



Donner's zwakke plek

Auteur(s):

Theeuw es, J.J.M.

De auteur is hoogleraar economie aan de Uva en directeur van SEO.

Verschenen in:

ESB, 86e jaargang, nr. 4313, pagina 496, 8 juni 2001

Rubriek:**Trefwoord(en):**

donner

De langdurige procedures die nodig zullen zijn om te beoordelen of werkgevers en werknemers aan hun reïntegratie-verplichtingen hebben voldaan, verdragen zich slecht met de noodzaak tot snelle reïntegratie.

In de oude WAO werd uitgegaan van een strikte scheiding tussen de wereld van het ziek en gebrekkig zijn en de wereld van het werken. Je was het een of je deed het ander. Ten grondslag aan de nieuwe WAO zoals voorgesteld in het rapport-Donner ligt een nieuwe visie waarin die werelden niet gescheiden zijn maar in elkaar overlopen. Ziekte is een breed en subjectief begrip. Medisch gezien leiden steeds minder ziekten onvermijdelijk tot arbeidsongeschiktheid. Het merendeel van de chronisch zieken werkt en voor sommige psychische aandoeningen (depressiviteit) heeft het hebben van werk een herstellende invloed. Het overgrote deel van de arbeidsongeschiktheid berust op een niet objectief te diagnosticeren ziektebeeld. Twintig jaar geleden was de typische WAO-er een man met een lang arbeidsverleden in de bouw of de industrie en met fysieke klachten. Tegenwoordig is de typische WAO-er een jongere man of een vrouw, met psychische klachten en een betrekkelijk kort arbeidsverleden in de dienstensector. De combinatie van (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt en werken ligt vanuit deze nieuwe visie dan ook voor de hand. Op basis van die visie komt de commissie dan ook tot zijn twee belangrijkste aanbevelingen voor de aanpak van het WAO probleem: een strikte scheiding tussen volledig en gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en het werk maken van het aan het werk houden van gedeeltelijk arbeidsongeschikten.

Het probleem van de arbeidsongeschiktheid begint bij ziekteverzuim. Het overgrote deel van het ziekteverzuim is gelukkig van (hele) korte duur. Maar ziekteverzuim van langer dan drie maanden is vaak al problematisch. Dan al dreigt het gevaar dat ziekteverzuim een fuik wordt die eindigt in volledige arbeidsongeschiktheid. Het is dus zaak om zo vroeg mogelijk het ziekteverzuim aan te pakken en de werknemer zo snel mogelijk terug te laten keren naar de werkplek.

Belang van tijdige informatie

Terugkeer is volgens de commissie-Donner de verantwoordelijkheid van zowel de werkgever als de werknemer. De commissie gaat er van uit dat er vanaf het begin van het ziekteverzuim contact is tussen werkgever en werknemer. De werknemer is verplicht om over zijn situatie helderheid te geven aan de werkgever en zo snel mogelijk aan te geven wanneer hij verwacht terug te keren.

Het is ook mogelijk dat al vrij snel duidelijk is dat er sprake is van een duurzaam verlies van arbeidscapaciteit. Na drie maanden kan eventueel een aanvraag worden ingediend voor volledige arbeidsongeschiktheid. De beoordeling van volledige arbeidsongeschiktheid moet aan hele strenge eisen voldoen. Duidelijk moet in elk geval zijn dat iemand volledig (tachtig tot honderd procent) arbeidsongeschikt is en dat deze toestand duurzaam is. De scheiding van de zieke bevolking in volledig en gedeeltelijk arbeidsgehandicapten heeft hele belangrijke gevolgen voor de individuele werknemer. Alleen volledig arbeidsongeschikten krijgen een WAO-uitkering. Het legt een zware last op de schouders van diegene die deze beslissing moet nemen. Net als in het nemen van strafschoppen is Nederland niet sterk in het nemen van strenge beslissingen over de mate van arbeidsongeschiktheid. Nu wordt er van diezelfde keuringsartsen een nog zwaarder wegende en sterker onderscheidende beslissing gevraagd. De commissie-Donner wijst er in haar rapport overigens zelf op dat we waarschijnlijk in Nederland onvoldoende specialisten hebben die dit soort beslissingen kunnen nemen.

Eisen aan de gezondheidszorg

De werknemer is verplicht om mee te werken aan zijn herstel, om informatie te verschaffen over zijn situatie en om een redelijk aanbod van werk te aanvaarden waarbij het inkomen overigens niet lager mag zijn dan zeventig procent van het huidige salaris. Indien hij daartoe niet bereid is gedurende twee jaar dan kan hij daarop aangesproken worden door de werkgever. Bij onwilligheid van de werknemer heeft de werkgever een aantal instrumenten. Hij kan de werknemer korten op zijn uitkering (door het inhouden van het bovenwettelijke deel van de uitkering). Is de werknemer halsstarrig in zijn weigering om mee te werken dan kan hij ontslagen worden. Zowel de werkgever als de werknemer hebben belang bij het spoedig herstel van de werknemer. Dit stelt eisen aan de gezondheidssector in Nederland. Op dit moment is er in dit verband vanuit de bedrijven al een roep om bedrijvenpoli's. Die druk op de gezondheidssector wordt met de nieuwe voorstellen van Donner alleen nog maar groter.

Subsidies voor omschakeling

De werkgever is verplicht om de terugkeer van de werknemer mogelijk te maken door de functie of werkomgeving aan te passen, een andere baan aan te bieden binnen zijn eigen bedrijf of de werknemer te helpen (bijvoorbeeld door inschakeling van een

outplacementbureau) om een nieuwe baan te vinden. Indien nodig moet hij de werknemer in staat stellen zich om te scholen. De overheid kan hierbij helpen door bijvoorbeeld subsidies aan te bieden voor de omschakeling van de werkplek of voor scholing. Indien de werkgever niet aan zijn verplichtingen voldoet kan hij verplicht worden tot loondoorbetaling. Die periode van loondoorbetaling is onbegrensd zolang de werkgever niet aan zijn verplichtingen voldoet.

Indien zowel de werkgever als de werknemer hebben voldaan aan hun verplichtingen en na twee jaar is er geen oplossing gevonden dan wordt de werknemer alsnog ontslagen en stroomt hij in de werkloosheid.

Zwakke plek

Het beleid bewandelt dus twee sporen waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de volledig arbeidsongeschikte en de gedeeltelijk arbeidsongeschikte. De volledig arbeidsongeschikte komt in de WAO terecht en de gedeeltelijk arbeidsongeschikte vindt een baan of komt in de WW terecht. Indien het activerend deel van de nieuwe WAO plan niet lukt dan verschuift het bestaande WAO-probleem zich naar de werkloosheid.

Waar zit de zwakke plek van dit nieuwe systeem? Naar mijn mening zit de belangrijkste zwakke plek in de manier waarop wordt geëvalueerd of de werkgever en de werknemer aan hun verplichtingen hebben voldaan. De commissie kiest er voor om deze regels zo open mogelijk te maken en om de verantwoordelijkheden van de werkgever en werknemer in brede termen te definiëren. Wat ze zeker niet wil is dat goed coöperatief gedrag gecodificeerd wordt en dat er lange, door juristen samengestelde lijsten ontstaan waarin kan worden afgevinkt wat men minimaal moet hebben gedaan. Ik vrees echter dat codificering en lijsten met goede gedragsregels onvermijdelijk worden. In het rechtssysteem moeten gelijke gevallen ook gelijk behandeld worden en eis van rechtszekerheid zal onvermijdelijk leiden tot codificering van gedragsregels voor beide partijen. Omdat ziekteverzuim voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door een dreigend arbeidsconflict, zullen er vaak situaties ontstaan waarbij de coöperatie tussen werkgever en werknemer niet tot stand komt en waarbij ze een conflict uitvechten. Ook in dat geval zullen ze elkaar juridisch om de oren willen slaan.

De commissie-Donner kiest voor een systeem waarbij wordt gekeken naar het feitelijke gedrag van de werknemer en de werkgever. Het gevaar hierbij is dat de beoordeling van dit gedrag ingewikkeld en tijdrovend wordt en gepaard gaat met langdurige arbitrage en rechtsprocedures. Terwijl de commissie steeds benadrukt dat snelheid geboden is omdat langdurig ziekteverzuim terugkomt moeilijker en misschien zelfs onmogelijk maakt. Indien de beoordeling van goed gedrag inderdaad uit de hand loopt dan faalt het systeem zoals dit door de commissie is bedoeld. Een andere mogelijkheid om goed gedrag af te dwingen, die weliswaar op een meer indirecte manier werkt maar tegelijkertijd het nalopen van gedrag overbodig maakt, is werken met financiële prikkels. Stel dat het binnen een bepaalde periode (een jaar na de eerste dag van het ziekteverzuim) niet lukt om de werknemer weer aan het werk te krijgen, dan komt de gedeeltelijk arbeidsongeschikte in de WW terecht. De dreiging die van dit resultaat uitgaat is misschien voldoende om de werknemer te prikkelen mee te werken aan zijn inschakeling bij de oude werkgever. Voor de werkgever zelf zou de WW-premie die hij moet betalen toenemen met het aantal werknemers die hij op die manier in de WW laat stromen. Een PEMBA-regeling dus, maar dan voor de WW. Een dergelijk systeem van dreigende financiële prikkels voor zowel de werkgever als de werknemer is weliswaar een botter instrument dan het controleren van de individuele gedragingen maar is misschien ook het enige dat praktisch werkt en niet verzandt in oeverloze procedures.

Verrassingen

Er zitten ook wat verrassende elementen in de voorstellen van Donner. Een van die elementen is de mogelijkheid voor erkende volledig arbeidsgehandicapten om alsnog een baan te aanvaarden zonder dat dit leidt tot korting op hun WAO-uitkering. De commissie ziet werken voor een volledig arbeidsgehandicapte als een pluspunt. Maar het blijft iets tegenstrijdigs hebben.

Een ander verrassend element is dat er zo weinig wordt gezegd over de situatie van het huidige bestand aan werklozen. De commissie Donner is ingezet om iets te doen aan de bijna één miljoen WAO-ers. Ze komt met goede plannen voor de nieuwe WAO-ers maar laten de oude onterecht ongemoeid.