft doorzetten, waarbij de instroom de grote schuldige is nu de uitstroom een veel stabiel beeld vertoont. Hoe is deze groei te verklaren? Het tweejaarlijkse rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau 1990 geeft daarvan in het vijfde hoofdstuk een aardig beeld. Allereerst is sprake van een vrij gelijkmatige ontwikkeling met alleen een trendbreuk bij de invoering van de AAW in 1976. Naar het oordeel van het bureau is door de groei van de beroepsbevolking tussen 1970 en 1988, de veranderde samenstelling ervan en de invoering van de AAW 44% van de volumegroei te verklaren, waarvan de AAW 23% voor zijn rekening neemt. Sociaal-medische

factoren, met name de invulling van het ongeschiktheidsbegrip in medische zin en een verschuiving ten gunste van het aandeel van subjectief getinte syndromen hebben ook hun invloed doen gelden. Zo spruit een zesde van de volume-ontwikkeling voort uit de toename van de diagnosecategorïe "psychische stoornissen". Ten slotte is er een overigens niet eenvoudig aantoonbaar verband tussen de stand van de arbeidsmarkt en de arbeidsongeschiktheidsontwikkeling, met name is dat duidelijk aan de uitstroomkant. De gemiddelde verblijfsduur in het AAW/WAO-traject is de jaren 1980 tot 1988 van 5,2 naar 8,2 jaar opgelopen.

Aanpak op microniveau

Nu prijs- en volumebeleid onvoldoende resultaten hebben opgeleverd om de groei van het aantal arbeidsongeschikten te stoppen, wordt thans de arbeidsorganisatie in het blikveld getrokken. Hier vindt immers de uitval en heropname plaats. De begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid duidt een aantal acties slechts summier aan. Voor degenen, die het rapport van de Tripartiete werkgroep volumebeheersing arbeidsongeschiktheidsregelingen van 20 oktober 1989 kennen en ook van de nadere rapportage aan de Tweede Kamer van maart van dit jaar hebben kennis genomen, is dat geen gemis. Allereerst moet er een goed ziekteregistratiesysteem per onderneming worden opgezet, niet alleen voor het verwerven van relevante beleidsinformatie, maar ook om daarop een gemitigeerde ondernemingsgewijze premiedifferentiatie voor de Ziektewet te enten. Daarnaast wordt een bonus/malussysteem bij uitval en (her)opname van arbeidsongeschikten voorgesteld. Gepoogd wordt om de drempels, die de toegang tot de arbeid versperren te verlagen. Zo kan een werkgever, die een gedeeltelijk arbeidsongeschikte in dienst neemt gedurende maximaal vier jaar 20% van het premieloon aan subsidie verwerven en neemt de Ziektewet gedurende drie jaar de kosten van uitval bij ziekte volledig voor haar rekening. Dit laatste is om het – vaak vermeende – hogere ziekterisico te neutraliseren.

Deze maatregelen komen bovenop bestaande instrumenten, zoals tewerkstelling met toepassing van artikel 30 ZW, proefplaatsingen in het kader van artikelen 33 AAW/44 WAO enzovoort. Opvallend is dat ook op microniveau financiële prikkels het omgaan met arbeidsongeschiktheid moeten beïnvloeden. De effecten ervan moeten niet worden overschat. Een teken aan de wand is dat toen het ZW-uitkeringspercentage van 80 naar 70 daalde en de aanvullingsverplichting van de werkgever veelal van 20 naar 30% steeg, de invloed op het verzuim nauwelijks in de cijfers zichtbaar was. Om het aantal arbeidsongeschikten omlaag te brengen moet er meer gebeuren.

Geconcentreerde actie

Terugdringing van het aantal arbeidsongeschikten is thans een zorg van velen: werkgever en zieke werknemer, cao-partijen, de Arbeidsinspectie (arbeidsomstandigheden en WAGW), de bedrijfsgezondheidszorg de medische diensten van bedrijfsverenigingen, de GMD en het GAB voor zover het ontslag betreft. Ik ben niet eens volledig. Daar speelt dan tussendoor dat de werknemer gedurende een jaar via de Ziektewet een uitkering ontvangt en daarna in het AAW/WAO-traject komt met een eigen uitkeringsregime. Kortom een veelheid van instanties met alle risico's van dien voor verantwoordelijkheidsverlegging, langs elkaar heen werken, op elkaar wachten en het ten onrechte verstrekken van uitkeringen, terwijl gestructureerde sa-

menwerking noodzakelijk is om een werknemer, die door ziekte niet in staat is de bedongen arbeid te verrichten terug te geleiden naar zijn arbeid of als dat niet meer kan naar andere, passende arbeid bij de eigen of een andere werkgever. Bij ziekte langer dan drie maanden, zo is bekend, wordt het vooruitzicht somber. Het is van groot belang dat omstreeks die tijd concrete stappen worden gezet. Ik kom daar straks op terug, maar moet eerst stilstaan bij de rechtspositie van de zieke werknemer.

Rechtsbescherming bij ziekte

Indien de werknemer door ziekte niet in staat is zijn bedongen arbeid te verrichten, behoudt hij gedurende zekere tijd zijn recht op loon, in vele cao's op een bepaalde periode (een of twee jaar) gefixeerd. Op het loon komt de ZW- of AAW/WAO-uitkering in mindering. Zolang hij ziek is – dit is om medische redenen niet in staat is om zijn normale werk te doen – kan hij door de werkgever niet tot arbeid worden verplicht, ook niet als hij in staat is ander werk te doen. Zijn werkgever kan hem gedurende twee jaar niet opzeggen, zodat de arbeidsplaats blijft gereserveerd en de aanvulling van inkomen verzekerd blijft. De zieke werknemer kan echter sedert 1985 tegenover de werkgever aanspraak maken op vervangende, passende arbeid als hij door ziekte niet in staat is zijn gebruikelijke werk te doen. Hij moet daartoe de werkgever een gespecificeerd aanbod doen. Weigert de werkgever op dat aanbod in te gaan zonder goede gronden, dan ontstaat er niettemin een loonbetalingsplicht (zo die al niet aanwezig was als bovenwettelijk recht). Als de werkgever wel ingaat op het aanbod, dan kan hij met de werknemer een nieuwe arbeidsovereenkomst aangaan met eventueel een proeftijdbeding, dus een gemakkelijke ontslagmogelijkheid gedurende de eerste twee maanden scheppen. De werknemer heeft dan wel zijn ontslagbescherming gedurende twee jaar prijs gegeven. De werknemer kan dus maar beter niets doen en wachten tot hij volledig is hersteld. De zieke werknemer kan echter door de verzekeringsgeneeskundige van de bedrijfsvereniging worden verplicht, als dat in zijn belang is, om ander passend werk gedurende het ziektejaar te verrichten. Werkt hij niet mee, dan kan door de bedrijfsvereniging het mogelijk te verdienen loon van zijn ziekgeld worden afgetrokken, weigert de werkgever zonder deugdelijke grond mee te werken, dan kan op hem een bedrag ter grootte van het loon dat de werknemer kon verdienen, worden verhaald. De AAW bevat in artikel 57 ook een verhaalsmogelijkheid op de werkgever als hij niet meewerkt aan een werkvoorziening, die zijn werknemer in staat moet stellen te werken en loon te verdienen, via de band van de ZW en AAW/WAO, dus langs indirecte weg wordt het werkgevers- en werknemersgedrag dus beïnvloed.

Geconstateerd moet worden, dat de burgerrechtelijke aanspraken en sociale verzekeringsverplichtingen geen heldere situatie scheppen. Met name de rechtspositie van de in passende arbeid hervattende werknemer is niet goed geregeld en onduidelijker dan van een ziek blijvende werknemer. Ook verschilt het rechtsgevolg al naar gelang het initiatief van de werknemer of een arts van de bedrijfsvereniging uitgaat. Dit werkt belemmerend voor heropname in het arbeidsproces.

Voorstel tot verbetering

Aan werkgever en werknemer zou de verplichting moeten worden opgelegd na een verzuim van een zekere duur (twee à drie maanden) te overleggen over een terugkeer

naar de arbeid, hetzij in de eigen functie, hetzij in een aangepaste functie, hetzij in een passende andere functie. Dit overleg moet geschieden, nadat de bedrijfsarts of bedrijfsgezondheidsdienst in samenwerking met de medische dienst van de bedrijfsvereniging mogelijkheden van hervatting heeft verkend en in kaart gebracht, met inbegrip van de wettelijke facilitaire regelingen. Het overleg tussen werkgever en werknemer moet uitmonden in een conclusie, dat op redelijke termijn of het eigen werk kan worden hervat, of andere passende arbeid kan worden verricht of dat heropname in het arbeidsproces niet waarschijnlijk is. In het laatste geval is het met deze conclusie gedaan, in de twee eerstgenoemde situaties moet onder inschakeling van de GMD worden bezien of herplaatsing in de eigen functie of andere arbeid, al dan niet vergezeld van een werkvoorziening, is geïndiceerd. Zoals op de werkgever de verplichting rust dat hij zonder deugdelijke grond zijn medewerking niet mag weigeren op straffe van een loonbetalingsverplichting ten opzichte van de werknemer, zo zou ook van de werknemer op een zelfde basis medewerking mogen worden verlangd. Indien de werknemer hervatting zonder deugdelijke grond weigert, zou diens ontslagbescherming tegenover de werkgever moeten vervallen. Werkt hij wel mee aan herinpassing, dan moet de werknemer het recht worden verleend om bij volledig herstel terug te keren naar zijn oorspronkelijke functie. Dit recht komt hem ook toe als de heropname mislukt buiten toedoen van de werknemer. Deze kanteling van ontslagbescherming gedurende twee jaar in een terugkeerrecht in de oude functie gedurende dezelfde periode, waarbij uiteraard de oorspronkelijke arbeidsovereenkomst behouden blijft, schept voor de werknemer meer waarborgen dan thans om aan werkherhating medewerking te verlenen. Uiteraard komt dit terugkeerrecht ook aan de werknemer toe, die om medische redenen zijn werk niet kan hervatten. Deze terugkeerregeling werkt ook voor de werkgever genuanceerder en is zeker niet belastender dan het huidige opzeggingsverbod gedurende twee jaar. Op deze wijze ontstaat een evenwichtiger systeem. Natuurlijk kan men op dit voorstel afdingen. Met name de inschakeling van verschillende instanties maakt de besluitvorming weinig transparant en de procedure biedt geen waarborg voor snelle besluitvorming. Helaas is het niet anders, zolang niet voor alle ondernemingen bedrijfsgezondheidszorg verplicht is en zolang de onderbrenging van de gevalbehandeling in arbeidsongeschiktheidszaken bij de bedrijfsverenigingen, onder opheffing van de GMD, zoals voorgesteld door de Stichting van de Arbeid, de SER en Sociale Verzekeringsraad, geen feit is. Er is echter wel sprake van een vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie en het overwegen waard. Duidelijk is dat na drie maanden er een plan moet liggen. De vraag is of bij aanvaarding van dit voorstel het forfaitaire instrument van een malus nog wel nodig is. Een werkgever die niet meewerkt, kan immers door de werknemer aan een loonbetalingsverplichting worden gehouden, zolang de arbeidsovereenkomst voortduurt. De ziekengelduitkering wordt slechts verschuldigd voor feitelijke loonderving. Zo worden de kosten van arbeidsuitval op evenwichtige wijze tussen de werkgever en de collectieve verzekering verdeeld.

Verdere terugbrenging inactiviteit

Dit voorstel helpt niet degenen die arbeidsongeschikt zijn en de arbeidscontractband met hun werkgever hebben verloren. Voor deze personen moeten andere reïntegratie-instrumenten worden ingezet, zoals de voorgestelde loonkostensubsidie, die naar verwachting veel effectiever zal zijn dan het zuinige opstapje dat de AAW/WAO kent, de

tijdelijke verhoging van de arbeidsongeschiktheidsklasse met één trede. Deze personen moeten het ook hebben van de arbeidsbemiddeling door de GMD, die blijkens de Troonrede niet meer exclusief is, maar staat naast de inspanning van het Arbeidsvoorzieningsapparaat. Deze personen kunnen ook profiteren van neutralisering van het ziekterisico door afdekking via de Ziektewet. Voor deze personen kan echter meer worden gedaan. Ik noem een registratiesysteem van geschikte vacatures, het scholingsbudget van de GMD en een intensivering van de inspanning, gericht op het halen van de WAGW-doelstelling. Het is teleurstellend, dat de inspanningsverplichting slechts tot een percentage van gemiddeld 2,1% gehandicapten in het benutte deel van de beroepsbevolking heeft geleid, waarbij de overheid zich niet in positieve zin heeft onderscheiden.

Hierbij wil ik nog de volgende kanttekening plaatsen. Onze arbeidsongeschiktheidswetgeving knoopt niet aan bij de mate van medische arbeidsongeschiktheid. Object van verzekering is het verlies van verdien capaciteit door medische oorzaken. Het verschil tussen verdien capaciteit en restcapaciteit wordt door verzekering gedekt. Dit systeem sluit in, dat mensen met een oorspronkelijk lage verdien capaciteit (op minimumniveau of daaromtrent) nog best een behoorlijke restcapaciteit kunnen hebben als zij medische beperkingen oplopen. Dit hangt af van de functies, die nog voor hen te duiden zijn. Op minimumniveau zijn die vaak in rijke mate aanwezig, hetgeen resulteert in afwezigheid van arbeidsongeschiktheid, ondanks duidelijke medische beperkingen. Indien zij niet op hun oude werkgever kunnen terugvallen, raken zij aangewezen op een werkloosheidsuitkering, nu zij niet arbeidsongeschikt in de zin der wet zijn. Zij worden echter wel vrijwel kansloze werklozen, want hun medische beperking speelt hen bij sollicitaties wel parten. Daarom is optrekking van de grens van toegang tot het arbeidsongeschiktheidsuitkeringsregime een ontwikkeling die bepaald niet voor de hand ligt en contraproductief werkt voor herinschakeling in het arbeidsproces, omdat allerlei facilitaire regelingen voor arbeidsongeschikten niet langer van toepassing zijn. Medisch beperkte personen worden dan slechts van arbeidsongeschiktheids-naar werkloosheidsregelingen overgeheveld, terwijl in termen van volumebeleid niets wordt opgelost. De besparing van kosten zal nauwelijks de moeite waard zijn.

Ten slotte

In dit kader heb ik twee onderwerpen de revue laten passeren, die er in de kabinetsplannen voor 1991 uitsprongen, met als verbindende schakel hoe de verhouding tussen actieven en inactieven kan worden verbeterd. Met deze onderwerpen heb ik beoogd aan te tonen, dat macrobeleid en micro-invulling hand in hand behoren te gaan om het inactiviteitsvraagstuk wezenlijk aan te pakken. Ook deze onderwerpen bewijzen, dat op sociaal terrein een gezamenlijke inspanning van overheid en sociale partners de beste garantie biedt voor resultaat. Daarom worden de resultaten van het najaarsoverleg tussen overheid en sociale partners op 2 oktober met spanning afgewacht. Anders dan de betrokken partijen wil ik mij niet wagen aan speculaties over slagen of mislukken. Het moet lukken. De opgave waarvoor wij staan is daar alle aanleiding toe.

W.J.P.M Fase