



Werkenden in de WAO

Auteur(s):

Bruinsma, H.
Jongh, H., de

Werkzaam bij het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv), respectievelijk als coördinator onderzoek en senior beleidsmedewerker.

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4244, pagina 164, 25 februari 2000

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

sociale, zekerheid

WAO-ers die pas kort uitkering genieten, blijken veelvuldig gedeeltelijk terug te komen op hun arbeidsplaats. Langdurig arbeidsongeschikten zijn veel moeilijker te reïntegreren. Toekomstig beleid moet zich op snelle reïntegratie richten.

Sinds enige tijd is de discussie over het aantal mensen dat een wao-uitkering ontvangt weer in volle hevigheid gaande. Het magische miljoen arbeidsongeschikten lijkt weer in zicht te komen. Toch is er ook een andere kant aan dit volume: een aanzienlijk deel van de arbeidsongeschikten werkt zo blijkt uit onderzoek.

Dit artikel geeft inzicht in de omvang van de groep werkenden in de wao. Voor de schatting wordt voor kortlopende uitkeringen geput uit recent onderzoek. Voor de groep arbeidsongeschikten die langer dan drie jaar een uitkering ontvang, wordt de schatting gebaseerd op aanvullend bestandsonderzoek van het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Lisv).

Reïntegratiekandidaten

De volume-ontwikkeling van de WAO heeft in de jaren negentig vrijwel steeds in de politieke belangstelling gestaan¹. Naast de aanscherping van de keuringen en de verlaging van de uitkeringen, vormde reïntegratie een belangrijk beleidsthema.

Een belangrijk onderdeel van de reïntegratie is het aanbieden van begeleidingstrajecten aan arbeidsongeschikten. De uitvoeringsinstellingen melden echter dat zij problemen hebben om geschikte kandidaten te vinden waarvoor reïntegratie-activiteiten kunnen worden gestart. Enkele instellingen zijn daarom hun bestanden gaan doorlichten om deze kandidaten te zoeken. Bij een (enigszins selectieve) steekproef van het bestand van het Sociaal Fonds Bouwnijverheid bleek dat een opvallend groot deel (zeventig procent) van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkte. Dit roept de vraag op of dit beeld op landelijk niveau bevestigd wordt.

Het reïntegratietraject

Sinds 1994 is de werkgever verantwoordelijk voor de verzuimbegeleiding en reïntegratie van de eigen werknemers in het ziektejaar. De werkgever moet de zieke werknemer aangepast of ander werk aanbieden als de werknemer niet in staat is om zijn/haar oude werk uit te voeren. De verplichting blijft bestaan tot twee jaar na de eerste ziektegedag. In de beginperiode, vaak al in het ziektejaar, hervatten de meeste langdurig zieken geheel of gedeeltelijk het werk bij hun oude werkgever.

De uitvoeringsinstellingen nemen de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie over als er geen mogelijkheden (meer) zijn bij de oude werkgever. De instelling kan dan een begeleidingstraject inkopen bij de Arbeidsvoorziening of bij commerciële instellingen om te bewerkstelligen dat hervatting elders op de arbeidsmarkt plaatsvindt.

Werkhervatting na een periode van arbeidsongeschiktheid kan op diverse manieren plaatsvinden. Personen hervatten vaak hun werk geheel of gedeeltelijk 'op proef' (met behoud van uitkeringsrecht) of gaan werken in een WSW-werkplaats ('sociale' werkplaats). Regelmatig wordt de 'proefsituatie' omgezet in een definitieve gedeeltelijke hervatting bij de oude werkgever. Andere gedeeltelijk arbeidsongeschikten zijn voor een deel werkloos en gaan voor dat deel weer aan de slag. Volledig arbeidsongeschikten die werken zijn vaak een dienstverband aangegaan waarbij het verdiende inkomen niet hoger is dan het verschil tussen hun laatste salaris en hun uitkering. Het gaat dan meestal om een gering aantal uren.

Veel werkenden in eerste drie jaar

Dat een groot deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten werkt was al eerder bekend. Op basis van onderzoek dat de laatste jaren is uitgevoerd is het mogelijk na te gaan welk percentage van de instroom in de WAO aan het werk is, en hoe dit percentage zich binnen de wao-toetredende groep ontwikkelt. In tabel 1 zijn enkele van die percentages weergegeven. De cijfers komen uit onderzoeken onder wao-toetreders uit 1991, 1994 en 1998, die in de tijd zijn gevolgd².

Wat opvalt is de consistentie in de cijfers over de jaren heen. Vrij veel gedeeltelijk arbeidsongeschikten blijken bij WAO-intrede, dus na

een jaar ziekte, te werken. Het percentage werkenden blijft de eerste paar jaar hoog: zestig procent of meer.

Daarbij gaat het niet steeds om dezelfde groep. Enerzijds verdwijnen er mensen uit de groep door volledige hervatting van werk, anderzijds komen er mensen uit de groep volledig arbeidsongeschikten bij vanwege gedeeltelijke hervatting. Overigens blijft de situatie voor een vrij omvangrijke groep ongewijzigd. Van de groep gedeeltelijk arbeidsongeschikten uit 1991 die bij aanvang van de wao gedeeltelijk werkte, verkeerde 54 procent twee en een half jaar later nog in dezelfde situatie. Van het cohort 1998 bedraagt het overeenkomstige percentage na een half jaar nog negentig procent.

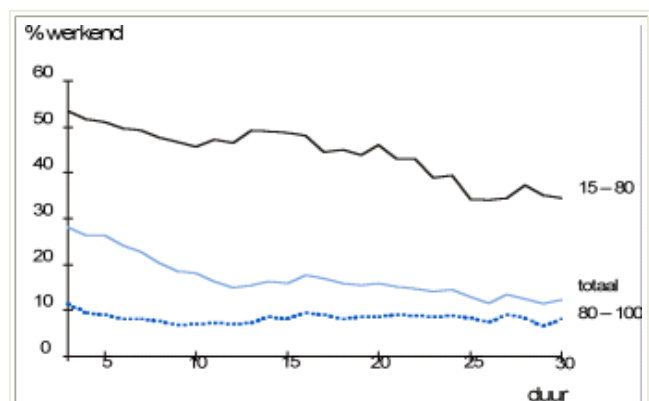
Effect van keuringen

De cohorten (met name 1991 en 1998) verschillen onderling voor wat betreft het aantal mensen dat gedeeltelijk arbeidsongeschikt wordt verklaard ³. In 1998 zijn meer toetreders gedeeltelijk arbeidsongeschikt verklaard. Strengere keuringscriteria en eisen met betrekking tot de tijdigheid van de keuring spelen hierbij een rol. In de oudere cohorten zijn relatief meer cliënten 'pro forma' volledig arbeidsongeschikt verklaard omdat de procedure voor de claimbeoordeling niet tijdig was afgerond. Deze veranderingen hebben onder andere tot gevolg gehad dat in totaal bij aanvang van de WAO in 1998 meer WAO-toetreders aan het werk zijn dan in 1991.

In de eerste uitkeringsjaren hervat de uitkeringsgerechtigde het werk vooral bij de eigen werkgever. Aan het einde van het eerste ziektejaar, bij de intrede in de WAO is in totaal ongeveer dertig procent werkzaam, waarvan tachtig procent bij de eigen werkgever.

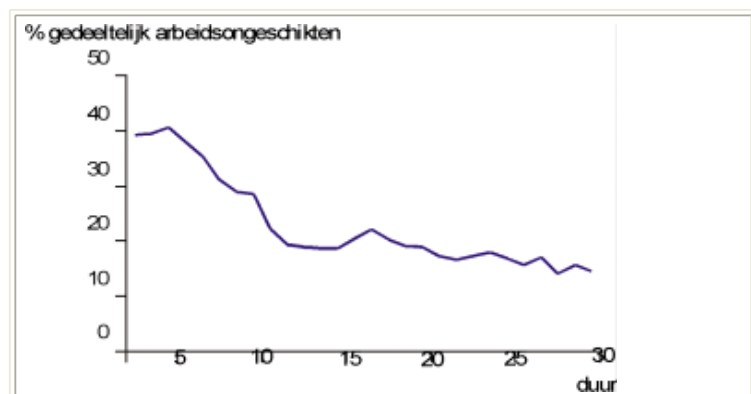
Werk en langdurige uitkering

Tot 1999 was niet goed onderzocht of de uitkomsten ook gelden voor de hele WAO-populatie. Op basis van vergelijking van bij het Lisv beschikbare statistische bestanden is de werksituatie van deze groep uitkeringsgerechtigden voor het eerst in kaart gebracht (zie [figuur 1](#)). Uit het onderzoek komt naar voren dat het percentage werkende gedeeltelijk arbeidsongeschikten afneemt, naarmate de uitkering een langere duur heeft. Van de *gedeeltelijk arbeidsongeschikten* met een duur van vijf tot vijftien jaar blijkt circa vijftig procent te werken. Bij een langere duur zakt dit percentage tot ongeveer veertig procent. Het aantal *volledig arbeidsongeschikten* dat werkt, blijft relatief stabiel rond de tien procent. Een deel van deze populatie werkt in gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Een ander deel werkt slechts enkele uren per week.



Figuur 1. Percentage werkenden naar uitkeringsduur (jaren)

Van de *totale* populatie arbeidsongeschikten werkt van de groep die drie jaar arbeidsongeschikt is ongeveer dertig procent (zie [tabel 1](#)). Dit percentage zakt na twaalf jaar tot circa zestien procent, om daarna lange tijd vrij stabiel te blijven. De daling in de eerste jaren wordt in belangrijke mate verklaard door de afname van het aantal gedeeltelijk arbeidsongeschikten in het bestand (zie [figuur 2](#)). Dit is deels een gevolg van de hogere herstelkans van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten die volledig zijn gaan werken vallen (uiteraard) buiten de statistiek. Daarnaast speelt de aanscherping van de keuringen sinds 1993 een rol, waardoor meer mensen al bij de instroom gedeeltelijk arbeidsongeschikt worden verklaard.



Figuur 2. Percentage gedeeltelijk arbeidsongeschikten naar uitkeringsduur

Tabel 1. Percentage werkende WAO'ers op opeenvolgende tijdstippen

na één jaar ziekte

na 1½ jaar ziekte

na 3½ jaar ziekte

	% arbeidsongeschiktheid			% arbeidsongeschiktheid			% arbeidsongeschiktheid		
	15-80	100	totaal	15-80	100	totaal	15-80	100	totaal
1991	67	20	28	54	18	37	54	10	30
1994				63	19	37	63	8	33
1998	63	12	29	67	19	36			

Geschatte totalen

Het aantal WAO-uitkeringsgerechtigden met een uitkeringsduur van meer dan drie jaar bedraagt 572.700. Hiervan werkt ongeveer 21 procent oftewel 118.600.

Van de werkende uitkeringsgerechtigden is bijna zeventig procent gedeeltelijk arbeidsongeschikt⁴.

De populatie werkende arbeidsongeschikten met een duur korter dan drie jaar kan niet goed worden vastgesteld door middel van de hiervoor genoemde bestandsvergelijkingen⁵. De schatting van deze groep werkende WAO'ers wordt daarom gebaseerd op het hiervoor behandelde steekproefonderzoek. Het aantal uitkeringsgerechtigden met een uitkering die minder dan drie jaar loopt bedraagt 149.700. Op basis van het steekproefonderzoek kan worden vastgesteld dat van deze groep ruim 31 procent werkt, oftewel 46.700.

Het totale percentage werkende WAO'ers kan hiermee worden geschat op 22 procent (zie [tabel 2](#)).

Tabel 2. Aantal uitkeringsgerechtigden met een dienstverband

	percentages werkend			aantal werkenden			
	mate arbeidsongeschiktheid a	15-80	100	mate arbeidsongeschiktheid	15-80	100	totaal
man		53	12	26	80.191	34.652	114.843
vrouw		51	6	16	30.999	13.852	44.851
totaal		52	10	22	111.190	48.504	159.694

a. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten vertegenwoordigen ongeveer 31% van het totale aantal uitkeringsgerechtigden. Voor mannen ligt dit percentage op 34%, voor vrouwen op 21%.

Mannen en vrouwen

Mannen blijken gemiddeld vaker een uitkering met een dienstverband te combineren dan vrouwen. Het grote verschil in percentage wordt veroorzaakt door het verschil in mate van arbeidsongeschiktheid. In de oudere cohorten zijn vrouwen vaker dan mannen volledig arbeidsongeschikt. Dit kan een gevolg zijn van het feit dat vrouwen in de eerste jaren van de WAO - op grond van de beschikbaarheid van passende arbeid - vaker dan mannen volledig arbeidsongeschikt worden verklaard, en uit de WAO verdwijnen. Daarnaast werken volledig arbeidsongeschikte mannen vaker dan volledig arbeidsongeschikte vrouwen. Een mogelijke verklaring is dat bij mannen, anders dan bij vrouwen, een geringe verdiensite geen gevolgen heeft voor het vastgestelde maximale arbeidsongeschiktheidspercentage. Dit hangt samen met het feit dat mannen vaak een hoger inkomen hebben verdiend en het verschil met de uitkering dusdanig groot is dat geringe verdiensten zijn toegestaan. Ook andere verklaringen die samenhangen met de positie van de vrouw op de arbeidsmarkt zijn mogelijk⁶.

Beschouwing

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat van alle gedeeltelijk arbeidsongeschikten 52 procent werkt. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de jongere cohorten zijn vaker aan het werk dan de gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de oudere cohorten. In de jongere cohorten komen ook meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten voor dan in de oudere cohorten. Het is aannemelijk dat het strengere keuring vanaf 1993 (Wet Terugdringing Beroep op Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA)) heeft geleid tot meer gedeeltelijk arbeidsongeschikten van wie een groot deel al werkt bij de oude werkgever op moment van instroom in de WAO. Naar verwachting zal dit aantal zowel relatief als absoluut stijgen.

Het feit dat veel arbeidsongeschikten op een gegeven moment met behoud van een gedeeltelijke of, met volledige uitkering, bij de oude werkgever werken, stemt tot vreugde. Tegelijk vormt dit feit een aandachtspunt voor toekomstig beleid. Als de werknemer werkt op het moment van intrede in de WAO bestaat het gevaar dat de beoordeling van zijn arbeidsongeschiktheidspercentage (de claimbeoordeling) op zijn arbeidsinspanning van dat moment wordt afgestemd. Dit kan zowel leiden tot een te hoog als tot een te laag arbeidsongeschiktheidspercentage. Een zorgvuldige en onafhankelijke claimbeoordeling is in een dergelijke situatie geboden.

Reïntegratieperspectief

De overige gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WAO zijn werkloos. De kansen van deze groep op de arbeidsmarkt zijn in het algemeen niet gunstig. Zij hebben relatief een laag opleidingsniveau, een hoge leeftijd, een relatief slechte gezondheid en zijn over het algemeen al een langere periode arbeidsongeschikt. Uit eerder genoemd onderzoek blijkt dat van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten zonder werk zo'n zeventig procent 35 procent zich na 2,5 jaartot werken in staat acht. Het is de vraag of van degenen uit deze groep die nog geen werk hebben een substantieel deel kan worden gereïntegreerd.

Toekomstig beleid zal zich bij voorkeur steeds meer richten op reïntegratie in een vroeg stadium, namelijk op de eerste maanden na de

uitval wegens ziekte.

Van de volledig arbeidsongeschikten met een uitkeringsduur van meer dan drie jaar werkt slechts een klein percentage, deels in gesubsidieerde arbeidsplaatsen. Een deel van deze groep is op medische gronden volledig arbeidsongeschikt en komt niet voor reïntegratie in aanmerking. Een ander deel is deels op financiële gronden volledig arbeidsongeschikt verklaard. Zij kunnen wel werken, maar kunnen in verhouding tot hun voormalig inkomen slechts geringe inkomsten verwerven. Misschien kan met de inzet van scholing toch een deel van deze groep worden gereïntegreerd.

Conclusie

Een aanzienlijk deel van de mensen die arbeidsongeschikt zijn werkt. Dat neemt niet weg dat het overgrote deel niet werkt. Het zal niet eenvoudig zijn uit deze laatste groep nog mensen aan de slag te krijgen. Dit onderstreept het belang van de beleidsmatige aandacht voor reïntegratie, en wellicht preventie, in een vroeg stadium

1 Onder WAO wordt hier verstaan de arbeidsongeschiktheidsuitkering aan (ex)werknemers. In andere publicaties worden ten onrechte ook andere uitkeringsgerechtigden zoals zelfstandigen en jonggehandicapten als WAO-er aangeduid. Het aantal WAO-gerechtigden bedroeg eind 1998 730.000; het totale aantal arbeidsongeschikten met een uitkering ruim 900.000.

2 *De Wao als eindstation?*, Min. van SZW 1996; *WAO-beoordeling voor en na TBA*, Lisv september 1998; *Langdurige arbeidsongeschiktheid in 1998*, Lisv, januari 1999.

3 *Zoekgedrag, bemiddeling en reïntegratie van arbeidsongeschikten in 1998*, Lisv, juni 1999.

4 De schatting is gebaseerd op informatie over het eerste kwartaal van 1998.

5 Dit komt omdat in deze periode nog een formeel dienstverband kan bestaan, zonder dat feitelijk gewerkt wordt. De dienstbetrekking blijft na ingang van de WAO bestaan als gevolg van het ontslagverbod of op grond van cao-bepalingen waarbij de werkgever de uitkering aanvult.

6 *Vrouwen, werkomstandigheden en arbeidsongeschiktheid*, Lisv, januari 2000.