

W5

De complexiteit van de sociale
verzekering

R.W. van Engers, J. Kaandorp,
J. Plomp en G. Veerman

Onder begeleiding van
B. Blindeman, G.H. van Dongen,
J.J. Pool en T.K. Westerduin

Gemeenschappelijk Administratiekantoor
Amsterdam

's-Gravenhage, 1985

VOORWOORD

Een van de knelpunten die zich in toenemende mate in het huidige sociale-zekerheidsstelsel doen voelen, is de complexiteit ervan. De ondoorzichtigheid van de regelgeving en de ingewikkeldheid van de uitvoeringsorganisatie stellen alle betrokkenen - beleidsmakers, uitvoerders, burgers en ondernemingen - voor problemen. In het WRR-rapport Waarborgen voor zekerheid, dat een perspectief op een stabiel stelsel voor langere termijn beoogt te bieden, is aan de bestaande complexiteit een afzonderlijk hoofdstuk gewijd. Achtergrond hiervan was te bezien in hoeverre, zonder andere belangen tekort te doen, in de toekomst een grotere eenvoud bereikbaar zou zijn.

Binnen het sociale-zekerheidsstelsel neemt de uitvoeringsorganisatie een centrale plaats in. Zij moet met inachtneming van de verfijnde wetgeving, waarin beleidslijnen vastgelegd zijn, tot een verantwoorde beslissing in het concrete geval komen, en staat tegelijk in direct contact met de cliënten over wier belangen wordt beslist. De veronderstelling lag hierom voor de hand, dat een instantie als het GAK bij uitstek in staat zou zijn om een overzicht te geven van de aanwijzingen die de hypothese zouden bevestigen dat de (toenemende) complexiteit een goede uitvoering bedreigt.

De studie van Van Engers en Veerman, die als eerste in dit WRR-document is opgenomen, toont de juistheid van beide veronderstellingen aan. De rangschikking van eerder uitgevoerd onderzoek op deelterreinen, aangevuld met eigen materiaal, geeft duidelijk aan dat de uitvoerders hier inderdaad voor problemen worden gesteld. Hierbij blijkt onder meer dat de complexiteit en de hoge wijzigingsfrequentie van de wetgeving hen zowel rechtstreeks treffen, als via de cliënten, die een zwaarder beroep op hen doen. Opvallend is dat voor een toenemende onzekerheid bij de cliënten veel meer indicaties gevonden zijn, dan voor het

optreden van "berekendend gedrag" dat als tweede onderzoeksobject was gegeven.

De als deel II van dit werkdokument opgenomen studie van Kaandorp en Plomp is later toegevoegd aan de voorgaande en heeft vooral een illustratieve functie. Hoewel zij slechts een fractie weergeeft van de regels en gegevens die bij de uitvoering een rol spelen, maakt zij voldoende duidelijk dat de toepassing van de sociale-zekerheids-wetgeving inderdaad gecompliceerd is.

Beide studies, die uiteraard de werknemers-verzekeringen en de AAW centraal stellen, hebben de kennis bij de Raad op dit specifieke terrein vergroot en aldus zijn oordeelsvorming vereenvoudigd. Wij vertrouwen erop dat de hierna volgende onderzoekresultaten ook voor anderen verhelderend kunnen zijn.

Prof.dr. N.H. Douben
Voorzitter van de projectgroep
"Maatschappelijke inkomens-
overdrachten" van de WRR

INHOUDSOPGAVE DEEL I

pag.

Lijst van meest gebruikte afkortingen	6
1. inleiding	
1.1. opdracht	7
1.2. werkwijze en bronnen	11
1.3. achtergrondinformatie	14
2. nieuwe maatschappelijke verschijnselen	
2.1. inleiding	18
2.2. deeltijdwerk	18
2.3. werkende (gehuwde) vrouwen	20
2.4. buitenlandse werknemers	22
2.5. concluderend	24
3. cliënten	
3.1. inleiding	29
3.2. kennis en inzicht	29
3.3. informatieverschaffing door verzekerden	31
3.4. waardering, klachten en agressie	33
3.5. beroepszaken	36
3.6. werkgevers	37
3.7. anticiperend gedrag	39
3.8. concluderend	42
4. verwante organisaties	
4.1. inleiding	45
4.2. sociale Diensten	46
4.3. arbeidsbureaus	47
4.4. GMD	49
4.5. concluderend	50
5. uitvoeringsorganisatie GAK	
5.1. inleiding	52
5.2. korte invoeringstijd	54
5.3. andere gevolgen	55
5.4. complexiteit	58
5.5. organisatie	60
5.6. arbeidsomstandigheden	62
5.7. de wet op de ketenaansprakelijkheid	65
5.8. concluderend	67
Literatuurlijst	69/70

<u>INHOUDSOPGAVE DEEL II</u>	pag.
1. Inleiding	72
1.1. Opdracht en werkwijze	72
1.2. Bronnen	72
1.3. Waarschuwing	73
2. Beslissingsschema's zw, aaw en wao	74
2.1. Toelichting schema zw	75
2.2. Toelichting schema aaw	79
2.3. Toelichting schema wao	83
3. Kring van verzekerden zw	87
4. Definitie "ziekte en gebrek" zw	88
5. Controlevoorschriften zw	94
6. Bepaling grondslag aaw	97
7. Berekening dagloon wao	98
8. Hoofdpunten waarop de uitvoering van de sv-wetten per BV kan verschillen	99
9. Naslagwerken uitvoerende beambten	100
10. Bezoek van GAK-medewerkers aan werkgevers	
11. Bezoek van GAK-medewerkers aan belanghebbenden	

DE COMPLEXITEIT VAN DE SOCIALE VERZEKERING

Deel I: een studie naar indicatoren voor de complexiteit van de sociale verzekering, zoals ervaren op het werkkterrein van het GAK

R.W. van Engers
G. Veerman

Gemeenschappelijk
Administratiekantoor
Amsterdam
februari 1985

Lijst van meest gebruikte afkortingen

aaw : algemene arbeidsongeschiktheidswet
BV : Bedrijfsvereniging
FBV : Federatie van Bedrijfsverenigingen
GAB : Gewestelijk Arbeids Bureau
GAK : Gemeenschappelijke Administratie Kantoor
GMD : Gemeenschappelijke Medische Dienst
rzw : rapporteur ziekwet
sv : sociale verzekering
vg : verzekeringsgeneeskundige
vbvb : voor beroep vatbare beslissing
wsw : wet sociale werkvoorziening
ww : werkloosheidswet
wwv : wet werkloosheidsvoorziening
wao : wet op de arbeidsongeschiktheid
zw : ziekwet.

1. INLEIDING

1.1. opdracht

een onderzoek naar complexiteit

Najaar 1984 kreeg het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid opdracht tot het doen van een onderzoek naar indicatoren omtrent de complexiteit van het huidige sociale verzekeringsstelsel, zoals dat op het werkterrein van het GAK zou kunnen worden aangetoond uit bestaande onderzoeken, interne rapporten, en cijfers. Aan de feitelijke opdrachtverlening, was het nodige overleg voorafgegaan om te komen tot een zinvolle onderlinge afstemming. De formulering van de opdracht luidde als volgt:

"Voor het onderzoek naar een tweetal knelpunten bij de uitvoering van de sociale verzekeringswetten zou de WRR een bijdrage van uw kant zeer op prijs stellen. Het eerste knelpunt betreft de in de loop der jaren sterk toegenomen complexiteit en ondoorzichtigheid van het stelsel. Daarbij maken wij onderscheid in een statisch aspect, -de mate van differentiatie, detaillering en onsamenhangendheid op een bepaald moment- en een dynamisch aspect -het tempo waarin het stelsel op onderdelen wordt uitgebreid, aangepast of gewijzigd. De vraag is nu of de complexiteit en ondoorzichtigheid dusdanige vormen heeft aangenomen dat een verantwoorde uitvoering daardoor mogelijkwerijs in gevaar komt. Aanwijzingen hiervoor zouden onder andere kunnen zijn: hoge uitvoeringskosten, hoge werkdruk bij uitvoeringsorganen, onbegrijpelijkheid van beslissingen van uitvoeringsorganen voor de cliënten, ontbrekend inzicht bij beleidsmakers aangaande de effecten van aanpassingen van het stelsel (recente verlagingen wao).

Het tweede knelpunt betreft de vraag of het stelsel nog wel voldoende is afgestemd op het gedrag en de houding van de burgers van vandaag. Anticiperen de burgers bij de opstelling op de arbeidsmarkt en de samenlevingsvormen die zij kiezen op de criteria die gehanteerd worden bij het toekennen van uitkeringen? Is het stelsel tegen een dergelijke berekenende houding bestand?

De centrale vraag die wij aan u willen voorleggen, is of u op basis van uw ervaringen met de uitvoering van sociale verzekeringen gegevens kunt aanreiken waaruit kan worden afgeleid Of en zo ja, in welke mate bedoelde knelpunten zich voordoen."

Om die vragen te beantwoorden, stelde de WRR voor een onderzoek te doen op grond van bestaand materiaal:

"Een inventarisatie van indicatoren voor bedoelde knelpunten die kunnen worden afgeleid uit reeds verricht en lopend onderzoek betreffende het extern functioneren van het GAK (functioneringsonderzoek, onderzoek relatie GAK - werkgevers, experiment vereenvoudiging uitvoering ww, onderzoek agressie ten opzichte van GAK-functionarissen, onderzoek pro-deo werk tijdens ww-periode, onderzoek waardering sociale zekerheid (COSZ), wao-begeleidingsonderzoek), als in onderzoek betreffende het intern functioneren (organisatieonderzoek, verloop- en verzuimgegevens, uitvoeringskosten, werkbelasting op de kantoren)."

Voor het onderzoek werd tevens gebruik gemaakt van de beschikbare rapporten over in eigen beheer verricht sociaal-wetenschappelijk onderzoek en van interne onderzoeken, rapportages en cijfers. Het bestuur van de Federatie van Bedrijfsverenigingen (FBV) gaf toestemming tot het gebruik maken van onderzoeken uit de FBV-sfeer, zodat de resultaten van het onderzoek zich niet uitsluitend beperken tot de bedrijfsverenigingen (BV'n) die hun administratie hebben opgedragen aan het GAK, maar deels ook de 8 zelf-administrerende BV'n omvat.

Het onderzoek werd gezamenlijk verricht door de afdeling Statistiek en Onderzoek (s en o) en de afdeling organisatie (org) van het GAK. De onderzoeker van de afdeling s en o concentreerde zich op de rapporten over sociaal-wetenschappelijk onderzoek en de organisatie-adviseur verdiepte zich vooral in de interne rapporten, nota's en cijfers.

Een begeleidingscommissie samengesteld van GAK-zijde uit hoofddirecteur Van Dongen, de sectorhoofden Westerduin (org) en Pool (s en o), en organisatieadviseur Blindeman; van WRR-zijde uit professor Douben, en de heren Dekkers, Jansweijer en De Pree. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode november, december 1984.

beperkingen

Het bestuderen van de complexiteit vanuit het GAK (FBV) kader impliceert een aantal beperkingen. Niet de totaliteit van alle sociale verzekerings (sv) wetten was onderwerp van onderzoek, maar de drie voornaamste uitgevoerde wetten: de werkloosheidswet (ww), de ziektewet (zw) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (wao).

Een andere beperking ligt in het onderscheid tussen het GAK en de totaliteit van alle BV'n. Een deel van het hier gepresenteerde materiaal heeft betrekking op alle BV'n (FBV onderzoeken), een deel alleen op het GAK. Van alle werknemers is ongeveer 60-70% via de bij het GAK in administratie zijnde BV'n, verzekerd.

In de tekst wordt steeds duidelijk aangegeven waarvan sprake is. Van de 26 bedrijfsverenigingen hebben er 18 hun uitvoerende taak opgedragen aan het GAK. De andere acht BV'n voeren zelfstandig de aan hun opgedragen taken uit. Dit neemt niet weg dat van veel conclusies, die getrokken worden op grond van GAK-gegevens, aangenomen mag worden dat soortgelijke problematiek zich eveneens voordoet bij de zelfadministrerende BV'n.

Het bleek vrij snel dat uit het beschikbare materiaal veel indicatoren waren af te leiden over de complexiteit, maar dat er weinig uitsluitel kan worden gegeven over de tweede vraag in het kader van het WRR-onderzoek, namelijk die naar het voorkomen van anticiperend gedrag. Alleen in het hoofdstuk over cliënten kon daarop in enkele onderdelen worden ingegaan. Ons onderzoek richt zich daardoor dus vrijwel geheel op de hoofdvraag naar indicatoren van complexiteit.

opmerkingen

Een tweetal punten dient nog vooraf gemeld. Ten eerste zal bij lezing van het rapport blijken dat er meestal sprake is van een -te grote- complexiteit op zichzelf. De vraag naar de mate van toename laat zich uit het beschikbare materiaal, dat immers veelal eenmalige metingen betreft, niet direct beantwoorden. Wel wordt bij het meest recente materiaal, (zie met name hoofdstuk 5) duidelijk dat de toenemende mate van aanvullende wetgeving en wetwijzigingen van de laatste paar jaar, sterk complexiteitsverhogend werkt. Overigens dateren vrijwel alle gebruikte bronnen van na 1980.

Een ander punt is dat met name bij de ziektewet en de aaw/wao een verschijnsel optreedt, dat nadere aandacht verdient. Naast diverse complexiteiten, die vooral optreden t.a.v. de uitkeringshoogte, is er een onzekerheid 'van een andere orde' gelegen in het te verzekeren verschijnsel zelf. Arbeidsongeschiktheid is immers een verschijnsel dat moeilijk in harde criteria te vangen is (wat bijv. veel meer het geval is met werkloosheid of een ouderdomspensioen) We gaan op de 'vaagheid' van het criterium hier niet verder in. Er is daarover elders voldoende gepubliceerd.

Dit houdt in dat bij de beoordeling van (de mate van) arbeidsongeschiktheid er in veel gevallen een marge blijft voor onzekerheid en verschil in oordeel. Met name een deel van de meningen en houdingen van cliënten over hun beoordeling kan daardoor gekleurd zijn. In die gevallen valt het soms moeilijk aan te geven of metingen van hun houding of ervaringen daarop zijn terug te voeren op onzekerheid en verschil in oordeel of op de in dit onderzoek bedoelde complexiteit van de wetgeving. In de betreffende bevindingen zullen we daarnaar terugverwijzen.

1.2. werkwijze en bronnen

werkwijze

Een studie naar indicatoren voor de complexiteit van de sociale verzekeringen, betekent het zoeken van allerlei gegevens, indicatoren, die geacht kunnen worden een aanwijzing te geven voor het in feite te meten verschijnsel: de complexiteit. Op grond van een eerste bestudering van het beschikbare materiaal (zie hieronder) en in overleg met de begeleidingscommissie kwamen wij tot een voorlopige lijst van mogelijke (soorten) indicatoren. Aan de hand daarvan werd het beschikbare materiaal vervolgens zorgvuldig doorgenomen.

Als ordeningsprincipe bij de analyse en de rapportage hebben we daarbij gekozen voor een indeling naar 'cliëntgroepen':, d.w.z. een indeling naar indicatoren omtrent de problemen van uitkeringsgerechtigden, van aanverwante organen (in casu arbeidsbureaus en sociale diensten) en van interne indicatoren in de werkwijze van het GAK. Deze indeling bleek zinvoller dan bv. een indeling naar de verschillende wetten. Het beschikbare materiaal was ook meestal vrij duidelijk langs de lijn van de gekozen indeling te splitsen: onderzoeksrapporten over cliënten en aanverwante organen en interne rapporten en cijfers over het functioneren binnen het GAK.

In de loop van het onderzoek bleek voorts dat sommige knelpunten een wat andere aard hadden: zij kwamen voort uit verschijnselen die bij de inrichting van de sv-wetgeving niet voorzien waren, maar die wel gevolgen hadden voor uitvoering en wetgeving. Zij betreffen de sterke groei van het aantal buitenlandse werknemers, van werkende (gehuwde) vrouwen en van deeltijdarbeid.

bronnen

Alle in aanmerking komende rapporten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht bij het GAK of voor de FBV werden bestudeerd. Daarbij werden eveneens betrokken enkele onderzoeken liggend in dezelfde sfeer doch verricht door derden, zoals het IPM-onderzoek, een onderzoek verricht door een onafhankelijk instituut, in opdracht van het GAK. Tabel 1.1. geeft een overzicht van de belangrijkste gebruikte rapporten.

TABEL 1.1.: OVERZICHT VAN GEBRUIKTE ONDERZOEKSRAPPORTEN

onderzoek	auteur(s)	bijzonderheden
Agressieonderzoek 1980	Petersen	onderzoek onder rzw-en en vg-en naar hun mening en ervaring over agressie van cliënten (n = 98)
Functioneringsonder- zoek ww-aanvragers 1981	IPM	meningen van ww-aanvragers over het GAK en de behande- ling van hun aanvraag. (twee steekproeven n = 330 en n = 99)
Functioneringsonder- zoek arbeidsbureaus en sociale diensten 1981	IPM	meningen van betrokken medewerkers GSD en GAB over het GAK (2 x 30 mede- werkers)
Functioneringsonder- zoek werkgevers 1981	IPM	meningen en ervaringen van werkgevers over het GAK (n = 40)
GAK-krant 1984	Aan de Kerk	onderzoek naar belangstel- ling en waardering voor de GAK-werkgevers informa- tiekraant (n = 179)
Gewerkte dagen eis ww 1982	Kok Verbrugh	onderzoek naar de gevolgen van de verzwaarde referte- eisen ww, voor seizoen- werkers
Communicatieproblemen met buitenlandse werkn. 1980	Van Groenestijn Epker	gesprekken met 51 GAK mede- werkers over communicatie- problemen in de ziektewet
Klachtenbrievenbus 1984	Beukema Van Groenestijn Aan de Kerk	evaluatie-onderzoek naar een experiment met klachten- brievenbussen op GAK-kan- toren
Proef mondelinge melding ww 1984	Jansen	meningen van ww-aanvragers over de proef tot monde- linge melding (n = 295)
Waardering sociale zekerheid 1984	Jacobi Merens-Riedstra	literatuuronderzoek plus een beperkte steekproef (n = 52) als voorstudie i.o.v. de COSZ.
wao-begeleidings- onderzoek.	De Bruin Aan de Kerk Van der Krieke	onderzoek naar begelei- dingsbehoefte van wao-ers (n = 3802)

voor de complete titelbeschrijving van deze rapporten:

Onderzoeksrapporten, die slechts incidenteel zinvolle informatie opleverden, zijn niet in deze lijst opgenomen. Ze staan wel vermeld in de betreffende voetnoten. Ook werden enige Onderzoeken doorgenomen, die in het geheel geen indicatoren opleverden. Deze blijven verder buiten beschouwing.

Tenslotte dient te worden gemeld dat, gezien de zeer korte doorlooptijd van ons project, enkele onderzoeken niet konden worden opgenomen, omdat ze nog niet waren afgerond. Dit waren met name: een verkennend onderzoek bij GAK-medewerkers op het districts-kantoor Tilburg naar hun meningen en ervaringen over de druk die tegenwoordig op de sociale verzekeringen staat, en een onderzoek naar het beleid bij het toestaan van 'pro deo' werkzaamheden door ww-ers. Uit contacten met de onderzoekers van die projecten bleek overigens wel dat ook deze onderzoeken nog indicatoren zouden opleveren die het beeld geschetst in dit rapport versterken.

Inzicht omtrent interne knelpunten en indicatoren binnen het GAK werd verkregen uit een aantal bronnen. Naast de onderzoeksrapporten, werden gebruikt: (a) een aantal interne studies, die vrijwel alle verricht werden naar aanleiding van organisatorische vraagstukken, (b) beperkt eigen onderzoek dat zich vooral richtte op het verzamelen van cijfermateriaal, en (c) een aantal gesprekken met medewerkers van de uitvoerende dienst. Men zie hoofdstuk 5 voor verdere vermeldingen.

1.3. achtergrondinformatie

Voor een goed begrip van de inhoud van dit rapport is het nodig de grote lijn van de betreffende wetgeving en enkele hoofdpunten van de uitvoering te overzien. Daartoe geven wij in deze paragraaf een kort overzicht.

werkloosheidswet (ww)

De werkloosheidswet (ww) verzekert de werknemer (beneden 65 jaar) tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid, die ontstaat buiten zijn schuld (onvrijwillige werkloosheid). Om een ww-uitkering te kunnen krijgen moet men in het jaar voorafgaande aan de werkloosheid op tenminste 130 dagen hebben gewerkt. Voor part-timers geldt een dageneis van 26 maal het aantal gemiddeld per week gewerkte dagen met een minimum van 65. Voor seizoenarbeiders en musici en artiesten geldt een speciale dageneis. De uitkering bedraagt 80% van het dagloon.*

Een werknemer die werkloos wordt dient zich in te schrijven bij het Gewestelijke Arbeidsbureau (GAB). Daar worden hem/haar ook de formulieren uitgereikt voor het doen van een ww of wwv aanvraag. De ww-uitkering wordt vervolgens aangevraagd bij de bedrijfsvereniging. Bij het GAK werd de aanvraag veelal schriftelijk gedaan. Na een experimentele periode, is het GAK thans overgegaan op een mondelinge aanvraagprocedure.

wet werkloosheidsvoorziening (wwv)

De werknemer, die geen aanspraak kan maken op uitkering ingevolge de ww kan een uitkering aanvragen ingevolge de Wet Werkloosheidsvoorziening (wwv). Hetzelfde geldt voor degene die is uitgetrokken voor de ww. De uitkering ingevolge deze wet bedraagt 75% van het dagloon.*) De uitkering wordt i.h.a. gedurende ten hoogste twee jaren verleend, voor beneden 23-jarigen over ten hoogste één jaar. Bij voortdurende werkloosheid kan aanspraak worden gemaakt op uitkering ingevolge de Rijks-groepsregeling werkloze werknemers (rww), die eveneens door de gemeenten wordt uitgevoerd.

*) Per 1 januari 1985 zijn de uitkeringspercentages als volgt vastgesteld: ww 70%, wwv 70%, wao max. 70%.

De Wet Werkloosheidsvoorziening treedt dus op na het bereiken van de maximum termijn in de ww, of direct bij intreden van de werkloosheid, wanneer niet voldaan is aan de voorwaarden voor de ww. Dit treedt vooral op als de werkloosheid te wijten is aan eigen toedoen, de zgn. niet-onvrijwillig werklozen. De wwv wordt uitgevoerd door de gemeenten resp. de sociale diensten.

ziektewet (zw)

Deze wet verzekert de werknemers beneden de leeftijd van 65 jaar tegen loonderving als gevolg van ziekte, ongevallen en gebreken. De verzekering geeft rechten gedurende ten hoogste 52 weken. Wettelijk bedraagt de uitkering 80% van het dagloon. De wet kent twee wachtdagen. De uitkering eindigt op de eerste dag van de maand waarin men 65 jaar wordt. De bedrijfsverenigingen kunnen de uitkeringen op een hoger percentage vaststellen en geen of minder dan twee wachtdagen in aanmerking nemen. Dit is in de praktijk meestal het geval.

De uitvoering door het GAK op het gebied van controle en begeleiding bestaat met name uit een bezoek door de rapporteur ziektewet (rzw) kort na de ziekmeldingen en uit overleg tussen rzw en verzekeringsgeneeskundige (vg). Bij een wat langere ziekteduur kan de vg de betrokkenen oproepen voor zijn spreekuur (of thuis bezoeken). Wanneer het er naar gaat uitzien dat de ziekte zou kunnen overgaan in langdurige arbeidsongeschiktheid wordt overleg gepleegd met de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). Bij de zelfadministrerende bedrijfsverenigingen, zijn de controlesystemen in grote lijnen vergelijkbaar.

algemene arbeidsongeschiktheidswet (aaw) en de wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (wao)

De Algemene Arbeidsongeschiktheidswet geeft recht op uitkering aan ingezetenen vanaf 18 jaar die in het jaar voorafgaande aan het intreden van de arbeidsongeschiktheid inkomen hebben verworven uit of in verband met arbeid in het bedrijfs- of beroepsleven (deze voorwaarde geldt niet voor jeugdgehandicapten) en die na 52 weken arbeidsongeschiktheid nog voor ten minste 25% arbeidsongeschikt zijn. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de mate van arbeidsongeschiktheid en gebaseerd op vaste grondslagen.

De uitkering eindigt in ieder geval op de eerste dag van de maand waarin men 65 jaar wordt. De aaw biedt verder de mogelijkheid om gehandicapten in aanmerking te doen komen voor: voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid (zgn. werkvoorzieningen); genees- en heelkundige voorzieningen, alsmede voorzieningen ter verbetering van de levensomstandigheden.

De Wet op Arbeidsongeschiktheidsverzekering geeft recht op uitkering aan verzekerden die na 52 weken arbeidsongeschiktheid nog voor tenminste 15% arbeidsongeschikt zijn. Meestal bestaat in de 52 weken recht op ziekengeld. De hoogte van de wao-uitkering is afhankelijk van het loon en van de mate van arbeidsongeschiktheid. Bij volledige arbeidsongeschiktheid komt de uitkering neer op 80% van het loon.*)

Voor ex-werknemers treden de aaw en wao gelijktijdig op. De basis van de uitkering wordt betaald vanuit de aaw, de top door de wao. We zullen daarom spreken van aaw/wao. De aaw/wao wordt uitgevoerd door de bedrijfsverenigingen. Deze worden geadviseerd door de GMD. Dit geldt voor alle bedrijfsverenigingen, ook de zelfadministrerende. De adviezen van de GMD worden opgesteld door een team bestaande uit een vg, een arbeidskundige en een wetstechnische deskundige.

*) Zie noot blz. 15.

2. NIEUWE MAATSCHAPPELIJKE VERSCHIJNSELEN

2.1. inleiding

De groei van deeltijdarbeid, een sterke toename van de aantallen werkende gehuwde vrouwen en de aanwezigheid van grote aantallen buitenlandse werknemers, zijn de laatste decennia duidelijk opgetreden. Deze verschijnselen waren niet voorzien bij de inrichting van het sv-stelsel.

Deze situatie brengt problemen en knelpunten met zich mee in de sv-sfeer: rechtsongelijkheden, onzekerheden, extra werkbelasting en onvoorspelbaarheden. In die situatie ontstaat voorts een toenemende vraag om wet- en regelgeving op allerlei onderdelen aan te passen of te verfijnen, hetgeen de complexiteit van het stelsel weer verder doet toenemen.

2.2. deeltijdwerk

In het laatste decennium is er een sterke groei geweest van het aantal deeltijdwerkers. In 1983 werkten bijna 800.000 werknemers in deeltijdbanen(1). De huidige sociale wetgeving is vrijwel uitsluitend ingericht op voltijdwerk. Daardoor is er op een aantal punten sprake van enige rechts- en zekerheidsongelijkheid tussen deel- en voltijdwerkers, als onbedoeld gevolg van de werking van de regelgeving. Ook is in een aantal gevallen sprake van "speelruimte" ten aanzien van de premiebetaling.

Een recent onderzoeksrapport van de Federatie van Bedrijfsverenigingen geeft een overzicht van de knelpunten(2). Dit rapport beschrijft in ruim 200 bladzijden een groot aantal verschillen in rechten en plichten van deeltijdwerkers ten opzichte van voltijdwerkers op het gebied van verzekeringsplicht, premieberekening, kans op uitkering en uitkeringshoogte in de ww, zw en aaw/wao.

Deze juridische materie is uitermate ingewikkeld en laat zich slecht samenvatten tot enkele hoofdpunten. Zelfs in de samenvatting van het rapport noemen de opstellers niet minder dan 46 conclusies. Hieronder noemen we toch een aantal belangrijke punten, doch de keuze is, in dit geval noodzakelijkerwijs, enigszins arbitrair(3).

- er kunnen verschillen ontstaan in premieheffing wao doordat de premie en de franchise (de premievrije voet) worden berekend op basis van het gemiddeld per dag verdiende loon. Daardoor kan een deeltijdwerker een relatief lagere premie betalen, indien hij/zij de arbeid over zoveel mogelijk dagen spreidt.
- daarbij spelen voor de werkgever en werknemer verschillende belangen, en is het werkelijke arbeidspatroon moeilijk of niet te controleren.
- als een deeltijdwerker niet per maand, maar per dag wordt betaald, ontstaan er moeilijkheden bij de dagloonvaststelling.
- het uitkeringssysteem - zw kan in bepaalde gevallen tot gevolg hebben dat de uitkering van het ziekengeld niet Overeenstemt met de reële loonderving.
- bij de wao is het zo dat in het algemeen geen verdiscontering van werkloosheid plaatsvindt voor arbeid van minder dan 20 uur per week.
- de deeltijdwerker zal in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse in de wao worden ingedeeld, omdat in het algemeen voor de resterende arbeidscapaciteit het loon van een 40 urige werkweek zal worden gerekend.
- voor de ww, wijzen de onderzoekers erop dat er verschillen in wetstoepassing geconstateerd kunnen worden tussen de deeltijdwerker en voltijdwerkers.
- de (gewerkte) dagen eis is voor deeltijdwerkers niet onverdeeld gunstig; de minimum gewerkte dagen eis van 65 dagen kan door een deeltijdwerker van een dag per week zelfs nooit gehaald worden.
- er bestaat een uitgebreide jurisprudentie over deeltijdarbeid en het begrip 'werkloosheid'.
- voor deeltijdwerkers die twee (of meer) banen hebben noemt het rapport een groot aantal duidelijke verschillen, zowel wat betreft de premies als de rechten.

Een tweede serie van verschijnselen als gevolg van het optreden van deeltijdarbeid, is het niet aansluiten en moeilijk interpreteerbaar worden van cijferstromen en statistische gegevens. De gebruikelijke telbases van mensjaren, mankracht, personeelssterkte e.d. zijn moeilijk kloppend te maken bij het optreden van belangrijke aantallen deeltijdwerkers. Veelal blijven eventuele onzuiverheden tot dusverre zelfs onzichtbaar, omdat er nog geen of slechts geringe pogingen zijn ondernomen tot bijstelling. Een gevolg daarvan kan zijn dat prognoses en trendberekeningen een toegevoegde onbetrouwbaarheid krijgen. Dat betekent moeilijkheden en onzekerheden bij de beleidsvaststelling. Het probleem van de mogelijke vertekening door deeltijdwerkers wordt thans bijvoorbeeld concreet gezien in een studie door het CCOZ over de mogelijke betekenis van dit verschijnsel voor de ziekteverzuimstatistiek(4).

2.3. werkende (gehuwde) vrouwen

Het aantal werkende gehuwde vrouwen in ons arbeidsbestel is in snel tempo aanmerkelijk toegenomen. In 1971 werkte slechts 17% van de gehuwde vrouwen, in 1981 was dit reeds 33%. Terwijl van alle vrouwen (boven de 15) in 1981 38% een plaats op de arbeidsmarkt had(5).

Bekend is dat er in ons huidige sv-stelsel enkele juridische ongelijkheden optreden tussen mannen en vrouwen: de rechten in de aaw, de intrede in de aow en de uitsluiting van gehuwde vrouwen, zijnde niet kostwinner, van de wwv. Dit laatste punt is thans in bestuurlijke discussie. Over deze punten is elders voldoende geschreven.

We volstaan daarom in deze rapportage met de vaststelling dat zulke ongelijkheden bestaan -en tot de nodige discussie leiden. Daarnaast gaan we kort nader in op een tweetal indicaties die we ontmoeten in de bestudeerde onderzoeksliteratuur: de moeilijke kwantitatieve voorspelbaarheid van een eventuele gelijktrekking in de wwv en mogelijke discriminatie van de vrouw in de aaw/wao.

In de huidige statistische gegevensstromen van het GAK en de meeste bedrijfsverenigingen kan het kenmerk gehuwde vrouw, niet kostwinner, niet als zodanig herkend worden v.w.b. de ww.

Dit impliceert dat er een betrekkelijke mate van onvoorspelbaarheid is, wanneer het gaat om de gevolgen van een wetswijziging op dit punt.

In 1979 werd door middel van een klein statistisch onderzoek het aandeel gehuwde, niet kostwinnende vrouwen in de uitstroom ww met enige moeite bepaald; dit was toen 24%(6).

Naast de hierboven genoemde discussie over directe ongelijke behandeling van de (gehuwde) vrouw in de sociale verzekering, is er sprake op een aantal punten van indirecte discriminatie en van discriminatie in inhoudelijke zin of qua persoonlijke bejegening in een (groot?) aantal individuele gevallen. De discussie hierover concentreert zich op de aaw/wao. Klachten van de georganiseerde vrouwenbeweging, een klachtenboek van de ombudsvrouw, en een recente voorstudie van de SVR geven hierover nadere informatie(7).

Indirecte discriminatie in de aaw/wao is aan te geven op de volgende punten(8):

- de minimum inkomensgrens in de aaw betekent een ongunstige positie voor seizoenwerkers, deeltijdwerkers en dergelijke. Juist vrouwen zijn daarbij oververtegenwoordigd.
- de verschillende "grondslagen" voor de aaw-uitkering vormen een vrij ingewikkelde materie. Korte tijdshalve kunnen we stellen dat zij werken als een soort kostwinnersbepaling, waardoor de hoogte van de aaw af kan hangen van het inkomen van de partner.

Ook hier worden gehuwde vrouwen het vaakst getroffen.

- het laten vervallen van de minimumdagloongarantie treft vooral deeltijdwerkers en niet-kostwinners.

Uit aaw/wao-cijfers blijkt, dat vrouwen bij toetreding en bij herbeoordeling vaker in een lagere arbeidsongeschiktheidsklasse worden ingedeeld(9). Het gevolg is dat zij een lagere uitkering krijgen of geen uitkering. Dit verschijnsel treedt het sterkst op bij de gehuwde vrouw(10).

Voorlopige analyses hebben nog niet kunnen verduidelijken of dit berust op een (onschuldige) onderliggende variabele -als bijvoorbeeld leeftijd of beroepsgroep- of dat hieruit toch directe of indirecte discriminatie moet worden aangenomen. Nader onderzoek hieromtrent is op dit moment nog in uitvoering(11)

Tenslotte zijn er uit het klachtenboek van de ombudsvrouw en uit analyses van beroepszaken talrijke voorbeelden bekend van discriminerende besluiten of bejegeningen(12). Vooralsnog is het -zonder nader onderzoek- nog niet verantwoord hieruit conclusies te trekken over de mate waarin e.e.a. voorkomt of bijvoorbeeld de vraag te beantwoorden of zulks sterker voorkomt dan bij mannen. Wel zijn de voorbeelden vaak illustratief voor de ruime onzekerheidsmarges in deze materie (zie inleiding).

2.4. buitenlandse werknemers

Het aantal legale buitenlandse werknemers in ons land is ongeveer 100.000 (1981)(13). Dit aantal betreft de zogenaamde mediterrane arbeidskrachten, vroeger ook wel bekend als werknemers uit de wervingslanden. Twee groepen springen eruit: Turken ruim 40.000 en Marokkanen, bijna 30.000(14). Andere nationaliteiten zijn in relatief kleine aantallen aanwezig. Het is dan ook gebruikelijk om bij beleidsvorming en onderzoek zich te concentreren op beide genoemde groepen.

Daarnaast moet ook gedacht worden aan ca 24.000.

(GAK bestand) wao-(verdrags)gevallen, waarvan ruim de helft met behoud van uitkering in het buitenland woont.

De controle, de medische en arbeidskundige (her)beoordeling en in het kader van wao-verdragsgevallen het vaststellen van de hoogte van de uitkering is een op zich zelf staande complexe problematiek.

Niet alleen het aantal buitenlanders is in de afgelopen twintig jaar sterk toegenomen, ook het karakter van hun aanwezigheid - of althans de visies daarop, is sterk veranderd. In plaats van een tijdelijke aanwezigheid van veelal alleenkomende mannen, voor een beperkt aantal jaren, wordt thans gerekend met een min Of meer duurzaam verblijf.

Een tweetal vraagstukken in de sv-sfeer dat samenhangt met de aanwezigheid van buitenlandse werknemers willen wij hier bezien: de hoogte van het ziekteverzuim, en het verzuim tijdens de vakantie in het moederland.

Het ziekteverzuim van buitenlandse werknemers is duidelijk hoger dan het gemiddelde Nederlandse verzuim.(15)

Analyse van verzuimcijfers over het verzuim van buitenlandse werknemers en Nederlanders in vergelijkbare werkomstandigheden toonde daarbij aan dat ook onder gelijke werkomstandigheden het verzuim van buitenlandse werknemers hoger is.(17) Met andere woorden: hoewel het hogere verzuim deels verklaard kan worden door het gegeven dat buitenlandse werknemers in sterke mate werken in de zwaardere en minder gekwalificeerde beroepen, is er daarnaast ook een eigen component, die bijdraagt tot een hoger verzuim. De onderzoeker geeft de verklaring daartoe met name in mentale belasting, de huisvestings situatie en problemen van cultuurverschillen in contacten met de gezondheidszorg (18).

Een onderzoek onder vg'n en rapporteurs van het GAK toonde aan dat het merendeel van deze functionarissen van mening was dat het controleren van buitenlandse werknemers duidelijk meer tijd kostte. En wel vaak twee of drie keer meer dan een gemiddelde "Nederlandse" melding(19).

Beide gegevens leiden o.i. tot een toegevoegde werkdruk voor de sv-organen (en dat kan in bepaalde stadsdelen en regio's vrij sterk zijn), en tot een zekere extra druk op de uitkeringen. Beide zijn relatief geringe verschijnselen, gezien de totale verhouding tussen het aantal allochtone en autochtone werknemers. Misschien daardoor zijn deze problemen tot dusverre alleen impliciet meegenomen bij prognoses of bij mankracht-planning, of bij de relatieve hoogte van de uitvoeringskosten.

Een onderzoek naar het ziekteverzuim van Marokkaanse werknemers tijdens hun vakantie in Marokko, toonde aan dat waarschijnlijk ongeveer een op de drie vakantiegangers zich ziek meldt, terwijl de gemiddelde ziekteduur rond de zeven weken ligt(20). Daarnaast blijkt dat de toezending van gegevens door de Marokkaanse sv-organen (de CNSS) veelal enige maanden in beslag neemt(21). Beide zijn onvoorziene verschijnselen in de opbouw van het sv-stelsel; en eveneens verschijnselen die wellicht in relatieve omvang gering van gewicht zijn, maar die niettemin een extra druk betekenen voor de uitvoering.

Overigens is uit een klein intern onderzoek bekend dat het verschijnsel van ziekte tijdens vakantie ook bij Turkse werknemers duidelijk optreedt, zij het minder sterk dan bij Marokkanen(22).

2.5. concluderend

Het optreden, cq. toenemen van maatschappelijke verschijnselen, die bij de opbouw van het sv-stelsel niet waren voorzien, heeft een aantal consequenties die direct of indirect sterk bijdragen tot de complexiteit van dat stelsel.

Indirecte effecten vinden we in ongelijkheden en onzekerheden die optreden ten aanzien van het verzekerd zijn, de premiebetaling en de toegang tot en hoogte van de uitkeringen. Dit leidt tot extra werk voor de uitvoeringsorganen en tot aanvullende frustraties en ontevredenheid bij de verzekerden. De daaruit ontstane druk kan aanleiding zijn tot beleidsdiscussies, beroepszaken, artikelen in de vak- en belangenpers en onderzoeken. Een en ander zet een druk op de sv-wetgevers, uitvoerders en beroepsrechters om door aanvullende wet- en regelgeving zaken scherper, gelijkjer of duidelijker te stellen.

Directe effecten nemen dezelfde vorm aan. Door het achterliggende streven naar redelijke gelijkheid van sv-verzekerden van belangengroepen, beleidsmakers en sv-organen ontstaat voortdurend nieuwe jurisprudentie en aanvullende regelgeving, teneinde allerlei onvoorziene verschijnselen met eigenschappen die slecht aansluiten op het bestaande stelsel, te kunnen hanteren.

Dit gebeurt in aanvulling op het bestaande stelsel en daardoor altijd in de vorm van verdere, nadere, bepalingen. Deze aanvullingen op het bestaande stelsel werken sterk complexiteit verhogend.

Een tweede soort gevolgen voor het optreden van bedoelde verschijnselen, heeft niet direct betrekking op de complexiteit van het stelsel in juridische zin, maar wel op de complexiteit in termen van overzichtelijkheid, voorspelbaarheid en bestuurbaarheid. Doordat inhoudelijk de verzekerde populatie, subpopulaties omvat met zeer specifieke eigenschappen, (zoals met name deeltijdwerkers) worden statistische, en inhoudelijke overzichten van de cijfermatige ontwikkeling 'onbetrouwbaar', soms misleidend en in elk geval moeilijk interpreteerbaar. Dit betekent dat analyse, prognose en bestuurbaarheid afnemen.

Een derde soort gevolgen zien we daar, waar door het wonen of vakantie houden van 'Nederlandse' verzekerden - of uitkeringsgerechtigden in het buitenland, gegevens moeilijk verkrijgbaar worden aanvullende verdragen met andere staten noodzakelijk worden en een deel van de uitvoering moet worden verricht in samenwerking met buitenlandse sv-organen. We zien dit, naast de ziektewet, ook sterk optreden bij de aaw/wao. In dit opzicht bestaat thans het totale Nederlandse stelsel niet meer uit 26 BV'n als uitvoerders, maar uit de Nederlandse organen, plus x buitenlandse organen. Zij het, uiteraard dat dit in de praktijk slechts voor een klein deel van de verzekerden optreedt.

Tenslotte, leiden bedoelde verschijnselen op vele punten tot een toenemende werkdruk op de uitvoerders van de sv, direct bij de gevalsbehandeling, en indirect, daar waar aanvullende regels in acht moeten worden genomen.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 2

1. Statistisch zakboek 1984, CBS, Den Haag, blz 125
2. Deeltijdarbeid en Arbeidstijdverkorting; juridische aspecten in het kader van de zw, wao, aaw en ww; werkgroep Onderzoek Deeltijdarbeid en Arbeidstijdverkorting, Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1984.
3. Ibid., uit blz. 197 - 205
4. Onderzoek in uitvoering: B. Vrijhof, Het ziekteverzuim van parttimers; CCOZ, Amsterdam
5. Sociale Atlas van de vrouw 1983; (Corinne Oudijk) Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 1983, blz. 1
6. Verslag van het onderzoek ww-uitstroom t.b.v. Sociale Zaken; (Hans van Ginkel), voor de Federatie van Bedrijfsverenigingen, GAK, september 1980
7. zie: P.C. Hermans en M. Herweyver; "De positie van de vrouw in de arbeidsongeschiktheidsverzekering"; in: Gids voor personeelsbeleid, juni 84 84-6.
Klachtenboek vrouwen in wao/aaw; Landelijke Stichting Ombudsvrouw, z.p. z.j. (plm. 1981) (Den Haag)
8. Hermans en Herweyver, op. cit., blz. 7
9. Klachten van vrouwen in de aaw/wao; interimrapport; SVR, Zoetermeer, 1984. blz. 5
10. Ibid., blz. 6
11. Onderzoek in uitvoering: Vrouwen in de wao; M. Kroesbergen, J. Harmsen, M. van Groenestijn, H. Bruinsma, GMD, Amsterdam (1985).
12. Klachtenboek vrouwen in wao/aaw, op. cit. en A.H.G.M. Spithoven en S.H. Schmidt, veertig dossiers van arbeidsongeschikten doorgelicht, in: Sociaal Maandblad Arbeid, juli 1984, 39e jaargang, nr. 6, blz. 443 e.v.
13. Statistisch Zakboek 1984, Den Haag. CBS, blz. 123
14. Ibid., blz. 123

15. Ziekteverzuim 1977-1979; enkele cijfers uit het registratiesysteem van de stichting CCOZ; (H. Kruidenier), CCOZ, Amsterdam 1980. blz.11.
16. G.J. Jansen, Ziekteverzuim van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse werknemers in overeenkomende werksituaties, eindverslag van eens onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Federatie van Bedrijfsverenigingen; Amsterdam, GAK (S en O rapporten, nr. 38), 1983.
17. Ibid., blz. 8 ev.
18. Van Groenestijn en Epker, Kommunicatieproblemen van GAK-medewerkers in contacten met buitenlandse werknemers; Amsterdam, GAK, 1980
19. P.A.M. Poelstra en H. Verbrugh, Verslag van een onderzoek naar het ziekteverzuim van Marokkaanse werknemers tijdens hun verblijf in Marokko; Amsterdam, GAK, 1983.
20. Ibid., blz. 21 (tabel)
21. Le resultat d'un sondage consistant dans l'examen de tous les rapports medicaux turques, marocains et espagnols, recus pendant la periode du 13 aout au 13 septembre 1979 (dr. Croes), intern rapport GAK, 1979.

3. CLIENTEN

3.1. inleiding

In dit hoofdstuk concentreren wij ons in hoofdzaak op de verzekerden en uitkeringsgerechtigden. Daarnaast gaan we in paragraaf 3.6. kort in op de -bescheiden- indicatoren die we vonden omtrent werkgevers.

De algemene verwachtingen waren dat de grote en toenemende mate van complexiteit en ondoorzichtigheid van het sv-stelsel bij verzekerden kunnen leiden tot een aantal gevolgen: het niet kennen en het niet overzien van het stelsel, en van de specifieke regelingen waarbij zij zijn betrokken. Het mede daardoor vaak nodig hebben van hulp en toelichting van anderen (binnen en buiten het stelsel), ontevredenheid met genomen beslissingen en procedures. Wellicht ook het indienen van klachten en bezwaren of het uiten van agressie.

Wij zijn scores en metingen omtrent de bovenstaande verwachtingen nagegaan aan de hand van clientonderzoeken van het GAK en van enkele meer specifieke onderzoeken, die mede betrekking hebben op cliënten.

3.2. kennis en inzicht

Kennis en inzicht van verzekerden c.q. van het algemeen publiek omtrent de sv-wetgeving en uitvoering is zeer gering. In een recent onderzoek wordt een overzicht gegeven van bevindingen uit de Nederlandse onderzoeksliteratuur over deze materie. De onderzoekers melden hierover(1):

- " - In het opinie-onderzoek bij 302 Nederlanders, de "grenzen aan solidariteit" (NSS 1976) is nagegaan welke sociale verzekeringen en voorzieningen mensen spontaan wisten te noemen. Gemiddeld meldde men een viertal verzekeringen en voorzieningen.
- In onderzoek naar de wijze waarop vrouwen werkloosheid beleven wordt geconcludeerd dat het voor vele vrouwen onduidelijk is krachtens welke regelingen zij een uitkering ontvangen (v.d. Linde, 1979).

- Uit het GAK-functioneringsonderzoek (GAK, 1982) onder ww-aanvragers blijkt niet alleen dat verstrekte schriftelijke voorlichting te beperkt is qua informatiewaarde, maar ook nog dat deze beperkte informatie slechts ten dele of zelfs in het geheel niet wordt gelezen of begrepen.
- Uit onderzoek onder arbeidsongeschikten (Merens-Riedstra, 1975) blijkt dat veel respondenten niet goed wisten wat de instanties waar ze mee te maken hebben eigenlijk zijn en doen en waar de mensen met wie ze contact hebben gehad bij horen. Een veel voorkomende onduidelijkheid was het onderscheid tussen het GAK enerzijds en de GMD anderzijds."

Soortgelijke bevindingen treffen we aan in het onderzoek omtrent waardering van de sociale zekerheid dat werd uitgevoerd door de Universiteit van Leiden. Hoewel hun steekproef vrij klein en plaatselijk is, blijkt ook hier zowel uit een serie open interviews als uit een gesloten enquête dat de helft van de respondenten de sv onoverzichtelijk vindt en men bijvoorbeeld slechts ongeveer vijf wetten zelf kan opnoemen(2). Gezien de overeenstemming met wat uit andere onderzoeken bekend is, zijn deze resultaten toch wel mede onderbouwend voor de stelling dat cliënten in het algemeen een gebrekkige kennis hebben van de sociale verzekering.

Het probleem van gebrekkige kennis bij cliënten wordt nog versterkt, wanneer we zien dat dit ook geldt voor aanvragers en gerechtigden van sv-uitkeringen. Bij hen zou immers in sterkere mate verwacht moeten worden dat ze op hoofdzaken voldoende inzicht hebben.

Wij zien dit al enigszins in het Leidse onderzoek omdat daarin werklozen en arbeidsongeschikten sterk waren vertegenwoordigd(3).

Ww-gerechtigden blijken een grote informatiebehoefte te hebben over de ww. In een recent intern onderzoek naar aanleiding van een proef met een ander meldingssysteem voor ww-aanvragers, vinden we hoge percentages aanvragers die problemen hebben met een of meer hoofdpunten van de aanvraag(4). Hoofdpunten waren in dit onderzoek zaken zoals de vraag wanneer iemand recht heeft op ww, de hoogte van de uitkering en de rechten en plichten van de uitkeringsgerechtigde(5).

Dit is des te opvallender omdat in beide onderzoeken zo'n 40 tot 50% van de betrokkenen al eerder een periode in de ww heeft gezeten en dus uit eigen ervaring daar meer kennis van zal hebben opgedaan(6). Zelfs na de mondelinge melding, die expliciet is bedoeld om vragen te kunnen beantwoorden, blijken veel klanten in de daarna thuis gehouden enquête diverse hoofdzaken niet te begrijpen of te kennen: het percentage cliënten dat "slecht" of "matig" op de hoogte is van de verschillende hoofdzaken beloopt nog steeds 40 a 50 %(7). Tenslotte zien we in aansluiting hierop, dat zowel bij de arbeidsbureaus als bij de sociale diensten, cliënten vaak vragen om nadere informatie over de ww (zie hierover hoofdstuk 4).

Verzekerden doen steeds vaker een beroep op allerhande hulpverleners (formele en informele) teneinde van hen klaarheid te krijgen over sv-kwesties. In enkele onderzoeken zijn hierover gegevens te vinden. Het IPM-onderzoek stelt: "ongeveer een derde van de ondervraagden heeft moeilijkheden gehad met het invullen van de ww-aanvraag". "Hulp wordt verkregen bij het arbeidsbureau, de vakbond, het GAK zelf en bij familie, vrienden of kennissen"(8).

Deze gegevens worden aangevuld door het feit dat de bij de uitvoering betrokken medewerkers van het GAK de stellige indruk bestaat dat aanvragers in toenemende mate verschijnen in het gezelschap van hulpverleners, of zich door hen laten vertegenwoordigen(9).

3.3. informatieverschaffing door verzekerde

Wanneer een verzekerde een aanvraag indient, dan dient noodzakelijkerwijs een aantal gegevens van hem of haar te worden verkregen. Wanneer nu de complexiteit van de sv te groot wordt, dan bestaat de mogelijkheid dat betrokkenen zulke gegevens niet of slechts met moeite kunnen leveren.

Aanwijzingen uit onderzoeken zijn aanwezig. Deze duiden erop dat in vele gevallen het invullen van of het doen van een aanvraag gepaard gaat met onvoldoende informatie vanuit de client. Zo bleek bij de proef mondelinge melding ww, deze mede nodig te zijn, omdat een groot deel van de schriftelijke aanvragen onvoldoende gegevens bevatte(10); met name gegevens over loon en arbeidsverleden(11). Zelfs bij een mondelinge melding blijkt in @@n op de twee a drie gevallen een tweede afspraak wenselijk(12).

In een wao-clientenonderzoek bleek dat ruim 50% van de betrokkenen "moeite" had gehad met een of meer hoofdpunten van de aanvraag(12).

Een probleem bij de interpretatie van deze bevindingen is, dat de mogelijkheid open staat, dat niet de intrinsieke moeilijkheden van de wet en regelgeving, maar de opstelling en vormgeving van formulieren schuld is aan deze moeilijkheden. Zonder nader onderzoek naar de leesbaarheid en begrijpelijkheid van zulke formulieren, valt dit niet uit te sluiten. Puur rationeel valt echter te stellen, dat het - indien de wetgeving zeer eenvoudig zou zijn - in elk geval Onaannemelijk is, dat men op grond daarvan uberhaupt een (te) ingewikkeld formulier zou kunnen opstellen. Tevens kan een aanwijzing dat zulks niet de hoofdrol speelt, gevonden worden in de relatieve tevredenheid van klanten over het GAK en in het gegeven dat bij een recent klachtenonderzoek formulieren als zodanig geheel niet genoemd worden.

3.4. waardering, klachten en agressie

Waardering, klachten en uitingen van agressie zijn moeilijk te meten en nog moeilijker is het om de relatieve betekenis van dergelijke metingen aan te geven. Wij zullen desondanks trachten een beeld te schetsen.

Algemene opinies, rapportcijfers en scores op verschillende schalen, zijn vrij uitgebreid gemeten bij een representatieve steekproef van ww-uitkeringsgerechtigden. In het algemeen waren de gegeven rapportcijfers gunstig (zessen en zevens) en scoorde het GAK sterk positief op diverse schalen(13). De moeilijkheid is echter zoals we reeds stelden, daarvan de betekenis vast te stellen.

We geven daarom geen uitgebreid overzicht van de bedoelde bevindingen, maar beperken ons tot een onderdeel waarin enkele vergelijkingen van de GAK-scores met de scores voor bureaucratien in het algemeen en met enkele soortgelijke (overheids-)instanties werden gemaakt. Daartoe hadden de onderzoekers schaalvragen opgenomen die reeds in andere onderzoeken waren toegepast. Het GAK blijkt bij beschouwing van de verschillende schaal-scores, positief af te steken bij de vergeleken organen(14).

"In vergelijking met andere studies (onder andere Huismans, Filet) blijkt de houding van de ww-aanvragers tegenover het GAK als organisatie relatief positiever te zijn dan bijvoorbeeld de gemiddelde Nederlander oordeelt over de overheid respectievelijk diensten van de overheid. Het GAK wordt met name gunstiger beoordeeld op punten als snel, efficiënt, goed bekend en dergelijke. In totaal blijkt een relatief grotere groep het GAK positief te beoordelen in vergelijking met het oordeel over de overheid respectievelijk diensten van de overheid (58% respectievelijk 50%)."

Aanvullende aanduidingen vinden we bij het onderzoek naar de proef mondelinge melding. 80% van de ondervraagden geeft uitsluitend positieve uitspraken bij de vraag over de manier van behandeling door het GAK(15).

klachten

Ontvangt het GAK veel klachten ? En geeft de inhoud van die klachten ons nader inzicht in het probleem van de complexiteit van de sociale verzekering ?

Sinds enkele jaren experimenteert het GAK op een aantal districtskantoren met een klachtenbrievenbus. Een recent onderzoek geeft een beeld van de ervaringen. In de loop van een jaar werden bij de negen betrokken kantoren 800 formulieren(16) ingeleverd. Een groot deel daarvan bevatte geen klachten doch complimenten en aanmoedigingen. Het aantal getelde klachten was 381 (in 378 brieven)(17).

Is dit veel ? Om een kwantitatieve beoordeling mogelijk te maken, dienen we dit aantal te vergelijken met het totale aantal contacten met cliënten. In het jaar 1983 waren er op de negen kantoren totaal ongeveer 80.000 ww aanvragen en 350.000 zw spreekuurbezoeken, zijnde de belangrijkste contactvormen. In ongeveer een op de duizend contacten wordt dus -via de klachtenbrievenbus- een klacht ingediend. Dit lijkt ons een promillage dat zeer laag genoemd moet worden.

Wat betreft de inhoud van de klachten bleek dat 120 klachten de ww betroffen, 163 de zw, 46 de wao terwijl 52 klachten geen specifieke wet betroffen(18). Bij de ww betroffen de klachten vooral bezwaren rond het inleveren van werkbriefjes en rond de ww-administratie(19). Bij de zw was er een duidelijke concentratie van klachten over de wachttijden bij het spreekuur en de behandeling door de vg(20). Aan de hand van deze gegevens zijn moeilijk nadere conclusies te trekken. De -relatief- hoge score van klachten omtrent vg'en lijkt ons wel enigszins te plaatsen, namelijk als uiting van ongenoegen dat kan ontstaan wanneer er veel ruimte is voor eigen mening en interpretatie, zie de inleiding.

agressie

In hoeverre is er sprake van agressie jegens GAK-medewerkers en kunnen daaruit nadere conclusies worden getrokken ?

Kwantificering heeft tot dusverre alleen plaatsgevonden middels een onderzoek naar agressief optreden van (zw) cliënten jegens de rzw'en en de vg'en. Dit onderzoek vond plaats in 1980(21) Daarbij dient vermeld, dat zowel uit theoretische overwegingen als uit de praktijk ervaringen bij het GAK, die contacten het meest "in aanmerking komen" om agressie te veronderstellen.

Het betreffende onderzoek had niet primair tot doel om agressief gedrag van cliënten te kwantificeren. Dit impliceert dat een cijfermatige interpretatie onzerzijds enigszins gewaagd is, omdat ze niet in de bedoeling van het betreffende onderzoek zelf lag. Wij pogen desondanks een berekening te maken omdat de orde van grootte als zodanig al voldoende informatief kan zijn.

We gaan uit van het voorkomen van agressief gedrag van cliënten zoals dat door rzw en vg zelf werd gedefinieerd. In die termen was in de meetperiode van een half jaar door 38% van de rzw'en en door 61% van de vg'en een of meer maal agressief gedrag jegens hen ervaren(22). "Een of meerdere malen", ligt blijkens andere bevindingen van het onderzoek veelal in de orde van 1, 2, 3 keer, en slechts in beperkte mate vaker(23). De totale aantallen contacten varieerden, vooral bij vg'n, maar liggen in de orde van een kleine 300 per maand voor rzw'en en een dikke 100 voor de vg'en(24). Bij een minimale veronderstelling -nl. van een geval van agressie per respondent-, duidt dit op 0,2% per rzw en 0,7% per vg. Bij een hoge veronderstelling van bijvoorbeeld 5 gevallen per respondent gaat het om agressie in een op de 1000 rzw contacten en van ongeveer 3,5 op de duizend contacten bij de vg'en. Wij wagen het zulks "laag" te noemen.

Hetzelfde onderzoek geeft ook een inhoudelijk overzicht van de vermelde gevallen van agressie, en van hun aard. Wanneer wij daarbij kijken naar de fysieke gevallen van agressie (i.t.t. verbale uitingen) dan beperken deze zich tot acht gevallen van geweld versus de GAK-medewerker (beetpakken, slaan en dergelijke)(25).

Dit betreft dus cijfers, voorkomend uit het totaal van alle contacten van 99 rzw'en en vg'en in een half jaar(26).

Wij geven de lezer in overweging dat, zoals we reeds eerder stelden, onenigheid -eventueel gevolgd door agressie- het meest waarschijnlijk is daar, waar er ruimte is voor een verschil van mening over hoofdzaken. En bij hoofdzaken is uiteraard het al dan niet toekennen of stopzetten van een uitkering een zwaar punt. Contacten met de vg, en in mindere mate met de rzw, komen meer dan andere GAK-contacten met klanten (die veelal ook schriftelijk zijn) daarvoor in aanmerking.

Tenslotte kan de vraag gesteld worden of er in de afgelopen periode -na het onderzoek van 1980- wellicht sprake is van een toename van agressief gedrag. Deze vraag is niet eenduidig te beantwoorden. Een recente meningspeiling bij GAK en zelf-administrerende bv'n, levert geen duidelijk kwantificeerbare antwoorden op, hoewel men in enkele gevallen een toename vermoedt(27).

3.5. beroepszaken

Is er sprake van een toename van beroepszaken en kunnen daaruit conclusies worden getrokken omtrent aanvechtbare beslissingen van de sv-uitvoerders c.q. over de inzichtelijkheid van het stelsel voor de klanten ?

Een volledig eenduidige interpretatie is niet gemakkelijk te geven, omdat een eventuele toename van beroepszaken, niet plaats vindt onder overigens gelijkblijvende omstandigheden: ook toegenomen mondigheid zou bijvoorbeeld een rol kunnen spelen. Desalniettemin wagen we ons aan een eerste beschouwing over dit onderwerp. (voor de gebruikte cijfers, zie 5.3.)

In de ww is duidelijk sprake van een voortdurende stijging van beroepszaken. Deze houdt geen gelijke tred met de groei van het aantal aanvragen. Een relatie met de ingewikkeldheid van de wetgeving resp. de uitvoering moet worden verondersteld.

In de aaw/wao stijgt het aantal beroepszaken duidelijk, terwijl het aantal belanghebbenden dat in de wao "zit" bijna constant is geworden. Ook hier zou dus sprake kunnen zijn van een toename van bezwaren, wegens onduidelijkheden en complexiteit van de wet- en regelgeving. (Nogmaals zie 5.3.)

Voorts is er bij de aantallen beroepszaken van de ww, naast de algemene stijging, sprake van een tweetal extra pieken in 1982 en 1983. Deze traden op ongeveer een half jaar nadat wetswijzigingen van kracht geworden waren. Die wijzigingen worden door deskundigen van de wetstechnische afdelingen als zeer belangrijk gekenmerkt, daar ze een effect hadden op de uitkeringshoogte. Voor een beroepszaak dient een belanghebbende eerst te beschikken over een vbvb. De afgifte daarvan duurde blijkens onderzoek ongeveer 4-6 maanden. De veronderstelling dat de betreffende wetswijzigingen hebben geleid tot een (extra) toename van beroepszaken lijkt daarom, plausibel. (zie ook 5.3.)

3.6 werkgevers

Informatie over de kennis en verwachtingen van werkgevers over de sv, is tot dusverre betrekkelijk beperkt. Slechts enkele onderzoeken geven hierover wat nader inzicht: het GAK-functioneringsonderzoek, en -indirect- het evaluatieonderzoek Over de GAK-werkgeverskrant. Enkele aanvullende indrukken ontlenen we daarnaast aan onderzoek en ervaringen rond de ziektewet.

In het GAK-functioneringsonderzoek werd niet expliciet naar kennis over de sociale wetgeving gevraagd.

In een vooronderzoek bleek echter dat de werkgevers, gevraagd naar hun meningen en ervaringen t.a.v. het GAK, moeilijk onderscheid konden maken tussen de verschillende wetten(28). (Op grond waarvan tenslotte in het hoofdonderzoek werd gekozen voor een algemene benadering i.p.v. een onderzoek over de ww, zoals aanvankelijk de bedoeling was). Uit dat gegeven valt te concluderen dat in elk geval het GAK als uitvoeringsorgaan geen duidelijk beeld levert, en dat door werkgevers het GAK vooral met de zw wordt geassocieerd.

Ook bij werkgevers blijken er echter duidelijke aanwijzingen dat de sv-wetgeving voor hen niet makkelijk te overzien - en bij te houden is. Een onderzoek naar waardering over een proefnummer van de zgn. GAK-werkgeverskrant gaf duidelijk aan dat het overgrote deel van de geenqueteerden, deze informatiekrant over de sv zeer op prijs stelde omdat er een grote informatiebehoefte was(29); het sterkst genoemd worden daarbij:

- algemene informatie over de sociale zekerheid;
- berichten over premiewijzigingen;
- doorgeven van wijzigingen in de sociale verzekeringen;
- de uitvoering van de diverse sociale verzekeringswetten;
- loon- en premie-rekenvoorbeelden;
- uitleg van toekomstige wijzigingen.

(Al deze onderwerpen scoorden meer dan 60%).

We achten deze duidelijke informatiebehoefte betekenisvol.

Werkgevers hebben immers veelal meerdere mogelijkheden om zich op de hoogte te houden van sv-zaken en hebben daarvoor zelfs vaak gespecialiseerd personeel beschikbaar. Verwacht zou dus kunnen worden dat zij zichzelf voldoende geïnformeerd achten. Blijkbaar is ook voor hen de complexiteit zo groot, dat er een sterke informatiebehoefte blijft bestaan.

Inzake de ziekte wet is het meest duidelijke fenomeen van werkgeverszijde het bestaan van een zeker wantrouwen t.o.v. de controle van de ziekgemelde werknemers. Dit verschijnsel valt waar te nemen in het GAK-functioneringsonderzoek terwijl er daarnaast duidelijke aanwijzingen zijn te vinden in een aantal andere onderzoeken. Ook in de praktijk van GAK-medewerkers blijkt dit een punt dat regelmatig weerkeert in contacten met werknemers. Het lijkt ons dat dit vooral is terug te voeren op de "intrinsieke" eigenschap van de ziekte wet, n.l. dat het criterium voor uitkering in vele gevallen zeer moeilijk hard te maken, c.q. te controleren is. In dat opzicht lijkt ons hieruit geen nader indicatie te putten voor de vraag naar de complexiteit van het stelsel.

3.7. anticiperend gedrag?

Leidt de complexiteit van de sv-wetgeving tot, toenemende, mogelijkheden voor betrokkenen om hun gedrag zo in te richten dat in meerdere mate "genoten" kan worden van diverse uitkeringen?

Bij de huidige stand van zaken kan deze vraag niet afdoende worden beantwoord. Laten we hierbij onderscheid maken in twee vragen: (a) die naar de mogelijkheden van zulk gedrag en (b) naar het voorkomen en de mogelijke frequentie van zulk gedrag.

Er ligt hier een duidelijke parallel met de discussie over misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen. De vraag naar de mogelijkheden tot anticiperend of "berekend" gedrag, zou door een panel van deskundigen waarschijnlijk zeer redelijk beantwoord kunnen worden. Voorbeelden liggen er nu al in de sfeer van de sv en parttime werkenden. Een bijkomende vraag is overigens of publicatie van zulke bevindingen gevaarloos zou zijn: men zou eventuele potentiële cliënten op het spoor kunnen zetten van de juiste "berekeningen" !

De bedoelde parallel strekt zich ook uit over de vraag naar de meetbaarheid en de mogelijke frequentie van anticiperend gedrag. Dit is, gezien zijn aard, niet of slechts heel moeilijk aan te tonen. Laat staan te kwantificeren.

Nu we in het bovenstaande enkele hoofdzaken en problemen hebben geschetst, gaan we nader in op enkele, zij het wellicht wat incidentele, punten waarover in elk geval een begin van kennis aanwezig is, te weten: ziekteverzuim in de ww en het vinden van werk in de ww.

Ziekte-dagen in de ww worden niet meegeteld bij de bepaling van de maximum uitkeringsduur. Theoretisch kan dsardoor een ww'er zijn uitkeringsduur verlengen, of althans de overgang naar de wwv uitstellen, door ziekte. Dit gedrag ligt het meest voor de hand tegen het einde van de ww-periode, wanneer betrokkenen immers "zien aankomen" dat ze de maximum uitkeringsduur gaan bereiken. Bij de betrokken GAK-medewerkers is dit verschijnsel bekend, en heerst de mening dat zulks soms ook gebeurt. Men is daarom extra alert op ziekmeldingen van vijfde en zesde maands ww'ers.

We beschikken over een bron om na te gaan of dit verschijnsel ook kwalitatief van enig belang is, en het antwoord moet, zij het met enig voorbehoud, negatief zijn. In een recente analyse van verzuimcijfers van ww'ers blijken de verzuimpercentages van deze groep niet significant af te wijken van die van vergelijkbare werkenden(30). Met andere woorden: het verzuim van werklozen is niet hoger. De onderzoekers melden echter ook dat werklozen weinig kort verzuim hebben -het ligt sterk voor de hand om te veronderstellen dat een werkloze indien hij voor korte tijd arbeidsongeschikt is, dit vaak niet als zodanig meldt(31). Indien dit "ongemeten" verzuim meegeteld zou kunnen worden, ligt een wat hoger verzuimpercentage voor werklozen voor de hand. Niet na te gaan bleek echter of de variabele uitkeringsduur daarbij een rol speelt. Ze was niet opgenomen in de analyse.

Een mogelijk tweede verschijnsel in de ww, werd door deskundigen reeds enige jaren geleden gesignaleerd: de kans dat werklozen actiever gaan solliciteren, als het einde van de ww-periode in het zicht komt. In een onderzoek over de uitstroom ww van 1979 werd deze vraag niet expliciet meegenomen(32). De uitstroomcurve van ww-ers die zelf weer werk hadden gevonden gaf echter geen duidelijke piek te zien in de 5e en 6e maand van de ww periode: werklozen hebben duidelijk een steeds verder afnemende kans om weer werk te vinden naarmate ze langer in de ww zitten.

Een recent nog niet afgerond onderzoek over de uitstroom ww toont het zelfde beeld. Daarbij valt op dat ook na splitsing van weer werkvindende ww-ers in bijvoorbeeld leeftijd, geslacht, of bedrijfsgroep er geen piek in de laatste ww maanden is te zien(33). De veronderstelling moet dus -in elk geval als kwantitatief meetbaar verschijnsel- verworpen worden.

Een derde verschijnsel zou kunnen zijn, dat seizoen-werkers -in een zeker samenspel tussen werknemers en werkgevers- de lengte van hun seizoensarbeid zo trachten aan te passen dat een voldoende lange referteperiode voor het betreffende beroep wordt opgebouwd. Anderzijds zijn echter de in de wet van 1 april '81 vastgelegde referteperioden voor diverse beroepsgroepen juist door de wetgever, in overleg met de sociale partners, zo gekozen dat een zo goed mogelijke gelijke "dekking" per uitzonderingsgroep werd bereikt. Blijkens een tweetal evaluatie-onderzoeken is dit ook betrekkelijk goed gelukt(34). Er kan hier dus moeilijk gesproken worden van "berekend gedrag van cliënten".

3.8. concluderend

De complexiteit van de sociale verzekeringen, t.o.v. de verzekerden en cliënten, blijkt uit een veelheid van indicatoren. Naast een zeer beperkte kennis bij het algemene publiek, zien we met name bij uitkeringsgerechtigden een veelheid van vragen en onzekerheden. We noemen:

- welke regelingen zijn er?
- uit welke regeling zou ik mijn uitkering moeten krijgen/krijg ik mijn uitkering?
- met welk sv-orgaan heb ik te maken?
- wat zijn de belangrijkste punten van de wet waarmee ik te maken heb?
- welke gegevens moet ik leveren?

De omvang van klachten, en agressie ligt in de orde van 1-3 op de 1000 contacten. Wij beoordelen dat als laag. De waardering van het GAK t.o.v. vergelijkbare organen, gemeten in 1981 was relatief positief. Deze twee soorten gegevens samennemend concluderen wij dat waarschijnlijk de complexiteit van de sv samen met de wijze van uitvoering, niet (nog niet?) tot uitdrukking komt in de vorm van veel ongenoegen in de concrete praktijk.

Onder werkgevers is aanmerkelijk minder onderzoek verricht; maar dat wat er is duidt evenzeer op een heel grote informatiebehoefte. Een aanwijzing dat ook voor deze categorie de complexiteit groot is.

Tenslotte zijn we een aantal mogelijke gebieden van "berekenend" anticiperend gedrag na gegaan. Daarbij blijkt zulks in elk geval in die gebieden kwantitatief niet vaststelbaar. We tekenen daarbij aan dat dit uiteraard beperkte aantallen individuele gevallen niet uitsluit. Het lijkt ons echter dat op zeer vele punten de complexiteit van de sv zodanig ondoorzichtelijk en inhoudelijk moeilijk toegankelijk is, dat berekenend gedrag een zeer grote kennis van wet en uitvoering eist.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 3

1. A. Jacobi, H.S. Merens-Riedstra en H. Steensma, Waardering van sociale zekerheid, verslag van een vooronderzoek; Leiden, Rijksuniversiteit, 1984.
2. *ibid.*, blz. 33 en blz. 42.
3. *ibid.*, bijlage 2.
4. G.J. Jansen, Meningen en ervaringen van klanten betreffende de proef mondelinge melding werkloosheidswet; verslag van een onderzoek dat werd uitgevoerd door vier districtskantoren, de afdeling organisatie en de afdeling statistiek en onderzoek; Amsterdam, GAK (Sen 0 rapporten nr. 48), 1984.
5. *ibid.*, bijlage 3, blz. 12 en 13.
6. *ibid.*, blz. 21
7. *ibid.*, bijlage 3, blz. 16 tabel en blz. 6 tabellen 19 t/m 28.
8. Functioneringsonderzoek werkloosheidswet (B-1); een onderzoek bij WW-aanvragers; Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982. blz. 22.
9. Mondelinge toelichting, B. Blindeman, afdeling organisatie.
10. Proef mondelinge melding 1984; op. cit. blz 25 en in bijlage 3 blz. 12, tabel 42.
11. *ibid.*, blz. 25
12. P. de Bruin, P. aan de Kerk, en M. van der Krieken, Het eerst deelverslag van een enquête onder wao-belanghebbenden, gehouden in het kader van het onderzoek naar begeleidingsmethoden van wao/aaw-belanghebbenden; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1980.
bijlagen; tabel 1 van het 5e onderdeel.
13. Functioneringsonderzoek, ww-aanvragers 1981; op. cit. blz. 75-80.
14. *ibid.*, blz. 32.
15. Proef mondelinge melding 1988; op. cit. blz. 22.
16. J. Beukema, M. van Groenestijn en P. aan de Kerk, Evaluatie van het experiment met de klachtenbrievbus; Amsterdam, GAK (S en 0 rapporten nr. 47), 1984. blz. 29.
17. *ibid.*, blz. 29.
18. *ibid.*, blz. 31

19. *ibid.*, blz. 45 ev.
20. *ibid.*, blz. 36.
21. C.J. Petersen en M.A.J. van Groenestijn, "Agressief gedrag van ziektewetcllienten" zoals ervaren door functionarissen belast met het uitvoeren van de ziektewet; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1980.
22. *ibid.*, blz. 30.
23. *ibid.*, blz. 27a.
24. *ibid.*, blz. 19
25. *ibid.*, blz. 36 en 37.
26. *ibid.*, blz. 17.
27. Federatie van Bedrijfsverenigingen, stukken voor de CVV vergadering van 28 november 1984, nr. 710-XII.
28. Functioneringsonderzoek Gak; een kwalitstief onderzoek bij bedrijven Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982. blz. 3.
29. P.M. aan de Kerk, De Gak-krant; verslag van een meningspeiling; Amsterdam, GAK (S en O rapporten nr. 42), 1984. blz. 24
30. H. Verkleij en I.P. Spruit, Trends in het aantal zw-uitkeringen aan werklozen in de periode 1975 - 1982; Inst. voor Soc. Geneeskunde, Leiden, Nog niet gepubliceerd.
31. *idem.*
32. Ww-uitstroom onderzoek (H. van Ginkel); GAK, Amsterdam, 1979.
33. Hoe lang in de ww? SVR; (S85-1) mei 1985.
34. A.W.M. Kok en H. Verbrugh, Gevolgen van de veranderde gewerkte-dagen-eisen voor seizoenwerkers; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1982.
Onderzoek verzwaarde referte-eis; eindrapport van een onderzoek naar de gevolgen van de verzwaring van de referte-eis in de ww en wwv; SVR, Zoetemeer 1984.

4. VERWANTE ORGANISATIES: GSD, GAB EN GMD

4.1. inleiding

Een aantal knelpunten van het sv-stelsel vloeit direct voort uit de grote lijn van de bestaande systematiek: de verdeling van een twaalftal wetten over meerdere uitvoerings- en aanverwante organen. Een beschouwing hierover en het vinden van indicatoren voor knelpunten op dit brede, strategische terrein, behoort niet tot de eigenlijke opdracht van ons onderzoek. Hierover is elders reeds door diverse auteurs geschreven. We beperken ons daarom tot die knelpunten en indicatoren, die betrekking hebben op de grensgebieden tussen het GAK en enkele andere organen, die direct verwant zijn aan de door het GAK uitgevoerde wetten en taken.

Op het gebied van de GAK-werkzaamheden vinden we aansluitingen en grensovergangen zowel in de werkloosheidsstroom als bij de arbeidsongeschiktheidsstroom. Een werkloze krijgt eventueel te maken met drie wetten: ww, wvw en rww en met drie organen: arbeidsbureau, GAK (c.q. bv'n) en de sociale diensten. Een langdurig zieke/arbeitsongeschikte kan te maken krijgen met de zw en de aaw/wao en met de bedrijfsvereniging en de GMD. Nog afgezien van de rol van de eventuele bedrijfsarts, de werkgever en de curatieve sector. Zonder deze opsomming uitputtend te maken, dient hierbij in elk geval ook nog genoemd het mogelijk samengaan van wao en werkloosheid.

Daar waar dezelfde verzekerde te maken krijgt met, of moet kiezen tussen verschillende wetten en verschillende organen voor wat voor hem of haar een en dezelfde zaak is, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid - is het bijna onvermijdelijk dat dit problemen geeft. Vaak zal hij onvoldoende kennis van zaken hebben om te kunnen kiezen waarheen te gaan. Bij overgang van het ene naar het andere orgaan, c.q. naar een andere wet, moet hij (zij) opnieuw gegevens leveren, veelal met andere nadrukken. Hij zal vaak niet in staat zijn kleine verschillen in regelgeving en interpretatie van de verschillende organen te begrijpen. laat staan te waarderen.

4.2. sociale diensten

Het voornaamste raakvlak tussen de bv'n en de gsd'n wordt gevormd door de uitkeringsregelingen voor werklozen. Met name op het moment van de keus tussen ww of wwv voor nieuwe werklozen en de overgang van de ww naar de wwv voor diegenen die de maximum uitkeringstermijn in de ww hebben bereikt wordt dit zichtbaar. Nieuwe werklozen moeten zelfs in een niet gering aantal gevallen eerst een uitkering ww bij de bedrijfsvereniging aanvragen, om met de weigeringsverklaring vervolgens een wwv-aanvraag bij de sociale dienst te doen.

De situatie van twee zeer dicht bij elkaar op het zelfde terrein opererende organen, leidt allicht ^owel tot onduidelijkheden in het grensgebied als tot punten van onderlinge spanning. Uit onderzoeken vonden we daarover de hierna toegelichte indicaties (zie 1.2. voor een korte beschrijving van de achtergronden).

GSD-medewerkers blijken ook zelf vaak behoefte te hebben aan meer kennis over de ww, en willen die kennis van het GAK vernemen.(2)

De keuze tussen ww en wwv is blijkbaar in een aantal gevallen zeer moeilijk (snel) in te schatten. In een recent onderzoek moesten medewerkers van het GAB enquête-formulieren meegeven aan nieuwe werklozen; deze waren onderscheiden in ww, wwv en rww formulieren. In ruim twee procent van de gevallen gaf men de respondenten twee (of meer) sets formulieren(3). Klaarblijkelijk konden ook deze GAB-medewerkers in die gevallen onvoldoende voorspellen welke wet van toepassing zou zijn.

Blijkens een enquête onder GSD-medewerkers bleek een deel van de aanvragers voor een wwv uitkering, afkomstig uit de ww, niet te hebben geweten dat er een max. termijn van zes maanden voor de ww geldt en dat vervolgens de wwv periode aanvangt(4).

GSD-medewerkers vinden vaak dat de bv'n ten onrechte de ww aanvraag hebben afgewezen, en adviseren de cliënten veelal in dat geval in beroep te gaan, of om in elk geval een vbvb aan te vragen(5). Onbekend is in hoeverre dit al dan niet "terecht" is en tot succes leidt. Duidelijk is in elk geval dat de wetgeving voldoende ruimte laat, c.q. dusdanig onduidelijk is, dat dit verschijnsel kan optreden.

Een laatste indicator is de vaak optredende kritiek van de GSD Over het betalen van voorschotten. In een vrij groot aantal gevallen kan het enige tijd onduidelijk blijven of een werkloze recht zal hebben op een ww-uitkering of op een wwv-uitkering. Ongeveer de helft van de GSD-medewerkers stelt dat het GAK bij een in behandeling zijnde ww-aanvraag of bij een voorlopige afwijzing, veel te terughoudend is met het geven van een eventueel voorschot, en veel te "gemakkelijk" daarvoor verwijst verwijst naar de GSD. "Het GAK beperkt zich heel sterk in het geven van voorschotten"(6).

4.3. arbeidsbureaus

De belangrijkste raakvlakken tussen bv'n en arbeidsbureaus (GAB) zijn de volgende: een werkloze dient zich als eerste stap in te schrijven bij het GAB. Daar worden ook de aanvraagformulieren voor de ww (of/en wwv en rww) afgegeven, en eventueel voorlichtingsmateriaal over de ww. Voorts wordt de arbeidsbemiddeling via het arbeidsbureau gerealiseerd.

De indicatoren die we op dit terrein tegenkwamen hebben dan ook te maken met: de start van het traject, met de arbeidsbemiddeling en met de gespletenheid van de situatie waarin de arbeidsbureaus eerst verantwoordelijke zijn voor de inschrijving en anderen, nl. bv'en en sociale diensten voor de uitkering.

Indicatoren voor de onduidelijkheid die voortvloeit uit de werkverdeling rond de eerste stappen voor een nieuwe werkloze zijn de volgende:

- Veel vragen van cliënten bij het GAB hebben betrekking op rechten, plichten en de uitvoering van de ww(7).
- Ook vragen over de stopzetting van een uitkering komen blijkens de ervaringen van GAB-medewerkers veelal eerst bij hen terecht(8).

Aanvullend blijkt dat GAB-medewerkers, het GAK (de bv'n) zien als eerste informatie-bron over de ww-wetgeving: zij stellen dat het GAK vaak tekort schiet bij het informeren over wijzigingen in de ww-wetgeving(9).

De splitsing tussen inschrijvingsplicht en uitkeringsverschaffing vormt de achtergrond van de volgende bevindingen:

- het is bij de GAB's onbekend wie van de bij hen ingeschrevenen een uitkering heeft, en bij welk orgaan. Medewerkers van de GAB's noemen dit punt met name als het gaat om stopzettingen van de uitkering(10).
- formeel berust de arbeidsbemiddelingsplicht bij de arbeidsbureaus. Uit onderzoek blijkt dat GAB-medewerkers vaak menen dat het GAK zich ten onrechte op dit terrein begeeft(11).
- soortgelijke verwijten treffen de GMD, met name ten aanzien van reïntegratie van wao'ers(12). Omgekeerd klagen GMD-arbeidskundigen over het feit dat de arbeidsbureaus niet in staat blijken om gerichte extra bemiddeling ten behoeve van reïntegratie voor daartoe aangedragen uitkeringsgerechtigden te verrichten(13). Daarbij komt nog dat bij de zgn. arbeidsbureaus nieuwe stijl, de werklozen administratief op een nieuwe manier worden ingedeeld, waarbij zelfs het vinden van een wao'er erg moeilijk, zo niet onmogelijk, wordt(14).

Ten slotte willen we nog melding maken van het feit, dat door het niet bestaan van een uitwisseling van uitkerings- en inschrijvingsgegevens en het feit dat definities tussen GAB en bv'n vrij sterk verschillen, er geen aansluiting is van cijfers over de aantallen werklozen en de aantallen uitkeringsgerechtigden in ww, wwv en rww.

4.4. Gemeenschappelijke Medische Dienst

De belangrijkste raakvlakken tussen GAK en GMD zijn van viererlei aard. Ten eerste is er de overgang en overdracht tussen de ziektewet en de aaw/wao. Ten tweede adviseert de GMD over de mate van arbeidsongeschiktheid terwijl de bv'n de uitkering verstrekken. Ten derde voert het GAK de administratie van de GMD. Ten vierde treedt er in een aantal gevallen een vrijwel complete delegatie op van bv'n naar de GMD, voor het verschaffen van voorzieningen.

Het zal duidelijk zijn dat deze situatie aanleiding kan zijn voor een niet gering aantal complexiteiten.

Gezien echter de zeer nauwe verwantschap tussen GAK en GMD en de administratieopdracht van GMD aan GAK, is het vanuit de positie van een GAK-medewerker/onderzoeker niet passend om daar diep op in te gaan. Voorts is het zo, dat gezien die innige verwantschap er geen clientonderzoek wordt gedaan dat eventueel die raakvlakken zou overschrijden.

Er wordt in zulke gevallen bij voorhaat onderling overleg gepleegd tussen beide instanties en er wordt gewaakt voorzichtig om te gaan met die raakvlakken. Bijgevolg kan uit clientonderzoek dan ook niet worden verwacht dat indicatoren voor dat deel van de complexiteit van de uitvoering naar boven komen.

We beperken ons hier dan ook tot de vaststelling dat er intrinsieke problemen van overdracht, interpretatie en grenslegging zijn, doch dat het vanaf onze plaats zowel onuitvoerbaar als ongewenst is, deze nader te belichten.

4.5. concluderend

Het bestaan van twee (drie) werkloosheidswetten met twee soorten uitvoeringsorganen bevat een ingebouwde complexiteit die vooral tot uiting komt in de volgende indicatoren:

- informatiebehoefte over de ww bij de gsd'n
- onzekerheid bij de aanvraag en de keuze ww of wwv, bij cliënten en uitvoerders
- kritiek op afwijzingen, eventueel advies tot in beroep gaan door gsd'n
- onenigheid over voorschotten
- wrijvingen bij de overgang max-ww naar wwv.

De splitsing tussen inschrijving en arbeidsbemiddeling bij de arbeidsbureaus en uitkering door GSD of GAK/BV'n, en eventueel begeleiding door de GSD en of GMD bevat een aantal complicaties, dat vooral tot uiting komt in:

- moeilijkheden bij stopzetting uitkering
- wrijving over grensoverschrijding bij bemiddeling
- de noodzaak tot veel informatie-uitwisseling omdat uitkering en inschrijving niet bij het zelfde orgaan staan geadmini-
streerd
- de noodzaak voor de arbeidsbureaus vrij veel voor te lichten over de ww.

Op te merken valt nog, dat ook binnen een grote bureaucratie, die bijvoorbeeld al deze taken zou hebben, zich allerlei interne coördinatie en communicatieproblemen kunnen voordoen. De punten die hierboven worden opgesomd, blijken echter inhoudelijk stuk voor stuk, punten die voortkomen uit de formele splitsing in wetten en organen. Daarbij zijn het ook bijna allemaal punten van complexiteit ten opzichte van de verzekerde en van de bestuurders van de sv, niet van interne besturing.

NOTEN BIJ HOOFDSTUK 4

- 1) M.J. van Zaal, "Een loondervingswet is genoeg"; in:
Intermediair 13 (1977) 11 (18 mrt), blz 1-9
- 2) Functioneringsonderzoek werkoosheidswet (A-1); een onderzoek bij arbeidsbureaus en sociale diensten; Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982.
- 3) Onderzoek verzwaarde referte-eis; eindrapport van een onderzoek naar de gevolgen van de verzwaring van de referte-eis in de ww en wvw; SVR, Zoetermeer 1984, blz 28.
- 4) Functioneringsonderzoek, arbeidsbureaus en sociale diensten 1981; op. cit. blz 77.
- 5) *ibid.*, blz 78, ev.
- 6) *ibid.*, blz 102
- 7) *ibid.*, blz 39 ev
- 8) *ibid.*, blz 18
- 9) *ibid.*, blz 20
- 10) *ibid.*, blz 41
- 11) *ibid.*; blz 52
- 12) C.J. Petersen, W.J. Sprenger, H. Bruinsma, Maatschappelijke factoren, die het reïntegratieproces van gehandicapten beïnvloeden; GMD (i.s.m. GAK).
z.j. (1984), Amsterdam, blz 56
- 13) *ibid.*, blz 52-55
- 14) *ibid.*, blz 57.

Hoofdstuk 5: UITVOERINGSORGANISATIE GAK

5.1. inleiding

In dit hoofdstuk gaan wij in op de problemen waarmee de uitvoeringsorganisatie GAK wordt geconfronteerd doordat de wetgeving complexer is geworden en in de afgelopen jaren sneller is gewijzigd dan voorheen het geval was.

Ter illustratie van de toenemende complexiteit en de snelheid van de wijzigingen hebben wij de momenten waarop wetswijzigingen gepubliceerd werden en de ingangsdatum per wijziging geïnventariseerd over de jaren 1981, 1982 en 1983.

Daarmee ontstaat het volgende plaatje:

TABEL 5.1.: PUBLICATIE- EN INGANGSDATA WETSWIJZIGINGEN 1981-1982-1983

Wetswijziging	Gepubliceerd	Ingangsdatum
<u>WW</u>		
1. aftrek van inkomsten	13-04-81	01-01-81
2. aanwijzing dienstbetrekking wsw'ers	26-03-81	01-04-81
3. verzwaring dageneis		
- wet	26-03-81	01-04-81
- basluit	20-04-81	01-04-81
- overgangsmaatregel	09-09-81	01-04-81
- bij herhalingswerkloosheid	29-04-82	01-10-81
4. niet als dienstbetrekking te beschouwen arbeidsverhouding	26-03-81	01-04-81
5. hoedanigheid van werknemer bezighouden	26-03-81	01-04-81
6. werkgeverschap	26-03-81	01-04-81
7. vervallen van art. 35a (lijst seizoenarbeid)	26-03-81	01-04-81
8. werkgeverschap bij thuiswerkers/artiesten	26-02-81	01-03-81
9. herziening premievaststelling	?	01-07-81
10. artikel 21/aanspraak op uitkering	17-12-81	01-01-82
11. AMvB i.v.m. premieheffing	14-04-81	01-01-83
12. minimumdagloon		
- wet	31-12-82	01-01-83
- dagloonregelingen	08-07-83	01-01-83
- inkomensbesluit	17-05-83	01-01-83
13. cvv'ers niet langer in dienstbetrekking	28-07-83	01-08-83

<u>WW-vervolg</u>	<u>Gepubliceerd</u>	<u>Ingangsdatum</u>
14. loonbegrip voor dagloonberekening	08-02-83	21-02-83
15. privegebruik dienstauto etc.	?	83
16. dagloon seizoenarbeiders	22-07-83	01-08-83
17. ontheffing inschrijfplicht GAB's 57-1/2-jarigen	14-01-84	15-01-84
18. 13e maandloon		
- niet in dagloon	05-10-83	06-10-83
- wel in dagloon		01-02-84
19. 3% dagloonkorting	30-12-83	01-01-84
20. 6% dagloonkorting	29-06-84	01-07-84

WAO

1. Afschaffing minimumdagloon	29-12-82	01-01-83
De maatregel kent 4 overgangsregelingen waardoor op 1-1-1984 nog een aantal regelingen ingaan die op zichzelf weer een aantal afbouwregelingen herbergen.		
2. Vereveningsbijdrage	29-12-82	01-01-83
3. Samenloop uitkering met uitkomsten uit arbeid (incl. uitzonderingen, afbouw en suppletierregelingen)	29-12-82	01-01-83
4. Korting	22-12-83	01-01-84/ 01-07-84
5. Technische aanpassing wao	30-12-83	01-01-84

AAW

1. Vereveningsbijdrage	29-12-82	01-01-83
2. Zis WAO-2	29-12-82	01-01-83
3. Zie WAO-3	30-12-83	01-01-84
4. Afschaffing minimum dagloon	30-12-83	01-01-84
5. Technische aanpassing aaw	05-07-84	01-08-84

bron: afd svaz GAK

Bij deze wijzigingen in de sv-wetgeving moeten nog de wijzigingen in de fiscale wetgeving worden opgeteld. Deze betekenen voor de uitvoeringsorganen een complexer wordende berekening van de te innen premies; daarnaast is zeer veel extra werk ontstaan door de nieuwe loonbelastingverklaringen die in verband met de wet tweeverdieners opnieuw ingevuld moesten worden ook door uitkeringsgerechtigden. De verwerking daarvan komt in feite neer op een totale bestandsvergelijking.

5.2. korte invoeringstijd

Zowel in de laatste week van 1982 als in die van 1983 werden de BV'n geconfronteerd met respectievelijk 5 en 6 ingrijpende wetswijzigingen (aaw/wao). Deze wijzigingen moesten alle per 1 januari van het jaar daarop ingaan, d.w.z. de voorbereiding van de invoering kon niet meer dan enkele weken vergen.

De organisatie GAK werd hierdoor geconfronteerd met problemen van drieërlei aard; t.w.:

De informatie over de wijzigingen aan hst uitvoerend personeel moest onder hoge druk worden verzorgd. De normale werkwijze moest door tijdgebrek worden losgelaten.

De gevolgen hiervan waren:

- elkaar snel opvolgende mededelingen aan het personeel die kwalitatief te wensen overlieten
- een slecht geïnformeerd personeel dat zich in korte tijd de wijzigingen eigen moest maken
- daarmee ook een minder gemotiveerd personeel dat er niettemin voor moest zorgen dat de cli[^]nten van informatie werden voorzien.

De informatie over de wijzigingen aan de cliënten (belanghebbenden) kon niet tijdig en persoonlijk worden overgebracht. Het gevolg was een toeloop op de loketten, waar het personeel eigenlijk niet goed in staat was de benodigde informatie te vrsstrekken.

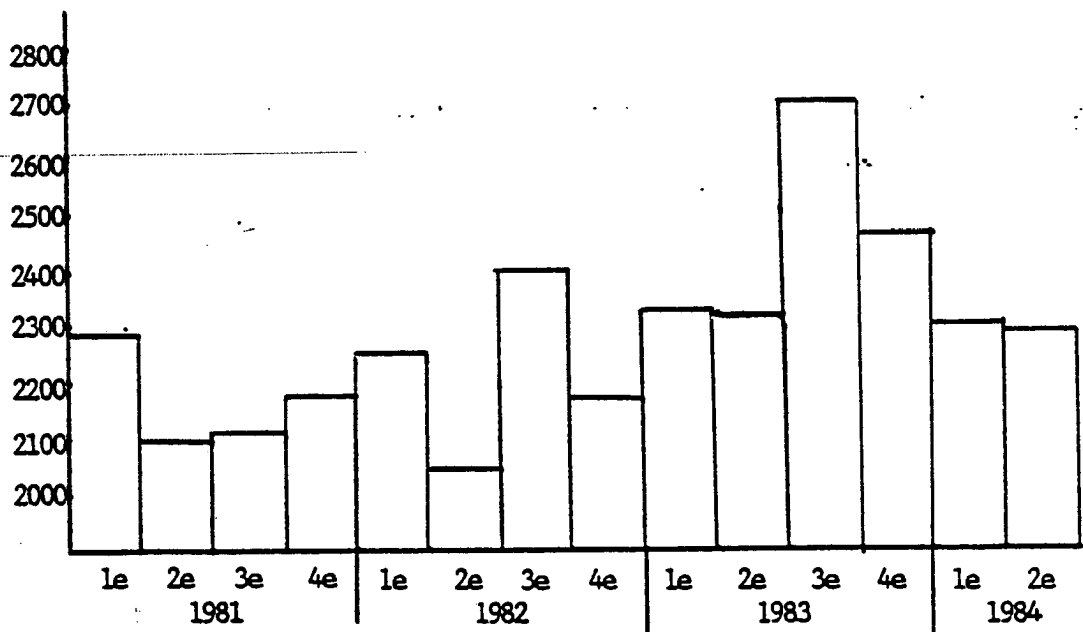
Het geautomatiseerde systeem kon niet zo snel worden aangepast dat de kortingsmaatregelen al in januari verwerkt waren. Het gevolg was dat in februari of maart met terugwerkende kracht de kortingen werden ingehouden, waardoor een groot aantal cliënten financieel in de problemen kwam en daardoor weer aan de loketten verscheen.

Met name deze situaties hebben ertoe bijgedragen dat het arbeidsklimaat op het uitvoerend niveau verslechtert. Er ontstaat een neerwaartse spiraal: Slecht gemotiveerd personeel verzorgt de client niet optimaal, hetgeen leidt tot klachten, agressie etc. waardoor de motivatie nog sterker afneemt.
(5.4.)

5.3. andere gevolgen

Zowel in 1982 als in 1983 is in het 3e kwartaal een piek waarneembaar in het aantal aanhangig gemaakte beroepszaken A0 (wao en aaw).

Figuur 4.1. wao: aantal bij het GAK aanhangig gemaakte beroepszaken per kwartaal vanaf 1981 t/m 2e kwartaal 1984.



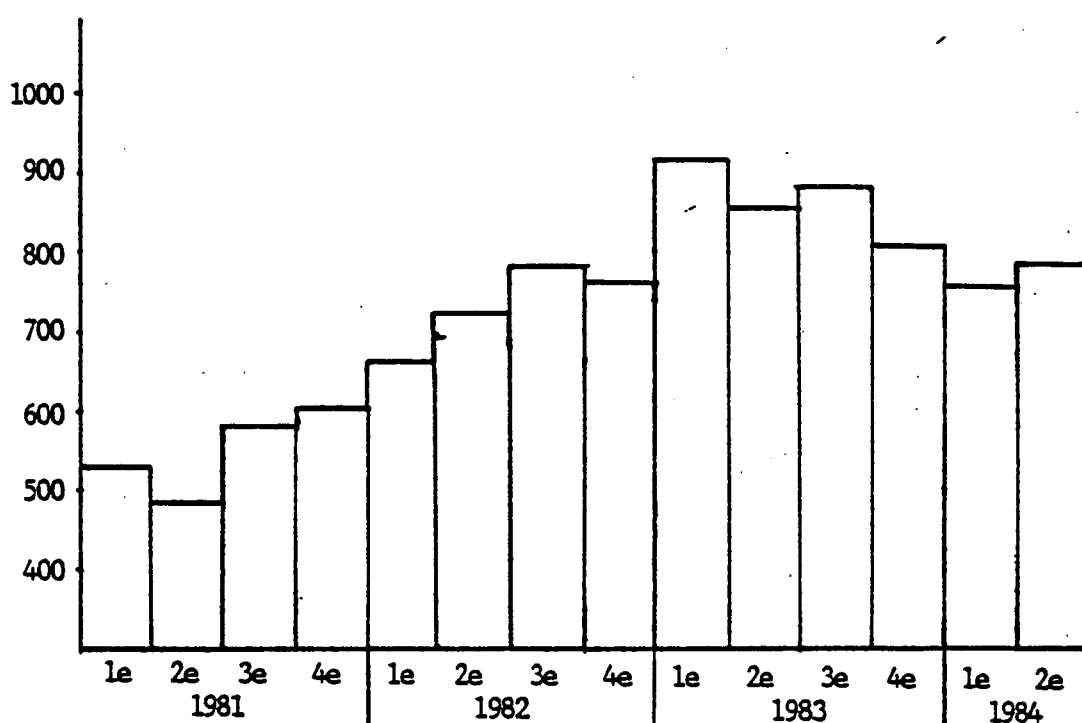
bron: afd. juridische zaken sv GAK.

Het aantal lopende gevallen aaw/wao bedroeg voor de GAK BV'n in de jaren 1981 t/m 1983 resp. 440.130, 446.152 en 451.333. Aangezien de geconstateerde piek optreedt in het 3e kwartaal van beide jaren is het waarschijnlijk dat:

- het afgiftemoment voor de vvbv'n later dan gebruikelijk ligt, met als oorzaak de uitvoeringsproblematiek in het begin van het jaar;
- het aantal beroepszaken toeneemt nadat voor de belanghebbende ingrijpende maatregelen zijn ingevoerd.

In de ww treedt een stijging op van het aantal aanhangig gemaakte beroepszaken vanaf begin 1983 met een duidelijke piek in de eerste 3 kwartalen van 1983.

Figuur 4.2. ww: aantal aanhangig gemaakte beroepszaken per kwartaal van 1981 t/m 2e kwartaal 1984.



bron: afd. juridische zaken sv GAK.

In aanmerking nemende dat het aantal ww-meldingen bij de door het GAK geadmistreerde BV'n in de jaren '81 t/m '83 respectievelijk 367.300, 364.800 en 316.800 bedroeg heeft het er alle schijn van dat de piek in 1983 verband houdt met de maatregelen die op 1 januari 1983 van kracht worden (afschaffing minimum-dagloon)

Alhoewel binnen het GAK de voorbereidingen op komende wijzigingen vaak ver van te voren starten, is het doordat de inhoud van wetswijzigingen nog niet bekend is, onmogelijk de juiste maatregelen te treffen. De voorbereidingstijd en -kosten nemen daardoor toe. In dit verband wijzen wij op de kosten die gemoeid zijn met de voorbereiding van de zw-plannen van Den Uyl/Dales en ds WAG.W. Deze hebben respectievelijk f. 1.071.000,- en f. 545.000,- bedragen, en betreffen slechts direct t.l.v. de posten geboekte kosten. Relatief gezien beperkte bedragen. Toch vormen deze cijfers een indicatie van de kosten die met het plegen van voorbereidingen op wetswijzigingen gemoeid zijn.

Naast deze harde, financiële consequenties is er ook bij de voorbereiders een tendens waarneembaar van een teruglopende motivatie. Debet daaraan is het late moment waarop wijzigingen bekend worden c.q. het niet doorgaan van aangekondigde maatregelen, waardoor het gevoel van verspilde energie is ontstaan. Dit blijkt uit gesprekken met medewerkers die met deze voorbereidingen belast zijn.

5.4. complexiteit

De oorzaken van de toegenomen complexiteit in de ww en de aaw/wao zijn inhoudelijk verschillend.

De complexiteit van de ww wordt veroorzaakt door:

- a. de samenhang met het ontslagrecht
- b. de verschillende regelingen per BV
- c. de CAO-bepalingen (uiteraard verschillend) die van invloed zijn op de hoogte van de daglonen
- d. de overgangsbepalingen die met de afschaffing van het minimumdagloon samenhangen
- e. de referte-eis en de daarop gemaakte uitzonderingen .
- f. de vage scheiding tussen ww, wwv en rww
- g. de financieel tegengestelde belangen tussen BV'n en GSD'n (gemeenten).

Met betrekking tot de andere punten zijn wij van mening dat:

- de doorzichtigheid van de ww voor het uitvoerend personeel sterk afgenomen is (zie 4.2.)
- die ondoorzichtigheid zeer zeker geldt voor de client (belanghebbende) met als gevolg een toegenomen inschakeling van deskundigen (advocatuur, maatschappelijke werkers, rechtswinkels etc.)
- ook voor de werkgevers het niet altijd duidelijk is welke procedures moeten worden gevolgd en/of welke verplichtingen de werkgevers dienen na te komen bij ontslagkwesties.

Dit laatste kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld: Een bedrijf dat voor een aantal medewerkers ontslag aanvraag werd door de ontslagen werknemers op grond van een buiten de CAO vastgelegde overeenkomst over de winstdeling aangesproken op uitbetaling. Doordat deze afspraak buiten de overeengekomen CAO viel besliste de BV dat deze aanspraak niet in het dagloon (op basis waarvan de hoogte van de uitkering wordt bepaald) meegenomen zou worden.

De totale aanspraak was \pm f. 350.000,-.

Na veel geschrijf en gepraat besloot de KC (het dagelijkse bestuur van de BV) alsnog tot verhoging van de daglonen over te gaan waarmee de claim van de ontslagen werknemers op het bedrijf (en daarmee op het voortbestaan ervan) teniet werd gedaan.

De complexiteit in de wao/aaw wordt veroorzaakt door:

- de samenhang tussen beide wetten
- de berekening van de daglonen. In samenloopgevallen is deze berekening zeer complex doordat een verandering van de wao-daglonen consequenties heeft voor de berekening van de uitkering krachtens de aaw
- de uitvoering door twee organisaties (BV'n en GMD zie ook hfdst. 4.)
- de afschaffing van het minimum dagloon en de daarmee samenhangende overgangsbepalingen
- de moeilijk objectief vast te stellen mate van arbeidsongeschiktheid
- het niet langer verdisconteren van de ww-component in de wao (worden nu proeven mee genomen op een aantal dk'n)
- maatschappelijke ontwikkelingen als deeltijdarbeid en arbeidstijdverkorting (met name van invloed op premiebetaling).

Wellicht wordt het bovenstaande nog versterkt door het volgende: Het aantal standaard vbvb'n voor de wao/aaw bedroeg in 1976 \pm 20 en in 1984 \pm 175, m.a.w. de afwijzings- en toekennings gronden zijn vergeleken met 1976 zeer beduidend toegenomen. Dit betekent dat de beslissing op grond waarvan een toekenning of een afwijzing tot stand komt een veel complexere zaak is geworden. De maatregelen die 1 januari ingaan betekenen nog eens 37 extra standaard vbvb'n.

De gevolgen van de toegenomen complexiteit voor de uitvoeringsorganisatie GAK verschillen niet van die van de ww:

- toenemende ondoorzichtigheid voor het uitvoerend personeel
- toenemende problemen om de vragen van de belanghebbenden te kunnen beantwoorden.
- een duidelijk grotere inschakeling van hulpverleners/deskundigen die als intermediair tussen belanghebbende en de uitvoeringsorganisatie optreden.

5.5. organisatie

Sinds 1976 heeft het GAK op uitvoerend niveau het principe van werkstructurering gehanteerd. Dit principe gaat uit van taakverrijking zowel in de breedte (meer verschillende werkzaamheden) als in de diepte (meer verantwoordelijkheid en dus minder leidinggevende echelons).

De toenemende complexiteit van de wetten met name van de ww en de aaw/wao kunnen de organisatie nopen tot het creëren van specialistische functies. Op deze wijze moet het kwaliteitsniveau van de uitvoering van de wetten gewaarborgd blijven.

Anders geformuleerd betekent toenemende complexiteit in de wetgeving dat de organisatie zich heeft moeten aanpassen; concreet leidde dit tot het versmallen van functies die in de jaren daarvoor juist breder waren gemaakt.

De noodzaak voor deze organisatorische verandering blijkt uit cijfers van de interne accountants dienst (iad) van het GAK. Deze constateert significante verschillen in foutenpercentages bij die kantoren die nog steeds met brede taken werken t.o.v. de kantoren die niet tot taakdifferentiatie zijn overgegaan.

Daarnaast besteedt de leiding van het GAK bijzondere aandacht aan de kwaliteit van de uitvoering van het werk op de aaw/wao afdelingen, die eveneens op basis van werkstructureringsuitgangspunten zijn georganiseerd. Onderzoek heeft geleerd dat in een toenemend aantal gevallen de werkstructureringsuitgangspunten moeten worden teruggedraaid omdat tijdigheid, juistheid en volledigheid van de gevalsbehandeling te zeer onder druk komt te staan.

Voor de ww-afdelingen is bovendien sinds enige tijd de werkwijze aangepast. De schriftelijke gegevens die noodzakelijk zijn voor de aanvraag-ww bleken in ruim 1/3 van het aantal gevallen onvolledig te zijn of fout te zijn verzorgd.

Om deze reden is het GAK ertoe overgegaan de "mondelijke meldingsprocedure" te introduceren.

Doel van die verandering is het verkorten van de tijd die met de aanvraag is gemoeid. Daarnaast wordt de aanvrager (client) persoonlijk van informatie voorzien.

Deze stappen zijn o.a. gezet op grond van de uitkomsten van het functioneringsonderzoek GAK. 1)

5.6. arbeidsomstandigheden

Een aanwijzing voor de hoge kwaliteitseisen die aan beampten worden gesteld, betreft de toename in de tijd die aan opleidingen wordt besteed. Vergeleken met 1980 zijn de aan opleiding bestede uren in 1984 met 50% toegenomen.

Rond 1980 was binnen het GAK nog sprake van een redelijke mobiliteit en verloop, zodat het des te opvallender is, dat bij een afname daarvan in 1983 toch sprake blijkt te zijn van 50% meer aan opleiding bestede uren.

Telt men hierbij mee dat in diezelfde periode de selectie-eisen o.g.v. de geconstateerde toename in complexiteit van Mavo-naar Havo-niveau zijn verschoven, dan is dit een opmerkelijke tendens: Een hoger gekwalificeerd, minder wisselend personeelsbestand vraagt evenzogoed extra opleiding.

De geconstateerde stijging wordt niet verklaard door de toename van personeel in de beschouwde periode. De totale uitvoerende dienst groeide tussen 1980 en 1984 met ca. 15%.

Hoewel werkstructurering op de afdelingen aaw/wao onder andere beoogde om het werk meer in overeenstemming te brengen met de capaciteiten van behandelend beampten, valt uit een tussentijdse herhaling van een belevingsmeting eveneens op te maken dat het werk in moeilijkheid is toegenomen, of -voorzichtiger- sr niet eenvoudiger op is geworden: 48% van de medewerkers was het in '79 oneens met de stelling dat het werk in verhouding tot de eigen capaciteit te eenvoudig is. In '83 geldt dat voor 63%. Al kan men stellen, dat tengevolge van de werkstructurering moeilijker werk door beter gekwalificeerde mensen wordt uitgevoerd, dan is het opvallend dat slechts 7% in '83 nog durft te beweren veel meer aan te kunnen. (tegen 11% in '79)

De kwaliteitseisen, die aan de medewerkers gesteld worden om bij de complexe wetgeving toch een zorgvuldige gevalsbehandeling te kunnen realiseren, veroorzaken druk op het werk en kunnen aanleiding zijn voor stress-situaties en verslechtering van het werkklimaat.

Een aanwijzing die aan kan geven in hoeverre sprake is van druk op de organisatie betreft de beleving van piekbelasting door de medewerkers.

Bij een belevingsmeting in het kader van interne evaluatie van werkstructurering op de afdelingen aaw/wao kwam in dit verband naar voren, dat in de periode '82/'83 83% van de medewerkers aldaar regelmatig pieken in zijn/haar werk ervaarde, terwijl dit in '78/'79 reeds voor 80% het geval was.

Het onevenredige tijdsbeslag, dat de individuele medewerkers op de uitkeringsafdelingen aan informatieverstrekking kwijt zijn, vermindert daarbij de ruimte nog om zich goed in een zaak te kunnen verdiepen.

Deze omstandigheden geven individuele medewerkers het gevoel dat zij niet meer kunnen voldoen aan minimale criteria voor voorbereiding op nieuwe omstandigheden en voor zorgvuldigheid, en kan dan als effect opleveren, dat de betrokkenheid tot het werk verslechtert en nonchalance zal ontstaan.

Het is in die zin geen gunstige constatering, wanneer uit voornoemde evaluatie bij de afdelingen aaw/wao eveneens naar voren komt, dat (ondanks een herverdeling van taken teneinde de client "totaler" te kunnen bedienen) in '83 nog 22% niet tevreden is over de wijze waarop de client service kan worden verleend, waarbij er in vraaggesprekken regelmatig op gewezen wordt dat de behandelend beambte naar zijn opvatting schipperen moet tussen bureau-werkzaamheden en goede beantwoording van clientvragen en daardoor niet altijd afdoende op de vragen in kan gaan.

In het contact met clienten doen zich verschillende situaties voor die aanleiding geven voor wederzijdse spanningen en irritaties tussen uitvoerders en clienten.

Het clientcontact kan moeizaam verlopen, doordat de noodzakelijke informatie moeilijk valt over te dragen aan de client, ofwel door te complexe materie, ofwel omdat de behandelend beambte het zelf ook nog niet weet.

Dat dergelijke situaties zich voordoen moge blijken uit het gegeven, dat zelfs na een gesprek in het kader van mondelinge melding veel cliënten enkele hoofdpunten nog niet weten (functioneringsonderzoek ww-aanvragers) en een beter persoonlijk contact als een van de behoeften van de cliënt naar voren kwam bij de proef mondelinge melding.

Een moeizaam cliëntcontact kan leiden tot verwijten over en weer rond de kwaliteiten van uitleggende beambte, maar ook van de verstaander aan de andere kant van de balie.

Anderzijds kan het ook leiden tot onbegrip of zelfs argwaan bij de cliënt, waarbij agressie bij vermeende benadeling niet is uitgesloten. Dit laatste doet zich vooral voor wanneer criteria van beoordeling niet volledig objectief zijn te hanteren. Door stricte detaillering in de regelgeving is in een aantal gevallen souplesse van de kant van de uitvoerder niet mogelijk, terwijl dat moeilijk aan de cliënt valt duidelijk te maken.

Uit de uitvoeringsorganisaties komen regelmatig signalen naar boven omtrent dergelijke fricties. Een recent onderzoek op een GAK districtskantoor geeft aan dat alle behandelende beampten daar in meer of mindere mate mee geconfronteerd zijn. Weliswaar gebeurde dat minder dan men op grond van persoonlijke perceptie had verwacht, maar men veronderstelt dat toenemende apathie bij de cliënten de oorzaak van dit laatste is.

Naast deze punten is nog van belang, dat de toegenomen kans op fouten ook feitelijk de kwetsbaarheid van medewerkers tegenover de cliënten vergroot.

5.7. De wet op de ketenaansprakelijkheid

De wet op de ketenaansprakelijkheid (wka) is in feite een nadere regelgeving gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik van de sociale verzekering.

De wet is bedoeld om te voorkomen dat door (verwijtbare) situaties de verschuldigde sociale premies niet kunnen worden geïncasseerd en stelt fiscus en BV'n in staat om de hoofdaannemer in dat geval aansprakelijk te stellen.

De wet moet de activiteiten van malafide koppelbazen en (onder)aannemers bemoeilijken.

In juni 1982 is de wet in werking getreden, met in achtneming van een overgangsperiode van 1 jaar. Het is in dit bestek niet goed mogelijk om de werking van de wet kort uiteen te zetten. Wel is vast te stellen dat de wet nogal wat financiële en administratieve eisen stelt aan de keten (aannemer en onderaannemer(s)). Ook de bedrijfsverenigingen en de belastingdienst moeten zich veel inspanningen getroosten om de administraties van de betrokken ondernemers te onderzoeken. Ter vergelijking: een wka-controle vergt driemaal zoveel tijd als een normale looncontrole. Verwacht mag worden dat na enige jaren ervaring de wka-controles sneller, eenvoudiger en toegespitster plaats kunnen vinden. Hiertoe zal eerst een uitgebreide jurisprudentie moeten worden vastgelegd. Tot het moment van ons onderzoek zijn er echter nog geen zaken aanhangig gemaakt. Hangende de beschikbaarheid van een uitgebreide jurisprudentie zal mede in verband met de complexiteit van de wet bij de controles (te) veel informatie moeten worden verzameld. In een recent rapport van de Sociale Verzekeringsraad (SVR) kwam men tot de voorlopige conclusie dat de administratief-technische uitvoering van de wka nog te wensen overlaat. Bovendien werd verondersteld dat de maatregel als instrument grote problemen op zal leveren 2). Of de wet, waarvan wij de doelstelling ten volle onderschrijven, ooit op een effectieve wijze het beoogde doel bereikt is in dit stadium niet aan te geven. Zoals gesteld zijn er tot op het moment van dit onderzoek nog geen zaken aanhangig gemaakt.

Wel is het zo dat van de wet ontegenzeggelijk enige preventieve werking uit gaat. Daarnaast kan ook worden verondersteld, dat t.o.v. het "grote publiek" sprake zal zijn van positieve psychologische effecten.

("Eindelijk wordt ook aan dat soort fraude, resp. misbruik iets gedaan").

Niettemin is het zeer de vraag of op de enorme inspanningen die zowel van de bedrijven als van de bedrijfsverenigingen resp. belastingdienst gevraagd worden uiteindelijk opwegen tegen de (niet meetbare) baten. De door de 2de kamer gevraagde evaluatie van deze wet o.l.v. de SVR moet hier nader inzicht in geven. In 1982 werd door GAK-functionarissen direct t.l.v. de wka voor de tegenwaarde van ruim f. 760.000,- geboekt, in 1983 was dat ruim f. 810.000,-. De cijfers over 1984 zijn nog niet beschikbaar.

5.8. concluderend

In dit hoofdstuk is aangegeven dat de complexiteit van de wetgeving, met name de aaw/wao en de ww duidelijk is toegenomen. De druk op de uitvoeringsorganen is daardoor verhoogd. Het GAK merkt op haar beurt daardoor een toenemende spanning die tot uiting komt in:

- organisatorische veranderingen
- arbeidsomstandigheden
- opleidingenbudgetten
- een grotere werkdruk
- langere afgifte duur vbvb'n
- meer beroepszaken.

De druk op de uitvoeringsorganen wordt nog verhoogd door de korte voorbereidings- en invoeringstijd die de organisatie krijgt voor wetwijzigingen. Wij merken hierbij op dat het late moment van bekendheid van wetwijzigingen een structureel karakter heeft.

Noten en bronvermelding bij hoofdstuk 5

Noten

1. Functioneringsonderzoek werkloosheidswet (A-1); een onderzoek bij ww-aanvragers, Instituut voor Psychologisch Markt- onderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam 1982.
2. De wet ketenaansprakelijkheid en de uitvoeringsorganen blz. 76 SVR; Zoetermeer 1984

Bronnen

1. Onderzoek structuur ww afdeling organisatie GAK augustus 1984
2. Evaluatie werkstructurering aaw/wao afdeling organisatie en centrale beleidsprojecten GAK augustus 1983

- | | |
|---------------------------------------|---|
| 3. Proefneming mondelinge melding ww | begeleidingscommissie
proefneming mondelinge
melding GAK 1984 |
| 4. Samenwerking dienst dk'n-dienst sv | Commissie Kwee^
GAK 1984 (verslagen) |
| 5. Dienstverlening in de regio | Intervu, Amsterdam
1980 |
| 6. Wetswijzigingen en ingangsdatum | afdeling svaz GAK
1984 |
| 7. Aanhangig gemaakte beroepszaken | afdeling jur-sv GAK
1984 |

Naast dit bronmateriaal is met een aantal medewerkers binnen de dienst dk'n (de uitvoerende dienst) en binnen de dienst cw/az (de collecterende dienst) gesproken. De resultaten van deze gesprekken zijn in de voorliggende tekst van hoofdstuk 5 verwerkt.

Wij maken de lezers erop attent dat het voor hoofdstuk 5 gebruikte bronnenmateriaal uitsluitend interne GAK rapporten betreffen die niet zonder meer toegankelijk zijn. Toegang tot dit materiaal kan niet zonder toestemming van het GAK verkregen worden.

LITERATUURLIJST

J. Beukema, M. van Groenestijn en P. aan de Kerk, Evaluatie van het experiment met de klachtenbrievenbus; Amsterdam, GAK (s en o rapporten nr. 47), 1984.

P. de Bruin, P. aan de Kerk, en M. van der Krieke, Het eerste deelverslag van een enquête onder wao-belanghebbenden, gehouden in het kader van het onderzoek naar begeleidingsmethoden van aaw/wao -belanghebbenden; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1980.

Deeltijdarbeid en Arbeidstijdverkorting; juridische aspecten in het kader van de zw, wao, aaw en ww; werkgroep onderzoek Deeltijdarbeid en Arbeidstijdverkorting, Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1984.

Functioneringsonderzoek GAK; een kwalitatief onderzoek bij bedrijven; Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982.

Functioneringsonderzoek werkoosheidswet (A-1); een onderzoek bij arbeidsbureaus en sociale diensten; Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982.

Functioneringsonderzoek werkloosheidswet (B-1); een onderzoek bij ww-aanvragers* Instituut voor Psychologisch Marktonderzoek i.o.v. het GAK, Rotterdam, 1982.

Van Groenestijn en Epker, Kommunicatieproblemen van GAK-medewerkers in contacten met buitenlandse werknemers; Amsterdam, GAK, 1980.

P.C. Hermans en M. Herweyer; "De positie van de vrouw in de arbeidsongeschiktheidsverzekering"; in: Gids voor personeelsbeleid juni '84, 84-6.

A. Jacobi, H.S. Merens-Riedstra en H. Steensma, Waardering van sociale zekerheid, verslag van een vooronderzoek; Leiden, Rijksuniversiteit, 1984.

G.J. Jansen, Meningen en ervaringen van klanten betreffende de proef mondelinge melding werkloosheidswet; verslag van een onderzoek dat werd uitgevoerd door vier districtskantoren, de afdeling organisatie en de afdeling statistiek en onderzoek; Amsterdam, GAK (s en o rapporten nr. 48), 1984.

G.J. Jansen, Ziekteverzuim van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse werknemers in overeenkomende werksituaties, eindverslag van een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Federatie van Bedrijfsverenigingen; Amsterdam, GAK (s en o rapporten, nr. 38), 1983.

P.M. aan de Kerk, De GAK-krant; verslag van een meningspeiling; Amsterdam, GAK (s en o rapporten nr. 42), 1984.

Klachten van vrouwen in de aaw/wao; interimrapport; SVR, Zoetermeer, 1984.

A.W.M. Kok en H. Verbrugh, Gevolgen van de veranderde gewerkte-dagen-eisen voor seizoenwerkers; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1982.

Klachtenboek vrouwen in wao/aaw; Landelijke Stichting Ombudsvrouw, z.p. z.j. (plm. 1981) (Den Haag).

C.J. Petersen en M.A.J. van Groenestijn, "Agressief gedrag van ziekte-wetcliënten" zoals ervaren door functionarissen belast met het uitvoeren van de ziektewet; Federatie van Bedrijfsverenigingen, Amsterdam, GAK, 1980.

P.A.M. Poelstra en H. Verbrugh, Verslag van een onderzoek naar het ziekteverzuim van Marokkaanse werknemers tijdens hun verblijf in Marokko; Amsterdam, GAK, 1983.

Le resultat d'un sondage consistant dans l'examen de tous les rapports Medicane Turques, Marocains et Espagnols, recus pendant la periode du 13 aout au 13 septembre 1979 (dr. Croes), intern rapport GAK, 1979.

Sociale Atlas van de vrouw 1983; (Corinne Oudijk)
Sociaal en Cultureel Planbureau, Staatsuitgeverij, 1983.

A.H.G.M. Spithoven en S.H. Schmidt, "Veertig dossiers van arbeidsongeschikten doorgelicht", in: Sociaal Maandblad Arbeid; juli 1984, 39e jaargang, nr. 6.

Statistisch zakboek 1984, CBS, Den Haag, 1984.

H. Verkleij en I.P. Spruit, trends in het aantal zw-uitkeringen aan werklozen in de periode 1975-1982; Inst. voor Soc. Geneeskunde, Leiden.
Nog niet gepubliceerd.

Verslag van het onderzoek ww-uitstroom t.b.v. Sociale Zaken; Hans van Ginkel), voor de Federatie van Bedrijfsverenigingen, GAK, september 1980.

Ziekteverzuim 1977-1979; enkele cijfers uit het registratiesysteem van de stichting CCOZ; (H. Kruidenier), CCOZ, Amsterdam, 1980.

DE COMPLEXITEIT VAN DE

SOCIALE VERZEKERING

Deel II: zw, aaw en wao uitgewikkeld

afd. organisatie

J. Kaandorp

J. Plomp

Gemeenschappelijk

Administratiekantoor

Amsterdam

april 1985

1. Inleiding

1.1. Opdracht en werkwijze

Tijdens de vordering en bespreking van het in deel I gepresenteerde onderzoek naar de complexiteit van de sociale verzekering (sv), groeide bij de WRR behoefte aan schematische overzichten van die complexiteit.

De opdracht werd: maak zo eenvoudig mogelijke schema's van de complexiteit van de sv-uitvoering.

Besloten werd dit alleen t.a.v. zw, aaw en wao in schema te brengen. Als invalshoek is gekozen voor de verschillende beslissingen die bij de uitvoering van die wetten moeten worden genomen.

In deze beslissingsschema's zijn ook de noodzakelijke gegevens en de betrokken informanten opgenomen.

Bovendien is bij elke beslissing een aanduiding van de interpretatieruimte voor de uitvoerder(s) gegeven.

Uitvergroete onderdelen van die beslissingsschema's geven een indruk van de ingewikkeldheid van de uitvoering.

Voorts wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste punten waarop de sv-uitvoering per BV kan verschillen. Tot slot zijn enkele overzichten van minder inhoudelijke aard toegevoegd die weer op een heel andere manier de complexiteit van de sv-uitvoering illustreren.

1.2. Bronnen

De onderstaande bronnen zijn in het kader van deze opdracht geraadpleegd:

- leidraden en beschrijvingen van het GAK
- de sv-cursus en ander opleidingsmateriaal
- juridisch deskundigen van het GAK
- "Het wetstechnisch-administratief circuit zw"; projectgroep ZWAN, SVR, 1983.

1.3. Waarschuwing

Uit de enigszins paradoxale doelstelling "een eenvoudig beeld geven van de complexiteit" en uit de in paragraaf 1.1. beschreven keuzen bij het nastreven van dat doel, blijkt al de specifieke, beperkte betekenis van deze nota.

Door beslissingen als invalshoek te nemen is geabstraheerd van wie wat doet en hoe de praktische gang van een geval is. Aan de zorgvuldige praktijk van functiescheiding en controle is daarmee voorbij gegaan.

De uitvergroete onderdelen van de beslissingsschema's zijn niet gekozen op grond van hun representativiteit voor het sv-stelsel, maar met het oog op hun diversiteit.

Deze nota geeft dan ook geen direct inzicht in de juridische of administratieve aspecten van de sv-uitvoering en doet geen recht aan volledigheid en juridische gedetailleerdheid.

Het volgende moet dus beschouwd worden als een impressie van de complexiteit van zw, aaw en wao.

2. Beslissingsschema's zw, aaw, en wao

Elk schema geeft de meest belangrijke beslissingen, gegroepeerd in de categorieën recht, hoogte en duur. Bij elke beslissing wordt vermeld wat voor soort informatie nodig is, wie die informatie levert en welke instantie de beslissing neemt.

Formeel is de bedrijfsvereniging (BV) altijd de beslisser. Het GAK heeft t.a.v. een aantal zaken beslissingsbevoegdheid gedelegeerd gekregen. Bovendien worden t.a.v. veel besluiten voor- of achteraf overleg gepleegd met (vertegenwoordigers van het bestuur van) de bedrijfsvereniging.

Deze afstemming is per onderwerp en per bedrijfsvereniging anders van aard. Aangezien opname van die verschillen de schema's onoverzichtelijk zou maken en de bedrijfsverenigingen een complicerende factor vormen die men apart van de complexiteit van de sv-wetten kan beschouwen, is er bij de schema's vanuit gegaan dat het GAK de beslissingen neemt. Bij de GMD (Gemeenschappelijke Medische Dienst - zie aaw/wao) is steeds "advies" vermeld. De GMD is nl. formeel een adviserende instantie, heeft geen beslissingsbevoegdheid gedelegeerd gekregen.

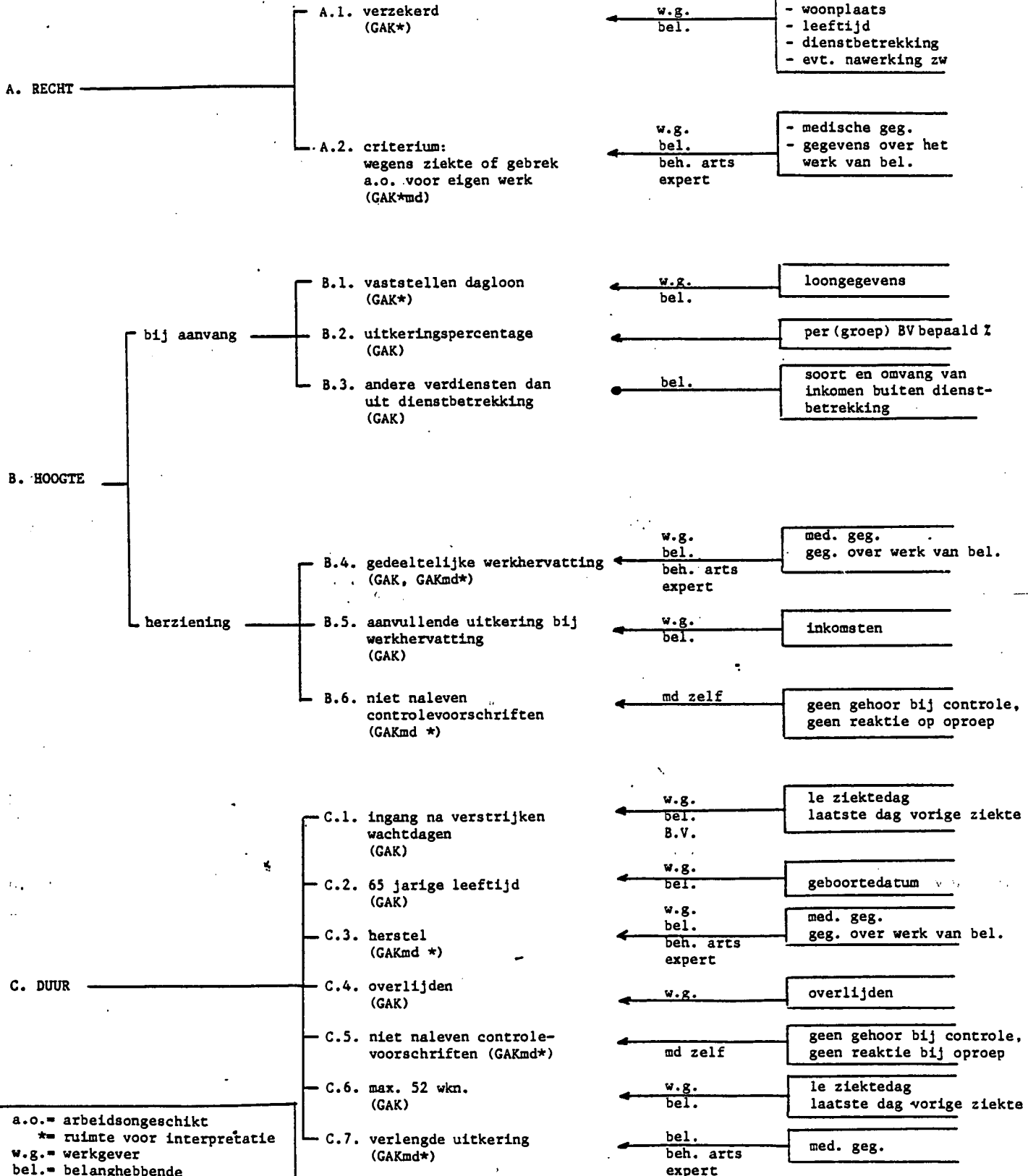
Twee soorten beslissingen zijn onderscheiden, nl. met en zonder ruimte voor eigen interpretatie door de beslisser. Wanneer er gegevens geïnterpreteerd moeten worden, dus wanneer de uitvoerder meer doet dan het volgen van vaste regels, is steeds een (*) bij de instantie geplaatst.

2.1. Beslissingsschema zw

BESLISSING
(BESLISSER)

INFORMANTEN

INFORMATIE



a.o. = arbeidsongeschikt
 * = ruimte voor interpretatie
 w.g. = werkgever
 bel. = belanghebbende
 beh. arts = behandelend arts
 expert = voor sv-uitvoering geconsulteerd specialist
 GAK = wetstechnisch-administratieve behandeling van de zw
 GAK md = geneeskundige beoordeling en begeleiding t.b.v. zw, door de medische dienst van het GAK
 BV = bedrijfsvereniging

2.1. Toelichting schema zw

A. RECHT

A.1. Verzekerd

In principe is iedereen verzekerd die een dienstbetrekking heeft of een werkkring die als dienstbetrekking wordt beschouwd, jonger is dan 65 jaar en in Nederland woont. In paragraaf 3 is uitgewerkt welke uitzonderingen hierop worden gemaakt, zowel in positieve als in negatieve zin. Voorts wordt vastgesteld welke bedrijfsvereniging bevoegd is tot uitkeren. Men kan van twee verschillende bedrijfsverenigingen een uitkering ingevolge de zw krijgen.

A.2. Criterium

Men krijgt een uitkering als men verzekerd is en als men door ziekte of gebrek ongeschikt is om zijn eigen werk te doen. De inhoud van het begrip 'ziekte of gebrek' wordt beïnvloed door maatschappelijke ontwikkelingen. Paragraaf 4 geeft er een beschrijving van en vermeldt een aantal bijzondere gevallen die worden onderscheiden.

B. HOOGTE

B.1. Vaststellen dagloon

Voor het berekenen van het dagloon gelden vaste regels ten aanzien van wat wel en niet meetelt. Bedrijfsverenigingen verschillen in hun dagloonberekeningen. De loongegevens komen van de werkgever en worden gecontroleerd bij de betrokkene.

B.2. Uitkeringspercentage

De uitkering bedraagt een percentage van het dagloon. Bedrijfsverenigingen verschillen in hun uitkeringspercentages; in de ziektewet staat het percentage dat minimaal wordt uitbetaald.

B.3. Andere verdiensten dan uit dienstbetrekking

De zw verzekert tegen derving van het loon uit een dienstbetrekking. Andere verdiensten vallen hier buiten, tenzij iemand andere verdiensten krijgt terwijl hij een zw-uitkering heeft.

B.4. Gedeeltelijke werkhervatting

Gaat betrokkene gedeeltelijk weer aan het werk, dan wordt de uitkering aangepast.

B.5. Aanvullende uitkering bij werkhervatting

Als in verband met de arbeidsongeschiktheid werk wordt aanvaard dat lager wordt betaald dan het werk waarin men arbeidsongeschikt werd, kan de zw een aanvullende uitkering geven.

B.6. Niet naleven van controlevoorschriften

Paragraaf 5 geeft de voorschriften waaraan een zw-gerechtigde zich moet houden om de controle mogelijk te maken. Als iemand zich niet aan die voorschriften houdt dan kan de bedrijfsvereniging overgaan tot het geheel of gedeeltelijk weigeren van het ziekgeld.

C. DUUR

C.1. Ingang na het verstrijken van de wachtdagen

De eerste 0, 1 of 2 dagen van de ziekte worden niet uitgekeerd (wachtdagen). Als er minder dan een maand ligt tussen de laatste dag van de vorige ziekteperiode en de eerste ziektedag, worden geen wachtdagen in acht genomen. In dat geval worden de twee ziekteperiodes namelijk als een geheel beschouwd. Het aantal wachtdagen verschilt per bedrijfsvereniging.

C.2. 65-jarige leeftijd

Als iemand 65 jaar wordt, vervalt zijn recht op uitkering. De uitvoeringsorganisatie moet dat in de gaten houden.

C.3. Herstel

De uitkering stopt wanneer men hersteld is voor eigen werk, dus niet meer aan het criterium voldoet (A.2).

C.4. Overlijden

Bij overlijden stopt de uitkering. Een laatste termijn wordt uitgekeerd aan de 'nagelaten betrekkingen'. Zijn die er niet dan kan een slottermijn worden uitgekeerd aan iemand die daar uit 'billijkheidsoverwegingen' voor in aanmerking komt.

C.5. Niet naleven van de controlevoorschriften

De uitkering kan worden gestopt omdat iemand de controlevoorschriften niet naleeft (zie B.6).

C.6. Maximum 52 weken

De zw keert uit tot 52 weken. Men hoeft niet 52 weken aaneen ziek te zijn. Tussenperioden van tot een maand zijn mogelijk. Evenmin wordt er op gelet of men die 52 weken arbeidsongeschikt is tengevolge van dezelfde kwaal. In combinatie met een zwangerschaps- en bevallingsuitkering kan de uitkeringsperiode langer dan 52 weken zijn.

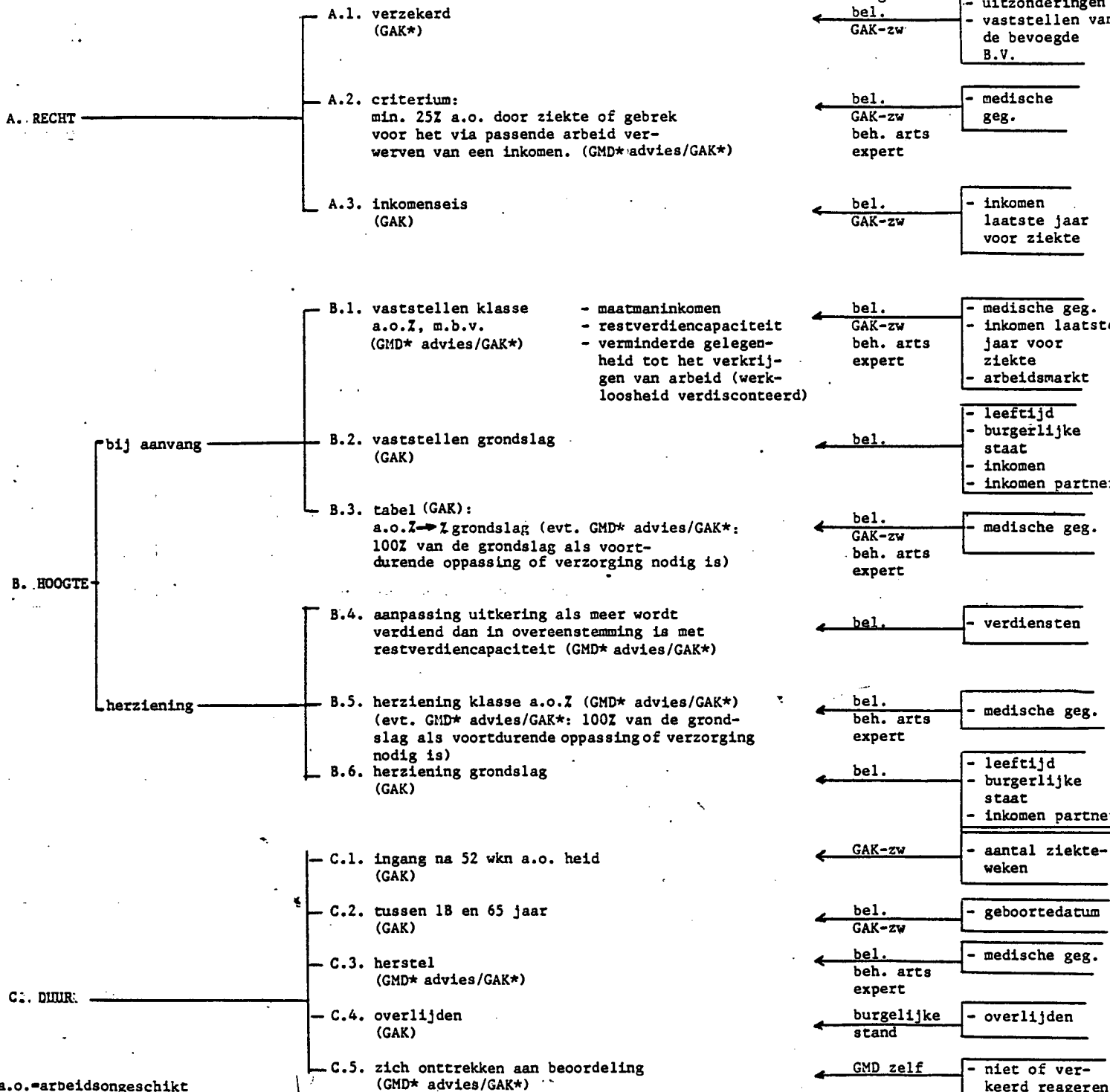
C.7. Verlengde uitkering

In de zw is de mogelijkheid geschapen dat een BV een regeling treft op grond waarvan na 52 weken een aanvullende uitkering wordt verleend op aaw/wao.

2.2. Beslissingsschema aaw

BESLISSING
(BESLISSER)

INFORMANTEN INFORMATIE



a.o.=arbeidsongeschikt
 * =ruimte voor interpretatie
 w.g.=werkgever
 bel.=belanghebbende
 beh.arts =behandelend arts
 expert =voor de sv-uitvoering
 geconsulteerd specialist
 GAK =wetstechnisch-administratieve
 behandeling van aaw en wao
 GAK-zw =selectie uit de t.b.v. de zw
 verzamelde informatie, die wordt
 doorgegeven aan de GMD en aan
 de afdeling aaw/wao van het GAK
 GMD =Gemeenschappelijke Medische Dienst;
 voor geneeskundige beoordeling en
 begeleiding t.b.v. aaw/wao
 BV =bedrijfsvereniging

2.2. Toelichting schema aaw

In dit schema ontbreekt de groep aaw-gerechtigden die niet eerst een zw-uitkering hebben genoten.

Hieronder vallen vroeggehandicapten, zelfstandigen en sommige verdragsgevallen.

A. RECHT

A.1. Verzekerd

In principe is iedereen tussen 18 en 65 jaar verzekerd die ingezetene is. Vastgesteld wordt welke bedrijfsvereniging bevoegd is de uitkering te doen. Een aaw-uitkering kan niet van meerdere bedrijfsverenigingen komen.

A.2. Criterium

Men krijgt een uitkering als men verzekerd is en als men door ziekte of gebrek voor minstens 25% arbeidsongeschikt is. 'Arbeidsongeschiktheid' in de zin van de aaw is een breder begrip dan bij de zw. Hier betreft het ongeschiktheid voor het verrichten van "passende" arbeid en voor het verwerven van het inkomen dat een soortgelijke valide persoon (maatman) verdient.

A.3. Inkomenseis

Het inkomen van het laatste jaar voor de ziekte moet boven een bepaald bedrag liggen.

B. HOOGTE

B.1. Vaststellen klasse arbeidsongeschiktheidspercentage

De mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld met de formule:

$$\frac{\text{maatmaninkomen-restverdiencapaciteit}}{\text{maatmaninkomen}} \times 100 = \% \text{ a.o.}$$

Maatmaninkomen is het inkomen dat een soortgelijke valide persoon verdient (zie A.2). Restverdiencapaciteit is dat wat iemand nog wel kan verdienen. Bovendien speelt een rol in hoeverre voor deze persoon de gelegenheid tot het verkrijgen van werk is afgenomen en in hoeverre er werk op de arbeidsmarkt is voor betrokkene.

B.2. Vaststellen grondslag

De aaw-uitkering is een bepaald percentage van de grondslag. Die grondslag is afhankelijk van leeftijd, burgerlijke staat, eigen inkomen en inkomen (of aow) van de partner. Paragraaf 6 geeft een overzicht.

B.3. Tabel: a.o.% → % grondslag

Een tabel levert bij elke arbeidsongeschiktheidsklasse de hoogte van de uitkering, nl. een bepaald percentage van de grondslag.

Men krijgt maximaal 80% van de grondslag; alleen als voortdurende oppassing of verzorging nodig is wordt 100% uitgekeerd.

B.4. Aanpassing uitkering als meer is verdiend dan restverdiencapaciteit

Als iemand meer verdient dan was geschat, dan hoeft dat nog niet te betekenen dat de schatting wordt bijgesteld; de uitkering wordt wel aangepast.

B.5. Herziening van de klasse van arbeidsongeschiktheid

Elk jaar wordt elke betrokkene gevraagd een formulier in te vullen omtrent zijn toestand en verdiensten. Daarnaast wordt men regelmatig opgeroepen voor een gesprek met de verzekeringsgeneeskundige.

B.6. Herziening grondslag

Ouder worden of veranderingen in burgerlijke staat of inkomen maken herziening van de grondslag nodig.

C. DUUR

C.1. Ingang na 52 weken arbeidsongeschiktheid

Bij de uitvoering van de ziektewet wordt de ziekteduur bijgehouden; wanneer iemand de 52-weeken grens nadert wordt hij aangemeld bij de aaw/wao. Voor de bepaling van die duur zie paragraaf 2.1 (C.1. en C.6).

C.2. Tussen 18 en 65 jaar

C.3. Herstel

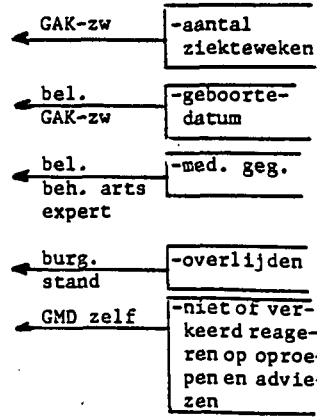
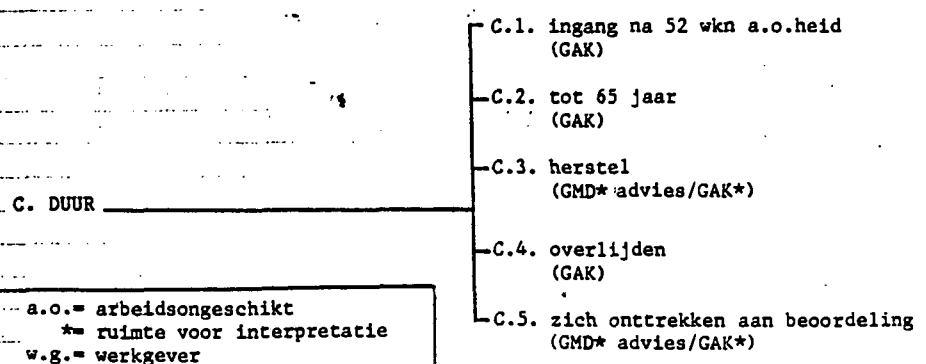
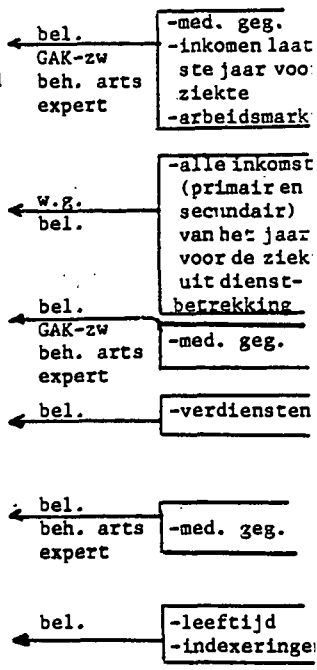
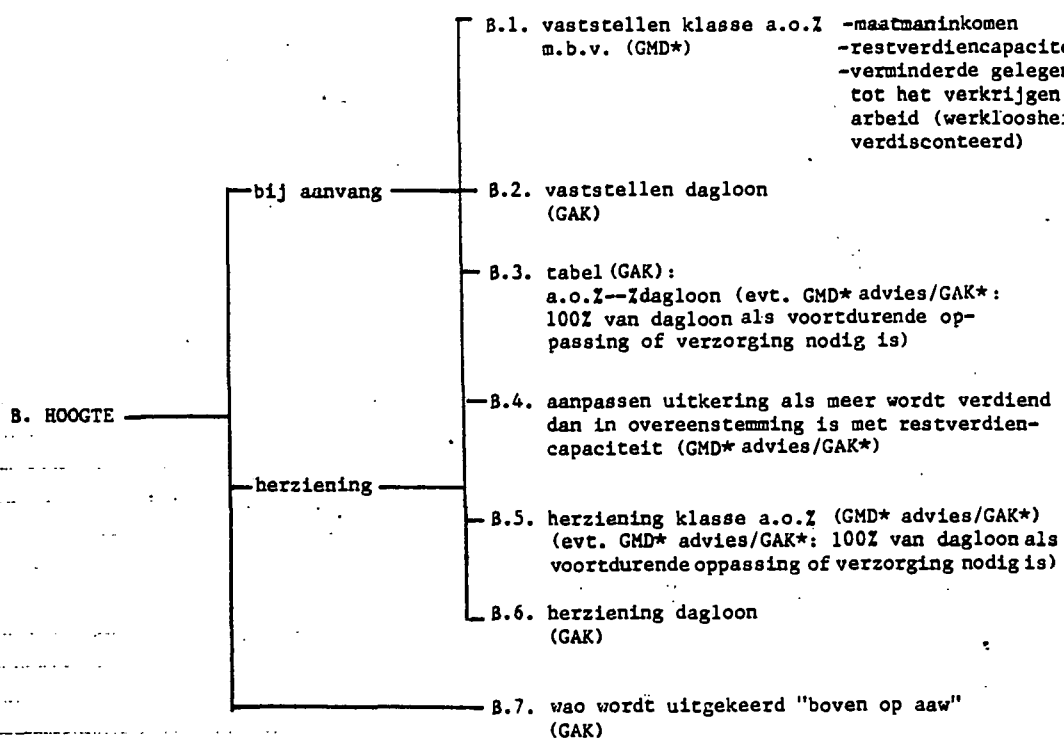
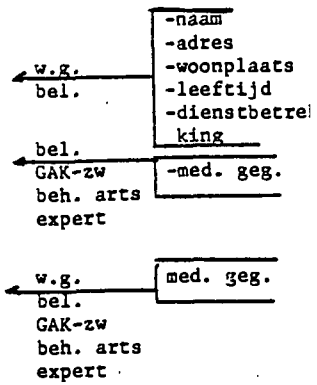
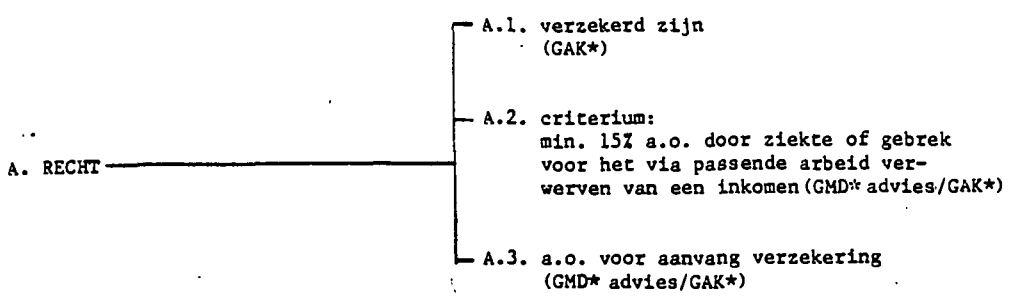
De uitkering stopt wanneer men hersteld is, dus niet meer aan het criterium voldoet (A.2). Dit dient of meegedeeld of vastgesteld te worden.

2.3. Beslissingsschema wao

BESLISSING (BESLISSER)

INFORMANTEN

INFORMATIE



a.o.= arbeidsongeschikt
 * = ruimte voor interpretatie
 w.g.= werkgever
 bel.= belanghebbende
 beh. arts= behandelend arts
 expert= voor de sv-uitvoering geconsulteerd specialist
 GAK= wetstechnisch-administratieve behandeling van aaw en wao
 GAK-zw= selectie uit de t.b.v. de zw verzamelde informatie, die wordt doorgegeven aan de GMD en aan de afdeling aaw/wao van het GAK
 GMD= Gemeenschappelijke Medische Dienst; voor geneeskundige beoordeling en begeleiding t.b.v. aaw/wao
 BV= bedrijfsvereniging

C.4. Overlijden

De burgerlijke stand, die ervan op de hoogte is als iemand een aaw-uitkering ontvangt, meldt wanneer de betrokkene is overleden. Dan stopt de uitkering. Een laatste termijn wordt uitgekeerd aan de 'nagelaten betrekkingen'.

Zijn die er niet, dan kan een slottermijn worden uitgekeerd aan iemand die daar uit 'billijkheidsoverwegingen' voor in aanmerking komt.

C.5. Zich onttrekken aan beoordeling en begeleiding

Als betrokkene niet meewerkt aan de beoordeling van zijn arbeidsongeschiktheid of aan zijn terugkeer in het arbeidsproces, dan kan de uitkering worden gestopt.

2.3. Toelichting schema wao

A. RECHT

A.1. Verzekerd

In principe is iedereen verzekerd die een dienstbetrekking heeft of een werkkring die als dienstbetrekking wordt beschouwd, tussen 18 en 65 jaar is en in Nederland woont. Voorts wordt vastgesteld welke bedrijfsvereniging bevoegd is tot uitkering.

Een wao-uitkering kan nooit van meerdere bedrijfsverenigingen komen.

A.2. Criterium

Men krijgt een uitkering als men verzekerd is en als men door ziekte of gebrek voor minstens 15% arbeidsongeschikt is.

'Arbeidsongeschikt' in de zin van de wao is een breder begrip dan bij de zw. Hier betreft het ongeschiktheid voor het verrichten van "passende" arbeid en voor het verwerven van het inkomen dat een soortgelijke valide persoon (maatman) verdient.

A.3. Arbeidsongeschikt voor aanvang verzekering

Als blijkt dat iemand al arbeidsongeschikt was voor de aanvang van de verzekering kan de wao geweigerd worden.

B. HOOGTE

B.1. Vaststellen klasse arbeidsongeschiktheidspercentage

De mate van arbeidsongeschiktheid wordt vastgesteld met de formule:

$$\frac{\text{maatmaninkomen-restverdiencapaciteit}}{\text{maatmaninkomen}} \times 100 = \% \text{ a.o.}$$

Maatmaninkomen is het inkomen dat een soortgelijke valide persoon verdient (zie A.2). Restverdiencapaciteit is dat wat iemand nog wel kan verdienen in vergelijking met vroeger. Bovendien speelt een rol in hoeverre voor deze persoon de gelegenheid tot het verkrijgen van werk is afgenomen en in hoeverre er werk op de arbeidsmarkt is voor de betrokkene.

B.2. Vaststellen dagloon

De mate van arbeidsongeschiktheid wordt bepaald met behulp van het maatmaninkomen; de hoogte van de uitkering is een percentage van het dagloon. Voor de berekening van het dagloon gelden vaste regels ten aanzien van wat wel en wat niet meetelt. Voor de wao wordt voor de dagloonberekening alle loon uit het laatste jaar voorafgaand aan de ziekte gebruikt. Bedrijfsverenigingen verschillen in hun dagloonberekeningen. De loongegevens komen van de werkgever en worden gecontroleerd bij de betrokkene. Paragraaf 7 geeft een idee van de complexiteit van deze berekeningen.

B.3. Tabel: a.o.% → % dagloon

Een tabel levert bij elke arbeidsongeschiktheidsklasse de hoogte van de uitkering, nl. een bepaald percentage van het dagloon. Men krijgt maximaal 70%; alleen als voortdurende oppassing en verzorging nodig is wordt 100% uitgekeerd.

B.4. Aanpassen uitkering als meer is verdiend dan restverdiencapaciteit

Als iemand meer verdient dan was geschat, dan hoeft dat nog niet te betekenen dat die schatting wordt bijgesteld, maar de uitkering wordt wel aangepast.

B.5. Herziening van de klasse van arbeidsongeschiktheid

Elk jaar wordt elke betrokkene gevraagd een formulier in te vullen omtrent zijn toestand en verdiensten. Daarnaast wordt men regelmatig opgeroepen voor een gesprek met de verzekeringsgeneeskundige.

B.6. Herziening dagloon

Loonontwikkelingen in het beroep van betrokkene kunnen aanleiding vormen tot het herzien van het dagloon.

B.7. Uitkering is wao min aaw

De wao is, speciaal voor loontrekkenden, een aanvullende verzekering op de aaw.

C. DUUR

C.1. Ingang na 52 weken arbeidsongeschiktheid

Bij de uitvoering van de ziektewet wordt de ziekteduur bijgehouden; wanneer iemand de 52-weken grens nadert wordt hij aangemeld bij de aaw/wao. Voor de bepaling van die duur zie paragraaf 2.1 (C.1. en C.6.).

C.2. Tot 65 jaar

C.3. Herstel

De uitkering stopt wanneer men hersteld is, dus niet meer aan het criterium voldoet (A.2).

C.4. Overlijden

De burgerlijke stand, die ervan op de hoogte is als iemand een aaw/wao-uitkering ontvangt, meldt wanneer betrokkene is overleden. Dan stopt de uitkering. Een laatste termijn wordt uitgekeerd aan de 'nagelaten betrekkingen'. Zijn die er niet, dan kan een slottermijn worden uitgekeerd aan iemand die daar uit 'billijkheidsoverwegingen' voor in aanmerking komt.

C.5. Zich onttrekken aan beoordeling en begeleiding

Als betrokkene niet meewerkt aan de beoordeling van zijn arbeidsongeschiktheid of aan zijn terugkeer in het arbeidsproces, dan kan de uitkering worden gestopt.

3. Kring van verzekerden zw

Verzekerd is ieder natuurlijk persoon, in privaatrechtelijke of publiekrechtelijke dienstbetrekking.

Die dienstbetrekking mag buiten het rijk zijn, mits:

- werknemer binnen het rijk woont;
- werkgever binnen het rijk woont of gevestigd is.

Wel

Niet

- aangenomen werk
- hulpen bij aangenomen werk
- provisiereizigers
- sub-agenten
- tewerk gestelden bij wijze van sociale werkvoorziening
- deelvissers
- leerlingen die naast onder-richt vergoeding ontvangen

- ambtenaren in de zin van de A.B.Pw.
- militairen, bescherming bevolking, vrijwillige gemeentebandweer
- huispersoneel t.b.v. natuurlijk persoon op minder dan 3 dagen per week werkzaam
- degene, die de leeftijd van 65 jr. heeft bereikt

- thuiswerkers
- hulpen van thuiswerkers
- musici en artiesten
- personen die tegen beloning persoonlijke arbeid verrichten

- uitkeringsgerechtigden ww

- uitkeringsgenietenden zw

4. Definitie 'ziekte en gebrek' zw

In artikel 19 van de zw, is aangegeven, dat een verzekerde bij ongeschiktheid tot het verrichten van zijn arbeid wegens ziekte recht kan doen gelden op ziekingeld overeenkomstig het bij of krachtens de zw bepaalde.

In dit verband wordt met ziekte gelijkgesteld, gebreken, zwangerschap en bevalling.

Het behoeft geen betoog, dat de onderstreepte begrippen van cruciaal belang zijn bij het beoordelen van het recht op ziekingeld.

Onderstaand zal worden getracht de onderhavige begrippen wat meer inhoud te geven, waarbij overigens de pretentie om volledig te zijn ontbreekt.

zijn arbeid

- de "normale" resp. de "laatstelijk verlangde" arbeid van de verzekerde

ziekte

- A. Wanneer (zodra) verschijnselen van abnormale aard in de geestelijke of lichamelijke gesteldheid tot zodanige functiestoornissen aanleiding geven, dat arbeidsongeschiktheid het gevolg is;
- B. Wanneer door een procesmatig, dynamisch gebeuren het functionele evenwicht van het organisme verstoord is als actieve reactie van het organisme op schadelijke invloeden.

gebrek

- Wanneer (zodra) een procesmatig, dynamisch gebeuren, gekenmerkt door verstoring van het functionele evenwicht, plaatsgemaakt heeft (plaats maakte) voor een geconsolideerde, meer statische, rest-, eind- of defect-toestand.

De definities van de begrippen ziekte of gebrek zoals die zijn weergegeven zijn overeenkomstig de "formules" zoals die eertijds door de hoogleraren Hijmans van den Bergh en Baart de la Faille zijn opgesteld.

ongeschiktheid

- Het op medische gronden (wegens ziekte) naar objectieve maatstaven gemeten niet kunnen of mogen verrichten van de in aanmerking komende arbeid (zijn arbeid).

Tenslotte volgt hierna een opsomming van een aantal "bijzondere gevallen". Het betreft hier overwegend personen die strikt genomen geen recht kunnen doen gelden op ziekengeld, doch daarvoor op grond van redelijkheid wel in aanmerking komen.

- geestelijk gestoorden - Een geestelijk gestoorde, die niet ongeschikt tot werken is, doch die op last van de overheid in een inrichting is opgenomen en diens gevolg niet kan werken, is niet ongeschikt tot werken wegens ziekte/gebrek in de zin van de ziektewet.

- schoonheidsoperaties - Centrale Raad van Beroep: als de operatie ten doel heeft bestaande of dreigende ongeschiktheid tot werken te voorkomen, dan wel uit een oogpunt van gezondheidszorg noodzakelijk is.

Fed. van Bedr.ver'n: steeds ziekte in de zin van de ziektewet aan te nemen. Als de operatie wenselijk is, hetzij uit psychische overwegingen, hetzij dat het beroep van de verzekerde het wenselijk maakt.

rustkuur ter voorkoming

van abortus

- Indien een zwangere vrouw, die niet ongeschikt tot werken is, op advies van de behandelend geneeskundige bedrust moet houden ter voorkoming van een abortus, wordt toch arbeidsongeschiktheid aangenomen.

lichaamsomvang zwangere

vrouwen

- Wanneer iemand tengevolge van zwangerschap door lichaamsomvang of verlies van haar voor de uitoefening van de functie essentieel figuur haar functie redelijkerwijs niet kan verrichten is sprake van ongeschiktheid tot werken wegens ziekte, ook al zou het vervullen van de functie niet met schade van de gezondheid gepaard gaan. (SVR circ. nr. 574 d.d. 4-11-'76).

niet voldoen aan de
estetische eisen van
het beroep

- In gevallen waarin een zieke verzekerde fysiek wel in staat is zijn arbeid te verrichten, doch de eisen welke de arbeid stelt, het niet mogelijk maken hem die arbeid te laten verrichten, kan arbeidsongeschiktheid worden aangenomen. Aard van het bedrijf en milieu waarin de arbeid moet worden verricht spelen hierbij een belangrijke rol. Voorbeeld: kelner met verbonden gelaat. Zwangere vrouwen, die fysiek nog wel in staat zijn hun arbeid te verrichten, doch dit om esthetische redenen niet voortzetten, hebben uit dien hoofde geen recht op ziekengeld. De gelijkstelling in de ziektewet van zwangerschap met ziekte heeft alleen betrekking op de fysieke ongeschiktheid en niet op de esthetische ongeschiktheid. (CRvB).

verblijf in zieken-
inrichting

- Wanneer dit plaatsheeft ter observatie op last van de bedrijfsvereniging wordt schade-loosstelling verleend, gelijk aan het wettelijk ziekengeld over de dagen van deze opneming, indien betrokkene te goeder trouw was. (art. 28, lid 4 zw, jto. MB d.d. 15-1-1953).

inenting

- Arbeidsongeschiktheid ten gevolge van inenting wordt als ziekte in de zin van de ziekwet beschouwd. (CRvB).

sterilisatie en
abortus provocatus

- Ook bij arbeidsongeschiktheid als gevolg van deze handelingen wordt deze met ziekte in de zin der ziekwet gelijkgesteld.

donors

- Als een verzekerde arbeidsongeschikt is als gevolg van het afstaan van bloed, huid, nier etc. dient aangenomen te worden dat er sprake is van ziekte in de zin der ziekwet.

bacillendragers

- Blijkens jurisprudentie moeten bacillendragers worden geacht te lijden aan een gebrek, zodat zij aanspraak kunnen doen gelden op ziekengeld. Het verrichten van arbeid moet dan wel door de bevoegde autoriteiten ingevolge de wet Besmettelijke Ziekten verboden zijn.

contacten met lijdens

c.q. bacillendragers - Advies Fed. van Bedr.ver'n: bij oplegging werkverbod door bevoegde autoriteiten tijdens de duur van dit verbod aan te nemen dat van arbeidsongeschiktheid wegens ziekte in de zin van de ziektewet sprake is.

Dit geldt mede voor andere situaties, waarin met het oog op besmettingsgevaar - zonder dat sprake is van toepassing van de Besmettelijke Ziektenwet - betrokkenen op medisch advies niet mogen werken, ofschoon zij hiertoe wel in staat zouden zijn.

(circ. nr. 479 d.d. 15-8-1968).

stottertherapie

- Advies Fed. van Bedr.ver'n: degene, die een behandeling ondergaat in een instituut voor stottertherapie, wordt geacht gedurende die tijd arbeidsongeschikt wegens ziekte of gebrek in de zin der ziektewet te zijn.

(circ. nr. 666 d.d. 17-2-1978).

werkverzuim

- GAK-BV'en geven overeenkomstig het advies van de FBV vergoeding voor werkverzuim indien een verzekerde zijn werk moet verzuimen voor een behandeling, die beoogt (herhaalde) arbeidsongeschiktheid te voorkomen en deze behandeling niet buiten de werktijd kan plaatsvinden.

Uitzonderingen hierop zijn de BV 10, BV 19, BV 24 (v.w.b. WSW'ers), BV 26.

Als uitkeringspercentage voor deze vergoeding wordt aangehouden het percentage dat voor de betrokkene bij uitkering van ziekingeld zou hebben gegolden.

Er geldt geen wachttijd.

(Overgenomen uit 'Het wetstechnisch-administratief circuit zw' van de projectgroep ZWAN, SVR, 1983).

5. Controlevoorschriften zw

Thuisblijven

U dient thuis te blijven tot het eerste bezoek van de verzekeringsgeneeskundige of van de beambte van de BV heeft plaatsgehad.

Na het eerste bezoek mag u - als de behandelend arts daartegen geen bezwaar heeft - buitenshuis gaan maar u dient de eerste 3 weken wel thuis te zijn:

- 's morgens tot 10 uur;
- 's middags van 12 tot 14.30 uur.

Tot het eerste bezoek en tijdens bovengenoemde uren mag u alleen van huis gaan voor een bezoek aan de behandelend arts of aan de verzekeringsgeneeskundige of om het werk te hervatten.

Indien uw arbeidsongeschiktheid onverhoopt langer dan 3 weken zou duren, vervalt de plicht om tijdens de hierboven genoemde uren thuis te zijn, tenzij door de BV anders mocht worden bepaald.

Wanneer u meent, dat daartoe aanleiding is, kunt u de BV vrijstelling vragen van de verplichting gedurende bepaalde uren thuis te zijn.

Maak bezoek mogelijk

De verzekeringsgeneeskundige en de beambte van de BV moeten u kunnen bereiken. Daartoe is het nodig dat u hen in de gelegenheid stelt om u in uw woning of op het verpleegadres te bezoeken.

Is er - terwijl u thuis bent - iets bijzonders aan de hand (bijv. de bel is defect of er is niemand thuis, die de deur kan opendoen) treft u dan maatregelen, waardoor zij toch toegang tot de woning kunnen krijgen.

U dient er voor te zorgen, dat als de verzekeringsgeneeskundige of de beambte van de BV u niet thuis treft, hij op uw adres kan vernemen waar u bent.

Het juiste adres

Indien u tijdens arbeidsongeschiktheid verhuist of tijdelijk elders verblijft of van verpleegadres verandert (bijv. opname in of ontslag uit een ziekenhuis, een sanatorium of een andere inrichting) behoort u dit binnen 24 uur aan de bedrijfsvereniging op te geven.

Verblijf in het buitenland

Tijdens arbeidsongeschiktheid dient u voor een meerdaags verblijf in het buitenland toestemming te hebben van de bedrijfsvereniging.

Op het spreekuur komen

Aan een oproep om te verschijnen op het spreekuur van de verzekeringsgeneeskundige of een door de bedrijfsvereniging aangewezen specialist dient u gevolg te geven, ook al zou u van plan zijn op de dag na die, waarop dat onderzoek moet plaatshebben, of op een latere dag het werk te hervatten.

Als u een geldige reden tot verhindering hebt (bijv. bedlegerigheid), dan behoort u dit terstond mede te delen. (Op de oproepkaart is vermeld hoe u dit kunt doen).

Vanzelfsprekend dient u dan, behalve voor bezoek aan de behandelend arts of in geval van werkhervatting, uw woning tot het eerstvolgend bezoek van de verzekeringsgeneeskundige niet te verlaten, teneinde aan laatstgenoemde de gelegenheid te geven u thuis aan te treffen, wanneer hij u komt bezoeken.

U hoeft niet op het spreekuur te verschijnen indien u inmiddels uw werkzaamheden hebt hervat.

Raadpleeg uw huisarts

Bij arbeidsongeschiktheid dient u zich - in uw eigen belang - binnen redelijke termijn onder behandeling van uw huisarts te stellen en de voorschriften van deze arts op te volgen.

Genezing niet belemmeren

Indien u zich tijdens uw arbeidsongeschiktheid zodanig gedraagt, dat daardoor uw genezing kan worden belemmerd, hetgeen het geval kan zijn door bijv. deel te nemen aan dans- en feestavonden of aan kermissen of door sport te beoefenen, is de bedrijfsvereniging bevoegd de uitkering te weigeren.

Het verrichten van werkzaamheden

U dient tijdens uw arbeidsongeschiktheid geen arbeid te verrichten behalve voor zover het werkzaamheden betreft, welke u voor het herstel van uw gezondheid zijn voorgeschreven, dan wel waarvoor u toestemming hebt ontvangen van de bedrijfsvereniging.

Hervatten bij herstel

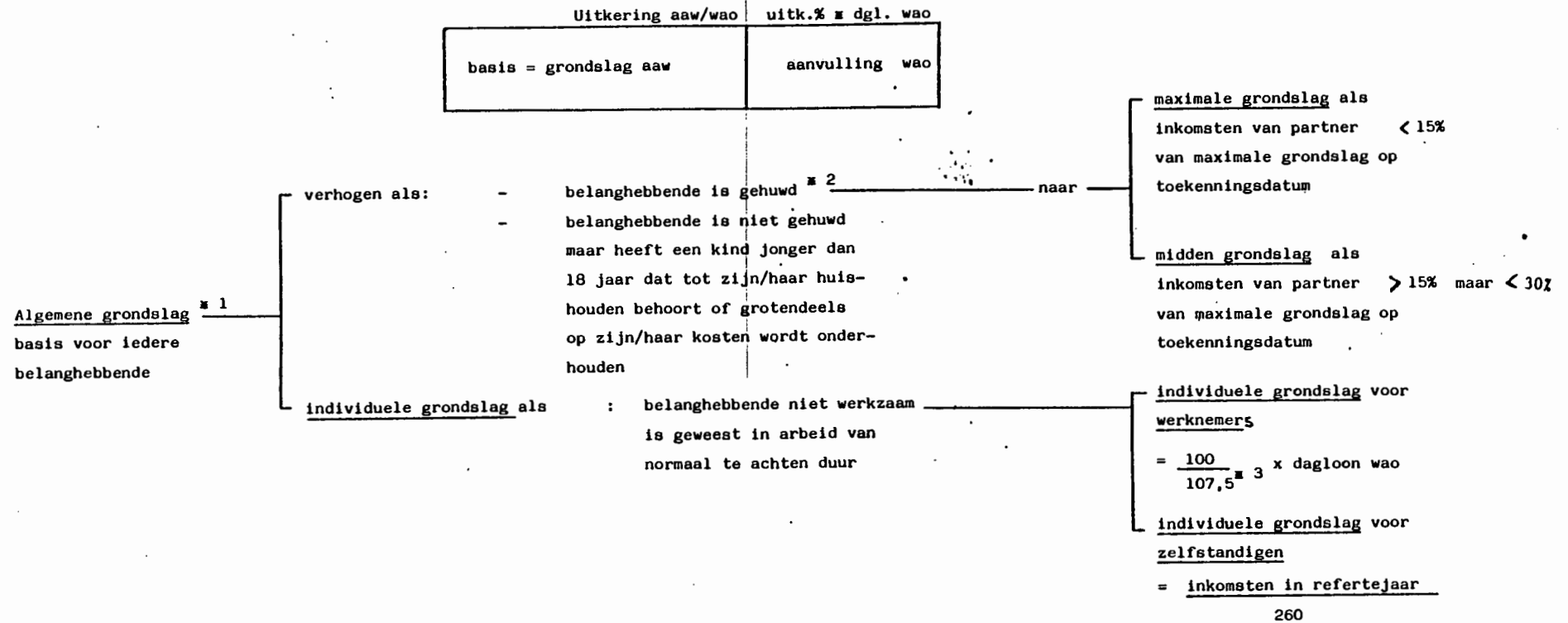
Zodra u weer in staat bent aan het werk te gaan, dient u niet een speciale opdracht daartoe af te wachten.

Wel behoort u aan de bedrijfsvereniging de datum van de gehele of gedeeltelijke werkhervatting mede te delen.

Ook wanneer u weer in staat bent om aan het werk te gaan maar geen werk hebt dient u dit aan de bedrijfsvereniging mede te delen.

Bezwaren tegen hersteld verklaring

Heeft de verzekeringsgeneeskundige verklaard, dat u in staat bent uw werk geheel of gedeeltelijk te hervatten maar bent u het daarmee niet eens, dan moet u uw bezwaren terstond aan de bedrijfsvereniging mededelen.

Verklaring

- ¹ voor 18, 19 en 20 jarigen gelden als algemene grondslag lagere bedragen
- ² echtgenoten gezamenlijk niet meer dan maximale grondslag
- ³ 7,5% is vakantiegeld.

hoogte grondslagen

- algemene grondslag = 70% wettelijk minimum loon (wml)
- midden grondslag = 85% wml
- maximale grondslag = 100% wml
- individuele grondslag mag niet hoger zijn dan de grondslag welke zou gelden wanneer betrokkene arbeid had verricht van normaal te achten duur

belangrijke uitvoeringsbesluiten

- inkomensbesluit aaw
- besluit gemiddeld per dag verworven inkomen aaw
- regelen arbeid van normaal te achten duur.

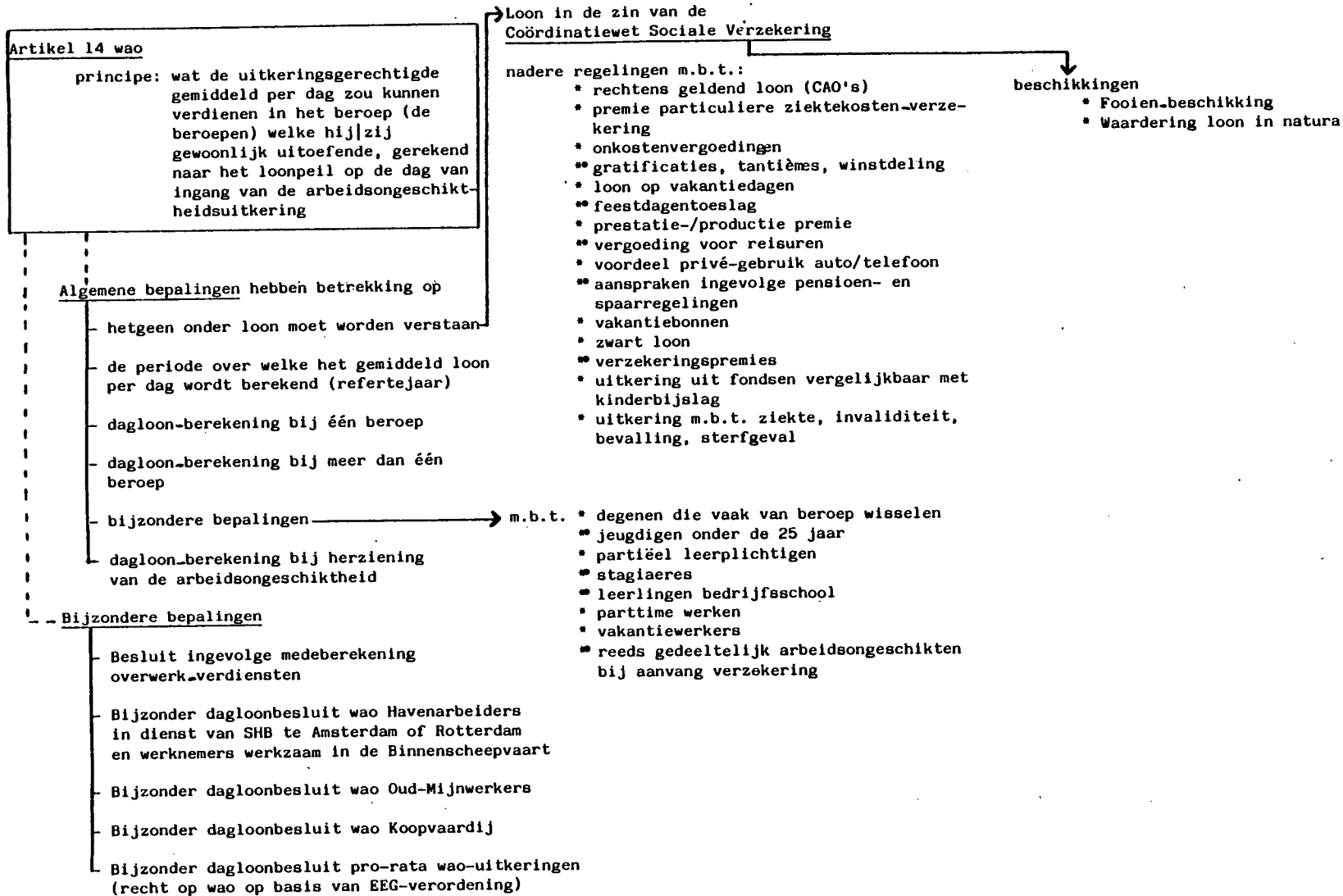
7. Berekening dagloon wao

Voor het geven van een heldere indruk van de dagloonberekening voor de wao is een beslissingsschema veel te uitgebreid.

Daarom een overzicht van alle regelingen waarmee men rekening moet houden.

Om toch een concreet beeld te geven, voegen we twee voorbeelden toe van dagloonrapporten zoals die worden opgesteld door de inspecteur buitendienst.

Overzicht regelingen m.b.t. berekening dagloon wao



8. Hoofdpunten waarop de uitvoering van sv-wetten per BV kan verschillen

zw.	ww
<ul style="list-style-type: none">- hoogte premie- aantal wachtdagen- dagloonvaststelling- uitkeringspercentage- uitkeringsduur (verlengde zw-uitkering)- verstrekken vakantiebonnen/ vakantiegeld- vergoeding werkverzuim- delegatie aan administrateur	<ul style="list-style-type: none">- hoogte premie wachtgeldfonds- dagloonvaststelling- aftrekbepalingen verdiensten in ww-perioden- delegatie aan administrateur
aaw	wao
<ul style="list-style-type: none">- beleid m.b.t. verstrekking voorzieningen- delegatie aan administrateur	<ul style="list-style-type: none">- dagloon vaststelling- delegatie aan administrateur

9. Naslagwerken uitvoerende beambten

Dat de sv-uitvoering ingewikkeld is, blijkt onder meer uit het feit dat een uitvoerende beambte een armlengte boeken achter zich heeft staan die hij vaak moet raadplegen. Schema 9 geeft een overzicht. Alleen die boeken zijn opgenomen die men voor de uitvoering van de wetten perse moet kennen of bij de hand hebben.

Voor de goede orde:

- een leidraad is een weergave en een vertaling van de wet naar de praktische toepassing
 - een beschrijving geeft de administratieve procedure en regels.
- Beide naslagwerken zijn gemaakt door en voor het GAK en veranderen constant, wat het de beambte niet makkelijker maakt om op de hoogte te blijven.

9. Overzicht naslagwerken uitvoerende beambten

naslagwerk beambte	wettstechnisch	administratief	algemeen
WW	<ul style="list-style-type: none"> - leidraad ww - leidraad verdragen - cao's 	<ul style="list-style-type: none"> - 8200 serie (oud) beschrijving procedure gedeeltelijk vervangen door: - 8600 serie beschrijving procedure 	<ul style="list-style-type: none"> - 2700 serie loonbelasting - leidraad loon en premie
ZW	<ul style="list-style-type: none"> - leidraad zw 	<ul style="list-style-type: none"> - 7200 serie (oud) beschrijving procedure gedeeltelijk vervangen door: - 7200 serie (nieuw) beschrijving procedure - 7400 serie beschrijving eigen risicodragers - 7600 serie beschrijving werkgevers betalingsstelsel - 7700 serie beschrijving werknemers betalingsstelsel 	<ul style="list-style-type: none"> - 2700 serie loonbelasting - leidraad loon en premie - leidraad verdragen - 7500 serie beschrijving Informatie Systeem Medische dienst
AAW/WAO uitkeringen	<ul style="list-style-type: none"> - leidraad aaw/wao - leidraad aaw beide gedeeltelijk vervangen door: leidraad aaw/wao <ul style="list-style-type: none"> • 100 serie, algemeen • 200 serie, teksten van wetten en besluiten • 300 serie, wetsuitleg en beleid bedrijfsverenigingen 	<ul style="list-style-type: none"> - 9600 serie (oud) beschrijving procedure wao, gedeeltelijk vervangen door: - 9600 serie (nieuw) beschrijving procedure wao - 9900 serie (oud) geschrijving procedure aaw, gedeeltelijk vervangen door: - 9900 serie (nieuw) beschrijving procedure aaw 	<ul style="list-style-type: none"> - 2700 serie loonbelasting - leidraad loon en premie - leidraad verdragen
AAW voorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> - regels en richtlijnen 	<ul style="list-style-type: none"> - 9200 serie beschrijving procedure - 9400 serie beschrijving Registratie Individuele Gegevens 	

10. Bezoek GAK-medewerkers aan werkgevers*

(excl. telefonische en schriftelijke contacten tussen werkgevers en GAK (binnendienst))

Aanleiding Medew.	Collecterende functie GAK	Distribuerende functie GAK			ALGEMEEN
		GW	ZW	AAW/WAO (excl. GMD-medew.)	
Inspecteur	<ul style="list-style-type: none"> - aansluiting, omzetting en beëindiging aansluiting - incasso-opdracht - liquiditeitsonderzoek - verheldering loonstaten 	<ul style="list-style-type: none"> - verzekeringsplicht - faillissementskwesties - ontslagkwesties 	<ul style="list-style-type: none"> - verzekeringsplicht - controle opgegeven loon - aard v/h werk - loonwaarde - rest-arbeid - aansprakelijkheid bedrijfsongeval - verhaal ziektekosten 	<ul style="list-style-type: none"> - info voor vaststelling dagloon - aard v/h werk 	<ul style="list-style-type: none"> - bijz. opdrachten - akar controle - wet ketenaansprakelijkheid (wka)
Inspecteur uitleenbedrijven en incasso	<ul style="list-style-type: none"> - aansluiten, omzetten en beëindigen aansluiting - onderzoek m.b.t. uit-/inleen personeel 				
Looninspecteur	<ul style="list-style-type: none"> - controle premie afdracht (salaris en aantal medewerkers) - adviezen loonadministratie 				<ul style="list-style-type: none"> - fraudeonderzoek - wka
Correspondent-wv		<ul style="list-style-type: none"> - info voor beoordeling recht op resp. hoogte dagloon - controle sollicitatie activiteiten - verlet - faillissementen - verkort werken 			
Controleur-wv		<ul style="list-style-type: none"> - onderzoek n.a.v. informatie van derden - controle sollicitatie activiteiten 			
Verzekeringsgeneeskundige			<ul style="list-style-type: none"> - verzuim advisering - bedrijfsgericht werken 		
Rapporteur-zw			<ul style="list-style-type: none"> - bedrijfsgericht werken 		
Veiligheidsadviseur					<ul style="list-style-type: none"> advisering bedrijfsveiligheid
Opsporingsambtenaar					<ul style="list-style-type: none"> fraudeonderzoek
Chef buitendienst**					<ul style="list-style-type: none"> bijzondere opdrachten periodiek contact

*) Werkgevers worden bij de uitvoering van de sociale verzekering eveneens bezocht door medewerkers van de GMD (i.v.m. de wao-arbeidskundige en artsen) en door medewerkers van de SVR i.v.m. toezicht op eigen risico-dragers en afdelingskassen (akers).

***) De chef buitendienst geeft leiding aan de inspecteur, de correspondent-wv, de controleur-wv en de opsporingsambtenaar