

Arbeidscapaciteit van WAO-toetreders

DRS. L. AARTS — DRS. H. BRUINSMA — DRS. PH. DE JONG*

Inleiding

De mate waarin WAO-uitkeringsgerechtigden beschikken over arbeidscapaciteit en de mogelijkheid deze capaciteit te benutten, is reeds een aantal jaren onderwerp van discussie. Verschillende pogingen zijn ondernomen om de arbeidscapaciteit van WAO-ers te definiëren en kwantificeren. Gebruikmakend van gegevens die in de loop van 1980 werden verzameld in het kader van het determinantenonderzoek WAO 1) zullen wij trachten aan te geven in welke mate werknemers die WAO-uitkeringsgerechtigd worden, over arbeidscapaciteit voor eigen of ander „passend” werk beschikken dan wel vermoedelijk weer zullen gaan beschikken.

De wettelijke regelingen en de gevolgen

In de zin van de WAO wordt iemand als arbeidsongeschikt beschouwd als hij 2) geen „passende” arbeid kan verrichten; „passend” is arbeid die is berekend voor zijn krachten en bekwaamheden en die bovendien, gelet op opleiding en vroeger beroep, hem in billijkheid kan worden opgedragen (artikel 18.1 WAO). Ook als men in staat wordt geacht dergelijk passend werk te doen, maar de regionale arbeidsmarkt geen mogelijkheden biedt om daadwerkelijk tegen een volwaardig loon te werken, kan men in aanmerking komen voor een WAO-uitkering (artikel 21.2a WAO). Deze wetsbepalingen impliceren dat veel WAO-uitkeringsgerechtigden in een of andere vorm over resterende arbeidscapaciteit beschikken, hetgeen algemeen aanleiding heeft gegeven tot veronderstellingen over een verband tussen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid. In de literatuur worden op dit punt verschillende standpunten ingenomen. Sommigen leggen de nadruk op wat beide verschijnselen gemeen hebben 3), anderen daarentegen accentueren juist het kwalitatieve onderscheid tussen onvrijwillig werklozen (met een WW-, WWV- of RWV-uitkering) en WAO-ers met arbeidscapaciteit 4). Gewezen wordt daarbij onder meer op het medisch stigma waarmee WAO-ers behept zijn, ook als zij over arbeidscapaciteit beschikken, en op hun relatief zwakke binding met de arbeidsmarkt. Vooral ter wille van de interpretatie van de hier te presenteren schattingen lijkt het ons juist met het bestaan van dergelijke verschillen rekening te houden. Voor de berekeningen zelf doen zij niet ter zake.

Aansluitend bij de wettelijke criteria wordt hier onder arbeidscapaciteit verstaan het vermogen om eigen of ander passend werk te verrichten. In deze definitie wordt geabstraheerd van de mogelijkheden dit vermogen te gelde te maken en daarmee van de feitelijke werking van de arbeidsmarkt. Het gaat er hier bovendien alleen om of dit vermogen al dan niet aanwezig is.

Het onderzoek

Voor ieder van de 2.808 respondenten die vijf à zes maanden in de Ziektewet verbleven en zijn onderzocht en geïnterviewd, o.a. door verzekeringsgeneeskundigen en arbeidsdeskundigen van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD), hebben wij getracht vast te stellen

of zij beschikken over arbeidscapaciteit op het moment van eventuele WAO-toetreding (zes à zeven maanden na de interviews) en in de daaropvolgende jaren. Door combinatie van medische en arbeidsdeskundige oordelen van de GMD-deskundigen met betrekking tot de werkhervattingmogelijkheden 5) kon voor elke respondent worden aangegeven of deze:

1. bij WAO-toetreding respectievelijk in de toekomst in staat mag worden geacht tot het verrichten van het eigen werk; dan wel
2. bij WAO-toetreding respectievelijk in de toekomst niet in staat mag worden geacht tot het verrichten van het eigen werk maar wel van ander passend werk; dan wel
3. bij WAO-toetreding respectievelijk in de toekomst waarschijnlijk niet in staat zal zijn tot het verrichten van het eigen of ander passend werk.

Wanneer de gegevens niet toelieten een respondent in één van deze categorieën in te delen dan volgde indeling in een afzonderlijke categorie van WAO-toetreders waarvoor geldt dat arbeidscapaciteit bij WAO-toetreding respectievelijk in de toekomst onzeker is.

* De eerste en de derde auteur zijn werkzaam bij het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Publieke Sector van de Rijksuniversiteit te Leiden. De tweede auteur is werkzaam op de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD) te Amsterdam. Dit artikel is gebaseerd op een uitgebreider rapport onder dezelfde titel, dat dezer dagen is aangeboden aan de Sociale Verzekeringsraad en aldaar voor belangstellenden verkrijgbaar door overmaking van f. 10 op giro nr. 6939 t.n.v. SVR, Zoetermeer. Het rapport kwam tot stand in het kader van een meer omvattend onderzoek dat in opdracht van de Sociale Verzekerings Raad wordt uitgevoerd door een team onder leiding van drs. H. Emanuel en prof. dr. B. M. S. van Praag. Opvattingen weergegeven in dit artikel zijn die van de auteurs.

1) Een uitvoerige beschrijving van deze gegevens en een steekproefverantwoording wordt gegeven in: Ph. de Jong e.a., *Determinanten van WAO-toetreding, Een eerste totaalbeeld*, Sociale Verzekerings Raad, Zoetermeer, 1981.

2) In dit artikel worden „hij” en „zijn” als persoonlijk respectievelijk bezittelijk voornaamwoord in algemene zin, dus zonder verwijzing naar een bepaald geslacht, gebruikt.

3) B. M. S. van Praag en V. Halberstadt, *Towards an economic theory of non-employability, a first approach*, in: K. W. Roskamp (red.), *Public choice and public finance*, Parijs, 1980. B. M. S. van Praag en H. Emanuel, *On the concept of non-employability with respect to a non-homogeneous labor force*, COEPS-rapport, nr. 81.16, Leiden, 1981. F. A. J. van den Bosch en C. Petersen, *De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO*, *ESB*, 16 januari 1980, blz. 52-58.

4) A. Hunfeld, *Werkloosheid, WAO en ABP*, in: *WAO en werkgelegenheid*, CCOZ-forumreeks, Amsterdam, 1980, blz. 26-56. E. H. Bax, Th. W. de Boer en K. Sterrenburg, *Arbeidsmarkt en arbeidsongeschiktheid*, *ESB*, 13 juni 1979, blz. 580-586. E. H. Bax, *De stijging van de arbeidsongeschiktheid in de jaren zeventig. Beleid en analyse*, in: *Mens en Maatschappij*, nr. 2, 1982, blz. 117-144.

5) De GMD-deskundigen gaven ieder afzonderlijk hun oordeel over de mogelijkheden tot werkhervatting; de geneeskundige sprak zich uit over de medische aspecten, de arbeidsdeskundige diende het vóórkomen van passende functies op de regionale arbeidsmarkt in zijn oordeel te betrekken. De daarbij gevolgde werkwijze was voor zo ver mogelijk gelijk aan die welke gebruikelijk is bij normale GMD-onderzoeken die leiden tot een advies aan de bedrijfsverenigingen over de mate van arbeidsongeschiktheid.

Tabel. Arbeidscapaciteit van WAO-toetreders (1980) bij WAO-toetreding en in de toekomst; twee varianten

| Arbeidscapaciteit | Bij WAO-toetreding | | In de toekomst | |
|---|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|
| | variant A (minimaal) | variant B | variant A (minimaal) | variant B |
| In staat tot eigen werk | 750 (1%) | 13.550 (18%) | 15.060 (20%) | 19.580 (26%) |
| In staat tot ander passend werk | 21.085 (28%) | 22.590 (30%) | 24.850 (33%) | 33.880 (45%) |
| Arbeidscapaciteit onzeker | 33.885 (45%) | 19.580 (26%) | 15.810 (21%) | 6.780 (9%) |
| Niet in staat tot eigen of ander passend werk | 19.580 (26%) | 19.580 (26%) | 19.580 (26%) | 15.060 (20%) |
| Totaal WAO-toekenningen 1980 a) | 75.300 (100%) | 75.300 (100%) | 75.300 (100%) | 75.300 (100%) |

a) Bron: *Maandstatistiek Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, maart 1982, Sociale Verzekeringsraad, Zoetermeer.

De oordelen van verzekeringsgeneeskundigen en arbeidsdeskundigen zijn op twee manieren gecombineerd: variant A geeft een minimale schatting van de bij WAO-toetreding respectievelijk in de toekomst aanwezige arbeidscapaciteit. In deze variant werd bij gebrek aan overeenstemming tussen de beoordelaars (of bij onzekerheid bij één van hen) steeds het ongunstigste oordeel als indelingscriterium gekozen. Variant B geeft een hogere schatting van de arbeidscapaciteit (geen maximale schatting). In deze variant werden respondenten bij wie de opvattingen van de twee beoordelaars over de mogelijkheden tot werkhervatting regelrecht met elkaar in strijd zijn, qua arbeidscapaciteit als onduidelijke gevallen beschouwd 6).

In de tabel worden de arbeidscapaciteitsschattingen gegeven van de WAO-toetreders van 1980, gebaseerd op de geschatte arbeidscapaciteit van de 1.680 respondenten die zes à zeven maanden na te zijn onderzocht WAO-uitkeringsgerechtigd werden. Op het moment van WAO-toetreding zou 29 à 48% van degenen die in 1980 in de WAO kwamen in staat zijn passend werk te doen: 1 à 18% zou het eigen werk weer kunnen verrichten, 28 à 30% zou op dat moment niet het eigen, maar wel ander passend werk kunnen doen. Van ruim een kwart kan worden gezegd dat zij althans op het moment van WAO-toetreding geen passend werk kunnen verrichten. In de toekomst, dat wil zeggen niet bij WAO-toetreding maar binnen afzienbare tijd daarna, zou 53 à 71% van degenen die in 1980 WAO-uitkeringsgerechtigd werden weer passende arbeid kunnen verrichten, waarvan 20 à 26% weer met het eigen werk kan beginnen 7). Het percentage WAO-toetreders dat beschikt of zal beschikken over arbeidscapaciteit varieert sterk naar leeftijd, geslacht en bedrijfstak. Zo is bij de jongere toetreders (tot 35 jaar) het percentage dat in de toekomst niet in staat wordt geacht tot passende arbeid ook volgens de minimale variant A zeer gering (5% of minder). Vrouwen worden vaker dan mannen geacht weer hun eigen werk te kunnen verrichten. Dit geldt met name voor de toetreders die jonger zijn dan 45 jaar. De mannen in deze leeftijdsklasse beschikken wel over arbeidscapaciteit, maar deze heeft betrekking op ander passend werk. Tot hun eigen werk zijn ze veelal niet meer in staat. Eén van de redenen daarvoor is dat het eigen werk fysiek zo zwaar is dat een relatief geringe handicap het hen onmogelijk maakt daarin nog terug te keren, terwijl ze wel in staat zouden zijn ander passend werk te doen. Een dergelijke situatie doet zich met name voor bij werknemers in de bouw- en nijverheid, waar 58 à 69% van de toetreders jonger dan 45 jaar reeds bij hun WAO-toetreding over arbeidscapaciteit zou beschikken, waarvan echter minder dan 8% wordt geacht het eigen werk te kunnen doen.

Op basis van de arbeidscapaciteitsschattingen van WAO-toetreders in de gehanteerde steekproef kan worden becijferd dat de WAO-toetredingen van 1980 gepaard gaan met een overheveling van arbeidscapaciteit vanuit de beroepsbevolking naar het WAO-bestand van ca. 16.000 à 26.000 arbeidsjaren in het eerste jaar na toetreding (op een

totaal van 75.300 WAO-toekenningen). Deze schatting heeft betrekking op de arbeidscapaciteit die reeds bij WAO-toetreding aanwezig kan worden geacht; daarin is niet begrepen de capaciteit die zich in de loop van het eerste jaar WAO zal ontwikkelen. Er is wel rekening gehouden met de te verwachten beëindiging van uitkeringen gedurende het eerste jaar.

Bij de omvang van de geschatte arbeidscapaciteit aanwezig bij WAO-toetreding en in de daaropvolgende jaren steekt het feitelijk herstelpatroon zoals zich dat sinds 1969 heeft gerealiseerd 8) nogal schril af. Veel minder mensen dan verwacht kan worden op basis van de gepresenteerde schattingen blijken in het afgelopen decennium door herstel de WAO te hebben verlaten. Twee jaar na toetreding bij voorbeeld is voor gemiddeld slechts 15% van de aanvankelijke instroom de WAO-uitkering beëindigd vanwege herstel. Vijf jaar na toetreding ligt dit percentage gemiddeld op ruim 19%. Hoewel hier slechts over de arbeidscapaciteit van de WAO-toetreders van 1980 empirisch gefundeerde uitspraken zijn gedaan, mag uit een en ander toch worden geconcludeerd dat binnen het WAO-bestand een groot aantal uitkeringsgerechtigden in staat moet worden geacht om in principe „full time” 9) aan het arbeidsproces deel te nemen: een minderheid in hun eigen (soort) werk, de meesten in een andere functie die passend is gezien hun opleiding en vroeger beroep. Het probleem is echter dat deze WAO-ers niet in staat lijken met hun capaciteit om arbeid te verrichten, een passend loon te verdienen. Misschien zou een deel van de nu verloren gegane arbeidscapaciteit beschikbaar kunnen blijven, indien aanpassingen op de arbeidsplaats en reïntegratie-inspanningen zouden worden vervroegd en aanzienlijk vergroot, zodat WAO-ers met arbeidscapaciteit volwaardig kunnen meedingen naar de, in de huidige omstandigheden, schaarse arbeidsplaatsen 10).

L. Aarts
H. Bruinsma
Ph. de Jong

6) Voor een volledige verantwoording van de arbeidscapaciteits-schattingen zij verwezen naar het uitgebreidere rapport van de Sociale Verzekerings Raad.

7) Van de respondenten die zes à zeven maanden na het onderzoek het werk bleken te hebben hervat, werd in Variant B slechts 60% in de toekomst in staat geacht tot eigen werk. Dit wijst erop dat ook variant B nog een vrij conservatieve schatting van de arbeidscapaciteit oplevert.

8) *GMD-Jaarverslag 1980*, Statistisch deel, blz. 69.

9) De geschatte arbeidscapaciteit van WAO-toetreders die voor hun invalidering „full time” werkten, heeft betrekking op passende arbeid eveneens in een „full time”-baan. De arbeidscapaciteit van „part timers” heeft betrekking op een passende „part time”-baan.

10) Eerdere onderzoeksresultaten wijzen inderdaad op een negatieve invloed van de aanpassing van arbeidsplaatsen op de WAO-toetredingskans. Zie hiervoor Ph. de Jong e.a., op. cit.