

EEN MONSTERVERBOND?

Werkgeversorganisaties en het gebruik van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering om overtollige werknemers te laten afvloeien

A monster alliance? Employer organisations and the use of the Dutch disability insurance for redundancy purposes.

This article investigates the 1973 decision to interpret the Dutch disability insurance's labour market consideration article in a 'broad' manner. The conventional literature on Dutch welfare state development has described this decision as a deliberate broadening of the original interpretation of the article. Through the use of archive material, this article shows that this was not the case. The article also takes issue with recent employer-oriented writings on the role of employer interest groups in welfare state development.

Gedurende de laatste drie decennia van de twintigste eeuw is het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien in veel geïndustrialiseerde landen een belangrijke beleidskwestie geweest.¹ Geconfronteerd met de noodzaak om te herstructureren hebben bedrijven in deze periode massaal gebruik gemaakt van het sociale verzekeringssysteem om met name een vroegtijdige uittreding van oudere werknemers mogelijk te maken. Vaak werden hierbij sociale verzekeringen gebruikt die niet eens tot doel hadden om bescherming tegen werkloosheid te bieden. Het voornaamste voorbeeld hiervan is de publieke arbeidsongeschiktheidsverzekering, die zich in verschillende landen ontwikkelde tot een populair instrument om oudere werknemers te laten afvloeien. Nergens is dit meer het geval geweest dan in Nederland. De populariteit van de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (wao) als vervroegd uittredingsinstrument verklaart voor een groot deel waarom de arbeidsmarktparticipatie gedurende de jaren zeventig en tachtig in Nederland sterker daalde dan in alle andere geïndustrialiseerde landen.²

1. Zie B. Ebbinghaus, *Reforming early retirement in Europe, Japan and the USA* (Oxford 2006).

2. Zie W. Trommel en B. de Vroom, 'The Netherlands: the Loreley-effect of early exit', in: F. Naschold en B. de Vroom, *Regulating employment and welfare: Company and national poli-*

Het oneigenlijk gebruik van sociale verzekeringen als de wao door ondernemingen is in Nederland inmiddels uitgebreid in kaart gebracht.³ Ook bestaat er een uitgebreide literatuur over de gevolgen hiervan voor de arbeidsmarktparticipatieratio's van oudere werknemers en betaalbaarheid van de sociale verzekeringen.⁴ Er zijn evenwel nog nauwelijks systematische pogingen ondernomen om de beleidsmaatregelen in kaart te brengen die dit oneigenlijk gebruik mogelijk hebben gemaakt.⁵ Hierdoor zijn verschillende vragen die betrekking hebben op deze maatregelen onbeantwoord gebleven. Een daarvan is of, en in hoeverre, een aantal van deze beleidsmaatregelen doelbewust is genomen om dit oneigenlijk gebruik mogelijk te maken. Een verwante vraag is wat de rol van de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties is geweest in de totstandkoming van de beleidsmaatregelen die het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen mogelijk hebben gemaakt. Beide vragen hebben in recente jaren weer veel aandacht gekregen van sociaalwetenschappers.⁶

Deze hernieuwde belangstelling is grotendeels te danken aan de groeiende populariteit van onderzoek naar de rol van werkgeversorganisaties in de uitbouw van verzorgingsstaten. Deze literatuur beziet het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen om overtollige werknemers te laten afvloeien

cies of labor force participation at the end of worklife in industrial countries (Berlijn 1994) 51-117, aldaar 58.

3. Zie bijvoorbeeld R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid. Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid* (Leiden 1990); Trommel en De Vroom, 'The Netherlands'; P. de Jong en P.J. Vos, *Het wao-debat: de centrale regelingen en de praktijk van bedrijven* (Amsterdam 1994).

4. Zie bijvoorbeeld L. Aarts, R. Burkhauser en P. de Jong, *Curing the Dutch Disease. An international perspective on disability policy reform* (Aldershot 1994); E.H. Bax, *Maatschappelijke verandering en arbeidsongeschiktheid: de macrodeterminanten van wao-toetreding en uitreding nader verkend* (Den Haag 1984); B. Casey en G. Bruche, *Work or retirement? Labor market and social policy for older workers in France, Great Britain, the Netherlands, Sweden and the United States* (Aldershot 1981); A.M. Guillemard en M. Rein, 'Comparative patterns of retirement: Recent trends in developed societies', *Annual Review of Sociology* 19 (1993) 469-503; R. Clark en P. Anker, 'Labor force participation rates of older persons: An international comparison', *International Labor Review* 129: 2 (1990) 255-271.

5. Voor een tweetal – summiere en niet op archiefmateriaal gebaseerde – pogingen hier toe, zie L. Aarts, P. de Jong en R.J. van der Veen, *Met de beste bedoelingen: wao 1975-1999, trends, onderzoek en beleid* (Den Haag 2002); J.G. Hibbeln en W. Velema, *Het wao-debacle. De fatale missers van wettenmakers en uitvoerders* (Utrecht 1993).

6. Zie Ebbinghaus, *Reforming early retirement*; I. Mares, *The politics of social risk: Business and welfare state development* (Cambridge 2004); I. Mares, 'Enterprise reorganization and social insurance reform: The development of early retirement in France and Germany', *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 14: 3 (2001) 295-317; P.A. Hall en D. Soskice, *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage* (Oxford 2001); P. Koning en D. van Vuuren, 'Hidden unemployment in disability insurance', *Labour* 21: 4 (2006) 611-636.

op een manier die sterk verschilt van de oudere literatuur over het onderwerp. Waar de meeste oudere bijdragen dit oneigenlijk gebruik zagen als een onbedoeld en ongewenst neveneffect van pogingen om de bescherming van werknemers tegen arbeidsmarktrisico's te verbeteren, hebben deze recente werken de nadruk gelegd op de 'economische' of 'productieve' voordelen van een dergelijk gebruik voor ondernemingen.⁷ Eén variant van deze literatuur beweert zelfs dat dit gebruik moet worden gezien als een voorbeeld van de manier waarop sociaal beleid het functioneren van de arbeidsmarkt kan verbeteren.⁸ Verschillende van deze recente werken beweren of suggereren hierdoor dat de maatregelen die dit gebruik mogelijk hebben gemaakt op steun van invloedrijke werkgeversorganisaties hebben kunnen rekenen.⁹

Het idee dat het gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien individuele ondernemingen economische voordelen kunnen bieden en dat de maatregelen die dit gebruik mogelijk hebben gemaakt daarvoor op steun van werkgeversorganisaties heeft kunnen rekenen, is zeker niet nieuw. In de literatuur over het gebruik van de wao als afvloeiingsinstrument wordt vaak beweerd dat dit gebruik mogelijk werd gemaakt doordat het op steun van de centrale werkgevers- en werknemersfederaties heeft kunnen rekenen. Centraal in deze beschuldiging staat de in 1973 door deze federaties genomen beslissing om het zogenaamde verdisconteringsartikel van de wao, dat uitkeringsverschaffers in staat stelde om gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers een volledige uitkering te geven indien hun arbeidsongeschiktheid het vinden van nieuw werk in de weg stond, zo te interpreteren dat gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers zonder werk bijna altijd een volledige wao-uitkering konden ontvangen. Deze beslissing vereenvoudigde het gebruik van de wao om overtollige werknemers te laten afvloeien aanzienlijk. Verschillende sociologen hebben beweerd dat de beslissing een opzettelijke verruiming van de oorspronkelijke betekenis van het verdisconteringsartikel betrof.¹⁰ Sommigen hebben de beslissing zelfs beschreven als de uitkomst

7. Zo spreken Ebbinghaus en Manow bijvoorbeeld van 'productive benefits'. Zie B. Ebbinghaus en P. Manow, *Comparing welfare capitalism: Social policy and political economy in Europe, Japan, and the USA* (London 2001) voorwoord. Zie ook P. Lindert, *Growing public. Social spending and economic growth since the eighteenth century* (Cambridge 2004) 251.

8. Zie Hall en Soskice, *Varieties of capitalism*, 50; Ebbinghaus, *Reforming early retirement*, 3.

9. Zie bijvoorbeeld Hall en Soskice, *Varieties of capitalism*, 50; Mares, *The politics*, 2; Ebbinghaus, *Reforming early retirement*, 3.

10. Zie B. de Vroom en M. Blomsma, 'The Netherlands: An extreme case', in: A.M. Guille-mard, M. Kohli en M. Rein, *Time for retirement. Comparative studies of early exit from the labor force* (Cambridge 1991) 97-127, aldaar 107; D. Bannink, 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid. Van achterblijver naar koploper naar vroege hervormer', in: W. Trommel en R. van der Veen, *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Amsterdam 1999) 52-79, aldaar 67; R.J. van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*, 77.

van een 'monsterverbond' tussen de centrale werkgevers- en werknemersfederaties die tot doel had het oneigenlijk gebruik van de wet om overtollige werknemers te laten afvloeien te vergemakkelijken.¹¹ Deze beschuldiging is ook veelvuldig geuit tijdens de in 1992 en 1993 ondernomen Parlementaire Enquête naar de uitvoeringsorganen van de sociale verzekering.¹²

In dit artikel behandel ik de in 1973 genomen beslissing om het zogenaamde verdisconteringsartikel 'ruim' te interpreteren. Gezien de vergaande consequenties hiervan is het van groot belang om uit te vinden of de bovengenoemde beschuldigingen gegronde basis hebben. Bovendien geeft de beslissing ons een uitgelezen mogelijkheid om de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de ontwikkeling van verzorgingstaten te beoordelen. Ik begin dit artikel met een uitleg over het oneigenlijk gebruik van de wao en de rol van het verdisconteringsartikel hierin. In het tweede deel van het artikel analyseer ik de beweringen van de recente op werkgeversgeoriënteerde literatuur over een dergelijk gebruik. In het derde deel analyseer ik de in 1973 genomen beslissing om dit artikel ruim te interpreteren. Hierbij stel ik allereerst de vraag of deze beslissing daadwerkelijk een verruiming van de oorspronkelijke betekenis van het artikel betrof. Daarnaast stel ik de vraag of de beslissing kan worden verklaard door de motivatie om het oneigenlijk gebruik van de wet om overtollige werknemers te laten afvloeien te vergemakkelijken. Ik maak hierbij gebruik van de archieven van verschillende werkgevers- en werknemersorganisaties, en van die van betrokken organisaties als de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) en Federatie van Bedrijfsverenigingen (FVB).¹³

Het gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden

Gedurende de laatste drie decennia van de twintigste eeuw hebben Nederlandse ondernemingen massaal gebruik gemaakt van de wao om overtollige werknemers te laten afvloeien. Dit verklaart voor een groot deel waarom de arbeidsparticipatie in Nederland gedurende deze periode sneller daalde dan in elk ander OECD-land. De gevolgen van dit oneigenlijk gebruik waren dat in het begin van de jaren negentig bijna een op de tien Nederlanders tussen de

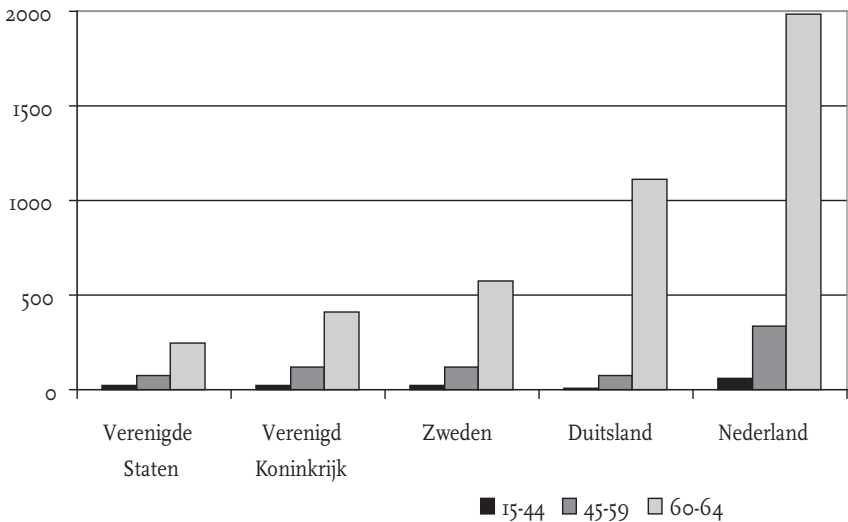
11. Zie W. Velema, 'De kroongetuige. Hoe het wao-drama voorkomen had kunnen worden', in: Hibbeln en Velema, *Het wao-debacle*, 15-28, aldaar 22.

12. Zie J.F. Buurmeijer, *Parlementaire enquête uitvoeringsorganen sociale verzekeringen: Rapport Enquêtecommissie* (Den Haag 1993); Velema, 'De kroongetuige', 23-24.

13. De archieven van de svr, GMD en FVB bevonden zich ten tijde van het archiefonderzoek voor deze studie in het hoofdkantoor van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (uwv) en zijn inmiddels (met concordantie) overgebracht naar het Nationaal Archief (NA).

14 en 65 jaar oud een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontving. Onder mannelijke werknemers tussen de 55 en 65 jaar ontving bijna veertig procent een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Omdat nog eens vierentwintig procent van hen een Vervroegde Uittredings- of werkloosheidsuitkering ontving, waren er in deze leeftijdsgroep meer arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers dan werkenden.¹⁴ Figuur 1 vergelijkt het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering per duizend werkenden in Nederland met die van een aantal andere landen voor verschillende leeftijdsgroepen in 1990. De figuur laat zien hoeveel hoger het aantal ontvangers in Nederland lag. Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers per duizend werkenden lag in Nederland hoger dan in elk van deze landen voor elke leeftijdsgroep, maar het verschil was het grootst voor oudere werknemers. Voor elke werkende in de leeftijd van 60 tot en met 64 waren er in Nederland twee arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers. In Duitsland, het land dat het Nederlandse patroon het dichtst naderde, lag deze ratio dicht bij een op een. In Zweden, een ander land dat bekend staat om zijn genereuze verzorgingsstaat, waren er bijna vier werkenden voor elke arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvanger. In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten verhield het aantal werkenden zich in deze leeftijdsgroep tot het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers met respectievelijk zes en tien tot een.

FIGUUR 1 *Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers per duizend actieve arbeidsmarktparticipanten in verschillende landen per leeftijdsgroep in 1990*



Bron: Aarts, Burkhauser en De Jong, *Curing the Dutch Disease*, 4.

14. Zie Aarts, Burkhauser en De Jong, *Curing the Dutch Disease*, 4.

De hierboven weergegeven figuur verwijst naar een belangrijk probleem bij de ontwikkeling van verzorgingsstaten. Terwijl het doel van de sociale verzekeringen is om werknemers te beschermen tegen de financiële consequenties van arbeidsmarktrisico's, kunnen genereuze uitkeringen het risico dat werknemers ten prooi vallen aan dergelijke risico's versterken. Immers, wanneer genereuze uitkeringen de weerstand van vakbonden tegen inkrimpingen van het werknemersbestand kunnen verminderen en collectief-gedragen contributies het mogelijk maken om de kosten hiervan gedeeltelijk over te dragen aan concurrenten of de samenleving als geheel, kunnen werkgevers veel gemakkelijker werknemers afdanken. Het buitengewoon hoge aantal Nederlandse arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers was voor een groot deel het resultaat van het massale gebruik van de wao als afvloeiingsinstrument. Dit gebruik vond plaats vanaf het moment dat de wao in 1967 in werking trad.¹⁵ Toen massaontslagen tijdens de jaren zeventig van de vorige eeuw meer voorkwamen, nam het gebruik van de wao om de langdurige en kostbare ontslagprocedure te omzeilen ook sterk toe. Tot in ieder geval het eind van de jaren tachtig (toen het systeem zijn eerste grote hervorming onderging) was ongeveer vijftig procent van het jaarlijkse aantal nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringstrekkingen het resultaat van het oneigenlijk gebruik van deze verzekering om overtollige werknemers te laten afvloeien.¹⁶

Dit roept natuurlijk de vraag op waarom de wao zoveel meer werd gebruikt om werknemers te laten afvloeien dan zijn buitenlandse tegenhangers. Het antwoord op deze vraag ligt in de combinatie van vier specifieke kenmerken van de wao: (1) het hoge niveau van de uitkeringen; (2) de uniforme aard van de contributieniveaus; (3) de uitvoering door werknemers- en werkgeversorganisaties; en (4) de aanwezigheid van een verdisconteringsartikel dat ruim kon worden geïnterpreteerd. Enkele van deze kenmerken konden vaak ook elders worden gevonden, maar alleen de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering vertoonde elk van deze kenmerken. De twee eerstgenoemde kenmerken maakten het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden aantrekkelijk; de laatste twee kenmerken maakten dit gebruik mogelijk. Laten we deze kenmerken van de wao eens vergelijken met die van zijn Amerikaanse, Britse, Duitse en Zweedse tegenhangers – daarbij beginnende met de eerste twee kenmerken.

Door alleen maar naar deze eerste twee kenmerken te kijken kunnen we al verklaren waarom het oneigenlijke gebruik van de arbeidsongeschiktheids-

15. Volgens Frans Messing vond het gebruik van de wao om overtollige werknemers af te vloeien voor het eerst op grootschalige basis plaats tijdens de sluiting van de mijnen in Limburg gedurende het eind van de jaren zestig. Zie F. Messing, *De Nederlandse economie, 1945-1980. Herstel, groei, stagnatie* (Haarlem 1981) 230.

16. Zie W. Hassing, J. van Ours en G. Ridder, 'Dismissal through disability', *De Economist* 145: 1 (1997) 29-46, aldaar 29-30.

uitkering voor afvloeiingsdoeleinden in Nederland zoveel meer voorkwam dan in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Vanaf de inwerking-treding van de wao en Ziektewet op 1 juli 1967 konden alle zieke en arbeidsongeschikte werknemers in Nederland rekenen op een uitkering die gelijk was aan minimaal tachtig procent van hun voormalig loon. Werknemers die het minimumloon verdienden konden zelfs rekenen op volledig inkomensbehoud. Deze uitkeringen werden gefinancierd door werkgevers- en werknemerscontributies die vastgesteld waren op een uniform niveau voor alle ondernemingen en sectoren.¹⁷ Het systeem van uniforme contributies maakte het voor werkgevers aantrekkelijk om de wao voor afvloeiingsdoeleinden te gebruiken, terwijl de genereuze aard van de uitkeringen dit voor werknemers acceptabel maakte.¹⁸ In het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten was het contributieniveau dat individuele ondernemingen moesten betalen afhankelijk van de mate waarin zij zelf gebruik maakten van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen of van de mate dat er in hun industriële sector gebruik van werd gemaakt. Dit maakte het veel minder aantrekkelijk voor ondernemingen om werknemers te laten afvloeien via deze verzekeringen. Hiernaast konden werknemers rekenen op een veel lager uitkeringsniveau, waardoor zij een dergelijke oplossing minder snel zouden accepteren.¹⁹

In Duitsland en Zweden waren de uitkeringen ook relatief hoog – hoewel niet zo hoog als in Nederland – en waren de contributies ook volledig uni-

17. Hoewel de wao stelde dat de kosten van de uitkering evenredig zou worden gedeeld tussen werknemers en werkgevers had men voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wao in de Stichting van de Arbeid afgesproken dat de premie van 4,2 procent van het brutoloon niet paritair zou worden verdeeld tussen werkgevers en werknemers, maar dat 3,45% zou worden opgebracht door werkgevers en 0,75% door werknemers. De werknemers zouden in ruil hiervoor een loonoffer brengen. Toen bleek dat de kosten van de wao sterk opliepen zorgde deze afspraak natuurlijk voor problemen. Zie Dennie Oude Nijhuis, *Labor divided: Union structure and the development of het postwar welfare state in the Netherlands and the United Kingdom* (Leiden 2009).

18. Het oneigenlijk gebruik van de wao om overtollige werknemers te laten afvloeien was voor de overbodig geworden werknemers een veel aantrekkelijker optie dan het alternatief: ontslag gevolgd door een werkloosheidsuitkering. Allereerst vereiste een werkloosheidsuitkering in de regel de tegenprestatie dat men op zoek ging naar werk. Hiernaast duurde een wao-uitkering zolang de arbeidsongeschiktheid duurde (wat door het gebrek aan herkeuringen betekende dat zelfs jongere werknemers oneindig van de uitkering gebruik konden maken), terwijl de werkloosheidsuitkering duidelijk verbonden was aan een tijdslimiet.

19. Zo verschaft de Britse Sickness Insurance gedurende de jaren zeventig en tachtig een vaste (en dus niet loongerelateerde) uitkering die gelijk stond aan dertig procent van het loon van de gemiddelde Britse fabrieksarbeider. Een dergelijke bedrag was alleen voor de allerlaatste uitkeringen aantrekkelijk. Voor een uitgebreide behandeling van het Verenigd Koninkrijk, zie F. Laczko en C. Phillipson, 'Great Britain: The contradictions of early exit', in: Guillemard, Kohli en Rein, *Time for retirement*, 222-252; B. Casey en S. Wood, 'Great Britain: Firm policy, state policy and the employment of older workers', in: Naschold en De Vroom, *Regulating employment*, 363-395.

form. Het resultaat hiervan was dat het oneigenlijk gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen om werknemers te laten afvloeien in deze landen veel meer voorkwam dan in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In vergelijking met Nederland lag dit gebruik echter veel lager.²⁰ Dit kan worden verklaard door te kijken naar de twee andere hierboven genoemde kenmerken van de wao: de uitvoering door werknemers- en werkgeversorganisaties en de aanwezigheid van een verdisconteringsartikel dat ruim kon worden geïnterpreteerd. Deze kenmerken zorgden ervoor dat het gebruik van de wao voor afvloeiingdoeleinden niet alleen aantrekkelijk was, maar ook relatief eenvoudig te bewerkstelligen.

Een van de belangrijkste kenmerken van de wao was ongetwijfeld dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan bijna volledig bij de werknemers- en werkgeversorganisaties lag. In geen van de andere hierboven genoemde landen was dit het geval. In Nederland werd de beslissing om een aanvrager wel of geen uitkering toe te kennen genomen door bedrijfsverenigingen, die bestonden uit vertegenwoordigers van vakbonden en werkgevers in een gegeven sector. Deze constructie leende zich bijzonder goed voor het oneigenlijk gebruik van de wao om werknemers te laten afvloeien – en er bestond nauwelijks overheidstoezicht om dit tegen te gaan.²¹ De mogelijkheden van ondernemingen om de wao voor afvloeiingsdoeleinden te gebruiken werd nog eens aanzienlijk versterkt door de aanwezigheid van een verdisconteringsartikel dat de bedrijfsverenigingen in staat stelde om gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers een volledige uitkering te geven indien hun arbeidsongeschiktheid het vinden van nieuw werk in de weg stond. Hoewel de Duitse en Zweedse arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ook dergelijke artikelen bevatten (de Amerikaanse en Britse hadden dit niet), was hun reikwijdte veel beperkter. Allereerst gold het Nederlandse verdisconteringsartikel, in tegenstelling tot zijn Duitse en Zweedse tegenhangers, voor werknemers van alle leeftijden.²² Ten tweede, en veel belangrijker, werd het Nederlandse

20. Zie De Vroom en Blomsma, 'The Netherlands: An extreme case', 105.

21. Voor de gang van zaken in bedrijfsverenigingen zie Van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*. Het gebrek aan overheidstoezicht op de bedrijfsverenigingen had verschillende oorzaken, die allen te maken hadden met de confessionele wens om de rol van de overheid in de uitvoering van de sociale verzekeringen zoveel mogelijk te beperken. Zie hiervoor bijvoorbeeld R.H. Cox, *The Development of the Dutch welfare state: From workers' insurance to universal entitlement* (Pittsburgh 1993); D. Arnoldus, *Het overleg over de sociale zekerheid in Nederland vergeleken met België, 1967-1984* (Leeuwarden 2007).

22. In 1970 introduceerde Zweden een verdisconteringsartikel in de *förtidspensionering*, de verzekering die financiële zekerheid bood tegen niet-werk-gerelateerde arbeidsongeschiktheid. Aanvankelijk gold dit artikel alleen voor werknemers van 62 jaar en ouder, maar in 1976 werd deze leeftijdsgrens verlaagd naar 60. In Duitsland was de praktijk van 'verdisconteren' voor oudere werknemers het resultaat van twee gerechtelijke beslissingen, genomen in 1969 en 1976.

verdisconteringsartikel op een veel ruimere wijze geïnterpreteerd. Vanaf het midden van de jaren zeventig kregen gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers in Nederland bijna altijd een volledige uitkering. Omdat de WAO acht verschillende niveaus van arbeidsongeschiktheid onderscheidde, kwam het vaak voor dat een werknemer met een arbeidsongeschiktheid van slechts vijftien procent (en dus een restcapaciteit van vijftientachtig procent!) een volledige uitkering kreeg – zeker wanneer het een oudere werknemer betrof.²³ Dit maakte het natuurlijk zeer eenvoudig voor ondernemingen om met name oudere werknemers, die vaak toch wel een rug- of knieklacht hadden ontwikkeld, te laten afvloeien.

Zoals eerder vermeld werd de praktijk om gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers bijna altijd een volledige uitkering te geven mogelijk gemaakt door een in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel 'ruim' te interpreteren. Deze beslissing hield in dat bedrijfsverenigingen ervan uit moesten gaan dat indien gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers geen nieuwe baan konden vinden, dit het resultaat was van hun gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid *tenzij* aangetoond kon worden dat dit niet het geval was. Deze beslissing maakte het voor ondernemingen zeer eenvoudig om overtollige werknemers gedeeltelijk arbeidsongeschikt te verklaren, en ze vervolgens met een volledige uitkering naar huis te sturen. Hierdoor was de beslissing vanaf het begin zeer controversieel. In 1987 was de kritiek op de beslissing zo groot geworden dat de regering besloot het verdisconteringsartikel volledig af te schaffen. Vijf jaren later besloot een andere regering tot de instelling van een parlementair onderzoek naar de uitvoering van de sociale verzekeringen, wat leidde tot een harde veroordeling van de manier waarop de bedrijfsverenigingen het verdisconteringsartikel gedurende de jaren zeventig en tachtig hadden toegepast. Hoewel de parlementaire commissie niet meeging met sommige geluiden die de centrale werkgevers- en werknemersfederaties ervan beschuldigden dat zij de toetredingscriteria van de WAO opzettelijke hadden aangepast, werden zij er wel van beschuldigd dat ze te weinig hadden gedaan om de instroom van WAO'ers in te dammen.²⁴ Deze beschuldiging vormde de aanleiding voor een grote reorganisatie van de sociale verzekeringen gedurende het midden van de jaren negentig, die onder meer de verantwoordelijkheid van de werkgevers- en werknemersorganisaties voor de uitvoering ervan sterk beperkte.²⁵

In de jaren volgend op de parlementaire enquête heeft de gang van zaken rond de uitvoering van de sociale verzekeringen zich ook op veel aandacht

23. Zie Trommel en De Vroom, 'The Netherlands: The Loreley-effect', 62.

24. Zie Buurmeijer, *Parlementaire enquête*, 66.

25. De reorganisatie van 1992 leidden onder meer tot de opheffing van de bedrijfsverenigingen en Sociale Verzekeringsraad zodat de sociale partners het proces veel minder sterk konden beïnvloeden.

in academische kringen mogen verheugen. De onderzoekers die zich met dit onderwerp bezighielden betoonden zich vaak een stuk minder terughoudend dan de parlementaire enquêtecommissie. Volgens deze onderzoekers werd het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden mogelijk gemaakt doordat de bedrijfsverenigingen het verdisconteringsartikel hanteerden op een manier die sterk verschilde van zijn oorspronkelijk betekenis. Centraal in de beschuldiging staat de in 1973 genomen beslissing om ervan uit te gaan dat het onvermogen van gedeeltelijk arbeidsongeschikten om een nieuwe baan te vinden het resultaat was van hun gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, tenzij het tegendeel kon worden aangetoond. Verschillende onderzoekers hebben deze beslissing beschreven als een 'zeer brede interpretatie' of zelfs een 'fundamentele verandering' van de oorspronkelijke betekenis van het verdisconteringsartikel.²⁶ Anderen hebben de beslissing zelfs beschreven als de uitkomst van een 'monsterverbond' tussen de centrale werkgevers- en werknemersfederaties, daarmee de beschuldiging uitend dat deze beslissing opzettelijk werd genomen om het oneigenlijk gebruik van de wao om overtollige werknemers te laten afvloeien mogelijk te maken.²⁷

In de volgende twee delen van dit artikel onderzoek ik deze beschuldiging. In het derde en laatste deel van dit artikel analyseer ik de in 1973 genomen beslissing met behulp van een grote verscheidenheid aan archiefmateriaal. In het tweede deel analyseer ik eerst welke redenen de werkgevers- en werknemersfederaties kunnen hebben gehad om het verdisconteringsartikel opzettelijk te verruimen. Hierbij maak ik uitgebreid gebruik van de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de ontwikkeling van verzorgingsstaten. De reden hiervoor is dat de bovengenoemde interpretatie van de in 1973 genomen beslissing zeer goed aansluit bij deze literatuur, die de economische en productieve voordelen van het gebruik van de sociale verzekeringen voor afvloeiingsdoeleinden benadrukt. Ik laat in dit tweede deel van het artikel zien dat zowel de Nederlandse literatuur als de recente op werkgevers gerichte literatuur te weinig aandacht besteden aan de financiële en herverdelingsconsequenties van een dergelijk gebruik.

Werkgeversorganisaties en het gebruik van de sociale verzekeringen om te herstructureren

In de literatuur over verzorgingsstaat- en arbeidsmarktontwikkeling heeft het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen om overtollige werknemers

26. Zie respectievelijk De Vroom en Blomsma, 'The Netherlands: An extreme case', 107; en Bannink, 'Het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid', 67. Zie ook Van der Veen, *De sociale grenzen van beleid*, 77.

27. Zie Velema, 'De kroongetuige', 22.

te laten afvloeien door de jaren heen veel aandacht gekregen. Deze aandacht was met name sterk gedurende de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw, toen dit gebruik het meest veelvuldig voorkwam. Zoals hierboven vermeld besteedde deze literatuur veel aandacht aan de financiële gevolgen van dit oneigenlijk gebruik en weinig aandacht aan de oorzaken ervan. Dit gebrek aan aandacht voor de oorzaken van het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien kan gedeeltelijk worden verklaard door de afwezigheid van een controverser hierover. Voor de meeste sociaalwetenschappers was dit oneigenlijk gebruik simpelweg een onbedoeld neveneffect van de totstandkoming van genereuze bescherming van werknemers tegen arbeidsmarktrisico's.²⁸ Classificaties van de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering als een 'runaway system' en metaforen als 'the Loreley-effect' bevestigen dit.²⁹

In recente jaren heeft het gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien zich weer op veel aandacht mogen verheugen. Deze hernieuwde aandacht is met name het resultaat geweest van de groeiende populariteit van onderzoek naar de rol van werkgeversorganisaties in de ontwikkeling van verzorgingsstaten. Gedreven door het doel om de conventionele veronderstelling van werkgeversvijandigheid tegen de uitbouw van de verzorgingsstaat te bekritisieren, heeft deze literatuur het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien op een totaal andere manier geïnterpreteerd.³⁰ Volgens deze literatuur was dit gebruik niet slechts een onbedoeld neveneffect van verzorgingsstaatontwikkeling. Door dit gebruik te interpreteren als een van de manieren waarop sociaal beleid werkgevers directe en tastbare voordelen kan bieden, hebben verschillende bijdragen aandacht gevraagd voor de mogelijkheid dat de maatregelen die dit gebruik mogelijk hebben gemaakt op actieve steun van werkgeversorganisaties hebben kunnen rekenen.

Deze nieuwe literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in verzorgingsstaatontwikkeling kan opgedeeld worden in twee varianten. De eerste

28. Voor een invloedrijke bijdrage, zie G. Esping-Andersen en J.E. Kolberg, 'Welfare states and employment regimes', in: *ibidem*, *Between work and social citizenship* (London 1992) 3-35.

29. Zie respectievelijk Aarts, Burkhauser en De Jong, *Curing the Dutch Disease*, 1; Trommel en De Vroom, 'The Netherlands: The Loreley-effect', 62.

30. Voor dit debat over de houding van werkgeversorganisaties ten aanzien van verzorgingsstaatontwikkeling, zie J. Hacker en P. Pierson, 'Business power and social policy: employers and the formation of the American welfare state', *Politics and Society* 30: 2 (2002) 277-325; W. Korpi, 'Power resources and employer-centered approaches in explanations of welfare states and varieties of capitalism', *World Politics* 58: 2 (2006) 167-206; D. Oude Nijhuis, 'Revisiting the role of labor: Worker solidarity, employer opposition, and the development of old-age pensions in the Netherlands and the United Kingdom', *World Politics* 61: 2 (2009) 296-329.

variant, die onderdeel is van een bredere studie naar productiesystemen dat bekend staat als de ‘varieties of capitalism’-literatuur, benadrukt dat de uitbouw van sociaal beleid op steun van werkgeversorganisaties kan rekenen wanneer dit beleid een ‘productieve functie’ vervult.³¹ Volgens deze variant kan het gebruik van de sociale verzekeringen om overtollige werknemers te laten afvloeien een voorbeeld zijn van zo’n productieve functie. Zo bekritiseren Peter Hall and David Soskice in hun buitengewoon invloedrijke werk *Varieties of Capitalism* bijvoorbeeld de gedachte dat verzorgingsstaten alleen kosten met zich mee brengen.³² Ze doen dit onder meer ‘by exploring[ing] the ways in which social policies can improve the operation of labor markets, notably from the perspective of the firm’. Een prominent voorbeeld van de manier waarop dit het geval kan zijn is dat ‘disability benefits and early retirement benefits can allow firms that operate within production regimes requiring employee loyalty to release labor without violating implicit contracts about long-term employment’.³³ En in een recent werk over de ontwikkeling van maatregelen ter bevordering van vervroegde uittreding, dat onder meer aandacht besteedt aan de ‘disability pathway’, poogt Bernhard Ebbinghaus te laten zien dat dergelijke maatregelen ‘are not a case of politics *against* markets... but that it functions as politics for markets, facilitating the restructuring of production systems’.³⁴

In hun bewering dat een genereus systeem van sociale verzekeringen individuele bedrijven in staat stellen hun werknemersbestand te herstructureren staan deze vertegenwoordigers van de ‘varieties of capitalism’-school niet alleen. Evenmin staan zij alleen in hun bewering dat het gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien ook macro-economische voordelen met zich mee kunnen brengen. In zijn *Growing Public* benadrukt de economisch historicus Peter Lindert bijvoorbeeld dat een dergelijk gebruik de nationale arbeidsproductiviteit per werknemer kan verhogen omdat het voornamelijk de minst productieve werknemers zijn die zullen worden afgevoerd. Volgens Lindert kan de resulterende productiviteitsverhoging van het totale werknemersbestand hierdoor zo hoog zijn dat de totale

31. Zie Hall en Soskice, *Varieties of capitalism*; Ebbinghaus en Manow, *Comparing welfare capitalism*; Mares, *The politics*; Wolfgang Streeck, ‘Beneficial constraints: On the economic limits of rational voluntarism’, in: R. Hollingsworth en R. Boyer, *Contemporary capitalism: The embeddedness of institutions* (Cambridge 1997) 197-219; C.J. Martin, *Stuck in neutral: business and the politics of human capital investment policy* (Princeton 2000).

32. Voor een kritiek van deze ‘Varieties of capitalism’ literatuur, zie bijvoorbeeld Jeroen Touwen, ‘Varieties of capitalism en de Nederlandse economie in de periode 1950-2000,’ *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 3: 2 (2006) 73-104.

33. Hall en Soskice, *Varieties of capitalism*, 50.

34. De cursivering is onderdeel van de originele tekst. Ebbinghaus, *Reforming early retirement*, 3.

economische productie ook bij een massaal oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen gelijk blijft.³⁵

Het is evenwel zeer de vraag of we hieruit ook kunnen concluderen dat het gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien daadwerkelijk het functioneren van de arbeidsmarkt bevordert. Ook is het de vraag of steun van werkgeversorganisaties voor de maatregelen die dit gebruik mogelijk maken hieruit automatisch volgt. Immers, ongeacht de gevolgen van een massaal gebruik van de sociale verzekeringen om (minder productieve) werknemers te laten afvloeien op het totale productievermogen, zal een dergelijk gebruik grote financiële en herverdelingsconsequenties hebben. Zoals vermeld zijn deze consequenties uitvoering in kaart gebracht door de bovengenoemde literatuur uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Een veelvuldig naar voren gebrachte vrees in deze literatuur was dat deze consequenties de indirecte arbeidskosten van ondernemingen zouden verhogen, waardoor de economische concurrentiepositie van landen waarin dit oneigenlijk gebruik veelvuldig voorkwam zou kunnen worden ondermijnd.³⁶

Over het exacte macro-economische effect van een dergelijk gebruik van de sociale verzekeringen kan lang gediscussieerd worden. Dit is evenwel niet van belang hier. Wel van belang is dat het bovenstaande aangeeft dat vertegenwoordigers van de ‘varieties of capitalism’-literatuur als Hall en Soskice veel te kort door de bocht gaat door een dergelijk gebruik te zien als een voorbeeld van ‘the ways in which social policies can improve the operation of labor markets’. De reden hiervoor is dat zij geen aandacht besteden aan de financiële herverdelingsconsequenties van dergelijk gedrag. Hadden zij dit wel gedaan, dan zouden ze wellicht slechts hebben geobserveerd dat het gebruik van de sociale verzekeringen om overtollige werknemers te laten afvloeien individuele ondernemingen beter kan laten functioneren.

Het gebruik van genereuze sociale verzekeringen als de wao kan *individuele* ondernemingen zeker helpen om hun werknemersbestand te herstructureren. Het probleem is echter dat ze dat alleen kunnen doen wanneer andere ondernemingen bijdragen aan de financiële consequenties hiervan. Dit zal het geval zijn wanneer de contributieniveaus van de sociale verzekeringen uniform zijn – wat betekent dat alle ondernemingen dezelfde contributies betalen, onafhankelijk van hoeveel zij gebruik maken van deze verzekeringen. Onder zulke omstandigheden zullen ondernemingen die minder gebruik maken van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien dan hun concurrenten opdraaien voor het afvloeiingsgedrag van deze concurrenten. Ze zullen dit doen doordat zij hogere contributies moeten betalen.

35. Zie Lindert, *Growing public*, 251.

36. Zie bijvoorbeeld Casey en Bruche, *Work or retirement?*; Guillemard en Rein, ‘Comparative patterns of retirement’, 469; Clark en Anker, ‘Labor force participation rates’, 228.

In feite spreek je hier dan over ‘free-rider’-gedrag. Immers, het financiële voordeel van de ene onderneming gaat per definitie ten kosten van die van de ander.

De tweede variant van de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de uitbouw van verzorgingsstaten neemt deze herverdelingsconsequenties expliciet als uitgangspunt.³⁷ Ook deze variant benadrukt dat de uitbouw van verzorgingsstaten wel degelijk op steun van werkgeversorganisaties kan rekenen. Sterker nog, net als de eerste variant beweert deze tweede variant dat veel naoorlogse verzorgingsstaatinitiatieven alleen mogelijk zijn gemaakt *doordat* zij op de steun van invloedrijke werkgeversorganisaties hebben kunnen rekenen.³⁸ Deze variant verklaart de steun van werkgeversorganisaties evenwel niet door te beweren dat sociaal beleid een productieve functie kan dienen of het functioneren van de arbeidsmarkt kan verbeteren, maar door te benadrukken dat individuele ondernemingen een belang kunnen hebben bij de herverdelingsconsequenties van sociale verzekeringen. De centrale vraag die deze literatuur zich stelt is onder welke omstandigheden ondernemingen die hiervan profiteren in staat zijn om hun concurrenten voor deze herverdelingsconsequenties te laten opdraaien. Een veelvuldig terugkomend antwoord is dat zij dit kunnen doen wanneer zij hiertoe ‘klassenoverstijgende allianties’ kunnen sluiten met werknemersorganisaties.³⁹

In tegenstelling tot die van de eerstgenoemde variant zijn de meeste bijdragen die behoren tot de tweede variant gebaseerd op een gedegen historische analyse. Zo maken de belangrijkste vertegenwoordigers van deze literatuur – Peter Swenson, Isabella Mares en Colin Crouch – veelvuldig gebruik van archiefbronnen en ook hun benadering kan bij uitstek historisch genoemd worden. Met behulp van archiefbronnen hebben zij laten zien dat groepen ondernemingen die profiteerden van de herverdelingsconsequenties van sociaal beleid deze consequenties zeer waarden. In *The Politics of Social Risk* heeft Isabella Mares bijvoorbeeld laten zien dat Duitse en Franse ondernemingen met veel oudere werknemers gedurende de jaren tachtig en negentig relatief veel gebruik maakten van de sociale verzekeringen en ver-

37. De belangrijkste vertegenwoordigers van deze variant zijn P. Swenson, *Capitalists against markets: The making of labor markets and welfare states in the United States and Sweden* (Oxford 2002); C. Gordon, *New deals: Business, labor and politics in America, 1920-1935* (Cambridge 1994); C. Gordon, *Dead on arrival: The politics of health care in twentieth century America* (Princeton 2003); Mares, *The politics of social risk*.

38. Dit argument is voor het eerst naar voren gebracht door Peter Swenson, en daarna opgepikt door andere auteurs. Zie P. Swenson, ‘Bringing capital back in, or social democracy reconsidered: Employer power, cross-class alliances, and centralization of industrial relations in Denmark and Sweden’, *World Politics*, 43: 4 (1991) 513-544.

39. Zie Swenson, ‘Bringing capital back in’, 513-544; I. Mares, ‘The sources of business interests in social insurance: Sectoral versus national differences’, *World Politics*, 55: 2 (2003) 229-258, aldaar 229.

vroegde uittredingsprogramma's om werknemers te laten afvloeien, en het ook waardeerden dat zij de financiële gevolgen hiervan grotendeels konden afwentelen op andere ondernemingen.⁴⁰

Een stuk minder succesvol zijn de pogingen van deze literatuur geweest om te laten zien dat de waardering van individuele ondernemingen voor de herverdelingsconsequenties van een dergelijk gebruik van de sociale verzekeringen zich ook vertaalde in concrete steun van werkgeversorganisaties voor de maatregelen die een dergelijk gebruik mogelijk maakten. Zo heeft Isabella Mares hier ondanks uitvoerig archiefonderzoek geen concrete bewijzen voor kunnen leveren. Beide varianten van de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de uitbouw van verzorgingsstaten zijn inmiddels veelvuldig bekritiseerd voor hun onvermogen om met concrete voorbeelden te komen van initiatieven die door werkgeversorganisaties zijn gesteund omdat hun achterban de productieve of herverdelingsconsequenties ervan waardeerden.⁴¹ De reactie van de vertegenwoordigers van deze literatuur op deze kritiek is tot op heden weinig overtuigend geweest. Zo beweert Peter Swenson in *Capitalist against Markets* bijvoorbeeld dat in verzorgingsstaatinitiatieven geïnteresseerde Amerikaanse werkgeversorganisaties zelden het voortouw namen bij sociale initiatieven omdat ze hier niet de tijd of middelen voor hadden, het niet tot hun mandaat behoorde, of omdat zij gedomineerd werden door een anti-vakbondsideologie. Om deze redenen zouden zij voor een afwachterende strategie hebben gekozen om dan later hun voorzichtige steun aan hervormingsinitiatieven te geven.⁴²

Het betrekkelijke onvermogen van de recente op werkgeversorganisaties gerichte literatuur om concrete gevallen te vinden van verzorgingsstaatinitiatieven die actief door werkgeversorganisaties werden gesteund, kan evenwel ook op andere manieren worden verklaard. Zo is het belangrijk om te benadrukken dat de betrokkenheid van werkgeversorganisaties bij de totstandkoming van verzorgingsstaatinitiatieven in de meeste ontwikkelde landen plaats vindt via slechts een klein aantal werkgeversorganisaties. Deze federaties organiseren vaak ondernemingen met een zeer diverse achtergrond, waardoor zij zowel leden hebben die profiteren als leden die nadeel ondervinden van de herverdelingsconsequenties van (het oneigenlijk gebruik van)

40. Zie Mares, *The politics of social risk*, 213-246. Zie ook Mares, 'Enterprise reorganization and social insurance reform', 125-54.

41. Zie bijvoorbeeld Hacker en Pierson, 'Business power and social policy', 277-325; Korpi, 'Power Resources', 167-206.

42. Swenson beweert letterlijk dat 'For those businessmen with progressive tendencies, therefore, it was probably better to lie low and wait for outside forces to push for change. The added advantage was that they could blame a *force majeure* for the reformist course of events they supported once reform was under way and justify their participation by saying that if they did not go along, worse things could happen'. Zie Swenson, *Politics against markets*, 13-14.

sociaal beleid. Onder zulke omstandigheden is het volstrekt onduidelijk hoe de waardering van enkele ondernemingen voor de herverdelingsconsequenties van verzorgingsstaatinitiatieven zich moeten vertalen in steun van werkgeversorganisaties voor deze initiatieven.⁴³

Dit probleem is ook zeer relevant voor de in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel van de wao 'ruim' te interpreteren. Indien dit werkelijk het resultaat was van een 'monsterverbond' tussen de centrale werkgevers- en werknemersorganisaties met als doel het laten afvloeien van werknemers via de wao te vergemakkelijken, roept dit de vraag op hoe deze organisaties dan reageerden op de herverdelingsconsequenties van dit besluit. Aan de kant van de werkgevers werd het Nederlandse industriële landschap gedurende de jaren zeventig en tachtig gedomineerd door het liberale Verbond van Nederlandse Ondernemingen (vno) en het christelijke Nederlands Christelijke Werkgeversverbond (ncw). Samen bezetten deze twee federaties zeven van de elf 'werkgeverszetels' in de Sociaal-Economische Raad. Beide organisaties vertegenwoordigden leden met een sterk verschillende omvang en die actief waren in een zeer divers aantal sectoren. Hierdoor vertegenwoordigden zij zowel ondernemingen die profiteerden van het gebruik van de wao om hun werknemersbestand op te schonen als ondernemingen die hier de prijs van betaalden in de vorm van een sterk stijgende premie.

Kortom, de in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel 'ruim' te interpreteren geeft ons een uitgelezen mogelijkheid om het dilemma van het oneigenlijk gebruik van de sociale verzekeringen en de beweringen van de recente op werkgeversorganisaties gerichte literatuur hierover te onderzoeken. Zowel de vno als het ncw waren zich er zeer goed van bewust dat deze beslissing het oneigenlijk gebruik van de wao om werknemers te laten afvloeien enorm in de hand zou werken. Dit roept de vraag op hoe dit hun standpunt ten aanzien van deze beslissing heeft beïnvloed. Aan de ene kant moeten beide werkgeversfederaties zich er van bewust zijn geweest dat het oneigenlijk gebruik van de wao voor veel ondernemingen een ideale manier was om de langdurige en kostbare ontslagroute te ontlopen en conflicten met de vakbeweging te voorkomen. Aan de andere kant moeten zij zich goed bewust zijn geweest van de financiële en herverdelingsconsequenties van een dergelijk gebruik. In het volgende deel van dit artikel schets ik deze consequenties en analyseer ik de in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel ruim te interpreteren. Hierbij besteed ik uitgebreid aandacht aan de manier waarop de centrale werkgeversfederaties aankeken tegen het dilemma van het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden.

43. Zie hiervoor Oude Nijhuis, 'Revisiting the role of labor', 300.

Het verdisconteringsartikel en het monsterverbond

Het verdisconteringsartikel werd in de wao opgenomen omdat het een onderdeel was geweest van een van zijn voorgangers: de Ongevallenwet. Net als de meeste van zijn buitenlandse tegenhangers verschaft de Ongevallenwet de medische beampten een zekere mate van speelruimte bij het vaststellen van het niveau van arbeidsongeschiktheid. Het doel hiervan was omgaan met situaties waarin een strikte medische interpretatie resulteerde in onrechtvaardige uitkomsten. Was een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer door zijn arbeidsongeschiktheid niet in staat een nieuwe baan te vinden, dan kon de arbeidsongeschiktheid van deze werknemer op een hoger niveau worden vastgesteld dan daadwerkelijk het geval was. Gedurende de ongeveer zestig jaar dat de Ongevallenwet in gebruik was werd hier veelvuldig gebruik van gemaakt.⁴⁴

Toen rond het midden van de jaren vijftig werd besloten om de Ongevallenwet (die uitsluitend uitkeringen bood aan op werkgerelateerde arbeidsongeschiktheidsgevallen) samen te voegen met de Invaliditeitswet (die zich richtte op niet-werkgerelateerde gevallen van arbeidsongeschiktheid) bestond er een sterke consensus over de noodzaak om het verdisconteringsprincipe op te nemen in de nieuwe wet die zou uitmonden in de wao.⁴⁵ De werkgeversorganisaties spraken wel hun bezorgdheid over de hoge kosten die het resultaat zouden zijn van de opname van dit artikel in een wet die ook zorgde voor werknemers die hun arbeidsongeschiktheid buiten werkverband hadden opgelopen. Desalniettemin steunden zij het besluit.⁴⁶ Al in 1955 hadden de werkgeversorganisaties het standpunt ingenomen dat 'leeftijd en arbeidsmarktinvaliditeit naast een puur medische beoordeling wel van belang zijn bij het vaststellen van het invaliditeitspercentage'.⁴⁷ Dit resulteerde uiteindelijk in artikel 21, lid 2, sub a van de Wet op Arbeidsongeschiktheid, die voorschreef dat 'bij het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid, dient zoveel als doenlijk rekening te worden gehouden met door deze arbeidsongeschiktheid veroorzaakte verminderde gelegenheid tot het verkrijgen van arbeid'.⁴⁸

44. SVR, SVR-advies dd. 19-2-1979 (B22doos14): De verdiscontering van de ww bij vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid a.b.i. art. 12 lid 2, AAW. Zie ook W.E.L. de Boer en E.S. Houwaart, *Geschiedenis gewogen. Claimbeoordeling en arbeidsongeschiktheid in Nederland 1901-2005* (Hoofddorp 2006).

45. Voor een uitvoerige geschiedenis van de totstandkoming van de wao, zie Oude Nijhuis, *Labor divided*, 127-159.

46. NA, CSWV, 2.19.103.06, 142: Verslag vergadering Werkgroep Bovenwettelijke Uitkeringen, Commissie Sociale Verzekeringen (CSV), 23 september 1964.

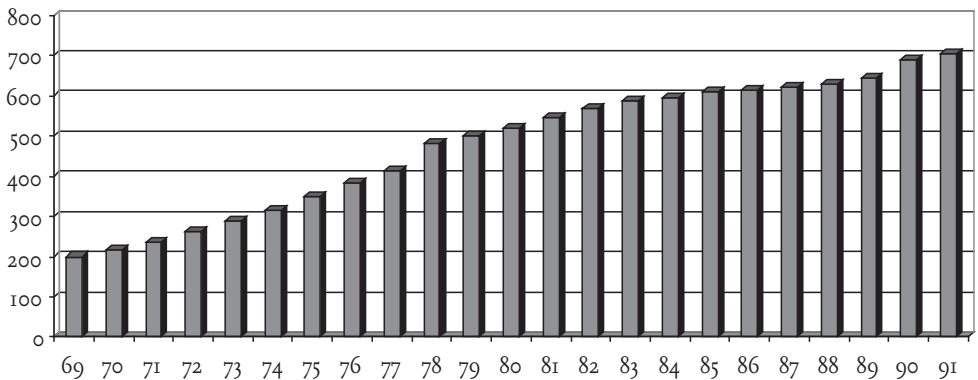
47. NA, CSWV, 2.19.103.06, 145: Verslag van de vergadering van de Kleine Technische Commissie Sociale Verzekering, gehouden op 17 januari 1955.

48. Wet op Arbeidsongeschiktheid, artikel 21, lid 2, sub a.

Het gemak waarmee de werkgeversorganisaties akkoord gingen met de opname van het verdisconteringsartikel in de wao kan in ieder geval gedeeltelijk worden verklaard door de rooskleurige arbeidsmarktsituatie op dat moment. Toen de wao in februari van 1966 door het parlement heen werd geloodst konden tijdgenoten terugkijken op bijna twee decennia van ononderbroken economische groei en lage werkloosheid. Op dat moment was er nog voldoende reden om aan te nemen dat deze situatie voort zou blijven duren. Tegelijkertijd verschaften bepaalde sectoren van de economie, zoals de scheepsbouw en de textiel, evenwel al een voorproef van wat er in het verschiet lag. In deze sectoren was de noodzaak om te herstructureren al acuut en toen de wao in 1967 in gebruik werd genomen werd hier meteen gretig gebruik gemaakt van de wet om werknemers te laten afvloeien.⁴⁹ Het resultaat hiervan was dat het verdisconteringsprincipe vanaf het begin aanleiding gaf tot bezorgdheid.

Figuur 2 laat de ontwikkeling van het aantal wao-uitkeringsgerechtigden zien vanaf 1969. Tijdens de verdediging van zijn wetsvoorstel voor de introductie van de wao in 1963 had de verantwoordelijke minister Gerard Veldkamp de verwachting uitgesproken dat het aantal uitkeringstrekkers uiteindelijk zou stabiliseren op een aantal van 150.000 tot 200.000.⁵⁰ De figuur laat zien dat dit aantal al twee jaren na de inwerkingtreding van de wao in 1967 was bereikt.

FIGUUR 2 De ontwikkeling van het aantal wao-uitkeringsgerechtigden 1969-1991, in duizendtallen



Bron: W.C. Kers, H.G. van der Stelt, J.G. Fiseler en P.G.M. Molenaar-Cox, *Afvloeiing of herintreding: wao-toetreders voor en na de stelselherziening van 1987* (Den Haag 1996) 11.

Gezien de snelle groei van het aantal uitkeringstrekkers is het niet vreemd dat er al snel naar mogelijkheden werd gezocht om de instroom naar de wao

49. Zie Messing, *De Nederlandse economie*, 230.

50. Zie Velema, 'De Kroongetuige', 15.



Gerardus M.J. Veldkamp (de persoon zonder naambordje), 1964, 11-15 mei. Tijdens de Intergovernmental Committee for European Migration (1964: Genève). Collectie IISG BG A56/858.

in te dammen. Het lijkt erop dat de Gemeenschappelijke Medische Dienst, die tot doel had de bedrijfsverenigingen te adviseren bij het vaststellen van de mate van arbeidsongeschiktheid, het verdisconteringsprincipe aanvankelijk op dezelfde manier interpreteerde als na 1973 het geval zou zijn.⁵¹ De toenemende bezorgdheid over de grote aantal uitkeringsaanvragers zorgde er evenwel snel voor dat het zijn standpunt aanpaste. Op 12 november 1970 besloot een werkgroep van de Medische Dienst dat het verdisconteringsprincipe te frequent werd gebruikt. In veel gevallen werd aan gedeeltelijk arbeidsongeschikten een volledige uitkering verleend terwijl niet kon worden aangetoond dat hun onvermogen om een nieuwe baan te vinden het resultaat was van hun handicap. Vanaf dat moment zouden medische beambten alleen een hoger niveau van arbeidsongeschiktheid mogen vaststellen indien kon worden aangetoond dat het onvermogen van een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer om nieuw werk te vinden het resultaat was van zijn of haar handicap. Het resultaat hiervan was dat veel meer werknemers voor vijftig tot

51. Een goed teken hiervan was dat meer dan 90 procent van alle uitkeringsaanvragers in 1970 een volledige uitkering kregen. Zie L. Aarts en P. de Jong, 'The Dutch disability program and how it grew', in: Aarts, Burkhauser en De Jong, *Curing the Dutch Disease*, 21-47, aldaar 39.

zestig procent van hun werkcapaciteit werden afgekeurd, en vervolgens geen werk konden krijgen.⁵²

De nieuwe richtlijn van de Medische Dienst leidde al snel tot parlementaire vragen bij de toenmalige Minister van Sociale Zaken, Bauke Roolvink, die deze vragen beantwoordde door te stellen dat 'in sommige gevallen wel eens te vlug tot vaststelling van het ao-percentage van minder dan honderd wordt overgegaan...Een werknemer die door ziekte of invaliditeit zijn betrekking kwijt raakt behoort naar mijn mening een volledige wao-uitkering te ontvangen tot het moment, waarop hij weer een dienstbetrekking vindt en is gebleken, dat hij de nieuwe arbeid duurzaam kan verrichten'.⁵³ De Minister verklaarde ook dat hij de Sociale Verzekeringsraad – het tripartiete adviesorgaan voor zaken die te maken hadden met de uitvoering van de sociale verzekeringen – over de zaak zou raadplegen. De Sociale Verzekeringsraad wendde zich vervolgens voor advies tot het overkoepelend orgaan van de bedrijfsverenigingen, de Federatie van Bedrijfsverenigingen.

In de tussentijd had de Federatie van Bedrijfsverenigingen al een werkgroep opgericht die tot taak had de zaak tot de bodem uit te zoeken. De conclusie van deze werkgroep was dat de Wet noch de jurisprudentie aanleiding gaf tot de strikte interpretatie van de Gemeenschappelijke Medische Dienst.⁵⁴ In de loop van 1971 onderzocht een andere werkgroep van de Federatie van Bedrijfsverenigingen de interpretatie van de Medische Dienst door naar het gebruik van het verdisconteringsartikel in de Ongevallenwet te kijken. De werkgroep oordeelde dat de medische beambten bij deze wet altijd verdisconterden, tenzij bemiddeling door een beambte resulteerde in tewerkstelling van de gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer. Hieruit concludeerde de werkgroep dat de interpretatie van de Medische Dienst dichter bij die van de Invaliditeitswet (die geen verdisconteringsartikel bezat) dan bij die van de Ongevallenwet lag. De correcte interpretatie zou volgens de werkgroep moeten zijn dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer een volledige uitkering zou moeten krijgen wanneer werkgevers hem of haar geen baan aanboden, ongeacht de oorzaak hiervoor. Alleen wanneer deze werknemer gepaste arbeid weigerde, was het redelijk om niet te verdisconteren.⁵⁵

Gedurende het verloop van 1971 en 1972 kwamen vertegenwoordigers van de Sociale Verzekeringsraad, de Gemeenschappelijke Medische Dienst en de Federatie van Bedrijfsverenigingen veelvuldig bij elkaar om de kwestie

52. UWV, Archief GMD: Verslag bespreking delegaties Federatie van Bedrijfsverenigingen (FVB) en de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) over de toepassing van artikel 21, lid 2, sub a van de wao, 30 maart 1973.

53. Handelingen Tweede Kamer; 1970-1971; 1301-1971/blz. 2185.

54. UWV, Archief FVB, doos 78: Notulen vergadering bestuur FVB, 14 april 1971.

55. SVR, SVR-advies dd. 19-2-1979 (B22doos14): De verdiscontering van de ww bij vaststelling van de mate van arbeidsongeschiktheid a.b.i. art. 12 lid 2, AAW.

te bespreken. Dit leidde op 25 maart 1973 uiteindelijk tot de vermaarde circulaire van de Federatie van Bedrijfsverenigingen, waarvan de boodschap luidde dat de bedrijfsverenigingen er vanaf dat moment van uit moesten gaan dat het onvermogen van gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers om werk te vinden het resultaat was van hun handicap tenzij het tegendeel konden worden aangetoond. De medische beambten interpreteerden het verdisconteringsartikel vervolgens op deze wijze tot zijn afschaffing in 1987.

Uit de hierboven weergegeven gang van zaken kan niet worden geconcludeerd dat het besluit van 1973 een 'zeer brede interpretatie' of zelfs een 'fundamentele verandering' van de oorspronkelijke betekenis van het verdisconteringsartikel betrof. De interpretatie van de Federatie van Bedrijfsverenigingen verschilde niet van die van de medische beambten bij de uitvoering van de Ongevallenwet en, van meer belang voor de Federatie zelf, was in overeenkomst met de uitspraken van de toenmalige Minister van Sociale Zaken.⁵⁶ Ook lijkt de interpretatie van de Federatie in overeenkomst te zijn geweest met de jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep, die op 7 juli 1972 oordeelde dat indien een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer met behulp van begeleiding niet weer kon worden tewerk gesteld, deze als volledig arbeidsongeschikt moest worden beschouwd. Wel moet hierbij vermeld worden dat de Centrale Raad zich tegelijkertijd uitsprak tegen de aanname dat uit het niet vinden van nieuw werk automatisch een volledige uitkering volgde – waardoor diens uitspraak als enigszins ambivalent kan worden beschouwd.⁵⁷

Met het bovenstaande is een van de vragen die aan het begin van dit artikel is gesteld beantwoord. De beweringen van verschillende sociaalwetenschappers dat de beslissing van 1973 een verruiming van de oorspronkelijke betekenis van het artikel betrof kan niet sluitend worden hardgemaakt. De tweede vraag die aan het begin van dit artikel werd gesteld is of de beslissing – in ieder geval gedeeltelijk – kan worden verklaard door de motivatie om het oneigenlijk gebruik van de wet om overtollige werknemers te laten afvloeien te vergemakkelijken. Dat de in 1973 gekozen interpretatie de juiste was doet niet af aan de mogelijkheid dat een aantal vertegenwoordigers deze beslissing waardeerde om zijn gevolgen voor het vermogen van ondernemingen om werknemers te laten afvloeien. Om deze reden is het van belang om met name de houding van de werkgeversfederaties ten aanzien van deze beslissing onder de loep te nemen.

56. Over het belang van deze uitspraken voor de totstandkoming van het standpunt van werknemers- en werkgeversvertegenwoordigers, zie uwv, Archief GMD: Notulen vergadering GMD, 12 januari 1971.

57. Voor een uitgebreide behandeling van de uitspraak, zie S. Klosse, *Menselijke schade: vergoeden of herstellen? De werking van (re)integratiebepalingen voor gehandicapten in de Bondsrepubliek Duitsland en Nederland* (Antwerpen 1989) 396-99.

Een eerste blik op de archieven geeft evenwel weinig bewijs voor waardering voor deze gevolgen in werkgeverskringen. Integendeel, op het moment dat zij geconfronteerd werden met de kwestie, benadrukten de werkgeversvertegenwoordigers van de Federatie met name de financiële consequenties van een strikte interpretatie van het verdisconteringsartikel. Zij pleitten hierdoor voor een ‘middenweg’ tussen een pure medische inschatting en de veronderstelling dat er een verband was tussen de handicap en werkloosheid tenzij het tegendeel kon worden aangetoond. De werkgeversvertegenwoordigers waren overigens niet duidelijk over de criteria waarop deze middenweg zou moeten worden gebaseerd. Een van hen suggereerde om het verdisconteringsprincipe alleen te gebruiken voor werknemers ouder dan vijfenveertig jaar. De vakbondsvertegenwoordigers verzetten zich evenwel fel tegen deze suggestie.⁵⁸

Uit de beraadslagingen van de werkgeversfederaties in de Raad van Bestuur in Arbeidszaken – het platform waarin de vertegenwoordigers van de werkgeversfederaties bijeenkwamen om een gemeenschappelijk standpunt mogelijk te maken – blijkt dat zij graag een striktere interpretatie van het verdisconteringsartikel hadden gezien. Onder druk van de vakbeweging moesten zij bij monde van de voorzitter van de gemeenschappelijke Sociale Verzekeringscommissies van de werkgeversorganisaties echter toegeven dat: ‘Bij lezing van de stukken, de wet zelf en hetgeen rondom de totstandkoming daarvan is geschreven, moet men tot de conclusie komen dat slechts bij uitzondering een ww-uitkering dient plaats te vinden naast een wao-uitkering. Dit op grond van het feit dat de plaatsbaarheid in de wao-uitkering verdisconteerd is of moet zijn’.⁵⁹ Binnenskamers gaven de leden van de gemeenschappelijke Sociale Verzekeringscommissie van de werkgeversfederaties ook toe dat het gebruik van het verdisconteringsartikel weliswaar ongewenst was, maar tegelijkertijd onvermijdelijk was omdat werkgevers geen gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers in dienst namen.⁶⁰ Gebaseerd op deze overwegingen konden de werkgeversvertegenwoordigers van de Federatie niet anders dan hun instemming verlenen aan de circulaire van 1973. Ze deden dit overigens op voorwaarde dat de mogelijkheden van medische beambten om te bemiddelen tussen werkgevers en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers zou worden versterkt.⁶¹

58. UWV, Archief FVB, doos 78: Notulen vergadering bestuur FVB, 14 april 1971; Ibidem, 9 februari 1972.

59. VNO, F119(5) Cie Sociale Verzekering RCO: Verslag vergadering CSV en Raad van Bestuur in Arbeidszaken (RVBA), 10 november 1972.

60. VNO, F119(5) Cie Sociale Verzekering RCO: Verslag vergadering CSV en RVBA, 10 november 1972.

61. UWV, Archief GMD: Verslag van de bespreking tussen delegaties van de FVB en de GMD over de toepassing van artikel 21, lid 2, sub a van de wao, 30 maart 1973; VNO, F118(21) Cie Sociale Zekerheid VNO: Verslag vergadering CSWV, 4 oktober 1973.

Op het moment dat de werkgeversvertegenwoordigers hun instemming verleenden aan de circulaire waren zij zich al terdege bewust van het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden. Al in 1971 merkte de voorzitter van de Sociale Zekerheidscommissie van de vno op dat met name grote ondernemingen hier in grote mate gebruik van maakten. Wanneer de noodzaak voor ontslagen dichterbij kwam, gingen de personeels- en medische afdelingen vaak eerst om de tafel zitten om te kijken welke werknemers door middel van de arbeidsongeschiktheidsverzekering konden worden afgevoerd.⁶² Het is zeer goed mogelijk dat deze praktijken invloed hebben gehad op het standpunt van de werkgeversvertegenwoordigers. Dit vertaalde zich echter zeker niet in de ontwikkeling van een 'belang' in een ruimere interpretatie van het verdisconteringsartikel. Integendeel, men was juist zeer bezorgd over de financiële herverdelingsconsequenties van dergelijke praktijken.⁶³ Het is desalniettemin mogelijk dat deze praktijken hebben bijgedragen aan de medewerking van de werkgeversfederaties voor een ruime interpretatie van het verdisconteringsartikel. Op in ieder geval één moment merkte een lid van de gemeenschappelijke Sociale Verzekeringscommissie van de werkgeversfederaties op dat 'een deel van het probleem bij de werkgevers zelf ligt', omdat 'werkgevers de wao hebben gebruikt voor sanering van hun personeelsbestand'.⁶⁴ Dit maakte het voor de werkgeversvertegenwoordigers veel moeilijker om zich te verzetten tegen een ruime interpretatie van het verdisconteringsartikel – al was het maar omdat het de werknemersvertegenwoordigers een argument gaf om de werkgevers in het defensief te plaatsen. Indien de werkgevers zich druk maakten over de financiële kosten van de wao, zo beargumenteerden de werknemersvertegenwoordigers namelijk, dan konden zij beter het misbruik door hun leden aanpakken.⁶⁵

In hun nadruk op het belang om de mogelijkheden tot bemiddeling van de medische beambten te verbeteren konden de werkgeversfederaties op volledige steun van hun werknemertegenhangers rekenen – hoewel deze dit natuurlijk niet als een voorwaarde zagen om ruim te verdisconteren. Deze verbetering bleek om twee redenen evenwel niet haalbaar. Allereerst was er sprake van een bevoegdheidsconflict tussen de Medische Dienst en de arbeidsbureaus. Medische beambten konden nu al bemiddelen, maar de werkgevers- en werknemersfederaties wilden hun mogelijkheden hiertoe versterken door een apart bemiddelingsbureau voor de Medische Dienst op te

62. vno, F119(5): Cie Sociale Verzekering rco: Kort verslag vergadering csv en rvba, 12 maart 1971.

63. vno, F118(21) Cie Sociale Zekerheid vno: Verslag vergadering csv, 2 november 1972.

64. vno, F118(21) Cie Sociale Zekerheid vno: Verslag van de vergadering van de Commissie Sociale Verzekering vno gehouden op 6 januari 1972.

65. vno, F118(21) Cie Sociale Zekerheid vno: Verslag vergadering csv, 3 december 1975; Ibidem, 1 november 1978.

zetten. De overheid zag de noodzaak hiervan evenwel niet in, omdat arbeidsbureaus deze functie konden vervullen.⁶⁶ De ontoereikende capaciteit van de Medische Dienst vormde de tweede, en veel belangrijkere, reden waarom de bemiddelingsrol van medische beambten niet kon worden versterkt. Al in 1971 gaven beambten van de Medische Dienst toe dat werknemers ouder dan vijfenveertig jaar om deze reden nauwelijks begeleiding kregen.⁶⁷ Toen de werkloosheid, en daarmee het gebruik van de wao om werknemers te laten afvloeien, sterk toenam na de uitbraak van de eerste oliecrisis in 1973, schoot de capaciteit van de Medische Dienst nog sterker tekort.

Waar de uitbraak van de eerste oliecrisis de werkgeversfederaties een goede reden gaf om hun medewerking aan het verdisconteren op te schorten, gaf de weigering van de regering om een apart bemiddelingsbureau op te zetten voor de medische dienst hun een goed excuus om dit te doen. Eind 1974 presenteerden de werkgeversfederaties een rapport aan het Ministerie van Sociale Zaken waarin zij hun bezwaren tegen de huidige praktijk van verdisconteren samenvatten. Omdat zij een jaar eerder zelf hadden toegegeven dat een ruime interpretatie van het verdisconteringsartikel de juiste was, konden zij hier nu niet op terug komen.⁶⁸ Om deze reden riepen zij op tot een wettelijke aanpassing van het artikel.

De reden voor de aanval van de werkgeversfederaties op het verdisconteringsartikel lag in het effect hiervan op de kostenontwikkeling van de wao. Op het moment dat de wao in werking trad bedroeg de premie 4,2 procent van het brutoloon. In 1974 was dit toegenomen tot 9,2 procent en de werkgevers vreesden dat dit percentage de komende jaren nog zou verdubbelen.⁶⁹ Dit vooruitzicht van nog verder stijgende kosten was voor de werkgeversfederaties voldoende reden om het verdisconteringsartikel aan te passen. De vakbeweging verschilde evenwel van mening en benadrukte de andere kant van het verhaal. Alle betrokken partijen waren er zich terdege van bewust dat een gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemer met een restcapaciteit van minder dan vijftig procent onder de huidige omstandigheden geen enkele kans had om nieuw werk te vinden, zelfs wanneer deze werknemer jong was.⁷⁰ Onder dergelijke omstandigheden, benadrukten de werknemersfederaties, moesten de financiële kosten van het verdisconteren worden geaccepteerd.⁷¹

66. vno, F119(5): Cie Sociale Verzekering rco: Verslag vergadering csv en rvba, 12 oktober 1973; Ibidem, 11 april 1973.

67. uwv, Archief fvb, doos 78: Notulen vergadering bestuur fvb, 12 december 1973.

68. vno, F119(5), Cie Sociale Verzekering rco: Verslag vergadering csv en rvba, 14 juni 1974.

69. vno, Arbeidsongeschiktheidsregelingen, F5(6): Nota vno en ncw aan de leden van de Tweede Kamer van de Staten-General, 19 februari 1975.

70. uwv, Archief gmd: Verslag bespreking delegaties fvb en de gmd over de toepassing van artikel 21, lid 2, sub a van de wao, 30 maart 1973.

71. uwv, Archief fvb, doos 78: Notulen vergadering bestuur fvb, 7 februari 1973.

Gezien het gebrek aan weerklank dat de werkgeversfederaties ontvingen, kan men concluderen dat de regering in deze kwestie aan de kant van de vakbeweging stond. Tijdens de parlementaire behandeling van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) – die tot doel had de wao met een verzekering voor zelfstandigen uit te breiden – in 1975 gaf de regering slechts te kennen dat het zijn twijfels had over de huidige gang van zaken, waarbij het niet duidelijk werd of zij verwees naar het verdisconteren of de snelle groei van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringsontvangers in het algemeen.⁷² De werkgeversfederaties slaagden er evenmin in de overheid – laat staan de vakbeweging – ervan te overtuigen het verdisconteringsartikel niet op te nemen in de AAW. Hun aandringen op invoering van premiedifferentiatie tussen sectoren in de wao was evenmin succesvol.⁷³

Het laatste voorstel illustreert de bereidheid van de werkgeversfederaties om op te treden tegen het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden door ondernemingen. Al tijdens de invoering van de wao hadden de werkgeversfederaties benadrukt dat uniforme premies het gevaar met zich meebrachten dat ondernemingen die gevoelig waren voor cyclische schommelingen de wao zouden gebruiken om werknemers te laten afvloeien. Alleen met gedifferentieerde premies, benadrukten de werkgeversfederaties, zouden ondernemingen een belang hebben bij het laag houden van het premieniveau.⁷⁴ Toen het parlement de kant van de vakbeweging koos, die het belang van solidariteit tussen sectoren benadrukte, voorspelden de werkgeversfederaties dat dit tot een sterke herverdeling van middelen tussen ondernemingen zou zorgen.⁷⁵ Waarschijnlijk waren ze er nog niet van bewust hoe sterk ze hierin gelijk zouden krijgen.

De weerstand van de werkgeversfederaties tegen het gebruik van de wet voor afvloeiingsdoeleinden kwam ook naar voren in hun verzet tegen het geven van supplementen aan de wao-uitkering door werkgevers. Om het afvloeiingsproces te vergemakkelijken gaven de ondernemingen vaak tijdelijke aanvullingen aan de wao-uitkering, zodat werknemers in ieder geval voor een aantal jaren op volledig inkomensbehoud konden rekenen. Tegen het einde van de jaren zeventig bevatten bijna alle collectieve overeenkomsten die minimaal vijfduizend werknemers bevatten provisies voor het uitkeren van bovenwettelijke uitkeringen.⁷⁶ Het verschaffen van dergelijke ‘bovenwet-

72. Zie Klosse, *Menselijke schade*, 411-14.

73. vno, F118(21) Cie Sociale Zekerheid vno: Verslag vergadering csv, 6 maart 1974; 4 januari 1978.

74. NA, CSWV, 2.19.103.06, 146: Verslag vergadering KTCSV, 20 mei 1959.

75. NA, CSWV, 2.19.103.06, 133: Kort verslag vergadering Kring voor Sociaal Overleg, 23 april 1963.

76. Loonbureau, *Bovenwettelijke uitkeringen. Bepalingen inzake toekenning van (aanvullende) uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid, overlijden en werkloosheid zoals geregeld in de cao's voor bedrijfstakken met meer dan 5.000 werknemers* (Den Haag 1978).

telijke uitkeringen' was expliciet toegestaan. Pogingen van de werkgeversfederaties om dit in te dammen door dit gebruik te verbieden of door bij hun leden aan te dringen op terughoudendheid leidden tot sterk verzet van de vakbeweging – en van veel van hun leden die een verbod te ver vonden gaan.⁷⁷

Het zou nog enige jaren duren voordat de bezwaren van de werkgeversfederaties tegen de bestaande praktijk weerklank vond bij de regering. In 1981 voegde de regering wel een derde clause aan het verdisconteringsartikel toe dat de bedrijfsverenigingen de bevoegdheid gaf om het verdisconteren te beperken tot een bepaalde tijdsperiode. Ze konden dit echter nog steeds pas doen wanneer ze konden aantonen dat het onvermogen om werk te vinden niets te maken had met de handicap. Hierdoor had de introductie van deze clause nauwelijks effect. Werkelijk drastische maatregelen moesten wachten tot het midden van de jaren tachtig, toen een verbeterd economisch klimaat zulke maatregelen meer acceptabel maakten. In 1987 besloot de overheid uiteindelijk om het verdisconteringsartikel af te schaffen.⁷⁸ In hetzelfde jaar besloot de regering om de uitkering te verlagen naar zeventig procent van het voormalig loon.

Conclusie

In dit artikel heb ik gekeken naar de in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel van de wao zo te interpreteren dat gedeeltelijk arbeidsongeschikte werknemers zonder werk vrijwel altijd op een volledige uitkering konden rekenen. Deze door de vertegenwoordigers van werknemers- en werkgeversfederaties in de Federatie van Bedrijfsverenigingen genomen beslissing is buitengewoon controversieel geweest, met name omdat de beslissing het gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden aanzienlijk vergemakkelijkte. Het resultaat was een explosieve groei van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringstrekkers gedurende het laatste kwartaal van de twintigste eeuw. Het oneigenlijk gebruik van de wao verklaart voor een groot deel waarom de arbeidsparticipatie in Nederland gedurende deze periode sterker daalde dan in alle andere geïndustrialiseerde landen.

Volgens verschillende sociaalwetenschappers betrof de genomen beslissing een opzettelijke verruiming van de oorspronkelijke interpretatie van het

77. vno, F118(25) Verslagen Sociale Kring vno: Verslag van de vergadering van de Sociale Kring, gehouden te Utrecht op 31 januari 1974 – no. 1.

78. Deze maatregel leidde overigens zeker niet tot een direct einde aan de praktijk van verdisconteren. Na twee decennia was dit gebruik zo ingebakken bij de bedrijfsverenigingen dat velen van hen nog lange tijd vrolijk doorgingen met verdisconteren. Zie hierover Teulings, Van der Veen en Trommel, *Dilemma's van sociale zekerheid*, 80-81; W.C. Kers, *Afvloeiing of herintreding: wao-toetreding voor en na de stelselherziening 1987* (Den Haag 1996) 3 en 17.

verdisconteringsartikel. Ook is de beslissing beschreven als het resultaat van een ‘monsterverbond’ tussen werknemers- en werkgeversfederaties met als doel om het oneigenlijk gebruik van de wao om overtollige werknemers te laten afvloeien te vergemakkelijken. Deze interpretatie past zeer goed in de visie van de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de ontwikkeling van verzorgingsstaten. Door de economische of productieve voordelen van een dergelijk gebruik voor ondernemingen te benadrukken, beweert deze literatuur dat de maatregelen die het gebruik van de sociale verzekeringen om werknemers te laten afvloeien mogelijk maakten op de steun van invloedrijke werkgeversorganisaties konden rekenen.

In dit artikel heb ik laten zien dat de in 1973 genomen beslissing om het verdisconteringsartikel ‘ruim’ te interpreteren geen verandering van de oorspronkelijke betekenis van het artikel betrof. Ook heb ik laten zien dat de beslissing niet werd ingegeven door het doel om het oneigenlijk gebruik van de wao voor afvloeiingsdoeleinden te vergemakkelijken. De werkgevers- en werknemersfederaties waren zich er weliswaar van bewust dat de beslissing het oneigenlijk gebruik van de wao in hand zouden werken, maar zagen dit als een ongewenst bijeffect. Voor de werkgeversfederaties was dit gebruik zelfs voldoende reden om aan te dringen op een interpretatie van het verdisconteringsartikel die strikter was dan de oorspronkelijke betekenis. Onder druk van de vakbeweging konden werkgeversfederaties evenwel niet anders dan beamen dat een ruime interpretatie van het verdisconteringsartikel de juiste was. Nadat zij hiermee akkoord waren gegaan streefden ze vervolgens meteen naar een wettelijke aanpassing, en later zelfs naar afschaffing, van het artikel.

De relevantie van de bevindingen van dit artikel zijn hiermee niet beperkt tot de discussie over de Nederlandse arbeidsongeschiktheidsverzekering. Ze zijn ook van belang voor de recente literatuur over de rol van werkgeversorganisaties in de ontwikkeling van verzorgingsstaten. Ik heb onder meer laten zien dat de eerste variant van deze literatuur, die onderdeel is van de zogenoemde ‘varieties of capitalism’-benadering van de politieke economie, nauwelijks aandacht besteedt aan de financiële herverdelingsgevolgen van het gebruik van de sociale verzekeringen voor afvloeiingsdoeleinden. In dit artikel heb ik laten zien dat deze gevolgen juist van doorslaggevend belang waren voor de houding van de centrale werkgeversorganisaties ten aanzien van maatregelen die een dergelijk gebruik in de hand konden werken. Zo waren de Nederlandse werkgeversorganisaties zich er zeer goed van bewust dat ondernemingen die geen of in mindere mate gebruik maakten van de wao om werknemers te laten afvloeien door middel van een verhoogde premie moesten opdraaien voor de gevolgen van een dergelijk oneigenlijk gebruik. Het was dan ook juist om het oneigenlijk gebruik van de wao door hun eigen leden tegen te gaan dat de werkgeversorganisaties zich bij de totstandkoming van de wao verzetten tegen een uniforme premie, in 1973 aandrongen op

een interpretatie van het verdisconteringsartikel die strikter was dan de oorspronkelijke betekenis, en vervolgens streefden naar wetswijzigingen om het artikel af te zwakken en af te schaffen.

Over de auteur

Dennie Oude Nijhuis (1979) is sinds 2004 verbonden aan de vakgroep Geschiedenis van de Universiteit Leiden. In november 2009 verdedigde hij zijn proefschrift, getiteld *Labor Divided: Union Structure and the Development of the Postwar Welfare State in the Netherlands and the United Kingdom*. Momenteel is hij bezig aan een vergelijkend onderzoek naar inkomensnivelering in de naoorlogse periode

E-mail: D.M.Oude-Nijhuis@hum.leidenuniv.nl