

Hans van Ulsen

Afschatten afschaffen

Over het afschatten van arbeidsongeschikten

Zowel in de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) als in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) is eenzelfde artikel opgenomen dat de mogelijkheid biedt om *gedeeltelijke* werkloosheid in de uitkering te verdiskonteren. Dit *verdiskonteringsartikel* (artikel 21 lid 2 sub a WAO en artikel 12 lid 2 sub a AAW) luidt letterlijk: "*Bij de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid wordt, zoveel doenlijk, rekening gehouden met:*
a. door deze arbeidsongeschiktheid verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid als bedoeld in artikel 18 (c.q. 5), eerste of tweede lid" (nadruk toegevoegd). In de praktijk moet het uitvoeringsorgaan bij werkloosheid van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte *primair* uitgaan van het vermoeden dat er een *oorzakelijk verband is tussen de aanwezige werkloosheid en de handicap* tenzij uit objectief aantoonbare feiten het tegendeel blijkt.

De toepassing van de bepaling leidt ertoe dat iemand die medisch gezien niet volledig arbeidsongeschikt is toch een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, berekend naar het *hoogste* arbeidsongeschiktheidspercentage. Dus iemand die nog over resterende capaciteiten beschikt, maar er niet in slaagt voor dat deel loonvormende arbeid te krijgen (vanwege de handicap), kan toch aanspraak maken op een maximale uitkering (dat wil zeggen 80% van het laatst verdiende loon).

In dat geval heeft *verdiskontering* van de werkloosheid plaatsgevonden. De verdiskontering kan aan een termijn gebonden worden, waarna zij weer ongedaan gemaakt kan worden. Het ongedaan maken van verdiskontering heet *afschatten*; dat leidt ertoe dat men gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard wordt, of zelfs volledig arbeidsgeschikt. De uitkering wordt daarmee evenredig verlaagd.

De discussie over het verdiskonteringsartikel is vooral weer op gang gekomen naar aanleiding van *'afschattingsexperimenten'* in Rotterdam en Tilburg.¹ Vanuit verschillende invalshoeken worden argumenten naar voren gebracht om afschatting te billijken. Dat

kan zover gaan dat de principes van verdiskontering op de tocht worden gezet. In het navolgende zullen die argumenten beoordeeld worden en wordt bekeken wat de belangrijkste drijfveer is. In paragraaf 1 wordt een beschrijving gegeven van de ontwikkeling van de sociale wetgeving ten aanzien van arbeidsongeschiktheid, die daarna wordt toegespitst op de ontwikkeling van het verdiskonteringsartikel. Dan volgt in paragraaf 2 een schets van de uitvoering van de sociale zekerheid ten aanzien van ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, met ook weer een toespitsing op verdiskontering. Zo is enerzijds het bestaan van verdiskontering inzichtelijk gemaakt en anderzijds een kader beschreven voor een beoordeling van die problematiek, wat in de derde paragraaf zal gebeuren. Daarbij komen achtereenvolgens aan de orde: de legitimiteit van verdiskontering, arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, afschatten en volumebeleid en tenslotte de geïntensiverde begeleiding.

1 De arbeidsongeschiktheidswetgeving

1.1 Ontwikkeling wetgeving arbeidsongeschiktheid²

In 1901 werd de eerste Nederlandse sociale verzekeringswet een feit: de *Ongevallenwet*. Deze wet beperkte zich tot de verzekering van bedrijfsongevallen van werknemers in de gevaarlijkste industrieën, die werden aangewezen door de regering. De premie werd opgebracht door de ondernemer. De wet werd uitgevoerd door de overheid middels de Rijksverzekeringsbank. De taken van de 'Bank' waren: inning van de premies, het doen van uitkeringen en medische controle. Ook was zij bevoegd tot ingrijpen in de medische behandeling.

In 1921 vond een *herziening van de Ongevallenwet 1901* plaats. Alle bedrijven werd nu onder deze wet gebracht en de Rijksverzekeringsbank kreeg de bevoegdheid en de mogelijkheid tot omscholing en revalidatie. Via amendering in de Tweede Kamer werd het *verdiskonteringsartikel* opgenomen als artikel 18 van de Ongevallenwet 1921. De bedoeling was destijds "om de door een ongeval ernstig gehandicapten die volgens de destijds geldende,

1. Tijdens de eindredactie van dit artikel werd bekend dat naar aanleiding van de afschattings-experimenten er een nieuwe werkwijze bij het afschatten is overeengekomen, die rond april 1982 landelijk wordt ingevoerd. Zie hiervoor het naschrift.

2. Voor deze paragraaf is de

volgende literatuur geraadpleegd: IPSO, *Sociale zekerheid en arbeidsongeschiktheid*, augustus 1979; J.H.R. van der Pas, 'Koekoekseieren van de WAO', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, maart 1979; J.A. Weijel, *Achtergronden van sociale zekerheid*, 1973.

pseudo-wetenschappelijke, pseudo-objectieve, kortom op ficties berustende invaliditeitstabellen 60 of 70% arbeidsongeschikt werden geacht, maar maatschappelijk gezien in die tijd volledig arbeidsongeschikt waren, een hogere uitkering te doen toekomen".³ In 1913 vond een formele uitbreiding van de sociale wetgeving plaats door het aannemen van de 'drie wetten van Talma': de Invaliditeitswet, de Wet op de Raden van Arbeid en de Ziektewet. De *Invaliditeitswet* trad in 1919 in werking. Tot 1930 was zij voor wat betreft de gevolgen van niet-bedrijfsongevallen het enige soelaas voor de werknemers. Namelijk pas toen trad de *Ziektewet* in werking. Men was tot dan toe aangewezen op de 'steun', die vooralsnog niet meer betekenis had dan een voortzetting van de 19de-eeuwse armenzorg (een gereglementeerde bedeling). Ziekte bleef zo een ernstige sociale bedreiging. Een uitkering op grond van de Invaliditeitswet kon verkregen worden indien men invalide was geworden, wat als volgt gedefinieerd werd: *"hij die tengevolge van ziekte of gebreken buiten staat is om met arbeid, die voor zijn krachten en bekwaamheid is berekend en die met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep hem in billijkheid kan worden opgedragen, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst verricht heeft of op een naburige soortgelijke plaats een derde te verdienen van hetgeen lichamenlijk en geestelijk gezonde personen, van dezelfde soort en van soortgelijke opleiding, op zoodanige plaats met arbeid gewoonlijk verdienen."*

Tot 1967 zijn er aan de Ongevallenwet, de Invaliditeitswet en de Ziektewet slechts kleine wijzigingen aangebracht. Anders was dat in 1967, toen de *Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering* (WAO) werd ingevoerd. Het betrof hier een werknemersverzekering, die in 1976 werd aangevuld met de *Algemene Arbeidsongeschiktheidswet* (AAW), een volksverzekering. Beide wetten hebben tot doel om ingezetenen in Nederland te verzekeren tegen de financiële gevolgen van arbeidsongeschiktheid. Bovendien zijn bepalingen opgenomen voor het verstrekken van voorzieningen voor revalidatie of voor verbetering van levensomstandigheden. Met name op het terrein van de uitvoering zijn beide wetten identiek en bevatten zij dezelfde artikelen (bijvoorbeeld het verdiskonteringsartikel). De uitvoering van beide wetten ligt in handen van de Bedrijfsverenigingen, die daarvoor beschikken over een zelfstandige adviesorgaan: de Gemeenschappelijke Medische Dienst. De belangrijkste *verschillen* tussen de AAW en de WAO betreffen de populatie van verzekerden en de berekeningswijze van de uitkering. Iedereen tot 65 jaar is AAW-verzekerd, werknemers zijn

daarnaast ook WAO-verzekerd. Daarbij heeft de AAW het karakter van een basisvoorziening met uitkeringen op minimum-niveau, terwijl voor de WAO de hoogte van de uitkering wordt berekend naar een percentage van het laatstgenoten loon.

De overgang van Ongevallenwet en Invaliditeitswet naar WAO en AAW ging gepaard met een aantal duidelijke wijzigingen.

– Niet langer de ondernemer zou in de eerste plaats de kosten voor de verzekering moeten betalen, maar de 'gemeenschap'. *Premiebetaling* mede door de werknemers werd verplicht gesteld. De verzekering wordt gefinancierd via een omslagfonds. Dat wil zeggen dat de reserves slechts dienen als buffer voor niet-synchroon lopende betalingen.

– Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen de verschillende oorzaken van arbeidsongeschiktheid. Ongeval, ziekte, invaliditeit, beroepsziekte en gebrek worden niet langer onderscheiden. Niet meer beslissend is *hoe* iemand arbeidsongeschikt is, maar *dat* hij/zij arbeidsongeschikt is.

– Hiermee vervalt de 'aard van de afwijking' als criterium voor de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij de schatting van het arbeidsongeschiktheidspercentage wordt nu uitgegaan van de *potentiële waarde van de resterende verdienkapaciteit* (dat wil zeggen het vermogen om de resterende arbeidskapaciteit in loonvormende arbeid om te zetten).

– Het bevorderen van revalidatie werd zeer uitdrukkelijk aan de GMD opgedragen. Daarvoor gold dat slechts voor de Ongevallenwet, dus bij invaliditeit ten gevolge van een bedrijfsongeval. Nu vond een *uitbreiding van de revaliderende taak* plaats, zowel naar het bereik van betrokkenen als naar de aard van de taak.

– De GMD kreeg niet de bevoegdheid, die de voormalige Rijksverzekeringsbank wel had, om in de medische behandeling in te grijpen. Deze *scheiding van behandeling en controle* kwam tot stand op aandringen van de medische stand. Konflikten met patiënten, die zouden kunnen voortkomen uit het vereenzelvigen van de behandelende arts met de instantie die werkherleving kan opleggen, werden op die manier vermeden.⁴

– Tenslotte de opnemings van het *verdiskonteringsartikel*. De tekst was niet nieuw. Maar door de gewijzigde definitie van arbeidsongeschiktheid werd een nieuwe interpretatie noodzakelijk. In de loop der jaren wijzigden zich de interpretaties. Een afzonderlijke bespreking maakt dat duidelijk.

1.2 Ontwikkeling verdiskonteringsartikel

Het verdiskonteringsartikel is letterlijk overgenomen uit de Ongevallenwet 1921 (art. 18). Bij de invoering van de WAO in 1967 vond de regering dit artikel "niet misplaatst". De toenmalige minister van sociale zaken Roolvink verbond aan het artikel de interpretatie dat "de verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van werk duidelijk van toepassing zal zijn op het geval dat een verzekerde theoretisch wel in staat moet worden geacht zijn restvaliditeit aan te wenden, doch er praktisch niet in slaagt — juist door zijn handicap — arbeid te vinden."

In het begin van de jaren zeventig trad de niet-plaatsbaarheid van minder validen steeds sterker op de voorgrond. De vraag was nu hoe de interpretatie van Roolvink geoperationaliseerd moest worden. De GMD, de Federatie van Bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad stelden in mei 1973 dit probleem aan de orde. Zij spraken de volgende handelwijze af:⁵ "uitgangspunt is dat men bij werkloosheid van de gehandicapte primair uitgaat van het vermoeden dat er in het algemeen een oorzakelijk verband is tussen de aanwezige werkloosheid en de handicap. Slechts in bepaalde gevallen — wanneer objectief aantoonbare feiten in tegengestelde richting wijzen — zal dit vermoeden moeten wijken." En verder: "Of evenbedoelde bijzonderheden blijken, zal in het algemeen afhangen van de individuele benadering van het geval. Een *intensieve begeleiding* zal in het algemeen duidelijk maken, hoe het werkloos blijven wordt veroorzaakt, waarna eventueel herziening naar een lagere klasse van arbeidsongeschiktheid kan volgen." Er wordt dus van *uitgegaan* dat de handicap de oorzaak van werkloosheid is, intensieve begeleiding kan het tegendeel bewijzen, waarna afschatting kan volgen. Over termijnen waaraan verdiskontering gebonden zou zijn wordt niet gerept.

In het kader van het voornemen om de stijging van de kollektieve lasten tot 1% van het nationaal inkomen te beperken (de *1%-nota*) noemt de *regering-Den Uyl* een aantal maatregelen om de toetreding tot de arbeidsmarkt te verbeteren. Een daarvan is de overweging om de afgesproken handelwijze slechts beperkt toe te passen en voor het overige de bewijsvoering om te keren. Zij stelt namelijk voor om de handelwijze "alleen te laten gelden bij een *bepaalde mate* van (werkelijke) arbeidsongeschiktheid of *boven een bepaalde leeftijd* en daarbeneden uit te gaan van de stelling dat de werkloosheid van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte niet zonder meer moet worden beschouwd als gevolg van diens handicap".⁶

5. Circulaire nr. 575 van de Federatie van Bedrijfsverenigingen, 25 mei 1973.

6. De zg. 1%-nota: *Nota Collectieve*

Voorzieningen en Werkgelegenheid, Tweede Kamer 1975-1976, 13951, p. 53 (kursivering toegevoegd).

In 1976 wordt de AAW ingevoerd. Daarin wordt ook het verdiskonteringsartikel opgenomen. Er worden echter twee bepalingen aan toegevoegd, die gelijktijdig ook voor het verdiskonteringsartikel in de WAO van kracht worden. Ten eerste wordt de Bedrijfsvereniging bevoegd de toepassing ervan tot een *bepaalde termijn* te beperken, welke te allen tijde kan worden herzien. Ten tweede wordt gesteld dat verdiskontering kan worden beëindigd als er *passend werk uit hoofde van de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW)* beschikbaar is. Het werk in de beschermde werkplaatsen wordt als passend beschouwd. In de memorie van toelichting wordt de koppeling met de 1%-nota duidelijk, daar waar staat dat men ten aanzien van de eerste bepaling vooral dient te denken aan jongere uitkeringsgerechtigden.⁷ De Federatie van Bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad (SVR) besluiten de hantering van deze aanpassingen voorlopig te beperken tot individuele gevallen waarin van de toepassing het meeste resultaat wordt verwacht.

In 1979 wordt opnieuw gepoogd de voorgestelde werkwijze uit de 1%-nota te introduceren. In de *Notitie Volumebeleid*⁸ wordt gesteld dat het aantal beoordelingen van lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in de naaste toekomst aanzienlijk uitgebreid zal worden. Herbeoordeling van alle arbeidsongeschikten is echter voorlopig niet haalbaar: "Daarom zal het beleid op korte termijn vooral gericht zijn op een individuele toepassing ten aanzien van arbeidsongeschikten die jonger zijn dan 35 jaar en die een restcapaciteit hebben van 55% of meer. Deze categorie heeft de beste kansen op herintreding in het arbeidsproces."⁹ De omvang van deze groep laat zich niet uit de jaarverslaggegevens van de GMD aflezen omdat daarin het aandeel 'verdiskontering' niet zichtbaar is. Uitspraken van ex-minister Albeda geven wel een indicatie waartoe een dergelijke werkwijze moet leiden en om wat voor een omvangrijke operatie het gaat.¹⁰ De bewindsman wilde de uitkeringen van ongeveer een kwart van de arbeidsongeschikten verlagen. Het gaat dan om zo'n 170.000 WAO'ers.

2 De uitvoering

2.1 Arbeidsongeschiktheid

Zieke werknemers hebben in eerste instantie recht op een uitkering

7. Memorie van Toelichting, zitting 1974-1975, 13281, pp. 55-57.

8. *Notitie Volumebeleid* van het ministerie van Sociale Zaken, juni 1979.

9. *Notitie Volumebeleid*, p. 48.

10. Zie *De Volkskrant* en *De Waarheid* van 25 mei 1981, waarin verslag wordt gedaan van een op 23 mei 1981 gehouden studiedag over arbeidsongeschiktheid in Utrecht waar Albeda sprak.

krachtens de *Ziektewet*. Deze bedraagt 80% van het laatst verdiende loon. De uitvoering van de wet ligt in handen van 26 afzonderlijke Bedrijfsverenigingen, welke bestaan per specifieke sektor van het bedrijfsleven. Voor de uitvoering hebben deze controleurs en verzekeringsartsen in dienst. Aanvankelijk krijgt men met de controleur te maken. Blijft men langer ziek (ongeveer een week) dan gaat de verzekeringsarts zich ermee bemoeien. Deze heeft geen behandelende taak, maar moet alleen vaststellen hoe lang de werknemer vermoedelijk ziek zal blijven. De maatstaf voor het ziek-zijn is het niet kunnen verrichten van het *eigen werk*. Na een jaar ziek-zijn valt de werknemer automatisch onder de *WAO/AAW*. Doordat werknemers voor beide verzekerd zijn heeft men in eerste instantie krachtens de volksverzekering *AAW* recht op een basisuitkering, en wordt daar alleen *WAO* aan toegevoegd voorzover die het bedrag van de *AAW* overtreft. Is de *WAO*-uitkering lager dan de *AAW*, dan krijgt men alleen de *AAW*-uitkering. De *WAO* wordt *uitgevoerd door de GMD*, onder verantwoordelijkheid van de Bedrijfsverenigingen. De *GMD* adviseert inzake de vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid, alsmede inzake het treffen van voorzieningen ter verbetering van de levensomstandigheden (in werk- en privé sfeer). Daarnaast begeleidt de *GMD* arbeidsongeschikten zoveel mogelijk bij de terugkeer naar een arbeidsplaats. Deze taken worden uitgevoerd door arbeidsdeskundigen en verzekeringsgeneeskundigen die bij de *GMD* in dienst zijn. De *verzekeringsgeneeskundige* stelt eerst op medische gronden vast wat de betreffende werknemer (dan 'belanghebbende' genoemd) nog wel kan en wat hij/zij niet meer kan. Dit leidt tot een lijst met restcapaciteiten van de belanghebbende. Deze medische-mogelijkhedenlijst wordt met de *arbeidsdeskundige* en vervolgens met de belanghebbende door-geproken. Centraal staat daarbij de vraag in hoeverre de handicap, mede gezien leeftijd, beroepsniveau, kwalifikatie en arbeidservaring van de belanghebbende, andere passende arbeid mogelijk maakt. In de *WAO* is namelijk de maatstaf niet het *eigen werk* (zoals in de *Ziektewet*), maar het kunnen verrichten van *passend werk*. Het arbeidsdeskundig onderzoek moet ertoe leiden dat de *medische rest-mogelijkheden* worden omgezet in *arbeidsmogelijkheden* met daarbij een aanduiding wat men dan zou kunnen verdienen (*resterende verdienkapaciteit*).

De mate van arbeidsongeschiktheid komt dan, kort en simpel gezegd, neer op het verschil wat men vroeger kon (verdiene) en wat men nu met de handicap nog kan (verdiene). De verhouding tussen het inkomensverlies als gevolg van de handicap en het vroeger verdiende loon (x 100) is het *arbeidsongeschiktheidspercentage*.

$$\text{arbeidsongeschiktheidspercentage} = \frac{\text{oude inkomen} - \text{mogelijk inkomen gezien handicap}}{\text{oude inkomen}} \times 100$$

Het arbeidsongeschiktheidspercentage is plaatsbaar in een van de zeven klassen arbeidsongeschiktheidspercentages (zie tabel 1). In het arbeidsongeschiktheidspercentage lager dan 15% (WAO) of 25% (AAW) dan is men niet arbeidsongeschikt in de zin der wet.

tabel 1

Uitkeringspercentages WAO bij verschillende arbeidsongeschiktheidspercentages

percentage arbeidsongeschiktheid	uitkeringspercentage van het dagloon
15 - 25%	10%
25 - 35%	20%
35 - 45%	30%
45 - 55%	40%
55 - 65%	50%
65 - 80%	65%
80% of meer	80%

De mate van arbeidsongeschiktheid is dus een afgeleide van de *financiële gevolgen van de handicap*. Omdat deze schattingswijze geen enkele garantie biedt dat men daadwerkelijk aan de slag komt en zodoende uit moet gaan van wat men nog *zou kunnen* verdienen met passend werk, wordt er gesproken van een 'theoretische schatting'.

Afhankelijk van de mogelijkheden van de belanghebbende zal de GMD hem/haar begeleiden bij het vinden van passend werk. Daarbij kan ook het arbeidsbureau worden ingeschakeld.

2.2 *Verdiskonteren, afschatten en de experimenten*

Nu is het mogelijk dat een belanghebbende met restverdienkapaciteiten en ingedeeld in een klasse lager dan 80% arbeidsongeschiktheid, toch een maximale uitkering ontvangt. De *verdiskontering* wordt dan toegepast. De GMD zal dan bij die belanghebbende, die geschikt en beschikbaar voor passend werk wordt geacht, de methode van de zogenaamde *dubbele schatting* toepassen. Men wordt dan enerzijds ingedeeld in de klasse 80 - 100% arbeidsongeschiktheid en ontvangt derhalve een maximale uitkering. Anderzijds wordt er een theoretische schatting gemaakt die van toepassing zou zijn, indien — en wellicht zodra — functies kunnen

worden aangewezen die de belanghebbende kan vervullen. Volgens het jaarverslag 1979 van de GMD¹¹ is het doel van de dubbele schatting "om meer duidelijkheid te krijgen in de resterende capaciteiten van cliënten" en wordt zij toegepast "in die gevallen waar een begeleidingsproces naar mogelijke werkhervatting op gang wordt gebracht."

In de zeventiger jaren werd verdiskontering veelvuldig toegepast. Momenteel bestaat er één veel grotere terughoudendheid in die toepassing en vindt *afschatting* plaats. Via een herkeuring of effectuering van de theoretische schatting wordt dan het nieuwe arbeidsongeschiktheidspercentage vastgesteld met bijbehorende uitkering. Voor de uitkeringsgerechtigde heeft dat negatieve financiële konsekventies. Voor het deel dat men weer arbeidsgeschikt verklaard wordt is men nu aangewezen op een aanvullende WW-uitkering, die na een half jaar wordt omgezet in een 5% lagere WWV-uitkering. Na nog eens twee jaar belandt men dan in de Bijstand, met uitkeringen op minimumniveau. Deze opeenvolging is dan nog de meest 'gunstige' gang van zaken in geval van werkloosheid. Is men geen kostwinner (dat betreft veelal gehuwde vrouwen) dan kan de WW-uitkering al problemen geven. Voor WWV komt men in ieder geval niet in aanmerking. En zelfs in de Bijstand geldt nog een soort kostwinnersbegrip, namelijk via het begrip 'gezinsbijstand'. Dat betekent dat bij de hoogte van de uitkering rekening wordt gehouden met het inkomen van de andere gezinsleden.

Sinds 1978 wordt, op initiatief van de regering-Den Uyl, in de GMD-distrikten Tilburg en Rotterdam gewerkt met *experimenten* die zijn op te vatten als een georganiseerde afschatting. In 1976 had de wetgever de mogelijkheid geschapen om aan de verdiskontering een termijn te verbinden. De belanghebbende zou daardoor gestimuleerd worden om naar passend werk te blijven zoeken. Het experiment 'administratieve termijnstelling' sluit aan op de dubbele schatting en richt zich derhalve op de populatie die door de GMD geschikt en beschikbaar geacht wordt voor passend werk. De GMD zegt daarover: "Om de reïntegratie-activiteiten meer zorgvuldig te kunnen volgen en in een tijdsperspectief te kunnen plaatsen, wordt op dit moment in enkele vestigingen van de GMD de administratieve termijnstelling gehanteerd. Dit betekent dat zodra de restcapaciteiten en mogelijk te vervullen functies zijn onderkend, met de cliënt een termijn wordt overeengekomen, waarbinnen gepoogd wordt vast te stellen wat de theoretische

resterende capaciteit in de praktijk betekent.”¹² De arbeidsongeschikte moet proberen zijn restcapaciteit in werk om te zetten en wordt daarbij door de GMD begeleid. Lukt dat niet, dan moet de arbeidsongeschikte aantonen dat dat het gevolg van de handicap is, anders neemt de GMD aan dat het niet vinden van werk aan de persoon zelf of aan de arbeidsmarktsituatie te wijten is. In dat geval vindt afschatting plaats.

3 Beoordeling verdiskontering

3.1 De legitimiteit van verdiskontering

Een beoordeling van arbeidsongeschiktheid waarbij bewust rekening wordt gehouden met het werkgelegenheidsvraagstuk wordt regelmatig bestempeld als ‘oneigenlijk gebruik’ van de sociale verzekeringswetten.

“Niet misplaatst” waren de woorden van minister Veldkamp in zijn memorie van antwoord¹³ ter verdediging van het opnemen van het verdiskonteringsartikel in de WAO. Hoewel er stemmen waren die zeiden dat het artikel in de wet mogelijkermits gemist had kunnen worden, werd het erin opgenomen. Was dat nodig, of was het inderdaad eigenlijk overbodig? Voegt het artikel iets toe aan de wet, dat er niet al elders in staat?

De betekenis van het verdiskonteringsartikel is *volledig* te ontlenu aan het begrip arbeidsongeschiktheid volgens artikel 18 WAO en artikel 5 AAW. Die tekst luidt letterlijk: *“Arbeidsongeschikt, geheel of gedeeltelijk, is hij, die ten gevolge van ziekte of gebreken geheel of gedeeltelijk buiten staat is om met arbeid, die voor zijn krachten en bekwaamheid is berekend en die met het oog op zijn opleiding en vroeger beroep hem in billijkheid kan worden opgedragen, ter plaatse waar hij arbeid verricht of het laatst verricht heeft of een naburige soortgelijke plaats te verdienen, hetgeen lichamelijk en geestelijk gezonde personen, van dezelfde soort en van soortgelijke opleiding, op zodanige plaats met arbeid gewoonlijk verdienen.”* Met deze omschrijving is gekozen voor een niet strikt individueel gebonden arbeidsongeschiktheidskriterium. Ziekte en gebrek kunnen wel als individuele kenmerken worden opgevat, maar uit de totale omschrijving komt juist naar voren dat deze kenmerken in verband gebracht moeten worden met bepaalde kenmerken van de *situatie waarin de persoon verkeert*. De wisselwerking tussen individu en omgeving moet in beschouwing worden genomen. Aangezien het hier niet gaat om statische gegevens moeten bij die beoordeling ook de veranderingen bij het individu

12. idem.

13. Zitting 1964-1965, 7171, 14 april 1965.

en in de omgeving en hun onderlinge wisselwerking betrokken worden. De 'omgeving' is in dit verband: de situatie op de arbeidsmarkt. *Dus de beoordeling van de mate van arbeidsongeschiktheid ondergaat de invloed van verschuivingen op de arbeidsmarkt.* Hierin ligt besloten dat *het verdiskonteringsartikel direkt voortvloeit uit de definiëring van het begrip arbeidsongeschiktheid.* Ook onder de tegenstanders van het verdiskonteringsartikel wordt de logische relatie tussen het verdiskonteringsartikel en de omschrijving van arbeidsongeschiktheid erkend. Zo bijvoorbeeld de *werkgeversorganisaties* VNO en NCW.¹⁴ Zij keren zich tegen de verdiskontering en stellen tegelijkertijd voor om de maatstaf van *verdienkapaciteit* geheel uit de arbeidsongeschiktheidskriteria van de WAO en de AAW te schrappen en te vervangen door de maatstaf van de *arbeidskapaciteit*, en met name het vermogen tot het verrichten van passende arbeid. Zo wordt het cruciale element voor de verdiskontering uit de omschrijving van de arbeidsongeschiktheid geschrapt. Bij arbeidskapaciteit gaat het om de, laten we het noemen, hypothetische mogelijkheden om werk te verrichten. Bij verdienkapaciteit gaat het erom dat arbeidskapaciteit daadwerkelijk in loonvormende arbeid wordt omgezet. Dat is voor een belangrijk deel afhankelijk van de mogelijkheid om passende arbeid te krijgen. De realiteit van de arbeidsmarkt speelt daarin een rol. Bij het begrip arbeidskapaciteit gaat het om een uitsluitend individuele benadering, geabstraheerd van de maatschappelijke werkelijkheid.

De voorgaande redenering om afschattingen te legitimeren door de wet dan maar te veranderen treffen we ook bij de *experimenten* aan. De werkwijze die daar gehanteerd wordt is in strijd met de richtlijnen zoals die in mei 1973 zijn vastgesteld door de GMD, de Federatie van Bedrijfsverenigingen en de Sociale Verzekeringsraad (zie 1.2). De kern daarvan was dat de arbeidsongeschikte recht heeft op een volledige WAO-uitkering, tenzij zeer nadrukkelijk blijkt dat deze zich onvoldoende inspant om (aangepast) werk te vinden. In de experimenten wordt de *bewijslast omgedraaid*. Dit heeft dan ook een terechtwijzing van de Sociale Verzekeringsraad opgeleverd, die volledig werd ondersteund door de vertegenwoordiger van de ondernemers, Van Brussel: "omdat wij ons loyaal aan de wet willen houden". "Wel verbond hij er een pleidooi aan voor wijziging van de wet, zodat via die weg massalere afschattingen mogelijk zouden worden."¹⁵

14. Van der Pas, a.w. p. 178; W.A. Zweekhorst, 'Passende arbeid: knelpunt van de arbeidsongeschiktheidsverzekering', in: *Sociaal Maandblad*

Arbeid, december 1977, p. 755.
15. Zie *De Waarheid* van 19 juni 1981.

3.2 Arbeidsongeschiktheid en werkloosheid

In voorgaande discussie zie je een vervaging zich aftekenen van het onderscheid tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. En wel in die zin dat men geen onderscheid maakt tussen de werkloosheid van een niet geheel valide persoon en van iemand die wel volledig inzetbaar is. Er wordt dan gezegd dat WAO'ers met een volledige uitkering, die nog een restcapaciteit hebben, veelal in dezelfde omstandigheden verkeren als langdurig werklozen, maar dat hun rechtspositie veel gunstiger is: de WAO'er krijgt een hogere, blijvend aan het vroegere loon verbonden uitkering, de werkloze daarentegen valt uiteindelijk terug op het niveau van de Bijstand.¹⁶ Zo wordt een rechtvaardiging gevonden om op grotere schaal WAO'ers af te schatten.

Het gaat hierbij om twee vraagstukken. Ten eerste de relatie tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. Ten tweede de rechtvaardiging van het verschil in rechtspositie.

3.2.1 De relatie tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid

Een belangrijke voedingsbodem voor bovenstaande redenering ligt in de discussies over schattingen van de 'verborgen werkloosheid' in de WAO. Daarbij wordt gesteld dat het mogelijk zou zijn om "door middel van een vergelijkende analyse de jaarlijkse instroom in de WAO te splitsen in een component, waaraan gezondheidsoorzaken en een component waaraan economische factoren ten grondslag liggen".¹⁷ Deze uitermate strikte scheiding tussen de verschijnselen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid wordt vervolgens op individueel niveau doorgevoerd. Zo ontstaan WAO'ers met een part werkloosheid en met een part arbeidsongeschiktheid.

Bij deze redeneerwijze kunnen een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Als eerste opmerking vooraf zou het aanbevelenswaardig zijn om een zorgvuldig gekozen terminologie te hanteren. Het verschijnsel waarover gesproken wordt betreft *verdiskonteerde werkloosheid* en *geen verborgen werkloosheid*.¹⁸

Ten tweede is het onjuist om werkloosheid en arbeidsongeschiktheid op het niveau van *de oorzaken* zo strikt te scheiden. Volgens Hunfeld hangen ze op zijn minst op drie manieren samen.¹⁹ Werkloosheid kan als ingrijpende gebeurtenis veroorzaker zijn van

16. Zie bijvoorbeeld Albeda in *De Volkskrant* en *De Waarheid* van 25 mei 1981.

17. F.A.J. van den Bosch en C. Petersen, 'De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO', in: *Economisch-Statistische Berichten*, 16 januari 1980, pp. 52-58.

18. Van verdiskonteerde werkloosheid in de WAO wordt gesproken als er sprake is van een oorzakelijk verband tussen de verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid en de arbeidsongeschiktheid.
19. A. Hunfeld, 'Werkloosheid, WAO en ABP', in: CCOZ, *WAO en werkgelegenheid*, p. 49.

het arbeidsongeschikt worden. Daarnaast is het zo dat hoe langer men ziek is, hoe moeilijker de overgang naar werkhervatting wordt. Enerzijds doordat mogelijk verlies aan vakbekwaamheid optreedt en de arbeidsgeschiktheid afneemt. Anderzijds omdat de werkgever steeds minder belang heeft bij terugkeer van de werknemer: er kunnen al vervangende maatregelen zijn getroffen, de werknemer kan zijn eigen werk niet meer doen en/of zijn arbeidsplaats is inmiddels door een ander bezet. Tenslotte is er een samenhang die leidt tot het voortduren van arbeidsongeschiktheid. Het gaat dan om het ontbreken van een nieuwe, aan de handicap aangepaste arbeidsplaats.

In de praktijk zien we samenhang in het (nog voorzichtig gesuggereerde) verband dat waar de arbeidsmarkt ruim is, het aantal arbeidsongeschikten de neiging heeft sneller te groeien dan bij een krappe arbeidsmarkt.²⁰ Hieraan kunnen geen simpele conclusies worden verbonden, het gaat om een zeer complexe samenhang. Wat betreft de verdiskontering is die samenhang wel begrijpelijk. Plaatsbaarheid op de arbeidsmarkt is namelijk een van de criteria om iemand al dan niet arbeidsongeschikt te verklaren en die is op zijn beurt afhankelijk van de werkloosheid. Ten derde bestaat er juist op het *individuele* niveau *wel degelijk onderscheid tussen de arbeidsongeschikte en de werkloze*. Zo stelt De Galan²¹: "Een kenmerk van werklozen is dat ze behoren tot de beroepsbevolking en dat ze geacht worden tijdelijk werkloos te zijn en terug te keren naar de arbeidsmarkt. Afgezien van een klein percentage langdurig werklozen, vindt dit in de praktijk ook inderdaad plaats. Daarentegen is het niet zo dat grote hoeveelheden WAO'ers, noch wat hun eigen belevingswereld betreft, noch wat betreft hun inzetbaarheid van de kant van de werkgevers, tijdelijk arbeidsongeschikt zijn en weer terugkeren naar de arbeidsmarkt op het moment dat daar verbeteringen optreden. Het aantal intreders in de WAO neemt toe als de arbeidsmarkt ruim is, de omgekeerde beweging bij een aantrekkende arbeidsmarkt zal echter niet zonder meer optreden." Hij acht het onjuist om arbeidsongeschikten evenals werklozen tot de arbeidsreserves te rekenen en te stellen dat ze verborgen werkloos zouden zijn.

Het meest essentiële onderscheid op individueel niveau is wellicht, dat voor arbeidsongeschiktheid wezenlijk is en blijft *het oorzakelijk gegeven: ziekte of gebreken*.

Ten vierde is het onjuist om de maatschappelijke analyse van een

20. E. Bax, *Arbeidsmarkt en langdurige arbeidsongeschiktheid*, rapport van een vooronderzoek van het Instituut voor Economisch Onderzoek van de RUG, 1981.

21. C. de Galan, 'Ontwikkelingen in het verschijnsel arbeidsongeschiktheid', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1980, p. 889.

verschijnsel rechtlijnig door te trekken naar het individuele niveau. Pasmaan zegt daarover²²: "De invloed van het gebrek aan werkgelegenheid op de mate van arbeidsongeschiktheid is een maatschappelijk verschijnsel, dat alleen voor *dat niveau* geldig is. Een individuele werknemer is volledig arbeidsongeschikt, omdat hij een 'handicap' heeft en daardoor niet meer aan de slag komt. Daarin verschilt hij van een werkloze, want die heeft die 'handicap' niet. Hoewel het juist is wanneer gesteld wordt, dat het onderscheid tussen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid graduueel is, zoals dat ook voor de begrippen ziekte en gezondheid geldt, zou het onjuist zijn dat graduele verschil van toepassing te brengen op de individuele werknemers. (Dat zou een 'fallacy of the wrong level' zijn). Ik ben nog nooit een zieke tegengekomen, die naar de dokter ging met de opmerking: 'dokter, ik ben vandaag 35% ziek'." Tenslotte nog een opmerking over *'het schatten van de verborgen werkloosheid'*. Het is maar zeer de vraag of het minitueus berekenen van het aantal verdiskonteerde werklozen in de WAO momenteel opportuun is. De schattingen blijven grof en lopen sterk uiteen.²³ Het belangrijkste bezwaar is evenwel dat het de aandacht afleidt van de werkelijke problemen waarvoor we ons gesteld zien. 629.000 geregistreerde arbeidsongeschikten (eind 1980), 364.000 werklozen (voor seizoensinvloeden gekorrigeerd, mei 1981) en daartegenover een geregistreerde vraag van slechts 25.000.

3.2.2 De rechtvaardigheid van het verschil in rechtspositie

Dikwijls wordt het *onrechtvaardig* genoemd, dat arbeidsongeschikten met restcapaciteiten een hogere uitkering krijgen dan werklozen. Gesteld wordt dan, dat beiden in dezelfde omstandigheden verkeren. *Afschatten* zou dus tot een *rechtvaardiger* verhouding tussen beide groepen uitkeringsgerechtigden leiden. We hebben hierboven echter aangetoond, dat op het individuele niveau de *positie van een werkloze verschilt van die van een arbeidsongeschikte*. Aangezien het bij afschatten om dat individuele niveau gaat, geldt deze 'rechtvaardighedsargumentatie' niet. Het is geen zakelijke argumentatie, maar een gelegenheidsargumentatie om bezuinigingen aanvaardbaar te maken. Hiertegenover geldt het

22. H. Pasmaan, 'Arbeitsongeschiktheid: een maatschappelijk vraagstuk', in: *Arbeitsongeschikten roeren zich*, werkmap nr. 10, een uitgave van de Commissie Oriënteringsdagen voor bezinning op problemen van maatschappelijke achterstelling, december 1977, p. 11.

23. Een aantal voorbeelden van uiteenlopende schattingen ten aanzien

van verdiskonteerde werkloosheid:
 Van den Bosch en Petersen (1980; zie noot 17) : 141.000
 Van Haaster en Salverda (1977; in *Tijdschrift voor Politieke Economie* jrg 1 nr. 1, pp. 86 e.v.) : 8.000
 Heertje (1974; in: *Beleid en Maatschappij*, okt./nov., p. 283) : 150.000

historische rechtvaardigheidsargument van 'verworven rechten'. Geen enkele uitkeringsgerechtigde is gediend met een beleid, dat leidt tot gelijkschakeling van uitkeringen ten koste van verworven rechten. Het verdiskonteringsartikel en de huidige definiëring van het begrip arbeidsongeschiktheid is een verworven recht. De gevaren van aantasting daarvan zijn beschreven.

3.3 Afschatten en volumebeleid

Uit verschillende bronnen komt naar voren dat afschatten wordt gezien als een instrument van volumebeleid. Ik noem er een drietal. In de *Notitie Volumebeleid* wordt als een van de volumebeperkende maatregelen genoemd het in de naaste toekomst aanzienlijk uitbreiden van het aantal herbeoordelingen van lopende arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Voor de intensivering van dit afschattingsbeleid zal het functioneren van de GMD uitgebreid moeten worden.²⁴ Voorts is het opvallend dat in het Jaarverslag van de GMD over 1979 de afschattingsmethoden 'dubbele schatting' en 'administratieve termijnstelling' aan de orde worden gesteld onder de noemer "GMD en Volumebeleid".²⁵ Tenslotte is er de discussie over de verborgen werkloosheid in de WAO (zie 3.2.1), die een aanleiding vormt om middels afschattingen een volumebeperking van het aantal arbeidsongeschikten tot stand te brengen. De aandacht voor de volumeontwikkeling houdt nauw verband met de zorg voor de uitgavenstijging in de sociale zekerheid. Bij deze uitgaven gaat het om twee verschillende grootheden: een volume- of aantallenkomponent en een prijskomponent (= uitkeringshoogte). Van deze beide speelt de *volume*komponent een overheersende rol.²⁶ Bij de daarmee korresponderende soorten beleid – volumebeleid en nominaal beleid – gaat het bij beide om het verlagen van de totale sociale lasten. Het *volumebeleid* wil het aantal uitkeringsgerechtigden verminderen door te trachten de oorzaken van het uitstotingsproces weg te nemen. Doorslaggevend is dan het aantal beschikbare arbeidsplaatsen. Het *nominale beleid* richt zich op verlaging van de uitkeringen.

Het nominale beleid werd door het kabinet Van Agt in *Bestek '81* geformuleerd (beperking overdrachtsuitgaven), het volumebeleid in de eerdergenoemde notitie. In die laatste wordt onder volumebeleid verstaan het "terugdringen van onnodige werkloosheid en vermijdbaar verzuim wegens ziekte en arbeidsongeschiktheid." Het moet ertoe bijdragen dat mensen niet langer "buiten hun

24. *Notitie Volumebeleid*, p. 1.

25. GMD, *Jaarverslag 1979*, Algemeen Deel, p. 23.

26. *Weerwerk, de FNV-visie op een*

volumebeleid voor de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, maart 1979, p. 3.

schuld een onnodig lang beroep op de sociale uitkeringen moeten doen".²⁷ Uittreding uit het arbeidsproces moet worden tegengegaan, intreding moet worden bevorderd. In de notitie wordt *voorbijgegaan aan het cruciale punt: het aantal beschikbare arbeidsplaatsen*. Wel grote aandacht voor criteria die bepalend zijn voor het recht op een uitkering, en voor de toepassing daarvan door de uitvoeringsorganen. Het blijft slechts bij een erkenning van de betekenis van een volumebeleid. De voorgestelde maatregelen zijn in hun essentie nominaal van aard. De FNV komt tot eenzelfde konklusie, waar men stelt dat de "recente beleidsvoorstellen van een tweetal kabinetten (Den Uyl en Van Agt) in hoge mate in de vorm van nominale maatregelen zijn gegoten".²⁸

Dat afschatten een nominale component heeft is duidelijk. Maar is het ook volumebeperkend? Men kan twee soorten afschattingen beschouwen. Ten eerste afschattingen die leiden tot een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 15% WAO of 25% AAW. De personen die het hier betreft zijn niet meer arbeidsongeschikt in de zin der wet. Zij komen buiten het WAO-bestand en dat leidt tot een volumebeperking van dat bestand. Ten tweede, afschattingen die leiden tot gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid. Ook dit leidt tot een volumebeperking van het WAO-bestand, uitgedrukt in mens-jaren arbeid. Aan de officiële cijfers over de omvang van arbeidsongeschiktheid veranderen deze tweede soort afschattingen niets; deze worden namelijk in *aantallen* arbeidsongeschikten uitgedrukt, waarbij ook gedeeltelijk arbeidsongeschikten tot de populatie arbeidsongeschikten worden gerekend; maar dit terzijde: in het algemeen leiden afschattingen tot een afname van het aantal mens-jaren arbeidsongeschiktheid. Bezien we echter de effecten ten opzichte van het totale aantal uitkeringsgerechtigden, dan krijgen we een heel ander plaatje in beeld. Afschatting blijkt dan een kwestie van *'vestzak-broekzak'*. Er vindt een *overheveling plaats van arbeidsongeschiktheid naar werkloosheid*. Een operatie die op de lange duur weliswaar niet financieel neutraal is (de nominale component), maar geen bijdrage levert aan de afname van het totale aantal personen dat aanspraak maakt op de sociale voorzieningen. Wat zich hier wreekt is het te beperkte aantal beschikbare arbeidsplaatsen. Onder die voorwaarde heeft afschatten geen enkele volumebeperkende waarde.

3.4 Intensivering van begeleiding

Gezien deze structurele voorwaarde waaronder gewerkt moet

27. *Notitie Volumebeleid*, resp. pp. 1 en 8. 28. *Weerwerk*, p. 2.

worden door de GMD (het gebrek aan nieuwe banen voor WAO'ers) lijkt het afschatten slechts een strengere aanpak tot bedoeling te hebben. Volgens de GMD is dat niet zo, hoewel men het genoemde probleem als zodanig onderkent. Men verweert zich echter door te wijzen op een andere doelstelling die tevens aan de afschattingsexperimenten zijn gekoppeld, namelijk "om voor de mensen die nog capaciteiten genoeg hebben om te werken, intensiever te bemiddelen".²⁹ Stellig zal bedoeld zijn om via intensieve bemiddeling meer arbeidsongeschikten ook daadwerkelijk aan werk te helpen. Als we afzien van de vraag of deze werkwijze tot zichtbare (betere) resultaten leidt, moet toch opgemerkt worden dat het ook nu bij 'stuivertje verwisselen' blijft. *Bij een gelijkblijvend aantal arbeidsplaatsen en een verhoogde intrede van arbeidsongeschikten in het arbeidsproces moet dat ten koste gaan van werklozen die dan niet aan het werk komen.*

Het gaat er uiteraard niet om, deze groepen uitkeringsgerechtigden tegen elkaar uit te spelen, maar om aan te geven waar het structurele knelpunt voor beide groepen zit. Onder de voorwaarde van een gelijkblijvend aantal arbeidsplaatsen leidt het succesvol bemiddelen van arbeidsongeschikten nominaal gezien tot eenzelfde resultaat als het afschatten. In ieder geval hoeft het *niet* noodzakelijk tot een vermindering van de sociale lasten te leiden. Weliswaar hoeft de aan het werk geholpen arbeidsongeschikte geen aanspraak meer te maken op een WAO-uitkering (en blijft de bij afschatting in het vooruitzicht gestelde weg WW-WWV-eventueel Bijstand hem/haar bespaard). Daartegenover staat echter een werkloze die niet aan de slag komt en zo op de weg WW-WWV-Bijstand terecht komt. Een WAO-uitkering wordt dus vervangen door de trits WW-WWV-Bijstand — eenzelfde resultaat als wat men beoogt bij afschatting. Dit is natuurlijk een globale aanduiding, want er is bijvoorbeeld afgezien van kosten van bemiddeling en het feit dat de af te schatten arbeidsongeschikte wellicht nog een gedeeltelijke WAO-uitkering behoudt.

Ondanks het voorgaande blijft de vraag overeind, of een intensievere bemiddeling ook tot navenante resultaten leidt. In eerste instantie mogen we daar niet te optimistisch over zijn, gezien de resultaten van een onderzoek van Zweekhorst³⁰ naar dezelfde problematiek. Zoals gezegd werden medio 1973 de reïntegratie-activiteiten van de GMD (= 'begeleiding') geïntensiveerd. Zo ontstond er een verhoogde waakzaamheid ten aanzien van het verkrijgen van passende arbeid voor WAO'ers met resterende arbeidscapaciteiten.

29. Een uitspraak van de heer B. Vos van de GMD, in: 'Experiment WAO betekent uitbreiding hulp', in *De*

Volkskrant van 16 augustus 1980.
30. Zweekhorst, a.w.

Uit het onderzoek van Zweekhorst bleek, dat in de periode 1972-1976, toen het percentage begeleide WAO'ers toenam van 20 tot 32%, de verhouding tussen werkhervatters en niet-werkhervatters zich ontwikkelde in *ongunstige* zin. In 1972 kwam van alle begeleide WAO'ers ruim 60% weer aan de slag. Drie jaar later was dat percentage, ondanks verhoogde begeleidingsactiviteit, gedaald tot iets meer dan 50%. Tegelijkertijd is er wel sprake van een verhoging van het aantal afschattingen. De geïntensiveerde begeleiding heeft dus geleid tot een afnemend aandeel werkhervatters en een toenemend aantal afschattingen.

Of deze averechtse werking zich in de huidige afschattingsexperimenten doorzet is misschien niet met volledige zekerheid vast te stellen (daartoe ontbreken de gegevens), maar de wel beschikbare gegevens kunnen een duidelijke indicatie vormen. De resultaten in Rotterdam: van de 250 op termijn gestelden is 30% weer volledig aan de slag gekomen; 43% heeft geen baan kunnen vinden, zij zijn afgeschat. Van de overige 27% heeft 10% alsnog een volledige WAO-uitkering gekregen, bij 4% is de termijn verlengd, 3% heeft werk gevonden in de sociale werkplaatsen van de WSW en de laatste 10% is helemaal afgevoerd uit het WAO-bestand. Deze laatste 10% kunnen buitenlanders zijn, of mensen die zich niet langer vrijwillig voor bemiddeling ter beschikking stellen, zich negatief opstellen.³¹

De dalende tendens van het aandeel werkhervatters blijkt zich door te zetten. In 1972 kwam 60% van de begeleide WAO'ers aan de slag, in 1976 was dat iets meer dan 50% en nu nog 30%, ondanks verhoogde begeleidingsactiviteiten. Zelfs als we de populatie werkhervatters een gunstiger aanzien geven door de 3% WSW-plaatsing erbij op te tellen en uitgaan van de optimistische stellingname dat ongeveer de helft van wie de termijn verlengd is aan de slag komt, blijft het netto resultaat nog slechts 35%. Dit impliceert natuurlijk een evenredige toename van het aantal niet-werkhervatters. Kortom, de verhouding tussen werkhervatters en niet-werkhervatters blijft zich in *ongunstige* zin ontwikkelen.

Binnen de groep niet-werkhervatters kunnen we de volgende tendenties waarnemen. De omvang van de groep die volledig uit het WAO-bestand wordt afgevoerd heeft zich ongeveer gestabiliseerd rond de 10% van de begeleide WAO'ers. Werd in de periode 1972-1976 bij rond 25% verdiskontering toegepast, dat is nu gedaald tot zo'n 10%. Het aantal afschattingen is sterk gestegen, en wel rond de 10% in de periode 1971-1976, tot nu: 43% (zie bijlage 1). Er kan gekonkludeerd worden dat de door Zweekhorst gesignaleerde tendensen zich in sterke mate doorzetten. Het argument van de

50

31. *De Volkskrant*, 16 augustus 1980.

GMD dat via het afschattingsbeleid meer mensen aan het werk worden geholpen, blijkt onjuist.

4 Besluit

Vanuit verschillende invalshoeken heb ik het verdiskonteringsartikel in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen belicht. Een groot aantal argumenten die ter verdediging van het afschatten naar voren worden gebracht blijkt onhoudbaar:

– op juridisch niveau blijkt het verdiskonteringsartikel inherent te zijn aan de wijze waarop arbeidsongeschiktheid is gedefinieerd. Er is geen sprake van oneigenlijk gebruik. Wel wordt in de experimenten de afspraak van 1973 genegeerd doordat de bewijslast voor het verdiskonteren wordt omgedraaid;

– het rechtvaardigingsargument (gelijke uitkeringen voor arbeidsongeschikten en werklozen) gaat voorbij aan de complexe samenhang tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, aan de essentiële verschillen tussen de arbeidsongeschikte en de werkloze en aan 'verworven rechten'. Het is een gelegenheidsargument voor bezuinigingen;

– financieel-ekonomisch gezien leidt afschatten tot verschuivingen tussen de verschillende loondervingswetten, hetgeen gepaard gaat met *nominale* gevolgen: bezuinigingen (de werkloosheidswetten zijn goedkoper dan de arbeidsongeschiktheidswetten). Van een werkelijk volumebeleid (verminderen van het aantal uitkeringsgerechtigden) kan niet gesproken worden, zolang het aantal arbeidsplaatsen niet fors toeneemt;

– afschatten als werkgelegenheidsmaatregel bleek onhoudbaar, wellicht omdat het volumebeleid zich onvoldoende richt op de oorzaken van het uitstotingsproces en het chronisch tekort aan (aangepaste) arbeidsplaatsen. Bij de afschattingsexperimenten zijn de tendensen zelfs dat minder arbeidsongeschikten aan het werk komen, het aantal verdiskonteringen daalt en de afschattingen stijgen.

In het algemeen blijkt dat het afschatten van WAO'ers in belangrijke mate wordt ingegeven door *bezuinigingsoverwegingen*, die dan vertaald worden naar argumentaties vanuit de verschillende invalshoeken.

Naschrift (april 1982)

De afschattingsexperimenten 'administratieve termijnstelling' in Rotterdam en Tilburg zijn destijds heftig aangevallen door organisaties van arbeidsongeschikten en de vakbeweging. In het bestuur van de GMD en in de te hulp geroepen Sociale Verzekerings-

raad, die toezicht houdt op de uitvoering van de sociale verzekeringen, stonden werkgevers en werknemers lijnrecht tegenover elkaar over de te hanteren regels bij afschatting. Tijdens de eindredactie van dit artikel was een oplossing daarvoor nog niet in zicht. Inmiddels bestaat er wel een oplossing. Een enkele opmerking.

Alleen belanghebbenden die medisch gezien full-time kunnen werken in voor hen passende arbeid komen in aanmerking voor administratieve termijnstelling. Zij moeten een serieuze kanshebber op de arbeidsmarkt zijn, mede vergeleken met de werkzoekende zonder beperkingen. Dat wil zeggen dat er voor hen tenminste vijf te verrichten functies genoemd moeten kunnen worden, terwijl voor elk der functies in de betreffende regio regelmatig vakatures moeten zijn. Het persoonsprofiel van de belanghebbende (handicaps, vaardigheden, kennis, scholing en dergelijke), een beoordeling van mogelijkheden op de arbeidsmarkt en van mogelijkheden om bij de oude werkgever aan de slag te komen worden vastgelegd in een reïntegratieplan. Zo'n plan om iemand weer in het arbeidsproces in te passen moet via intensief contact, en liefst met instemming van de belanghebbende tot stand komen (men kan tegen het plan bezwaar aantekenen). Vanaf nu is de belanghebbende zelf verantwoordelijk om, in de regel binnen één jaar, werk te vinden. De deskundigen van de GMD moeten daarbij intensief begeleiden, door middel van een contact van minstens éénmaal per maand. De begeleiding kan bestaan uit: steun bij het schrijven van sollicitatiebrieven, tips over vakatures, bemiddeling bij werkgevers op verzoek van de belanghebbende en dergelijke.

In een eindrapportage legt de GMD het verloop van de activiteiten en de resultaten vast, de visie op het geheel en het advies dat zij aan de bedrijfsvereniging zal gaan uitbrengen. De belanghebbende krijgt hiervan een afschrift en heeft de mogelijkheid om binnen tien dagen bezwaar aan te tekenen. Het al dan niet gewijzigde advies zal, met de eventuele bezwaren van de belanghebbende, aan de bedrijfsvereniging worden uitgebracht. Slechts als overtuigend is gebleken dat de belanghebbende een reële kandidaat voor werk is, terwijl hij/zij niet aan de slag is gekomen, kan een afschatting volgen. Bijvoorbeeld als hij of zij enige malen pas in een later stadium van de selectieprocedure is afgefallen en navraag bij de werkgevers heeft aangetoond dat de afwijzing niet gegrond was op de handicap. De nieuwe werkwijze zal zonder voorafgaande experimenten landelijk worden ingevoerd.

Ondanks deze nieuwe werkwijze blijven de hoofdlijnen van de argumentatie in dit artikel overeind. Het voorstel van de vak-

beweging, om als norm te nemen het uitgangspunt dat het aan de handicap moet worden geweten als een belanghebbende na herhaald solliciteren geen baan krijgt (de gedragslijn uit 1973), is niet overgenomen. Vergeleken met de experimenten betekenen de nieuwe regels echter, dat er geen sprake meer is van een volledige omkering van de bewijslast. De afschattingspraktijk is aan duidelijker en controleerbare regels gebonden. Criteria, voorwaarden, begeleidingsactiviteiten, inspraak- en beroepsmogelijkheden zijn nauw omschreven en verbeterd. Bezien naar de uitvoeringspraktijk en de consequenties daarvan voor belanghebbenden is de nieuwe werkwijze een stap vooruit.

Aantal personen waarvan advies werd uitgebracht	1972	1973	1974	1975	1976
Totaal ^a					
15-45 jaar	18.371	19.809	22.210	25.120	27.453
45-65 jaar	34.834	37.168	39.102	42.089	42.844
15-65 jaar	53.205	56.977	61.312	67.209	70.297
RRA-groep ^b = 'begeleide' WAO'ers = degenen bij wie arbeidshervatting in de verwachting heeft gelegen en waarbij derhalve reïntegratie-activiteiten werden ont-plooid					
15-45 jaar	5.810	5.622	8.250	11.025	12.825
45-65 jaar	5.871	5.928	7.697	10.670	9.297
15-65 jaar	11.681	11.550	15.947	21.695	22.122
Aantal 'begeleide' WAO'ers die (weer) in arbeidsproces zijn opgenomen					
15-45 jaar	3.518	3.537	4.708	5.375	6.227
45-65 jaar	3.511	3.492	4.544	6.003	5.623
15-65 jaar	7.029	7.029	9.252	11.378	11.490
Aantal 'begeleide' WAO'ers die niet in arbeidsproces zijn opgenomen					
15-45 jaar	2.292	2.085	3.542	5.650	6.598
45-65 jaar	2.360	2.436	3.153	4.667	4.034
15-65 jaar	4.652	4.521	6.695	10.317	10.632
Aantal WAO'ers met resp. < 15%, 15-80%, 80-100% WAO-percentages, nadat zij ondanks 'begeleiding' niet in arbeidsproces zijn opgenomen					
< 15%	804	676	1.083	1.942	2.685
15-80%	1.137	846	1.078	1.896	2.229
80-100%	2.711	2.999	4.534	6.479	5.718

a GMD-verslagen, overzicht F2 (1976 is voorlopig; nog niet gepubliceerd).

b De gegevens over 'begeleiding' werden verzameld via RRA-formulieren (RRA = registratie Reïntegratie Activiteiten). Elk RRA-formulier representeert een geval waarvoor de reïntegratie-activiteiten zijn beëindigd.

Percentage WAO'ers, die na 'begeleid' te zijn (weer) in het arbeidsproces zijn opgenomen t.o.v. van het totaal aantal 'begeleide' WAO'ers (i : f)

1972	1973	1974	1975	1976	Experiment Rotterdam
60%	61,5%	58%	52,8%	51,9%	30% (3% WSW)

Percentage WAO'ers, die na 'begeleid' te zijn niet in het arbeidsproces zijn opgenomen en zijn afgeschat tot minder dan 15% (dus volledig afgevoerd uit de WAO), t.o.v. het totaal aantal 'begeleide' WAO'ers (m : f)

1972	1973	1974	1975	1976	Experiment Rotterdam
6,9%	5,9%	6,8%	9,0%	12,1%	10%

Percentage WAO'ers, ten aanzien van wie, nadat ze 'begeleid' zijn en niet in het arbeidsproces zijn opgenomen, verdiskontering van de werkloosheid heeft plaatsgevonden, t.o.v. het totaal aantal 'begeleide' WAO'ers (o : f)

1972	1973	1974	1975	1976	Experiment Rotterdam
23,2%	26%	28,3%	29,9%	25,9%	10%

Percentage WAO'ers, die na 'begeleid' te zijn niet in het arbeidsproces zijn opgenomen en zijn afgeschat tussen de 15 en 80%, t.o.v. het totaal aantal 'begeleide' WAO'ers (n : f)

1972	1973	1974	1975	1976	Experiment Rotterdam
9,7%	7,3%	6,8%	8,7%	10,8%	43%

Bron:

W.A. Zweekhorst, 'Passende arbeid: knelpunt van de arbeidsongeschiktheidsverzekering', in: *Sociaal Maandblad Arbeid*, december 1977, p. 749