

De schuld van het systeem

Who's afraid of Flip Buurmeijer? Niemand, want de voorzitter van de Parlementaire Enquêtecommissie naar de uitvoering van de sociale zekerheid heeft al laten weten dat er wat hem betreft "geen koppen hoeven te rollen". Dat het beroep op de WAO in Nederland is uitgegroeid tot 6,5% van het bruto binnenlands produkt, tegen 2,25% in andere 'beschaafde' landen (de EG als geheel), valt immers niemand in het bijzonder te verwijten. Kun je het werkgevers en werknemers kwalijk nemen dat ze overtollige of slecht functionerende werknemers een zo gunstig mogelijke afvloeiingsregeling hebben willen bezorgen? Kun je het keuringsartsen en arbeidsdeskundigen verwijten dat ze zich niet een hoop soesa op de hals hebben gehaald om gedeeltelijk arbeidsgeschikten weer terug te plaatsen in het arbeidsproces, terwijl hun bestuur aanstuurde op een soepele afwikkeling richting WAO? Kun je het de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers in de 'kleine commissies' kwalijk nemen dat ze het recht op WAO ruim hebben geïnterpreteerd, binnen de mogelijkheden die de wet hun bood? Kun je het de politici verwijten dat ze zo'n mooie regeling hebben gemaakt voor mensen die om wat voor reden dan ook minder goed mee konden komen in het arbeidsproces? Vonden we dat niet heel sociaal met z'n allen! Kortom, dat het allemaal uit de hand is gelopen, valt niemand rechtstreeks aan te rekenen. Alle betrokkenen hebben met grote toewijding hun werk gedaan, zo blijkt ook uit de verhoren tot nu toe. Het is de schuld van het systeem.

Onmiskenbaar is het WAO-debâcle mede te wijten aan een aantal grove systeemfouten in het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid¹. In de eerste plaats het volledig ontbreken van concurrentie. De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Organisatiewet sociale verzekeringen impliceren dat toetreding tot de markt voor verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekeringen alleen mogelijk is door organisaties van sociale partners met toestemming van de sociale partners. Bovendien zijn werkgevers verplicht zich aan te sluiten bij de uitvoeringsorganisatie van de bedrijfstak waarin ze werkzaam zijn. Deze bedrijfsverenigingen bezitten niet alleen een wettelijk monopolie op de markt voor arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, ze kunnen ook zelf de hoogte van de premie vaststellen die vervolgens – met instemming van de minister van Sociale Zaken – aan de rest van de samenleving wordt opgelegd.

Dit wettelijk monopolie werd tot voor kort gecombineerd met het geheel ontbreken van premie-differentiatie. De kosten van de WAO werden eenvoudig afgewenteld op de samenleving als geheel. Het hoeft weinig betoog dat zo'n opzet een vraagopdrijvend effect heeft. Er gaat bovendien geen enkele prikkel van uit om in bedrijfstakken met een hoog arbeidsongeschiktheidsrisico iets te doen aan verzuimbestrijding en reïntegratie.

Het sluitstuk van het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid is het toezicht op de uitvoering, dat in handen is gelegd van de Sociale Verzekeringsraad. In die raad bezetten werkgevers en werknemers een tweederde meerderheid. Het wettelijke toezicht was daarmee in handen van de direct belanghebbenden die op de markt over een monopoliepositie beschikken. Het toezicht wordt bovendien bemoeilijkt – of vergemakkelijkt, het is maar hoe je het bekijkt – door het ontbreken van een duidelijk arbeidsongeschiktheids criterium in de wet. Dit heeft de mogelijkheid geopend om de toetredingsnormen tot de WAO gaandeweg steeds verder te versoepelen.

Het eendrachtige belang van werkgevers en werknemers bij een vlotte toestroom naar de WAO en de specifiek Nederlandse vormgeving van het stelsel van sociale zekerheid verklaren de uitbundige groei van het aantal arbeidsongeschikten in ons land. Zij verklaren ook waarom het volumebeleid nooit van de grond is gekomen en de uitstroom uit de WAO bij ons veel lager is dan bij voorbeeld in België en Duitsland. De sociale partners hebben immers weinig belang bij reïntegratie. De voormalig of gedeeltelijk arbeidsongeschikte blijft in de ogen van de werkgever iemand met een verhoogd ziekterisico en een verlaagde produktiviteit. Voor de arbeidsongeschikte zelf leidt reïntegratie tot onzekerheid omdat het mislukken ervan een verslechtering van de inkomenspositie tot gevolg kan hebben.

Wat al deze systeemfouten evenwel niet verklaren, is waarom het zolang geduurd heeft voordat er ingegrepen werd in de WAO, terwijl het toch voor iedereen duidelijk was dat de ontwikkeling falikant uit de hand liep. Terwijl de sociale partners en hun uitvoeringsorganen de samenleving opzadelden met steeds hogere kosten, stond de politiek erbij en keek ernaar. Deze vergaande inactiviteit – Wolfson noemt het in *ESB* van 14 april jl. "misdadige nalatigheid" – komt op het conto van de specifiek Nederlandse 'overleconomie'. Onder het mom van overleg en consensusvorming hebben de vaderlandse politici hun ultieme verantwoordelijkheid om maatschappelijke ontwikkelingen bij te sturen, uit handen gegeven en gedelegeerd aan direct belanghebbenden, zonder waarborgen te scheppen voor het bewaken van het algemeen belang². Daarmee heeft de politiek zelf een groot deel van de schuld aan het WAO-debâcle op zich geladen. Dit jammerlijke falen moet nu worden ontmaskerd. Door wie ook weer? Juist, door de politiek.

L. van der Geest

1. Zie ook J.Th van Iperen, Naar een marktstelsel voor de sociale zekerheid, *Sociaal Maandblad Arbeid*, februari 1993.
2. Op 16 juni a.s. organiseert ESB een landelijke conferentie over de "Metamorfose van de verzorgingsstaat". Daar zal worden gesproken over een nieuwe vormgeving van het stelsel van sociale voorzieningen.