

De WAO en de gemiste kansen

Als de institutioneel betrokkenen – van overheid via sociale partners tot uitvoeringsinstanties – het van de zomer ergens over eens waren, dan was het wel dat aan ingrijpen in de WAO niet kon worden ontkomen. Daarmee hield de overeenstemming echter meteen op. Hoeveel respijt was er nog? Wat voor maatregelen lagen in de rede? Daarover verschilden men heftig met elkaar van mening.

Als de buitenstaanders en onafhankelijke deskundigen het van de zomer ergens over eens waren, dan was het wel dat alle institutionele betrokkenen boter op hun hoofd hadden. De sociale partners en de door hen bestuurde uitvoeringsinstanties zouden het onheil zelf over zich hebben afgeroepen. Met de voorgenomen kabinetsmaatregelen werd de rekening gepresenteerd voor hun verwaarlozing van het ziekteverzuim en hun wanbeheer van de WAO. De overheid had de commotie trouwens ook aan zichzelf te wijten. Te lang had zij het hoofd afgewend en de ogen dichtgeknepen. Maar over de preciese hoeveelheid boter op welk hoofd, daarover verschilden men, ook weer heftig, met elkaar van mening.

Vanuit een verantwoordelijkheidsethiek geredeneerd, treft inderdaad alle institutionele betrokkenen blaam. Wat dat betreft hebben de buitenstaanders het gelijk aan hun zijde. De betrokkenen hadden beter moeten weten. De deskundigen hebben gelijk als ze daaraan toevoegen dat de betrokkenen ook beter hadden *kunnen* weten. Onnodig werden kansen gemist. Zelden is er in Nederland immers zoveel en zo'n goed toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek gedaan als naar de WAO-problematiek. Deze deskundigen weten echter ook hoe hardnekkig de WAO-problematiek is, hoe lang zij al speelt, hoe moeilijk het was maatregelen te treffen en hoe weinig effectief deze bleken te zijn. Daardoor luidt hun oordeel toch wat milder dan dat van de buitenstaanders.

Voor al de geweldige stijging van de WAO-instroom in de jaren zeventig leidde tot koortsachtige onderzoeksactiviteit onder meer gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en de Sociale Verzekeringsraad. Onder anderen Van den Bosch en Petersen in Rotterdam; Bax in Groningen; Aarts, Bruinsma en De Jong in Leiden evenals Merens-Riedstra. De conclusie van deze voortreffelijke onderzoeken was duidelijk. Lees er de artikelen van Bax en De Jong in de jaargangen van Mens en Maatschappij in het begin van de jaren tachtig maar eens op na. Een groot deel van de WAO-uitkeringen had niet alleen met ziekte en ongeval, maar ook of zelfs vooral met verborgen werkloosheid te maken. Bij ongewijzigd beleid zou de stijging, zo voorspelden zij, weliswaar wat afzakken, maar toch verder doorzetten. Met de stelselherziening van 1987 poogde de overheid paal en perk te stellen aan de toestroom in de WAO door

het werkloosheidsdeel uit de uitkering te verwijderen. Tevens werden de uitkeringen van 80 naar 70 procent van het laatst verdiende loon verlaagd ter stimulering van herintreding. In het eerste jaar na de stelselherziening liep het aantal nieuwe WAO-gevallen inderdaad terug, met 1 procent. Daarna ging de stijging echter gewoon door. Kennelijk was de problematiek toch ingewikkelder dan de overheid dacht. Maar het was niet complexer dan door de onderzoekers werd voorgesteld. Deze onderzoekers waren trouwens nogal omzichtig in hun beleidsaanbevelingen geweest, beseffend dat de stap van probleeminventariserend en diagnostisch onderzoek naar beleid geen geringe is.

Nieuw en voortgezet onderzoek volgde, weer ten dele gefinancierd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Sociale Verzekeringsraad. Het produkt mocht er opnieuw zijn. Mooie proefschriften zoals die van Prins in Maastricht, Aarts en De Jong in Rotterdam en Van der Veen in Leiden werden in 1990 met verve verdedigd. Wat na lezing blijft hangen, is dat er weliswaar iets vreemds, ingewikkelds en typisch Nederlands aan de hand is met de arbeidsongeschiktheidsproblematiek, maar dat deze problematiek daarom nog niet ondoorgrondelijk is. Het gaat om een complexe problematiek, die om een complex van maatregelen vraagt.

Nood breekt wet lijkt de overheid te denken. Simpele, generaliserende maatregelen doen misschien wel meer kwaad dan goed, merkt de deskundige aarzelend op. Gecomplieerde, specifieke maatregelen vergen te veel tijd, repliceert de overheid terecht. En dan heb je nog de Wet van de Onbedoelde Gevolgen en die van de Ingebouwde Teleurstelling, zegt de sceptische buitenstaander. Zelden, voegt hij daaraan toe, zijn het failliet van de maakbaarheid van de samenleving en het onvermogen van de sociale wetenschappen als interventiewetenschappen pijnlijker aan het licht gekomen.

Toch lijkt dat wat al te snel geconcludeerd. Is het echt te gewaagd de stelling te poneren dat de beperkte oplosbaarheid van de WAO-problematiek veeleer te wijten is aan de bestuurlijke onachtzaamheid, onwil en onmacht van al de institutioneel betrokkenen, dan aan sociaal-wetenschappelijk onvermogen? Nogmaals: zelden is er zoveel en zo'n goed toegepast sociaal-wetenschappelijk onderzoek gedaan als naar de WAO-problematiek. Door de betreffende onderzoekers is niet alleen veel inzicht verschaft, maar zijn tevens beloftevolle en soms zelfs pasklare oplossingen geboden. Wat dat betreft zijn de onderzoekers zelfverzekerder geworden. Te weinig is echter van hun toegenomen kennis gebruik gemaakt. Met wat meer goede wil – ja, zelfs goede trouw – van de sociale partners had de overheid van de nood een deugd kunnen maken. Daarom kan gerust van gemiste kansen worden gesproken.

Wil Arts