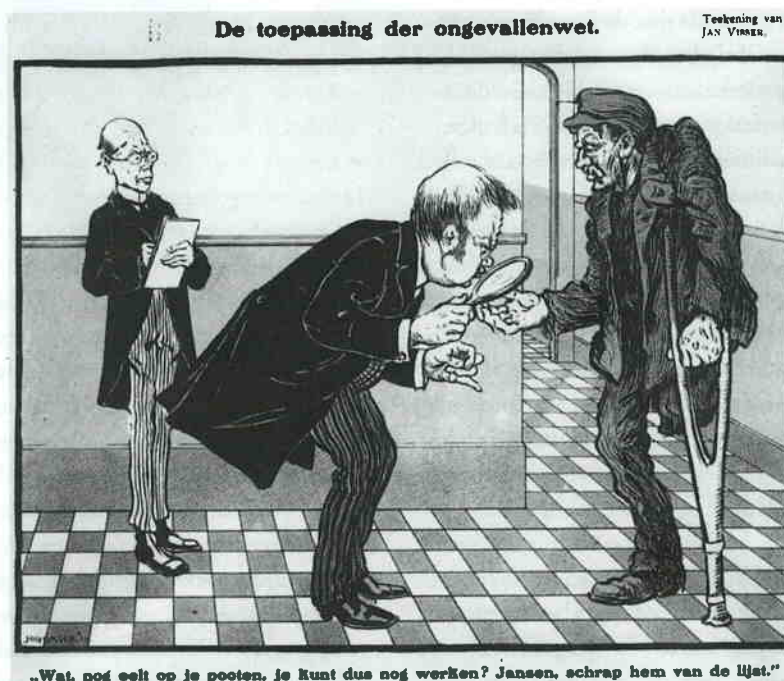


Van claimbeoordeling naar reïntegratie en participatie

Honderd jaar arbeidsdeskundigheid

Door: Armand ten Voorde



De arbeidsdeskundige bestaat honderd jaar. Eind vorig jaar is dat gevierd met een speciaal voor de gelegenheid geschreven boek: *Een typisch Nederlands beroep. Verleden, heden en toekomst van deze specialist in mens, werk en inkomen staan centraal tegen een achtergrond van meer dan een eeuw sociale zekerheid.*

‘Onder den titel “Agent voor speciale diensten” deden in 1909 bij de R.V.B. bepaalde ambtenaren hun intrede, die belast werden met het onderzoek naar aanpassing. Op de hoogte met de technische eischen, in velerlei beroepen gesteld, konden zij met kennis van zaken beoordelen, in hoeverre de werkmán met een of ander letsel aan die eischen voldeed.’ Aldus beschrijft in 1918 P.H. van Eden, medisch adviseur der Rijksverzekeringsbank, de geboorte van de voorloper van de arbeidsdeskundigen.

Een opmerking in een boek over de geschiedenis van de claimbeoordeling trekt begin 2009 de aandacht van de huidige voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Arbeidsdeskundigen (NVvA), Monique Klompé. Het leidt tot het idee van een gedenkboek. En het leidt de schrijvers van dat boek, *Een typisch Nederlands beroep*, uiteindelijk tot bovenstaande tekst. Niet veel later vinden ze, in een In Memoriam in het *Geneeskundig Tijdschrift der Rijksverzekeringsbank* (nr.5, 1928) ook een naam.

Johan Frederik Staleman (1868-1928) is de eerste van die speciale agenten, en daarmee eigenlijk ook de eerste arbeidsdeskundige.

De geboorte van het arbeidsdeskundig beroep hangt nauw samen met de geschiedenis van het stelsel van sociale zekerheid in Nederland, dat in 2001 haar honderdjarig bestaan vierde. Meer specifiek houdt de speciale agent, en later de arbeidsdeskundige, zich bezig met de bestaanszekerheid van een cliënt na een beroepsongeval of ziekte: het recht op een uitkering bij arbeidsongeschiktheid en mogelijke reïntegratie in het arbeidsproces. Met name dat laatste aspect, reïntegratie, treedt in de loop van de twintigste eeuw steeds meer op de voorgrond.

Brede maatschappelijke rol

De eerste exemplaren van het boek zijn eind november niet alleen uitgereikt aan de oudste en jongste arbeidsdeskundige, maar ook aan staatssecretaris Jetta Klijnsma (SZW) en Tweede Kamerlid Eddy van Hijum (CDA). Tekenend voor de ontwikkeling van het beroep; de arbeidsdeskundige houdt zich allang niet meer louter bezig met claimbeoordeling van arbeidsongeschiktheid. De gevolgen van langer doorwerken, zware beroepen, WIA, Wajong en arbeidsparticipatie zijn slechts enkele van de maatschappelijke en politieke discussies waarin de arbeidsdeskundige tegenwoordig een rol speelt (zie kader Reïntegratie en participatie in de pers). In de brede wereld van preventie van verzuim en uitval en reïntegratie van werknemers en werkzoekenden zijn arbeidsdeskundigen anno 2010 actief bij UWV, verzekeraars en reïntegratiebedrijven, bij grotere bedrijven en gemeenten, maar ook in de eerstelijnszorg, bij justitie

en bij pensioenfondsen (zie kader Reïntegratie in de eerste lijn).

Verandering in arbeidsbehoefte

Volgens Monique Klompé, naast de beroepsvereniging (NVvA) ook voorzitter van het kenniscentrum voor arbeidsdeskundigen (AKC), zal de arbeidsbehoefte in allerlei sectoren de komende jaren sterk veranderen. Deze veranderingen hebben directe gevolgen voor inzetbaarheid en belastbaarheid van mensen. Eigenschappen die nu nog als beperkingen gelden, zijn dat in de toekomst wellicht niet meer. Andersom kunnen nieuwe eisen en andere kennis en vaardigheden de opmaat zijn voor nieuwe arbeidsrisico's,

Reïntegratie en participatie in de pers

'Er bestaan geen zware beroepen' kopte de Volkskrant op 20 januari jongstleden. Plaats van handelen is de Tweede Kamer, een hoorzitting over zware beroepen en langer doorwerken. Niet alleen die kop is een letterlijk citaat van NVvA-voorzitter Monique Klompé, ook in het ondertitel en de inleiding worden de arbeidsdeskundigen aangehaald. Het door hen ontwikkelde idee van een vijfjaarlijkse werkscan om te bepalen of je nog fit genoeg bent voor je werk, vindt weerklank. De scan kan ook worden ingezet bij arbeidsparticipatie en reïntegratie van mensen aan de zijlijn.

Het is niet de eerste keer dat de arbeidsdeskundigen in de politiek worden gehoord. Ook bij een rondetafel sessie over de effectiviteit van reïntegratie (maart 2008) geven ze in de Tweede Kamer hun mening. Hun boodschap: De focus ligt nog te vaak op rechtmatigheid en handhaving van regels. Individuele analyse en maatwerkoplossingen zijn misschien duurder, maar leveren wel veel meer resultaat op.

Reïntegratie in de eerste lijn

Wie kampt met gezondheidsklachten, richt zich in eerste instantie op zijn herstel. Werk lijkt even niet zo belangrijk. Maar juist door tijdig stil te staan bij het behoud van een functie of de terugkeer naar werk, is erger te voorkomen. Met die gedachte is een aantal arbeidsdeskundigen sinds enige tijd actief in de eerstelijns gezondheidszorg. Vaak in gezondheidscentra, in nauwe samenwerking met huisartsen, fysiotherapeuten en maatschappelijk werkers. Om aandacht te vragen voor de factor arbeid, in relatie tot gezondheid. Meteen aan het begin, om het reïntegratietraject zo gunstig mogelijk te beïnvloeden en cliënten snel en duurzaam naar werk te begeleiden. Vooralsnog een experiment, maar het is de bedoeling dat er op termijn mogelijkheden komen voor structurele financiering.

nieuwe beperkingen en nieuwe beroepsziekten. De fundamentele opgave van de arbeidsdeskundige blijft volgens Klompé ongewijzigd: hoe zorgen we ervoor dat zoveel mogelijk mensen naar vermogen blijven werken? Dat geldt ook voor mensen met een (tijdelijke) beperking en mensen uit minder kansrijke groepen. Een hele uitdaging voor de nabije toekomst dus. Net zoals arbeid, arbeidsmarkt en sociale zekerheid in een eeuw tijd van karakter zijn veranderd, heeft ook het beroep van arbeidsdeskundige in honderd jaar een vlucht genomen. Het boek begint daarom met een historische schets van de sociale zekerheid. Officieel startpunt is de invoering van de Ongevallenwet in 1901. Maar het loont de moeite even terug te kijken in de negentiende eeuw.

Een eeuw sociale zekerheid

In die negentiende eeuw verandert Nederland in snel tempo. Vanuit kleine,

Honderd jaar arbeidsdeskundigheid

gesloten gemeenschappen die voornamelijk leven van de landbouw trekken mensen naar de grote steden. Onder invloed van de industriële revolutie zien de eerste grote fabrieken het licht. Nederland wordt 'modern', maar dat is niet voor iedereen even rooskleurig. De vele fabrieksarbeiders wonen en werken onder veelal erbarmelijke omstandigheden. Arbeid is definitief veranderd. Lange dagen van dikwijls veertien uur, in gevaarlijke, smerige fabrieken, tegen lage lonen. Kinderen werken mee, vaak net zo hard als hun ouders. De levensverwachting is laag en bij ontslag of een ongeluk geldt onverbiddelijk: geen werk, geen geld. Uitkeringen bestaan nog niet; slechts liefdadigheid van de kerk of van rijke burgers.

Wat de reden ook mag zijn, medelijden, angst voor onlusten of een groeiend verantwoordelijkheidsbesef van de staat, overal in Europa besteden overheden aandacht aan de slechte arbeidsomstandigheden en ontbrekende sociale voorzieningen. Het zogenoemde Kinderwetje van Van Houten (1874) is een bekend Nederlands voorbeeld van overheidsingrijpen in de factor arbeid. De Arbeidswet van 1889 en de oprichting van de Arbeidsinspectie een jaar later leggen de arbeidsomstandigheden nog meer aan banden.

De ongevallenwet (1901)

Bovengenoemde arbeidswetgeving lost de sociale problemen bij arbeidsongeschiktheid niet op: een werknemer die door een ongeval zijn werk niet meer kan uitoefenen, is nog steeds aangewezen op liefdadigheid en de Armenwet. Dat probleem ziet in 1901 een oplossing met de introductie van de Ongevallenwet, waarmee het zogenoemde *risque professionnel* zijn intrede doet. Voortaan zijn werknemers verzekerd tegen

de gevolgen van een ongeval op het werk. Het is de geboorte van de sociale zekerheid in Nederland.

De wet geldt aanvankelijk voor een beperkte groep werknemers en alleen voor ongevallen. Beroepsziekten zijn uitgesloten. In latere jaren zorgen aanpassingen van de wet voor een grotere dekkingsgraad en de inclusie van meer arbeidsgerelateerde aandoeningen. De uitvoering van de wet, - bepalen voor welk percentage een werknemer na een ongeval in aanmerking komt voor een uitkering, - ligt in handen van de Rijksverzekeringsbank. 'Arbeidsongeschiktheid' is aanvankelijk een uitsluitend medisch oordeel. Dit blijkt niet te werken: een juiste beoordeling van arbeidsongeschiktheid vraagt om een koppeling met het functioneren van mensen in hun werk. Het leidt tot de introductie van een nieuwe expert, de 'speciale agent'. Deze is op de hoogte van technische eisen in een veelheid aan beroepen en kan bepalen in hoeverre een werknemer met letsel kan voldoen aan eisen die zijn arbeid aan hem stelt en wat hij daarmee feitelijk verdient. De Rijksverzekeringsbank roemt de toegevoegde waarde van deze expert: de latere arbeidsdeskundige. De arbeidsdeskundige blijkt de noodzakelijke aanvullende factor in het proces van claimbeoordeling en werkherleving. Naast de medisch beoordelaar: de latere verzekeringsarts. Een typisch Nederlands beroep ziet het licht.

Passende arbeid en de WAO (1967)

Een aanpassing van de Ongevalswet in 1921 leidt tot een nieuw arbeidsongeschiktheids criterium. Arbeid die na een ongeval wordt verricht, moet voortaan passend zijn. Arbeidsongeschiktheid wordt vanaf dat moment steeds minder een medisch crite-

rium. Het werkdomein van de arbeidsdeskundige verbreidt zich richting revalidatie, aanpassing van werkplekken en gerichte begeleiding naar arbeid van mensen met letselschade. Verschillende kleine wijzigingen volgen, maar voor een lange periode is rustig op het gebied van sociale zekerheid. De crisisperiode en de Tweede Wereldoorlog zorgen voor een forse onderbreking. Daarna begint Nederland voortvarend aan de wederopbouw en onder leiding van 'vadertje Drees' ook aan de opbouw van de verzorgingsstaat. De invoering van de WAO in 1967 is het voorlopige sluitstuk in de sociale wetgeving van die tijd en markeert eens te meer de focus op mens en arbeid. Onder de WAO doet het er niet meer toe waardoor de arbeidsongeschiktheid is ontstaan: het causale verband tussen iemands werk en zijn dienstbetrekking wordt losgelaten. Niet langer de werkgevers, maar de samenleving deelt de verantwoordelijkheid voor haar individuele leden. Met de invoering van de WAO is het *risque professionnel* definitief vervangen door het *risque social*.

GMD: de gouden jaren (1967-1995)

De uitvoering van de WAO wordt door de wetgever decentraal belegd bij de bedrijfsverenigingen (organisaties van werkgevers en werknemers in verwante bedrijven), met een centrale adviesrol voor de nieuwe Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). De GMD heeft een duidelijke tweeledige taakstelling: de beoordeling van arbeidsongeschiktheid (door verzekeringsgeneeskundigen en arbeidsdeskundigen) en het voorzien (in hulpmiddelen) voor reïntegratie. Het personeel wordt voor een groot deel overgenomen van de Rijksverzekeringsbank; de speciale agenten heten nu arbeidsdeskundigen.

Het wervingsprofiel verschuift in de loop der jaren wel meer naar arbeidsdeskundigen met een menswetenschappelijke achtergrond. Dit heeft zowel te maken met bredere opvatting van het werk van de arbeidsdeskundige, als met verandering in de arbeid. Verschuift ten tijde van de Ongevallenwet het soort werk dat in Nederland wordt gedaan van voornamelijk landarbeid naar voornamelijk fabrieksarbeid, ten tijde van de WAO wint de kantoorarbeid aan belang. Daarmee ontstaan nieuwe vormen van belasting en van beroepsziekten. Ongevallen komen minder vaak voor, maar stress is bijvoorbeeld sterk in opkomst als mogelijke oorzaak van arbeidsongeschiktheid. Technische kennis van machines die een ongeval veroorzaken en mechanische aanpassingen om werkhervatting te bevorderen, volstaan dan ook niet meer. Een integrale visie op mens, werk en inkomen is nodig om tot een goede beoordeling van iemands arbeidsvermogen te komen.

Reïntegratie speelt ook een steeds belangrijker rol. De arbeidsdeskundigen bouwen binnen de GMD een uitgebreide ervaring op met een goed voorzieningenbeleid en arbeidsbemiddeling. Cliënten krijgen thuis en op het werk bezoek van arbeidsdeskundigen. Maatwerk in de vorm van aangepaste rolstoelen, werkbanken of toetsenborden moet leiden tot een grotere werkhervatting.

'Nederland is ziek'

Alle inspanningen om mensen met een arbeidshandicap weer aan het werk te krijgen, verhinderen niet dat in de jaren '80 en '90 de instroom in de WAO snel stijgt, tot bijna een miljoen arbeidsgehandicapten. Het verleidt de toenmalige premier Lubbers tot de uitspraak 'Nederland is ziek'. Vanaf de Wet terugdringing beroep arbeidsonge-

Een typisch Nederlands beroep

Kroniek van honderd jaar arbeidsdeskundigheid



René Ravestein
Tessy van Rossum
Armand ten Voorde

Met een blik op de toekomst door
Monique Klompé

*NVVA *AKC VOC

schikten (TBA) in 1993 voert de overheid een heel systeem van wetten en regels door die een systeem van prikkelen en ontmoedigen opbouwen, bekend onder de naam Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI). Uitgangspunt is het stimuleren van werkgevers en werknemers om arbeidsparticipatie boven een uitkering te stellen. Door de politieke druk op het beperken van de WAO-instroom is het reïntegratieaspect van arbeidsongeschiktheid bij de pu-

blieke uitvoeringsdiensten behoorlijk in de verdrukking geraakt. De SUWI-wetgeving delegeert reïntegratie naar particuliere reïntegratiebedrijven. In 1995 wordt de GMD opgeheven, waarna na enkele omzwervingen de claimbeoordeling in 2002 onderdak vindt bij UWV.

Aandacht voor reïntegratie

Hetzelfde wetgevingstraject dat de claimbeoordeling steeds strenger maakt,

Honderd jaar arbeidsdeskundigheid

schept echter ook mogelijkheden voor de arbeidsdeskundige buiten de uitvoering van de arbeidsongeschiktheid. Naast het beperken van de instroom in de WAO door strengere criteria, legt de overheid meer verantwoordelijkheden bij werkgever en werknemer. Participatie in arbeid is het credo en dat kan worden bereikt door goede preventie en reïntegratie. De reeks wetgeving vanaf de invoering van de TBA, uitmondend in de WIA (2006), mikt sterk op gedragsprikkelers: werkgevers worden geconfronteerd met de kosten van ziekte en arbeidsongeschiktheid en moeten werk maken van re-integratie. Zo wordt in verschillende stappen de loondoorbetalingsverplichting ingevoerd: werkgevers betalen uiteindelijk twee jaar het loon van zieke werknemers door, vooraleer deze laatste eventueel recht hebben op een uitkering. Dit risico kunnen werkgevers verzekeren bij private verzekeraars. De verplichte aansluiting bij een arbodienst wordt in 1994 ingevoerd en in 2005 weer deels losgelaten, maar het idee blijft hetzelfde: werkgevers moeten werk maken van preventie en re-integratie,

anders voelen ze het in hun portemonnee. Verschillende andere wetten, zoals de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (1998) en de Wet verbetering poortwachter (2002), onderstrepen deze verantwoordelijkheid van de werkgever en stellen strengere eisen aan de inspanningen ten aanzien van werkhervatting.

Kansen en uitdagingen

Deze ontwikkelingen bieden kansen voor arbeidsdeskundigen buiten het publieke domein. Met hun enorme ervaring en specifieke kennis op het gebied van re-integratie en werkplekaanpassing, opgedaan in de GMD-tijd, maar eigenlijk altijd al onderdeel van het beroep geweest, vliegen arbeidsdeskundigen uit naar arbodiensten, grote bedrijven, re-integratiebedrijven en verzekeraars of ze starten eigen bedrijven in de particuliere sector. De arbeidsdeskundige schuift meer naar voren in het reïntegratietraject en richt zich op het voorkomen van uitval, het aan het werk houden van mensen. Op dit terrein heeft de arbeidsdeskundige gezelschap van andere disciplines,

zoals casemanagers, reïntegratieconsulenten en loopbaancoaches.

Op basis van deze honderdjarige geschiedenis kan worden gesteld dat de kern van het arbeidsdeskundige vak het zoeken naar (arbeids)mogelijkheden is geweest. In welke functie ook; de brede, integrale visie op mens, werk en inkomen die de arbeidsdeskundige zich in de loop van zijn bestaan heeft eigengemaakt, wordt gedeeld door alle arbeidsdeskundigen. In deze visie heeft al die tijd zijn toegevoegde waarde gelegen, van de industriële ongevallen van Staleman tot de complexe arbeidsmarktproblematiek van nu. Altijd stelt de arbeidsdeskundige zich in ieder geval deze, in essentie, positionele vraag: wat kan de mens nog wel?

Een typisch Nederlands beroep. *Kroniek van honderd jaar arbeidsdeskundigheid*. Omvang 96 pagina's. Prijs € 16,50. Te bestellen via www.voc-uitgevers.nl; ISBN: 978-90-79812-03-5.

Armand ten Voorde is co-auteur van Een typisch Nederlands beroep, kroniek van honderd jaar arbeidsdeskundigheid