

# **Heroverweging 1984**

**Vroeggehandicapten  
in de Algemene  
arbeidsongeschiktheidswet**

Deelrapport nr.70



HEROVERWEGING VROEGGEHANDICAPTEN EN DE  
ALGEMENE ARBEIDSONGESCHIKTHEIDSWET

Naar dit rapport kan worden verwezen als: deelrapport nr. 69,  
"Heroverweging Vroeggehandicapten en de Algemene Arbeidsongeschikt-  
heidswet", Heroverweging 1984.

Rapporten zijn op aanvraag verkrijgbaar bij de Centrale Directie  
Voorlichting van het Ministerie van Financiën, Postbus 20201,  
2500 EE 's-Gravenhage.

Het Samenvattend Eindrapport van de Heroverweging 1984, waarin onder  
meer de samenvattingen van de verschillende deelrapporten zijn  
opgenomen, is binnenkort (medio maart 1985) verkrijgbaar bij het  
Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf, Christoffel Plantijnstraat 1,  
2515 TZ 's-Gravenhage.

## Inhoudsopgave

### I. Inleiding

- I.1 Aanleiding van het onderzoek
- I.2 Taakopdracht
- I.3 Gevolgde werkwijze; indeling van de rapportage

### II. Historisch overzicht

- II.1 Inleiding
  - II.1.1 De situatie voor 1-10-1976
  - II.2.1 Aanleiding tot invoering van de AAW
  - II.2.2 Definitie vroeggehandicapten
- II.3 De financieringsstructuur
- II.4 De uitvoering

### III. Prognoses en realisaties

- III.1.1 Volume; uitkeringen
- III.1.2 Volume; voorzieningen
- III.2.1 Financiële ontwikkeling; uitkeringen
- III.2.2 Financiële ontwikkeling; voorzieningen
- IV. Raming van ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid
  - IV.1. Raming van de volumematige ontwikkeling
  - IV.2. Raming van de financiële ontwikkeling
  - IV.3. Uitkeringsduur

### V. Onderzochte mogelijkheden

- V.1. Substitutie effecten
- V.2. Beleid in het buitenland
- V.3. Beleidsvarianten
- V.4. Conclusies en aanbevelingen

### VI. Samenvatting

- Bijlage 1 Samenstelling van de werkgroep
- Bijlage 2 Lijst van afkortingen
- Bijlage 3 Berekening beleidsvariant 1
- Bijlage 4 Berekening beleidsvariant 2
- Bijlage 5 Berekening beleidsvariant 3
- Bijlage 6 Aantal vroeggehandicapten naar leeftijd en geslacht
- Bijlage 7 Aantal vroeggehandicapten per ultimo naar mate van arbeidsongeschiktheid en geslacht.

## I. Inleiding

### I.1 Aanleiding van het onderzoek

De ministerraad heeft op 25 september 1983 besloten om de problematiek van de vroeggehandicapten in de AAW op te nemen in de vierde ronde van de heroverwegingen.

Aanleiding voor dit besluit is het toenemende kostenbeslag a.g.v. de vroeggehandicapten in de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), welk beslag in de afgelopen jaren sterk is gestegen zonder dat voor de stijging een afdoende verklaring kon worden gegeven.

Het betreft hier degenen die voor de dag waarop zij 17 jaar zijn geworden, dan wel in de periode waarin onderwijs of een beroepsopleiding is gevolgd, arbeidsongeschikt zijn geworden. In het verleden konden deze groepen een uitkering c.q. voorziening verkrijgen in het kader van onder meer de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Tijdelijke Rijksgroepsregeling Minder Validen. (T.R.M.)

Een nader onderzoek naar de oorzaken van de lastengroei werd noodzakelijk geacht. Mede aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek dient te worden gezien of, en zo ja op welke wijze, de groei van deze uitgaven beheersbaar kan worden gemaakt.

Ter bestudering van de problematiek is in het voorjaar van 1984 een ambtelijke werkgroep ingesteld. De werkgroep is samengesteld uit vertegenwoordigers van de departementen SZW, WVC, AZ en Financiën (zie bijlage 1).

### I.2 Taakopdracht 1)

De in I.1 genoemde interdepartementale werkgroep heeft, voor wat betreft de categorie vroeggehandicapten in de AAW, de volgende aspecten in beschouwing genomen:

- de volume-ontwikkelingen voor en na de invoering van de AAW de lastenontwikkeling

1) Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 16625, nr.65

- oorzaken van genoemde ontwikkelingen
- ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid
- aanwezige dan wel mogelijk te ontwikkelen beleidsinstrumenten teneinde het totale beslag van vroeggehandicapten in de AAW op de collectieve middelen beheersbaar te maken.

### I.3 Gevolgdde werkwijze, indeling van de rapportage

De nadere uitwerking van de probleemstelling heeft geleid tot een werkwijze welke in belangrijke mate zijn weerslag vindt in de indeling van deze rapportage.

In hoofdstuk II wordt ingegaan op de situatie zoals die bestond ten aanzien van de vroeggehandicapten voor dat sprake was van de AAW. Tevens wordt kort ingegaan op enkele maatschappelijke en sociaal-politieke drijfveren welke hebben geleid tot de invoering van de AAW per 1 oktober 1976. Vervolgens wordt na definiëring van de bevolkingscategorie vroeggehandicapten de gekozen financierings- en uitvoeringsstructuur belicht.

Hoofdstuk III beschrijft de prognoses welke, ten tijde van de parlementaire behandeling, zijn opgesteld om inzicht te verschaffen in de volumematige en financiële gevolgen van invoering van de AAW; tevens worden de feitelijke realisaties daartegen afgezet. Tenslotte bevat dit hoofdstuk enige prognoses op middellange termijn.

Hoofdstuk IV is een meer analytisch hoofdstuk in die zin dat het in de voorgaande hoofdstukken opgedane inzicht wordt geplaatst in een wat breder kader.

Hoofdstuk V ten slotte bevat enige conclusies die uit het voorgaande kunnen worden getrokken. Tevens worden enige aanbevelingen gedaan.

Door de werkgroep is - hoewel aanvankelijk daartoe plannen bestonden - niet overgegaan tot het instellen van een onderzoek naar de bij de BV-en en G.M.D. geldende procedures t.a.v het toekennen van uitkeringen en voorzieningen. Gebleken is, dat het secretariaat van de Sociale Verzekeringsraad zich vanuit zijn toezichthoudende taak intensief met de materie bezighoudt, zij het dat het niet slechts

betrekking heeft op vroeggehandicapten. Te gelegener tijd kan bij de SVR daarover informatie worden gevraagd door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

## II. Historisch overzicht

### II.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de situatie met betrekking tot vroeggehandicapten die heeft bestaan voor de invoering van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) per 1 oktober 1976.

#### II.1.1 De situatie voor 1-10-1976

##### Uitkeringen

De opbouw van het stelsel van sociale zekerheid heeft na de Tweede Wereldoorlog, met name sedert de invoering van de Algemene Ouderdomswet in 1957, een grote versnelling ondergaan.

Voor wat betreft de arbeidsongeschiktheid van (ex)werknemers is in 1967 de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) ingevoerd. De WAO verving de oude Invaliditeitswet (1919) en Ongevallenwet (1921).

Voor Ambtenaren bestonden overigens aparte regelingen met betrekking tot arbeidsongeschiktheid.

De WAO als werknemersverzekering is in hoofdzaak een inkomensdervingsregeling voor loontrekkenden. Bij optredende arbeidsongeschiktheid bestaat, na een periode van een jaar Ziektewet (ZW), recht op een uitkering welke (met een maximum van 80%) is gerelateerd aan het laatst verdiende looninkomen. De duur van het WAO-uitkeringsrecht is tot maximaal het 65e levensjaar.

Voor de niet (ex-)werknemers, onder andere de vroeggehandicapten en (ex)zelfstandigen, bestond de mogelijkheid een tegemoetkoming in de

kosten van levensonderhoud dan wel verpleging te verkrijgen op grond van de Tijdelijke Rijksgroepsregeling Mindervaliden (T.R.M.), de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en, op grond van verrichte arbeid, uit de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW). Het niveau van tegemoetkoming in het kader van de TRM lag op het geldende bijstandsniveau met toetsing op gezinsinkomen, voor wat betreft de WSW op normale niveau van het aangegane dienstverband terwijl bij verpleging/verzorging in het kader van de AWBZ op grond van de TRM een beperkt zakgeld werd verstrekt.

#### Voorzieningen.

Reeds op grond van de Invaliditeitswet was het mogelijk een genees- en heelkundige behandeling te verlenen met het doel, blijvende invaliditeit van de verzekerde te voorkomen. Dit gold overigens alleen de ex-werknemers

In de Ongevallenwet waren bepalingen opgenomen op grond waarvan voorzieningen tot behoud, herstel of verbetering van de arbeidsgeschiktheid konden worden verstrekt. De bepalingen inzake de voorzieningen in de Invaliditeitswet en Ongevallenwet zijn in de WAO gecontinueerd. Het accent van de voorzieningen op grond van de WAO lag vooral op de medische revalidatie en op de preventie en veel minder op de verbetering van de levensomstandigheden.

Gezien de veelal zeer uiteenlopende individuele omstandigheden waarop de voorzieningen moeten worden afgestemd was het buitengewoon moeilijk tot algemene regelingen en begrenzingen te komen. Voor wat de aard en de omvang van de voorzieningen betreft werd met het oog hierop veel ruimte aan de uitvoeringsorganen overgelaten. De beroepsrechter kreeg de mogelijkheid te oordelen of een afwijzing van een verzoek in strijd was met de redelijkheid.

Categorieën personen die niet onder de werking van de WAO vielen konden ten aanzien van noodzakelijke voorzieningen ter verbetering van de woon- en leefomstandigheden voorzover deze niet uit een andere regeling werden verstrekt (AWBZ, ZFW), aanspraak doen gelden op grond van de TRM, zonder dat daarbij op gezinsinkomen werd getoetst. Veel personen echter waren voor wat betreft verpleging en verzorging

alsmede inkomen en voorzieningen afhankelijk van gezin, familie of verpleeginstellingen.

### II.2.1 Aanleiding tot invoering van de AAW

In brede lagen van de bevolking bestond het gevoel dat de WAO onvoldoende voorzag in een dekking van het arbeidsongeschiktheidsrisico in zijn geheel. Immers, in de voorgaande paragraaf is reeds aangegeven dat er bevolkingsgroepen zijn waarvoor geen recht bestond in het kader van de WAO, met name de categorie niet (ex-)werknemers waarvan het merendeel wordt gevormd door de vroeggehandicapten, (ex-)zelfstandigen en huisvrouwen, terwijl ook niet altijd recht bestond in het kader van een andere regeling.

Uitgaande van het idee dat arbeidsongeschiktheid een risico is dat een ieder binnen de samenleving kan treffen, bestond de wens een volksverzekering te creëren welke dit arbeidsongeschiktheidsrisico zou moeten dekken. Ook zou via deze nieuwe volksverzekering eenvormigheid van verzekeringen en -rechten ontstaan. De nieuw in te voeren AAW zou moeten voorzien in een basisvoorziening bij langdurige arbeidsongeschiktheid van personen, waaronder vroeggehandicapten, die geen aanspraak konden doen op de WAO. De basisvoorziening zou voldoende moeten zijn om te kunnen voorzien in de noodzakelijke kosten van levensonderhoud. Daarnaast zouden, op grond van de nieuwe wet, voorzieningen moeten kunnen worden verstrekt. Deze voorzieningen hebben tot doel de verbetering van de leef-, werk- en scholingsomstandigheden. De totstandkoming van de AAW betekende ten aanzien van de voorzieningen in feite een voortzetting van het uitvoeringsbeleid dat in de WAO inclusief de daarover gevormde jurisprudentie was ontstaan, zij het dat

- in principe geen aanvullende werking zou plaatsvinden vanuit de AAW indien een voorziening op grond van een andere regeling (AWBZ, ZFW) voldoende geregeld is;
- in afwachting van een sluitende regeling in het kader van de zgn. "nadere regeling van voorzieningen" limitatief een aantal voorzieningen zijn aangegeven welke tijdelijk t.l.v. de AAW kunnen worden verstrekt.



De uitbreiding van het aantal categorieën personen die op grond van de AAW een beroep op een voorziening kunnen doen, zou er echter toe kunnen leiden dat er afbakeningsproblemen met voorzieningen uit hoofde van andere regelingen zouden kunnen ontstaan. Met het oog hierop is bij Algemene Maatregel van Bestuur (KB 14-8-76, Stb. 434) een afbakening op een drietal terreinen van het Voorzieningenpakket in de AAW gerealiseerd.

In de eerste plaats is de kring van gerechtigden beperkt. Voorts is bepaald dat op grond van de AAW geen voorzieningen moeten worden verstrekt welke naar aard en strekking op andere beleidsterreinen thuis horen, terwijl ter afbakening van het voorzieningenpakket van de AAW zelf, in de AMVB een aantal bepalingen is opgenomen die de aard en de omvang van de AAW-voorzieningen aan een aantal criteria bindt. Deze criteria zijn kort samengevat de volgende.

De voorzieningen moeten in hoofdzaak individueel zijn gericht en mogen niet algemeen gebruikelijk zijn, bij een inkomenshoogte vergelijkbaar met het inkomen van de belanghebbende.

De voorzieningen ter verbetering van de levensomstandigheden moeten verband houden met ziekte en gebrek en betrekking hebben op een zestal in de AMVB genoemde typen voorzieningen.

De AAW als volksverzekering komt aldus, door de inkomens- en voorzieningenregeling, tegemoet aan de geuite verzelfstandigings- en emancipatiewensen, bijvoorbeeld ten aanzien van (huis)vrouwen. Uit de verslagen van de parlementaire behandelingen, welke tot de invoering van de AAW hebben geleid, komt naar voren dat de AAW "het dak op het opgetrokken gebouw van sociale zekerheid" zou moeten zijn, waardoor het stelsel zou zijn voltooid.

In de volgende paragraaf wordt het onderwerp van onderzoek nader afgebakend en belicht.

#### II.2.2. Definitie vroeggehandicapten

Zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven is er een diverse groep arbeidsongeschikte personen zonder uitkeringsrecht in het kader van de

WAO. Te noemen zijn in deze personen met een verzekering vanuit de (semi)overheid, zelfstandigen en hun meewerkende kinderen en/of echtgeno(ot(e) en vroeggehandicapten.

Alvorens in te kunnen gaan op een aantal specifieke aspecten is het zinvol, nader dan in I.1 is gedaan, aan te geven wat wordt verstaan onder de bevolkingsgroep "vroeggehandicapten".

Zoals blijkt uit de tekst van het besluit van 24 juli 1976 (AMVB, 24 juli 1976, Staatsblad 1976/415) wordt verstaan onder vroeggehandicapte:

degene, die arbeidsongeschikt is geworden:

1. vóór de dag, waarop hij 17 jaar is geworden of
2. gedurende een periode, waarin zijn voor werkzaamheden beschikbare tijd geheel of nagenoeg geheel in beslag werd genomen door of in verband met het volgen van onderwijs of van een beroepsopleiding.

Ofschoon deze definitie op voorhand duidelijk lijkt, bleek een toespitsing noodzakelijk. Daarbij is de beperking gemaakt dat niet als vroeggehandicapte wordt aangemerkt degene waarbij de arbeidsongeschiktheid is ingetreden op of na de dag waarop hij de leeftijd van 27 jaar heeft bereikt.

In de uitvoerings- en financieringspraktijk betekent dit dat een leeftijdsbeperking wordt gesteld. Met deze beperking wordt aangesloten bij de beperking die ook wordt gesteld in de (toenmalige) kinderbijslagwet(ten).

Een persoon die voldoet aan de definitie van het begrip "vroeggehandicapte" komt in principe in aanmerking voor een uitkering krachtens de AAW.

Daarnaast komt iedere verzekerde, met uitzondering van overheidspersoneel, die arbeidsongeschikt is of dreigt te worden, dus ook de vroeggehandicapte, in aanmerking voor voorzieningen AAW, waarvan de wettelijke grondslag wordt gevormd door art. 57 AAW. Deze voorzieningen zijn nader geregeld in het Besluit van 14 augustus 1976 Stb. 434.

In de volgende paragraaf komt de financieringsstructuur aan de orde terwijl daarna de uitvoering van de AAW wordt belicht.

### II.3 De financieringsstructuur.

De gekozen financieringsstructuur voor de AAW kreeg gestalte in de vorm van een premiefinanciering met daarbij een overheidsbijdrage. De genoemde premiefinanciering heeft betrekking op de andere bevolkingsgroepen dan vroeggehandicapten, met AAW-uitkeringsrecht.

De overheidsbijdrage diende voor de financiering van de bruto-uitkeringen (inclusief sociale lasten) alsmede de bijkomende kosten van vroeggehandicapten, zoals dit werd vastgelegd in art. 73 (lid 3 en lid 6). In dit verband is het - voor een goed begrip van de in het navolgende hoofdstuk te analyseren kostenontwikkeling - van belang reeds nu de aandacht te vestigen op het volgende:

Ten aanzien van AAW-gerechtigden in een WSW-dienstverband was op grond van art. 35 lid 1 van de AAW een anticumulatieregeling van toepassing. Deze regeling hield in dat de betreffende AAW-uitkering in verband met de samenloop met WSW-looninkomen, werd verminderd voor zover de som van de uitkering en het WSW-loon per dag 90% van de vastgestelde grondslag (hoge of lage grondslag) zou overschrijden.

De aldus niet betaalde uitkeringen moesten krachtens artikel 35 lid 3 aan 's-Rijks kas worden afgedragen. Deze laatste regeling was echter niet van toepassing op de niet tot uitbetaling gekomen uitkeringen van vroeggehandicapten. De anticumulatiebatens van vroeggehandicapten strekten tot vermindering van de rijksbijdrage aan het AAF.

Dit laatste gold overigens eveneens voor de afdracht van de zogenaamde eigen bijdrage van vroeggehandicapten verblijvend in door de AWBZ erkende inrichtingen. Deze eigen bijdrage werd derhalve niet aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten overgemaakt.

Als gevolg van een wetswijziging per 1 januari 1984 is de overheidsbijdrage AAW beëindigd. De lasten welke voortvloeien uit de uitkeringsrechten vroeggehandicapten komen sedertdien geheel ten laste van het AAF en worden opgebracht via premieheffing. De hiervóór geschetste anti-cumulatie regeling is vanaf die datum opgenomen in artikel 34 van de AAW. Daarbij is tevens de uitzonderingspositie t.a.v. de afdracht van niet uitbetaalde uitkeringen aan vroeggehandicapten komen te vervallen. Dit betekent dat vanaf genoemde datum ook voor deze categorie afdracht aan het Rijk plaatsvindt.

Door de terugtrekking van de rijksbijdrage verviel tevens de ratio voor het niet afdragen van de eigen bijdrage aan de Ziekenfondsraad. Voor iedere AAW-gerechtigde die AWBZ-verpleegde is en een eigen bijdrage is verschuldigd, geldt thans één en dezelfde regeling t.a.v. inhouding en afdracht zoals opgenomen in artikel 45 van de AAW.

#### II.4 De uitvoering.

De uitvoering van de AAW is opgedragen aan de bedrijfsverenigingen.

Enigszins opmerkelijk is het feit dat de AAW, zijnde een volksverzekering, bij de BV'en die de werknemersverzekeringen (WW, ZW en WAO) uitvoeren terecht is gekomen. Echter, de parallelliteit en complementariteit met de WAO, vormde de ratio om deze uitvoering zo gestalte te geven.

De BV'en, 26 in totaal, dragen zorg voor vaststelling van het uitkeringsrecht, betaalbaarstelling en administratie.

Het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) heeft van deze 26 BV'en er 18 onder zijn hoede waaronder BV 26, de Nieuwe Algemene BV. Bij deze BV zijn de meeste vroeggehandicapten in administratie aangezien bij zeer veel van hen een arbeidsverleden niet aanwezig is. Bij de vaststelling van het uitkeringsrecht, uitkeringen en voorzieningen, worden de BV'en ter zijde gestaan door de Gemeenschappelijk Medische Dienst (G.M.D.). Deze G.M.D. stelt de mate van (medische) arbeidsongeschiktheid vast terwijl zij ook over de noodzaak van voorzieningen adviseert.

#### III Prognoses en realisaties.

Ter voorbereiding van de AAW zijn een aantal prognoses opgesteld omtrent de aantallen personen op wie de AAW betrekking zou hebben alsmede de financiële lasten welke daaruit zouden voortvloeien. In het navolgende worden deze prognoses afgezet tegen de feitelijke ontwikkelingen die zich sedert de invoering van de AAW hebben voorgedaan.

### III.1.1 Volume; uitkeringen

Bij de voorbereiding ter invoering van de AAW is een werkgroep waarin S.Z.W., het CPB, GAK/GMD en SVR participeerden, werkzaam geweest om te komen tot ramingen t.a.v. de aantallen uitkeringsgerechtigden, alsmede de aantallen te realiseren voorzieningen. Het opstellen van adequate ramingen ten aanzien van de bevolkingsgroep vroeggehandicapten bleek een lastig probleem. Dit werd vooral veroorzaakt door een gebrek aan goed cijfermateriaal. Het cijfermateriaal dat beschikbaar was (zie Memorie van Toelichting, Tweede Kamer zitting 1974-1975, 13231, nrs. 1-4) was financieel van aard. Het aanwezige cijfermateriaal met betrekking tot de volumeontwikkeling, bestaat uit, niet-officiële, excercities van genoemde werkgroep. Als gevolg van een grote onzekerheid ten aanzien van de aantallen vroeggehandicapten die eventueel een aanspraak op de AAW zouden kunnen doen was het cijfermateriaal aan de zeer voorzichtige, hoge, kant. Nadat de AAW door het parlement was aanvaard ging de genoemde werkgroep, aan de hand van nieuw materiaal, voort met het (naar beneden) bijstellen van de ramingen. Als gevolg van de onzekerheid t.a.v. het materiaal zijn geen relevante ramingen op middellange termijn meer geproduceerd. In onderstaande tabel is weergegeven wat de volumeramingen van de ambtelijke werkgroep waren per april 1976, (de laatste raming voor het definitief van kracht worden van de wet), de bijgestelde raming per 1 oktober 1976\*, invoeringsdatum AAW, alsmede de realisaties\*\*.

---

\* Bron : Secretariaatsnota Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds (AAF)  
d.d. 25-10-1976

\*\* Bron : Jaarverslagen AAF (1977-1982)

Tabel III.1. Prognoses en realisaties volumina vroeggehandicapten in de AAW (\*1000, stand per ultimo; incl. nul-uitkeringen)

Herkomst melding	Raming april '76 c.q. mei 1976 <sup>1)</sup>	Raming 1-10-76	Realisatie
<u>Collectief</u>			
aangemeld TRM	20	10	
WSW	23	13	
AWBZ	21	18	
Individueel	<u>18</u>	<u>4</u>	
Totaal 1976	82	45	40,9
1977	84	-	50,2
1978	87	-	52,8
1979	90	-	54,7
1980	92	-	56,7
1981	95	-	58,8
1982	-	-	61,5
1983	-	-	64,4
1984	-	-	-

<sup>1)</sup> Tweede Kamer, zitting 1975-1976, 13231 nr. 49

Uit de tabel blijkt dat de bijgestelde raming aanzienlijk lager is dan de eerdere raming. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de aanmeldingen in augustus en september 1976 (collectieve aanmelding) beperkter zijn geweest, dan verwacht.

Onder de collectief aangemelde personen bleken veel personen niet als vroeggehandicapte aan te merken, terwijl onder de personen werkzaam in WSW-bedrijven een grotere groep niet vroeggehandicapten bleek te zijn begrepen dan verondersteld. Ten aanzien van personen met uitkeringsrecht krachtens de TRM bleek dit eveneens het geval te zijn.

Ook de raming van de individuele meldingen bleek duidelijk te moeten worden bijgesteld. De confrontatie van de laatste raming met de realisatie duidt op een door de werkgroep bij voortduring te hoog inzetten van de directe instroom van vroeggehandicapten.

Uit de tabel blijkt dat er, behoudens de overgang 1976-1977sprake is van een trendmatige groei van het aantal vroeggehandicapten in de AAW. De tamelijk abrupte groei 1976-1977 is hoogstwaarschijnlijk toe

te schrijven aan de aanzuigende werking, met inachtneming van het 52 weken wachttijd-criterium, van de AAW, terwijl wellicht ook de definitie-problematiek van de categorie "vroeggehandicapten" een rol kan hebben gespeeld. Ten slotte is het aannemelijk dat de registratie volgens de kasbasismethodiek tot een verhoogde registratie in 1977 en een onderschatting in 1976 heeft geleid. (naijleffect).

Genoemde trendmatige ontwikkeling duidt op een stabiele ontwikkeling. Wel zal moeten worden bezien in hoeverre deze ontwikkeling spoort met medische, demografische en sociaal-maatschappelijke aspecten.

Kijkt men daarentegen naar enige aspecten welke het bestand kenmerken dan blijkt uit bijlage 6 dat het bestand vroeggehandicapten nog relatief jong van samenstelling is, hetgeen enigszins te verwachten was gelet op de nog relatief korte tijd dat de AAW van kracht is. Bezie men daarnaast de mate van arbeidsongeschiktheid (bijlage 7) dan blijkt dat het overgrote deel van de vroeggehandicapten zich bevindt in de klasse 80% of meer (in 1982 98,60%). Als gevolg van een jong bestand en een grote mate van arbeidsongeschiktheid zijn nauwelijks beëindigingen vanwege herstel of het bereiken van de maximum leeftijd te verwachten. Uitgaande van een gemiddeld beëindigingspercentage van circa 2% op jaarbasis wordt duidelijk dat de trendmatige groei een opbouw van een uiteindelijk groot bestand vroeggehandicapten met uitkeringsrecht betekent. Vanwege het niet voorhanden zijn van voldoende gegevens is het niet mogelijk e.e.a. exact aan te geven.

### III.1.2 Volume; voorzieningen

Ten aanzien van de aantallen voorzieningsgerechtigden bleek eveneens grote onzekerheid te bestaan. Op een enigszins arbitraire wijze veronderstelde men de omvang op 15.000 voorzieningen voor het laatste kwartaal van 1976 en circa 20.000 voor 1977. Hierbij is niet aangegeven wat het aandeel van de vroeggehandicapten zou zijn. De onzekerheid ten aanzien van de voorzieningen werd vooral ingegeven door de sterke uitbreiding van de bevolkingsgroep van "potentieel" gerechtigden.

Ten aanzien van de aantallen gerealiseerde voorzieningen voor vroeggehandicapten is niet direct vast te stellen hoe dit beeld zich heeft ontwikkeld.

Uit de beschikbare bronnen is (vooralsnog) niet af te leiden welke de volume-ontwikkeling voor vroeggehandicapten is geweest. Gelet op het veelal specifieke karakter van de voorzieningen wordt slechts financieel verslag gedaan.

### III.2.1 Financiële ontwikkeling; uitkeringen

De raming van het financiële beslag dat gemoeid zou zijn met het onderbrengen van de categorie vroeggehandicapten in de AAW, kende evenals dit het geval was met de volumeramingen, een groot aantal onzekerheden. Uit het beschikbare cijfermateriaal zijn niet eenvoudig vergelijkbare overzichten te destilleren. Onderstaande tabel geeft weer de raming van de totale uitgaven (uitkeringen, sociale lasten, voorzieningen en bijkomende kosten) welke is opgenomen in de Memorie van Toelichting bij de wet, een laatste raming d.d. 2 maart 1976 voor het van kracht worden van de wet, een bijgestelde raming d.d. 26-10-1976 welke correspondeert met de volumeramingen, alsmede de feitelijke realisaties.

Tabel III.2. Financiële ontwikkeling vroeggehandicapten in de AAW. (x 1 mln.gld.)

jaar	1) raming M.v.T.	2) raming 2-3-'76 (in prijzen '76)	3) raming 26-10-'76	4) realisaties	mutatie (%) van de rea- lisatie
1976	240	223	205	73	-
1977	620	928	613	358	-
1978	750	982	-	449	25
1979	-	1040	-	501	12
1980	-	1094	-	546	9
1981	-	1150	-	608	11
1982	-	-	-	709	17
1983	-	-	-	793	12
1984	-	-	-	-	

- 1) Memorie van Toelichting, Tweede Kamer 1974-1975, 13 231, nrs 1-4, pag 75, het betreft kosten incl. loon- en salarismaatregelen.
- 2) Ramingswerkgroep. Het betreft totale lasten, incl. opslag voor voorzieningen.
- 3) Secretariaatsnota AAF 1977, pag. 21.
- 4) Secretariaatsnota ten behoeve van de premievaststelling AAW voor 1985, AAF 5/61, Bijlage 4.4.



Uit de tabel valt af te leiden dat, en dat is begrijpelijk indien de grote onzekerheid ten aanzien van het volume in herinnering wordt geroepen, het lastenbeslag aanzienlijk "mee" zou vallen. Werd een zeer sterke stijging verwacht in de laatste raming voor het van kracht worden van de wet (raming 2-3-'76), zeker gemeten in nominale termen, de feitelijke realisaties bleven daarbij aanzienlijk achter. Nogmaals moet hier worden benadrukt dat aan de gepresenteerde ramingen niet al te veel waarde gehecht kan worden, juist vanwege het ontbreken van goede basisgegevens.

Bij de in tabel III.2. gepresenteerde cijfers moet worden aangetekend dat het de netto lasten betreft van vroeggehandicapten die voor rekening van het Rijk werden gebracht. Zoals in het voorgaande hoofdstuk is uiteengezet vond tot 1 januari 1984 "interne verrekening" plaats van niet uitbetaalde uitkeringen in het kader van de anti-cumulatieregeling met WSW-loon en werden de eigen bijdragen van AWBZ-verpleegde vroeggehandicapten niet afgedragen aan de Ziekenfondsraad maar aan het Rijk.

Teneinde inzicht te verschaffen in de bruto kosten van de bevolkingsgroep vroeggehandicapten werd tabel III.3. opgesteld.

Tabel III.3. Bruto en netto kosten van vroeggehandicapten in de AAW  
(x 1 mln gld.)

Jaar	Bruto kosten	Niet afgedragen eigen bijdragen A.W.B.Z.	Niet verrekenende anticumulatie gelden WSW	Netto kosten (Rijksbijdrage)
1976				
1977	657	143	156	358
1978	782	162	171	449
1979	865	174	190	501
1980	953	190	217	546
1981	1047	202	237	608
1982	1187	221	257	709
1983	1296	240	263	793

### III.2.2 Financiële ontwikkeling; voorzieningen

Het eerdergenoemde probleem, een gebrek aan afdoende cijfermateriaal, speelt met name ook een grote rol voor wat betreft de voorzieningen. Het bleek niet goed mogelijk om in te schatten welk effect de uitbreiding van de verzekerdenpopulatie zou hebben ten aanzien van het lastenbeslag voor wat betreft de voorzieningen. Treffend hiervoor is de passage <sup>4)</sup> "Verondersteld is daarbij (...) dat de gemiddelde uitgave per voorziening voor vroeggehandicapten circa een derde lager liggen dan voor het WAO-bestand en voor de overige bevolkingsgroepen".

Zinvoller lijkt het daarom om slechts de realisatie van de lastenontwikkeling van voorzieningen in de beschouwing te betrekken. Daarbij is onderscheid gemaakt naar voorzieningen verstrekt door de bedrijfsverenigingen en voorzieningen die door de GMD zijn toegekend.

Tabel III.4. Lastenbeslag voorzieningen vroeggehandicapten <sup>5)</sup> (x 1mln gld.)

Jaar	Voorzieningen BV-en	Voorzieningen GMD	Totaal	Mutatie in %	Aandeel in totaal AAF-voorz.
1976	-	-	-	-	-
1977	3	4	7	-	3,7
1978	16	18	34	486	10,1
1979	22	22	44	29	10,4
1980	25	20	45	2	10,5
1981	31	24	55	22	11,6
1982	38	25	63	15	12,2
1983	40	24	64	2	12,1

4) Secretariaatsnota AAF, 1977, pag 21

5) Bron: Jaarverslagen AAF 1976-1981 en GMD-gegevens

Uit de tabel valt af te leiden dat er een grillige maar niettemin toenemende ontwikkeling plaatsvindt voor wat betreft het financiële beslag van voorzieningen voor vroeggehandicapten. Het grillige verloop is daarbij in belangrijke mate te verklaren door wijzigingen in het voorzieningenpakket en de doorvoering van ombuigingen. Bezieet men de ontwikkeling dan resulteert voor de voorzieningen dat deze uitgaven in 1978 7,5% van de totale uitgaven terzake van vroeggehandicapten bedroegen terwijl dit percentage in 1983 was opgelopen tot ruim 8%.

Wordt tenslotte gekeken naar het financiële beslag uit hoofde van de vroeggehandicapten in verhouding tot het totale beslag welke gemeoid is met de AAW, dan leidt dat tot een relatief beperkt beslag voor wat betreft vroeggehandicapten, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

tabel III.5 lastenoverzicht Algemene Arbeidsongeschiktheidswet 1)  
(x 1 mln.gld.)

jaar	lasten vroeg- gehandicapten (t.l.v. Rijk) (A)	Lasten ove- rigen (t.l.v. AAF) (B)	totaal (C) (A + B)	verhouding A:C (%)
1976	73	354	427	17
1977	358	2267	2625	14
1978	449	3936	4385	10
1979	501	5299	5800	8
1980	546	6719	7265	8
1981	608	7947	8555	7
1982	709	8990	9699	7
1983	793	10007	10800	7
1984	-	-	-	-

1) Bron: CBS, Jaarverslagen AAF

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het beslag van de vroeggehandicapten in het totaal van de lasten van de AAW beperkt is. Overigens dient er op gewezen te worden dat in de tabel de netto kosten van vroeggehandicapten zijn opgenomen. De wetswijziging die per 1 januari 1984 is doorgevoerd heeft zowel gevolgen voor de omvang van de kosten als voor de verdeling hiervan over sociale fondsen (AAF en AWBZ) en rijksbegroting. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Vorengenoemde gegevens geven een eerste indicatie omtrent de ontwikkeling van volume en financieel beslag van vroeggehandicapten in de AAW. In het navolgende wordt nagegaan welke de ontwikkelingen zouden zijn op middellange termijn.

#### IV. Raming van ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid

##### IV.1. Raming van de volumematige ontwikkeling

Op basis van de feitelijke realisatie van de aantallen vroeggehandicapten in de AAW sedert 1976, kan een, globale, prognose van de volumeontwikkeling op middellange termijn worden opgesteld. Daarbij zijn de mutaties in de volumina gehanteerd zoals die zijn geraamd door de Sociale Verzekeringsraad (SVR), waarbij moet worden aangetekend dat de SVR-ramingen zich uitstrekken tot 1986. Voor de jaren '86 en '87 is een percentage overeenkomend met de middellange termijnprognose van het Centraal Planbureau gehanteerd. Gegeven bovengenoemd uitgangspunt is de volumeontwikkeling van vroeggehandicapten als volgt:

Tabel IV.1 Volumeraming vroeggehandicapten 1982-1987

jaar	volume	mutatie %
1982	61507	
1983	64300	5%
1984	66900	4%
1985	69500	4%
1986	72300	4%
1987	74500	3%

Uit de tabel valt af te leiden dat er ondanks de, veronderstelde, afbuiging zich een groot volume vroeggehandicapten met een mogelijk AAW recht ontwikkeld. Een nadere analyse, welke zich over een grotere tijdshorizon zou dienen uit te strekken, zou moeten uitwijzen of het veronderstelde verband juist is. Vooralsnog is volstrekt onduidelijk wat de ontwikkeling zal zijn, of een evenwichtssituatie in het verschiet ligt en dergelijke. Met de voorhanden zijnde gegevens is genoemde analyse niet mogelijk. De gestage ontwikkeling ten aanzien van de volumina vroeggehandicapten in de AAW op middellange termijn bij ongewijzigd beleid heeft navenante gevolgen voor het financiële beslag. Dit wordt in de volgende paragraaf uitgewerkt.

#### IV.2. Raming van de financiële ontwikkeling.

Een prognose van het financieel beslag inzake vroeggehandicapten in de AAW tot 1987 is aanzienlijk lastiger te realiseren dan de volumeontwikkeling.

Voor de raming van de financiële beslagontwikkeling tot en met 1987 moet voor een juist beeld rekening gehouden worden met maatregelen die reeds zijn getroffen, bijvoorbeeld de 3% korting op (o.a.) het minimumloon en de uitkeringen per 1 januari 1984 en de invoering van een inkomenstoets t.a.v. gerechtigden van wie de uitkering vóór 1 januari 1980 is ingegaan. Daarnaast is het voor een juist inzicht van belang de effecten van de wijzigingen t.a.v. de financiering van de kosten van vroeggehandicapten in de beschouwingen te betrekken. In tabel IV.2. zijn de ramingsresultaten opgenomen. Daarbij is de raming van de lasten tot 1987 mede gebaseerd op cijfers van het Centraal Planbureau.

Tabel IV.2. Raming van de bruto financiële beslagontwikkeling van vroeggehandicapten 1982-1987 (in mln gld. lopende prijzen)

Jaar	Uitkeringen	WSW-afdrachten	Eigen bijdrage AWBZ	Voorzieningen	Totaal <sup>1)</sup>	Mutatie %
1982	527	257	221	63	1187	-
1983	577	263	240	64	1296	9,2
1984	646	265	254	71	1408	8,6
1985	679	275	268	76	1478	5,0
1986	709	292	280	80	1552	5,0
1987	723	305	291	85	1603	3,3

1) Het totaalbedrag bevat tevens de geraamde uitgaven terzake van sociale lasten en administratiekosten

Uit de tabel blijkt een aanhoudende toename van de uitgaven terzake van vroeggehandicapten. Daarbij is echter sprake van een tendens tot vermindering van de groei die voor een belangrijk deel wordt veroorzaakt door de geraamde volume-ontwikkeling. Daarnaast leveren de veronderstelde gematigde loon- (en daarmee uitkeringen-) ontwikkeling en de verwachte tendens tot dalende werkgeverspremies een rol.

Zoals gememoreerd geeft de tabel een raming van de kosten van vroeggehandicapten op bruto-basis, d.w.z. bij afwezigheid van een vergoeding van die kosten door het Rijk. Het zal duidelijk zijn dat hiermee het aandeel van de lasten van vroeggehandicapten in het totaal van de lasten voor het AAF groter is dan het in tabel III.5. becijferde percentage van 7. Bij ongewijzigd beleid moet eerder gedacht worden aan een percentage van 10 à 15%. Daarbij zij echter bedacht dat de lasten voor het AAF deels opbrengsten inhouden voor de rijksbegroting en de AWBZ.

Wanneer zou worden uitgegaan van een situatie van gewijzigd beleid dan zal het genoemde percentage nog verder toenemen. De oorzaak hiervan is gelegen in het voornemen om - in het kader van de stelselherziening - te komen tot afschaffing van de verdisconteringsbepalingen in de arbeidsongeschiktheidsregelingen. De werkloosheidscomponent - die bij de andere categorieën van AAW-gerechtigden tot een (gefaseerde)

verlaging van de uitkeringen zal leiden - kan voor de vroeggehandicapten als verwaarloosbaar klein worden aangemerkt. Een toename van het aandeel van vroeggehandicapten ligt dan voor de hand.

#### IV.3. Uitkeringsduur

Met betrekking tot de lasten voor de AAW ten behoeve van de categorie vroeggehandicapten moet worden opgemerkt, dat vroeggehandicapten reeds uitkering verkrijgen bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd, terwijl voor andere categorieën arbeidsongeschikten de uitkering veelal op een (veel) later tijdstip ingaat. Zo geldt voor 1983 dat van de nieuw ingegane uitkeringen aan niet vroeggehandicapten 24% werd toegekend aan personen tussen 55 en 65 jaar, 25% aan personen tussen 45 en 55 jaar en 51% aan personen tussen 15 en 45 jaar. <sup>1)</sup>

De beëindiging van de uitkeringen voor vroeggehandicapten vindt in het algemeen plaats bij overlijden van de gerechtigde dan wel bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

Beëindiging wegens herstel van de arbeidsgeschiktheid komt niet of nauwelijks voor, dit in tegenstelling tot andere belanghebbenden van wie in 21% van de gevallen binnen afzienbare tijd weer volledige arbeidsgeschiktheid wordt verwacht.<sup>2)</sup> Nimmer het geval is dat bij 31% van de gevallen terwijl het bij de overige onzeker is.

Aangezien de gemiddelde levensduur voor vroeggehandicapten - o.a. door het medische verzorgingsniveau - de laatste decennia aanmerkelijk is vergroot, mag er van worden uitgegaan dat de gemiddelde duur van de AAW-uitkeringen voor vroeggehandicapten belangrijk hoger is dan de gemiddelde duur van de AAW-uitkeringen voor andere categorieën. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat voorzieningen welke voor het 65e jaar worden verstrekt kunnen doorlopen tot na het 65e jaar.

Hetzelfde verschil in potentiële uitkeringsduur doet zich in beginsel eveneens voor met betrekking tot de voorzieningen, ervan uitgaande dat de gemiddelde toekenning voor alle categorieën arbeidsongeschikten niet verschilt. Zo is in 1983 58% van de toegekende voorzieningsadviezen uitgebracht voor belanghebbenden in de leeftijd van 45 jaar en ouder. Daarbij moet wel worden aangetekend, dat

1) Bron: G.M.D. jaarverslag 1983 blz. 29 e.v.

2) Bron: " " " blz. 33

voorzieningen reeds verstrekt kunnen worden van de geboorte af. Hoewel het verstrekken van voorzieningen niet automatisch ook het bestaan van arbeidsongeschiktheid inhoudt, kan er met grote mate van waarschijnlijkheid van worden uitgegaan, dat de verstrekking van voorzieningen aan beneden 18-jarigen in veel gevallen vroeggehandicapten zal betreffen.

Samenvattend kan worden opgemerkt dat het totale lastenbeslag aanzienlijk is achtergebleven in vergelijking met de prognoses die zijn opgesteld voor en ten tijde van het van kracht worden van de AAW, voor wat betreft de vroeggehandicapten. Dit neemt niet weg dat er op middellange termijn toch een relatief behoorlijk, naar verwachting structureel, beslag in het verschiet ligt. Hoewel de toename van het lastenbeslag lijkt af te buigen is nog niet duidelijk waar de evenwichtssituatie zal komen te liggen. Ook is nog niet duidelijk of de afbuiging zich zal doorzetten in een afname van het lastenbeslag. T.a.v. de voorzieningen zij hierbij opgemerkt dat in het kader van het omhoogbuigingsbeleid door het kabinet is besloten tot een aantal specifieke maatregelen op het terrein van de sociale zekerheid. In de voorzienings sfeer betekent dit het binnenkort invoeren van een eigen bijdrage alsmede het bijstellen van de mogelijkheden tot het verkrijgen van een telefoonkostenvergoeding.<sup>1)</sup>

## V. Onderzochte mogelijkheden

### V.1. Substitutie-effecten

Alvorens in te gaan op een aantal mogelijkheden tot beleidswijziging c.q. ombuiging in de sfeer van de uitgaven ten behoeve van vroeggehandicapten dient nog eens gewezen te worden op de samenhang met andere uitkeringsregelingen.

Bij de totstandkoming van de AAW in 1975 bestonden reeds andere uitkeringsregelingen op grond waarvan voor of aan vroeggehandicapten uitkering werd verleend.

De aanspraken op dergelijke uitkeringen zijn bij het inwerkingtreden van de AAW vervallen. Zo verviel het recht op kinderbijslag voor invalide kinderen. Ouders konden afhankelijk van hun bijdrage in de

1) Advies SVR nr.83/8275 d.d. 28/12/83



onderhoudskosten aanspraak maken op enkelvoudige, dubbele of driedubbele kinderbijslag. Eveneens kwam te vervallen de Tijdelijke Rijks-groepsregeling Mindervaliden (TRM) op grond waarvan aan invaliden die geen aanspraak konden maken op een sociale verzekeringsuitkering, een bijstandsuitkering werd verleend.

Degenen, die vóór 1 oktober 1976 in het genot waren van een TRM-uitkering, werden op die datum (na collectieve melding) in het genot gesteld van een AAW-uitkering. Voorzieningen die op grond van de TRM werden verstrekt, worden na 1 oktober 1976 op grond van de AAW verstrekt.

Behalve degenen, die op basis van hun TRM-uitkering een recht op AAW-uitkering verkregen, wordt degenen, die in inrichtingen werden verpleegd en een groot aantal personen die in WSW-verband werkten, na collectieve melding een recht op AAW-uitkering verleend.

Van degenen, die op kosten van de AWBZ worden verpleegd wordt na 1-1-'84 op een bedrag aan zakgeld na, de AAW-uitkering als eigen bijdrage naar de AWBZ doorgesluisd. Hiervoor was dit niet het geval.

Ten aanzien van degenen, die als AAW-gerechtigde een WSW-loon verdient, is een anti-cumulatieregeling van kracht geworden.

De niet-uitbetaalde AAW-uitkeringen voor deze personen dienen op grond van de wettelijke bepalingen door het Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds aan het Rijk te worden afgedragen.

De AAW-uitkeringen voor vroeggehandicapten komen voor een groot deel in de plaats van andere uitkeringen die aan of ten behoeve van vroeggehandicapten werden verstrekt.

## V.2 Beleid in het buitenland

Bij het nagaan van de verschillende mogelijkheden is ook onderzocht hoe e.e.a. in het buitenland is geregeld. Daarbij is gebleken dat de in Nederland vigerende regeling inzake uitkeringen en voorzieningen in een sociale verzekeringswet in de E.G.-landen geen vergelijkbare toepassing vindt.

In alle landen van de E.G. bestaan regelingen op grond waarvan gehandicapten aanspraak op uitkeringen en voorzieningen kunnen ontlenen. Die regelingen zijn totaal verschillend van karakter. In het algemeen kunnen vroeggehandicapten geen aanspraak op arbeidsongeschiktheidsuitkering of invaliditeitspensioen aan een sociale verzekeringswet ontlenen. Wel bestaan andere algemene of bijzondere regelingen voor gehandicapten op grond waarvan allerlei

faciliteiten, voorzieningen en uitkeringen worden verstrekt. Het gaat om regelingen van de centrale overheid of lagere overheden. De hoogte van de uitkeringen en het niveau van de voorzieningen in het kader van de A.A.W. wordt voorzover vergelijking mogelijk is, in andere landen niet bereikt.

In de Bondsrepubliek Duitsland waar een heel goed niveau van voorzieningen bestaat, vinden de verstrekkingen plaats in het kader van de Soziale Hilfegesetz (te vergelijken met de Algemene Bijstandswet). Dit geldt zowel voor uitkering als voorziening. Beter vergelijkbaar met de A.A.W. als volksverzekering is het Engelse systeem van Social Security Benefits. Het niveau van de uniforme basisbedragen is aanmerkelijk lager dan in Nederland. Wel bestaat de tendens om in plaats van individuele voorzieningen in natura forfaitaire geldsbedragen toe te kennen voor gehandicapten die in bepaalde verzwarende omstandigheden leven.

In een aantal landen b.v. in België wordt voor gehandicapte kinderen tot een leeftijd van 27 jaar kinderbijslag uitgekeerd.

Vergelijking van de bedragen die worden uitgegeven voor de categorie vroeggehandicapten is niet mogelijk omdat in andere landen een registratie volgens de Nederlandse definitie niet plaatsvindt.

### V.3. Beleidsvarianten

Bij de varianten zijn de voorzieningen niet betrokken, omdat het daarmee gemoeide bedrag relatief gering is.

Bovendien moet worden gewezen op de Heroverweging Sociale Zekerheid in 1981, die een afzonderlijke paragraaf wijdde aan de voorzieningen. De aanbevelingen van destijds zijn nagenoeg alle opgevolgd en gerealiseerd.

Ook is hierbij van belang dat de toekenning van voorzieningen voor iedere AAW-verzekerde gelijk is zodat het niet mogelijk is uitsluitend voor vroeggehandicapten hierbij beperkingen te treffen.

Evenmin is aandacht besteed aan de cumulatieve effecten met andere maatregelen die deze groep mogelijk treffen, een kwestie die bij verschillende gelegenheden aan de orde is geweest. <sup>1)</sup>

1) Eerste Kamer, zitting 1982-1983, 17467 enz., nr.82a.

Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18100 HXV, nr.28.

### Variant 1

Bij deze variant is op grond van de taakopdracht uitgegaan van de veronderstelling dat het leef- en daardoor bestedingspatroon van vroeggehandicapten zodanig anders is dan andere uitkeringsgerechtigden dat een verlaging van 20% bruto wellicht tot de mogelijkheden zou behoren.

1. Bij een 20% bruto verlaging treden de volgende effecten op.
  - de uitkeringslasten van het AAF dalen ongeveer proportioneel;
  - voorzover vroeggehandicapten werkzaam zijn in WSW-verband, leidt de verlaging van de uitkering tot een daling van het bedrag aan uitgespaarde uitkeringen die door het AAF aan het Rijk worden afgedragen;
  - voorzover vroeggehandicapten worden verpleegd in AWBZ-inrichtingen mondt de verlaging van de uitkering uit in een vermindering van de eigen bijdrage, gegeven het bedrag van het zakgeld.
  - zijn de voorgaande situaties niet van toepassing dan bestaat in principe recht op aanvullende bijstand. Voor 23-jarigen en ouder wordt hiermee de daling van de AAW-uitkering (netto) volledig gecompenseerd. De besparing moet dan worden gezocht bij diegenen die op grond van de middelentoets niet voor bijstand in aanmerking worden gebracht. In de berekeningen is uitgegaan van een percentage van 5.
  - de jeugdigen beneden 22 jaar komen niet voor aanvullende bijstand in aanmerking. Hun netto uitkering blijft ook bij een daling van de bruto-uitkering met 20% nog boven de relevante bijstandsnorm.

Cijfermatig betekent dit dat er besparingen zullen worden bereikt bij het AAF (235 mln.) die echter voor een belangrijk deel bestaan uit vermindering van afdrachten aan het rijk (tengevolge van de WSW ad 55 mln.) en de AWBZ (eigen bijdrage ad 70 mln.). Daarnaast wordt de verlaging van de uitkeringen voor een deel van de gerechtigden gecompenseerd door aanvullende bijstand hetgeen het rijk ca. 85 mln. zal kosten, zodat per saldo een besparing resteert ad 25 mln. (vgl. bijlage 3)

Variant 2

1. Deze variant gaat uit van een ingangsdatum van de AAW-uitkering voor vroeggehandicapten bij het bereiken van de 27 jarige leeftijd. Gedurende die periode wordt kinderbijslag verstrekt.
2. Het onttrekken van AAW-uitkering aan vroeggehandicapten van 18 t/m 26 jaar leidt uiteraard tot besparingen. Daarnaast ontstaan tevens gevolgen voor de AWBZ. Voorzover vroeggehandicapten in inrichtingen verblijven wordt op de uitkering de eigen bijdrage ingehouden en afgedragen aan het AWBZ-fonds. Ook op de begroting van het Rijk zullen effecten merkbaar zijn. Een deel van de vroeggehandicapten is werkzaam in WSW-verband. Op grond van de bestaande AAW-anti-cumulatie-regeling dienen daarom de uitgespaarde AAW-uitkeringen door het AAF aan het Rijk te worden afgedragen.  
Het vervallen van AAW-uitkeringen betekent derhalve tevens een verlies aan eigen bijdrage AWBZ cq. anti-cumulatiebaten van het Rijk.
3. Cijfermatig betekent dit dat er een besparing wordt bereikt in de AAW alsmede dat er op andere terreinen voor het Rijk en bepaalde sociale fondsen kostenverhogingen optreden, e.e.a. is aangegeven in onderstaand overzicht.

Besparing AAW	360 mln
Kosten Rijk WSW	-/- 90
Kosten Rijk ABW	-/- 125
Kosten AWBZ	-/- 65
Kosten AKF	-/- <u>25</u>
Saldo besparing	55

(zie voor de berekening bijlage 4)

### Variant 3

Een mogelijkheid om tot ander beleid te komen, is de uniforme invoering in de AAW van het verzekerings- en loondervingsprincipe. Uitgangspunt voor de toepassing van de AAW, dat aanspraak op uitkering verkrijgt degene, die verzekerd is en arbeidsongeschikt dan wel meer arbeidsongeschikt is geworden na aanvang van de verzekering. Bovendien moet sprake zijn van loon- of inkomensderving. Zo is er geen sprake van inkomensderving indien niet tenminste 15% van de hoogste grondslag werd verdiend.

Er zijn uniforme (maximum) uitkeringen in de AAW. Voor degenen, die minder dan de uniforme grondslagen verdienden, bedraagt de uitkering ten hoogste 80% van zijn inkomen.

Voor de vroeggehandicapten zijn de loondervings- en verzekeringscriteria buiten toepassing gebleven bij de invoering van de AAW in 1976. Dit geldt eveneens voor de invoering van de inkomenscriteria in 1980.

Voor degene, die op 17-jarige leeftijd arbeidsongeschikt is (maatstaf in staat zijn het minimumloon te verdienen) geldt, dat men bij het bereiken van de 18-jarige leeftijd recht op uitkering verkrijgt, op basis van de uniforme grondslagen.

Indien het verzekerings- en loondervingsprincipe in de AAW overkort zou worden doorgevoerd, zou dit betekenen dat de bijzondere aanspraken voor vroeggehandicapten zouden vervallen. Daarvoor in de plaats zou dan komen een aanspraak op uitkering krachtens andere regelingen, zoals de ABW, met de daarbij geldende middelen-toets hetgeen een relatief geringe besparing zou betekenen.

In dit verband moet worden opgemerkt, dat thans degenen, die na het bereiken van de 17-jarige leeftijd arbeidsongeschikt worden en een ABW-uitkering ontvangen, afhankelijk blijven van de ABW. Dit hangt samen met het feit dat de ABW-gerechtigden wel verzekerd zijn op grond van de AAW, maar de uitkering geen inkomen vormt in de zin van laatstgenoemde wet. Op die grond bestaat geen recht op AAW-uitkering wegens inkomensderving. Op den duur zou daardoor een nieuwe "TRM" kunnen ontstaan indien grotere aantallen arbeidsongeschikten een blijvend beroep op die regeling doen.

Een besparing van betekenis in de totale uitgaven van Sociale Zekerheid zou een dergelijke variant niet opleveren (ca. 50 mln.); wel een verschuiving van de uitgaven van het AAF naar de Rijksbegroting alsmede minder inkomsten voor het ABWZ-fonds i.v.m. het wegvallen van de eigen bijdrage (zie voor de berekening bijlage 5).

#### V.4. Conclusies en aanbevelingen

Ombuiging van het tot nu toe gevoerde beleid heeft alleen dan betekenis indien voor de vroeggehandicapten in het kader van de sociale zekerheid alle aanspraken zouden komen te vervallen. Wijzigingen in niveau of karakter van de bestaande regelingen leiden voornamelijk tot substitutie elders in de regelingen. Het volumebeleid biedt nauwelijks aanknopingspunten. De (medische) oorzaken welke leiden tot de toekenning van voorzieningen en uitkeringen zijn vooralsnog slechts zeer beperkt te beïnvloeden en derhalve is de instroom niet of nauwelijks te beperken. Het aantal beëindigingen is in zeer beperkte mate evenmin beïnvloedbaar, de herstelkansen kunnen nauwelijks worden vergroot.

Verplichte opname in het bedrijfsleven zoals met het ontwerp van wet W.A.G.W. wordt beoogd biedt, gezien de huidige economische omstandigheden nauwelijks een oplossing. Er zal eerder sprake zijn van substitutie dan van uitbreiding van werkgelegenheid. Deze oplossing staat overigens los van de waarde van de WAGW voor de ontplooiing en gelijke kansen van gehandicapten.

Tevens moet bedacht worden, dat diegenen onder de vroeggehandicapten die volledig arbeidsongeschikt zijn ook met behulp van de WAGW niet aan een arbeidsplaats kunnen worden geholpen.

Een beleid dat aangrijpt bij de hoogte van de uitkeringen lijkt, omdat het hier gaat om uitkeringen op minimum niveau, evenmin soulaas te kunnen bieden, aangezien dit voornamelijk leidt tot compensatie elders binnen de sociale zekerheid.

E.e.a. vormt de achtergrond van het feit dat de werkgroep er niet in is geslaagd de opgedragen maximale bezuiniging aan te geven. Naast voornoemde onmogelijkheid nauwelijks iets aan het volumebeleid te kunnen doen constateert de werkgroep, gelet op de omvang van de onderzochte categorie personen en de daarmee samenhangende lasten in relatie tot het totaal van de financiële lasten, dat de regeling heeft voldaan aan de bij de invoering daarvan gestelde verwachtingen waarbij tevens is gebleken dat het in 1976 geraamde kostenbeslag bij lange na niet is gehaald alsmede is gebleken dat geen onverwachte neveneffecten zijn opgetreden.

## VI. Samenvatting

### 1) Taakopdracht en onderzoeksopzet

Aanleiding voor het onderzoek naar de problematiek van de vroeggehandicapten in de AAW is geweest het toenemende kostenbeslag dat is geconstateerd in de loop der jaren zonder dat de oorzaken daarvan duidelijk waren.

In de hiertoe ingestelde interdepartementale werkgroep zijn de volgende aspecten in beschouwing genomen om inzicht in de oorzaken te verschaffen.

- de volume-ontwikkeling voor en na de invoering van de AAW;
- de lastenontwikkeling;
- oorzaken van genoemde ontwikkelingen;
- ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid;
- aanwezige dan wel te ontwikkelen beheersingsinstrumenten.

### 2) Historie/definitie

Onder vroeggehandicapten wordt verstaan degene, die arbeidsongeschikt is geworden:

1. vóór de dag, waarop hij 17 jaar is geworden of
2. gedurende de periode, waarin zijn voor werkzaamheden beschikbare tijd geheel of nagenoeg geheel in beslag werd genomen door of in verband met het volgen van onderwijs of van een beroepsopleiding.

Iemand die aan deze definitie voldoet komt in principe in aanmerking voor een AAW-uitkering en voor AAW-voorzieningen.

Genoemde categorie kon voor de inwerkingtreding van de AAW op 1-10-1976 een uitkering c.q. voorziening krijgen krachtens onder meer de WSW, AWBZ en de TRM. Het werd echter gewenst geacht niet alleen voor loontrekkenden doch voor iedereen die arbeidsongeschikt was een basisvoorziening te treffen bestaand uit een uitkering op het niveau van het sociaal minimum en voorzieningen in leef-, werk- en scholingssfeer.



### 3) Financiering en uitvoering

De gekozen financieringsstructuur voor de AAW kreeg gestalte in de vorm van een premiefinanciering met daarbij een overheidsbijdrage, de laatste ter financiering van de bijkomende kosten van de vroeggehandicapten.

Thans is deze rijksoverheidsbijdrage beëindigd.

De uitvoering is opgedragen aan de bedrijfsverenigingen, welke worden te zijde gestaan door van de Gemeenschappelijke Medische Dienst.

### 4) Volumegroei

Behoudens de overgang 1976-1977 is er sprake van een trendmatige groei van het aantal vroeggehandicapten in de AAW. Het overgrote deel bevindt zich in de arbeidsongeschiktheidscategorie van 80% of meer. Gelet op de uitstroom van  $\pm 2\%$  per jaar betekent een en ander een grote opbouw van het bestand.

Dit heeft zowel gevolgen in het uitkeringstraject als in het voorzieningentraject.

De voor totstandkoming van de AAW gemaakte ramingen blijken t/m 1981 ver onderschreden te worden. Vanwege het ontbreken van goede basisgegevens, met name afdoende cijfermateriaal, moet worden benadrukt dat aan deze ramingen niet al te veel waarde gehecht kan worden.

De bruto en netto realisaties vanaf 1976 zijn terug te vinden in respectievelijk de tabellen III.2. en III.3..

Uit de mutatie in % van de realisatie blijkt dat, na het stuwmeer effect in 1978, de toename per jaar tot 1984 gemiddeld  $\pm 12\%$  betreft in het uitkeringstraject.

In het voorzieningentraject (tabel III.4. blz. 16) is het verloop grilliger hetgeen mede te verklaren is door wijzigingen in het voorzieningenpakket en de doorvoering van ombuigingen. Vanaf 1979 tot 1984 is de toename per jaar gemiddeld  $\pm 14\%$  waarbij 2 uitschieters naar boven (22 en 29%) en 2 naar beneden (beide 2%) vermeld dienen te worden.

Het totale financiële beslag van de vroeggehandicapten in verhouding tot het totale beslag op de AAW blijkt uit tabel III.5. Dit beslag blijkt de laatste jaren konstant 7% te bedragen. De wetswijziging van 1-1-1984 met betrekking tot de intrekking van de vroeggehandicapten post op de rijksbegroting is daarbij buiten beschouwing gebleven.

5) Raming van ontwikkelingen bij ongewijzigd beleid

Uit tabel IV.1. blijkt dat er een konstante toename is tot nu toe van het aantal vroeggehandicapten van tussen de 3% en 5% per jaar. Op basis van de voor handen zijnde gegevens is niet duidelijk of er een evenwicht situatie in het verschiet ligt.

In het financiële traject is de raming aanzienlijk moeilijker te geven in verband met o.a. de te verwachten loonontwikkelingen en de reeds ingevoerde kortingen (vgl. tabel IV.2.). Uitgaande van ongewijzigd beleid en geraamd op bruto-basis - d.w.z. bij afwezigheid van vergoeding van de kosten van vroeggehandicapten door het Rijk - zal gedacht moeten worden aan een percentage van 10 à 15.

Echter dient hierbij aangetekend te worden dat de lasten voor het AAF deels opbrengsten inhouden voor de rijksbegroting en de AWBZ.

6) Substitutie effecten en beleidsvarianten

Indien de situatie wordt hersteld van vóór 1-10-1976 betekent dit terugkeer naar de TRM-regeling. De daarbij geldende vermogenstoets zal nauwelijks financiële voordelen opleveren.

Vergelijking met buitenlandse systemen blijkt niet mogelijk omdat deze anders van opzet en inhoud zijn.

7) Conclusies

Gekonstateerd wordt dat de werkgroep er niet in is geslaagd de opgedragen maximale bezuiniging aan te geven. Dit is gelegen in het feit dat de oorzaken welke leiden tot toekenning van uitkeringen en voorzieningen nauwelijks zijn te beïnvloeden. Worden beperkingen aangebracht dan leiden deze tot verschuiving van het probleem en niet tot oplossingen. De werkgroep wijst daarbij op het mogelijk

kunnen optreden van cumulatieve effecten met andere maatregelen die ook de vroeggehandicapten treffen. Gelet op het huidige financiële beslag t.o.v. de ramingen 1976 constateert de werkgroep dat het geraamde kostenbeslag bij lange na niet is gehaald en dat er evenmin onverwachte neveneffecten zijn opgetreden.

Op grond van de taakopdracht zijn 3 beleidsvarianten uitgewerkt.

#### Beleidsvariant 1

Uitgegaan wordt van een verlaging van de uitkering aan vroeggehandicapten met 20% bruto. Dit betekent een proportionele daling van de uitkeringslasten van het AAF alsmede een daling van de uitkering door het AAF aan het Rijk tengevolge van in WSW-verband werkzame vroeggehandicapten. Daarnaast zijn effecten als vermindering eigen bijdrage AWBZ te konstateren alsmede in een aantal gevallen recht op aanvullende bijstand.

Het saldo van de besparing is daarbij op 25 mln. berekend.

#### Beleidsvariant 2

Uitgangspunt is het laten ingaan van de AAW-uitkering voor vroeggehandicapten bij het bereiken van de 27-jarige leeftijd. Tot aan deze leeftijd wordt kinderbijslag verstrekt.

Negatieve effecten zullen het gevolg zijn voor de AWBZ (minder eigen bijdragen) en de Rijksbegroting vanwege een groter beroep op de ABW en minder afdracht door het AAF aan het Rijk tengevolge van AAW-anti-cumulatieregeling met de WSW.

Het saldo van de besparing komt in dit geval uit op 55 mln.

#### Beleidsvariant 3

Uitgegaan wordt van uniforme invoering in de AAW van het verzekerings- en loondervingsprincipe. De bijzondere aanspraken van de vroeggehandicapten zouden vervallen doch afwenteling zou naar de ABW plaatsvinden. Een financieel voordeel van ongeveer 50 mln. is hierbij te verwachten.

BIJLAGE 1

Samenstelling van de werkgroep

Hr. A.A.M. van Amelsvoort (voorzitter vanaf 1-9-'84)	S.Z.W.
drs. C. Arts, (secretaris),	S.Z.W.
drs. H. Borstlap	A.Z.
drs. J.A.G.M. Dirks (vanaf 1-9-1984)	S.Z.W.
mr. S.F. Fekkes (secretaris vanaf 1-9-'84)	S.Z.W.
drs. J. Penninga	W.V.C.
Mw. Mr. M.E. van Rijn - van der Tas	Financiën
drs. L. van Zeggeren (voorzitter tot 1-9-'84)	S.Z.W.

## BIJLAGE 2

### Lijst van afkortingen

AAF	Algemeen Arbeidsongeschiktheidsfonds
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABW	Algemene Bijstandswet
AKF	Algemeen Kinderbijslagfonds
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZ	Ministerie van Algemene Zaken
BV	Bedrijfsvereniging
CPB	Centraal Planbureau
GAK	Gemeenschappelijk Administratiekantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRM	Tijdelijke Rijksgroepsregeling Mindervaliden
WAGW	Ontwerp-Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
ZFW	Ziekenfondswet

BIJLAGE 3:

Berekening beleidsvariant 1

Besparing op basis van 1984

	Totaal	18 t/m 22	23 t/m 64
Totaal bestand	67.300	12.100	55.200
AWBZ verpleegd: 0,40	26.900	4.850	22.050
WSW-werkzaam: 0,25 (1-0,40)	10.100	<u>1.800</u>	<u>8.300</u>
		5.450	24.850
5% middelentoets			1.250

Besparing 18 t/m 22 =  $0,2 \times 16.800 \times 5.450 = 18,3$  mln

23 t/m 64 =  $0,2 \times 18.000 \times 1.250 = \underline{4,5}$  mln

Totaal besparing (afgerond) 25 mln

Financieringsstromen

Besparing AAF:	$0,2 \times 1165 =$	235 mln
Lasten Rijk i.v.m. WSW: 0,2 x 265 =		-/- 55 ,,
Lasten AWBZ i.v.m. eigen bijdrage		
	$0,2 \times \frac{10}{7}^* \times 254$	-/- 70 ,,
Lasten Rijk i.v.m. aanvullende bijstand		
	$0,2 \times 18.000 \times (24850 - 1250) =$	-/- <u>85</u> ,,
Saldo: besparing		25 mln

---

\* Verhouding eigen bijdrage/zakgeld = 70 : 30.

BIJLAGE 4:

Berekening beleidsvariant 2

a. Aantal AAW-gerechtigden vroeggehandicapt 1984 totaal  
67.300  
w.v. leeftijdsklasse 18 t/m 26 = 35% = 23.800

correctie op de uitkering i.v.m. leeftijd 18 t/m 20 = 15%

Besparing AAF:

$$23.800 \times (70,39 - 2,81) \times 261 \times 0,85 = 360 \text{ mln}$$

b. Aandeel WSW-gerechtigde vroeggehandicapt in totaal  
= 25%<sup>1</sup> = 6.000

Kosten Rijk:  $6.000 \times (70,39 - 2,81) \times 261 \times 0,85 = 90 \text{ mln}$

c. Aandeel vroeggehandicapt in AWBZ inrichtingen  
= 40%<sup>2</sup> = 9.500  
w.v. werkzaam in WSW-verband = 25% = 2.400

Aantal waarvoor geen eigen bijdrage meer wordt  
afgedragen 7.100

Eigen bijdrage per jaar:  $12 \times 765 = 9.180$

Kosten AWBZ =  $7100 \times 9180 = 65 \text{ mln}$

---

<sup>1</sup> aandeel van de vroeggehandicapt met nul-uitkering in totaal  
(c.f. Maandstatistiek)

<sup>2</sup> Aandeel van de vroegg. in AWBZ inrichtingen: 25000 = 40%  
Aandeel 18 t.m. 26 8500 = 38%

d. Bijstandskosten:

- Veronderstelling: vroeggehandicapten beneden 21 jaar worden niet toegelaten de ouders krijgen kinderbijslag zoals geldt voor schoolverlaters
- Veronderstelling: 40% verblijft in AWBZ-inrichting  
\_\_\_\_\_ zakgeld 400,—<sup>3)</sup>  
60% is thuis \_\_\_\_\_ uitkering 1165,—<sup>3)</sup>

	<u>tot.</u>	<u>WSW</u>	<u>AWBZ</u>	<u>thuis</u>
allen	23800	6000	7100	10700
18 t/m 20	7080	1780	2100	3200
21 t/m 26	16720	4220	5000	7500

Bijstandskosten:

$$5000 \times 400 \times 12 + 7500 \times 1165 \times 12 = 130 \text{ mln}$$

$$\text{Effect middelentoets 5\%} = 0,05 \times 7500 \times 1165 \times 12 = \underline{5 \text{ mln}}$$

$$\text{Saldo } 125 \text{ mln}$$

e. Kosten kinderbijslag

- Veronderstelling: alle vroeggehand.t/m 26 1 x kinderbijslag  
Thuiswonenden t/m 20 2 x kinderbijslag

$$\underline{\text{KB-kosten:}} 7100 \times 2000 + 3200 \times 4000 = 25 \text{ mln}$$

NB. - De vervanging van uitkering door kinderbijslag kan tot gevolg hebben dat de vroeggehandicapte die tot dusverre vrijwillig verzekerd was voor de ziekenfondswet, nu gratis wordt medeverzekerd bij de ouders. Dit betekent premiederving.

- De hier berekende variant is slecht voor een beperkte duur mogelijk. In de kinderbijslagsfeer bestaan plannen om de kinderbijslag voor boven 18-jarigen op niet al te lange termijn af te schaffen.

---

3) inclusief vak. uitkering en inclusief premie vrijwillige verzekering



BIJLAGE 5:

Berekening beleidsvariant 3

De besparing die zou kunnen worden gerealiseerd omvat twee componenten

- het effect van de middelentoets voor degenen die over (ander) inkomen c.q. vermogen beschikken
- het verschil in uitkering krachtens de AAW onderscheidenlijk de bijstandswet waar het de jeugdigen betreft.

Met gebruikmaking van de gegevens van variant 1 is de besparing als volgt vast te stellen:

1. middelentoets: 1250 x f 18.000,-	25 mln.
2. jeugdigen : 5450 x f 5.000,-	<u>25 mln.</u>
	50 mln.

De wijzigingen in de financieringsstromen die deze variant met zich brengt blijken uit onderstaand overzicht.

besparing AAF	1165 mln.
lasten AWBZ i.v.m. wegvallen eigen bijdrage	-/- 255 "
lasten Rijk i.v.m. wegvallen WSW-afdrachten	-/- 265 "
lasten Rijk i.v.m. bijstandsverlening	<u>-/- 595 "</u>
Saldo: besparing	50 mln.



