



Donner versus Veldkamp

Auteur(s):

Jong, Ph. De,
Thio, V.

De auteurs zijn werkzaam bij Aarts, De Jong, Wilms & Goudriaan Public Economics bv (Ape), Den Haag. Dit onderzoek is gefinancierd door de Stichting Instituut gak te Hilversum.

ph.dejong@ape.nl

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4389, pagina 904, 13 december 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

wao

Helpen gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen oudere werknemers om het rustiger aan te doen of helpen ze hen juist om aan het werk te blijven?

In mei 2001 adviseerde de commissie-Donner om de gedeeltelijke wao-uitkeringen te schrappen. Donner achtte deze ingrijpende maatregel noodzakelijk, omdat het stelsel van gedeeltelijke uitkeringen tot verspilling zou leiden. Vooral als werknemers kampen met een gering verlies aan productief vermogen, zouden de poortwachters van de wao niet bij machte zijn om gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid zorgvuldig te beoordelen. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid is het namelijk moeilijk onderscheid te maken tussen arbeidsongeschiktheid met medische oorzaken, waarvoor de wao dekking biedt, en arbeidsongeschiktheid als gevolg van bijvoorbeeld motivatieproblemen of sociaal-economische omstandigheden, waarvoor de wao niet bedoeld is.

Donner verwierp met zijn voorstel de uitgangspunten van minister Veldkamp, de architect van de wao. Veldkamp was een warm voorstander van gedeeltelijke wettelijke uitkeringen, omdat die werkhervatting bevorderen¹. Als werknemers vanwege gezondheidsproblemen minder productief worden en via de wao een loonkostensubsidie krijgen, kunnen werkgevers hen zonder probleem in dienst houden. En als gedeeltelijk arbeidsongeschikten hun inkomen kunnen verhogen door te blijven werken, zullen zij vaker productief blijven.

De opzet van Veldkamp staat of valt bij de veronderstelling dat de wao-poortwachters bij machte blijken in alle gevallen nauwkeurig de mate van arbeidsongeschiktheid vast te stellen. Als dat niet het geval is, kunnen werkgevers en werknemers gedeeltelijke wao-uitkeringen gebruiken, bijvoorbeeld als partiële vut-regelingen. De commissie-Donner concludeerde daarom dat de verzekering van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid niet bij wet verplicht gesteld moet worden en, als het bedrijfsleven daaraan behoefte heeft, aan private verzekeraars moet worden overgelaten. In reactie hierop stelt de ser voor gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid wettelijk verplicht te laten verzekeren. Het huidige demissionaire kabinet heeft op dit punt nog geen keuze gemaakt.

Opkomst van de gedeeltelijke wao

Tot acht jaar geleden stond de vraag wie gelijk heeft - Donner of Veldkamp - nauwelijks ter discussie. Dat kwam doordat gedeeltelijke wao-uitkeringen tot 1994 een kleine minderheid vormden. In de jaren zeventig en tachtig kregen óók gedeeltelijke arbeidsongeschikten vrijwel altijd een volledige wao-uitkering. De werkloosheid die hun mogelijk te wachten zou staan als ze gedeeltelijk werden afgekeurd, werd door de uitvoerders namelijk 'verdisconteerd' in de mate van arbeidsongeschiktheid. Gezien de toenmalige massawerkloosheid betekende dat in de meerderheid van de gevallen een volledige wao-uitkering.

Na 1987 werd verdiscontering van werkloosheid in de wao uitdrukkelijk verboden. Toch duurde het nog tot diep in de jaren negentig voordat het aandeel gedeeltelijke wao-uitkeringen onder de nieuwe arbeidsongeschikten aanmerkelijk begon toe te nemen. De groei zet nog steeds door. In 2001 werd al aan de helft van de nieuwe mannelijke wao'ers een gedeeltelijke uitkering toegekend.

De ene wao'er is de andere niet

De ingrepen in de jaren negentig (lagere uitkeringen, strengere uitkeringsvoorwaarden en herkeuringen) leidden aanvankelijk tot een daling van het aantal wao'ers. Echter, ongeveer in dezelfde periode waarin het aantal gedeeltelijke uitkeringen onder de nieuwe wao'ers daadwerkelijk begon toe te nemen, begon ook het totaal aantal wao'ers opnieuw te groeien. Dit voedde de vrees dat de ingrepen 'niets hadden opgeleverd'. De commissie-Donner kreeg daarom in 2000 de opdracht een definitieve oplossing van het wao-vraagstuk aan te reiken.

Ondertussen was het bestand aan wao'ers sinds het eind van de jaren tachtig - onopgemerkt, maar niettemin ingrijpend - van karakter veranderd. In de jaren zeventig was de wao vooral een toevluchtsoord geworden voor - veelal oudere, mannelijke - werknemers die door de neergang van de industrie hun baan dreigden te verliezen, en weinig uitzicht hadden op tewerkstelling in de opkomende dienstensector. De wao was voor velen van hen een superieur alternatief voor de ww, die voor deze werknemers (bijna allemaal kostwinners) vrijwel onvermijdelijk op de bijstand zou zijn uitgelopen. De 'typische wao'er' uit de fase van ingrijpende herstructurering

van de Nederlandse arbeidsmarkt was dan ook een oudere, laag opgeleide, mannelijke werknemer uit de industriële sector, veelal een kostwinner met een lange staat van dienst. Vrouwen en jongeren kwamen in het verhaal amper voor, evenmin als werknemers uit de dienstensector.

Halverwege de jaren tachtig was de herstructurering van de economie grotendeels voltooid, was de wao als prepensioen vrijwel overal verdrongen door vut-regelingen en had het verbod op 'verdiscontering' het moeilijker gemaakt om 'verdienstelijke' langdurig werklozen aan een volledige wao-uitkering te helpen. Dat het absolute aantal wao'ers desondanks bleef groeien, was deels toe te schrijven aan het spectaculaire economisch herstel van die jaren: het aantal wao'ers in verhouding tot de werkenden nam weliswaar af, maar door de sterke groei van de beroepsbevolking nam het absolute aantal wao'ers toe.

De positie van de oudere mannelijke industriearbeiders in de wao-instream werd in dit klimaat stilletjes aan overgenomen door een andere categorie werknemers, voor wie de wao een heel andere functie vervulde. Vooral in de groeiende commerciële en gesubsidieerde dienstensector werd de wao een 'vluchtstrook' voor werknemers van alle leeftijden - waaronder veel vrouwen en jongeren - die zo konden ontsnappen aan de druk van betaalde arbeid. 'Typische wao'ers' zijn allang geen oudere mannelijke industriearbeiders meer, maar jongere vrouwen, met een betrekkelijk kort arbeidsverleden, die werkzaam zijn in de dienstverlenende sectoren, en vooral kampen met psychische klachten ².

Wie krijgen een gedeeltelijke wao?

Het beeld van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten dat uit beschikbare steekproefgegevens, rijst, wijkt sterk af van de 'typische wao'er' ³. Ontvangers van gedeeltelijke uitkeringen onderscheiden zich van de degenen die een volledige uitkering krijgen of helemaal geen uitkering (meer) krijgen vooral doordat zij vaker een 'gevestigde loopbaan' hebben. Veel vaker dan bij de huidige doorsnee wao'er gaat het om mannen, zij zijn gemiddeld ouder, hoger opgeleid, en vaker kostwinners. Gedeeltelijk arbeidsongeschikten hebben bovendien gemiddeld een hoger inkomen en een langer dienstverband.

Qua huiselijke omstandigheden bestaat er onder gedeeltelijk arbeidsongeschikten een opmerkelijk verschil tussen mannen en vrouwen: mannen hebben vaker een partner en meer thuiswonende kinderen, terwijl vrouwen vaker alleenstaand zijn en minder kinderen hebben. Dat is te verklaren doordat een 'gevestigde loopbaan' bij mannen en vrouwen gepaard gaat met een totaal ander gezinsleven. Mannen combineren die veelal met een 'gevestigd gezinsleven', terwijl vrouwen een sterke band met beroepsarbeid kennelijk vaker in stand houden door juist alleenstaand te blijven en minder kinderen te krijgen. De gedeeltelijk arbeidsongeschikten vertonen dan ook grote gelijkheid met de doorsnee wao'er van weleer.

Dat wil nog niet zeggen dat gedeeltelijke uitkeringen tegenwoordig óók ten onrechte worden verstrekt. Bij gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid wordt (dreigende) werkloosheid immers vandaag de dag niet meer verdisconteerd, zodat een aanmerkelijk deel van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten nu, volledig in overeenstemming met Veldkamps idee, uit financiële motieven wordt aangespoord werkzaam te blijven. Met het op veel grotere schaal toekennen van gedeeltelijke uitkeringen is niets mis, zolang we tenminste mogen aannemen dat de poortwachters van de wao de uitkeringshoogte uitsluitend laten afhangen van 'verlies aan verdienvermogen' als gevolg van 'ziekte en gebrek'. En dus niet, zoals in de beginfase van de wao op grote schaal gebeurde, van de persoonlijke voorkeur van de betrokken werknemer of werkgever. Bijvoorbeeld om dankzij de wao werknemers met wie medisch gezien niet veel mis is, het wat rustiger aan te kunnen laten doen of hun wat meer tijd te gunnen voor huiselijke verplichtingen. In dat laatste geval zou de stelling van Donner juist zijn.

Waarom dient de uitkering?

Omdat er voor dit onderzoek geen keuringsdossiers zijn nageplozen, is het alleen op grond van de beschikbare enquêtegegevens niet met zekerheid te zeggen dat keuringsartsen onzorgvuldig te werk zijn gegaan. Een eerste inventarisatie van de kenmerken van onze steekproef leverde echter al sterke aanwijzingen dat, bij het toewijzen van gedeeltelijke uitkeringen, de wao tegenwoordig vaak wordt gebruikt als 'oplossing' voor problemen die weinig of niets met 'ziekte of gebrek' te maken hebben. Die horen dus geen wao-uitkering op te leveren - ook geen gedeeltelijke.

Bij de beoordeling van gedeeltelijk arbeidsongeschikten laten de poortwachters zich, zoals Donner al vermoedde, leiden door voldongen feiten. Gedeeltelijke uitkeringen worden aanmerkelijk vaker toegekend aan werknemers die het werk (meestal hun oude werk) ten dele alweer hebben hervat voordat zij voor het eerst met de poortwachters te maken krijgen. Van degenen die na achttien maanden ziekte (gedeeltelijk) weer aan het werk zijn, is tweederde al weer gaan werken vóórdat het eerste gesprek met de poortwachters plaatsvond. Hun werkherhaling is dus in ieder geval niet het gevolg geweest van een uitgebreide keuring en nauwkeurige vaststelling van het 'verlies aan verdienvermogen'. Mogelijk was de 'beoordeling' niet veel meer dan een formele bekrachtiging van het bestaande, informele arrangement waarover werknemer en werkgever het in de voorafgaande periode van ziekteverzuim eens waren geworden.

De wao-beoordeling van de groep die al vóór het eerste contact met de poortwachters het werk hervat heeft, pakt daarmee opvallend anders uit dan die van zieken die pas hervatten na het eerste contact met de poortwachters. Die laatsten krijgen beduidend minder vaak een gedeeltelijke uitkering, en worden veel vaker volledig afgekeurd, of hersteld verklaard en krijgen dan helemaal geen uitkering.

Uit de gegevens blijkt onmiskenbaar een zeer sterk verband tussen gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid en werkzaamheid. Maar daarmee is het pleit tussen Donner en Veldkamp nog allerminst beslecht, omdat nog steeds niet zeker is wat oorzaak is en wat gevolg. Worden gedeeltelijk arbeidsongeschikten door de wao tot werken aangespoord, zoals Veldkamp hoopte, of maken met name 'gevestigden' op de arbeidsmarkt graag gebruik van de wao om het wat rustiger aan te doen, zoals Donner vermoedde? Anders gezegd: is gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid een gevolg van werkzaamheid of omgekeerd?

Multivariate analyse

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is de mogelijke wederzijdse invloed van werkzaamheid en wao-beoordeling nader onderzocht aan de hand van een model dat bestaat uit twee simultane vergelijkingen: één die de uitkomst van de wao-beoordeling (niet, gedeeltelijk,

volledig arbeidsongeschikt) verklaart uit gezondheid, leeftijd en arbeidsdeelname; en één die de arbeidsdeelname van mensen, achttien maanden na hun ziekmelding, verklaart uit leeftijd, opleiding en kenmerken van het huishouden en van de werkgever.

Uit de analyse blijkt dat de kans op toelating tot de wao groter is naarmate de kansen op arbeidsdeelname beter zijn. Anders dan de globale wao-statistieken zouden doen vermoeden, en in strijd met iedere 'common sense', hebben twaalfmaandszieken met een relatief kansrijke positie op de arbeidsmarkt een grotere kans op wao-toetreding. Dit opmerkelijke, perverse effect kan vrijwel volledig aan de gedeeltelijke wao-uitkeringen worden toegeschreven. Dat hoeft niet te verbazen: verreweg de meeste gedeeltelijke wao'ers hebben immers het werk al hervat vóór het eerste contact met de poortwachters van de wao.

Elementaire logica gebiedt dan dat die niet zo snel volledige arbeidsongeschiktheid zullen constateren.

Kortom, het wao-stelsel blijkt juist de sterkste op de arbeidsmarkt te 'belonen' met een gedeeltelijke wao-uitkering. Dit is een zeer duidelijke bevestiging van de 'Donner-hypothese'.

Daarmee zijn we er echter nog niet. De analysesresultaten bevestigden namelijk óók heel duidelijk de 'Veldkamp-hypothese': naarmate zieken een grotere kans hebben op een gedeeltelijke wao-uitkering, neemt de kans toe dat zij (gedeeltelijk) werkzaam zullen blijven. En omgekeerd: naarmate zieken een grotere kans maken op een volledige wao-uitkering, wordt de kans dat ze blijven werken steeds geringer.

Op grond van deze gegevens valt niet uit te maken welk van beide effecten het sterkste is. Daartoe zouden we de langdurig zieken die hier onderzocht zijn, moeten vergelijken met werkenden en mensen in werkloosheidsregelingen. De einduitslag luidt dan ook dat Donner en Veldkamp allebei gelijk hebben. Daarmee zijn we trouwens niet terug bij 'af', omdat nu in ieder geval vaststaat dat beide effecten zich in zeer sterke mate voordoen.

Slot

Als een volgend kabinet komt tot een voorstel voor een nieuwe wao en daarin vasthoudt aan het ser-voorstel voor een wettelijke regeling van gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, zal terdege rekening moeten worden gehouden met de bevestiging van de Donner-hypothese. Gedeeltelijke uitkeringen lijken immers vooral terecht te komen bij werknemers die ook met andere dan collectieve middelen aan het werk zouden kunnen blijven.

Het rapport waarop dit artikel is gebaseerd, is beschikbaar via www.ape.n

1 Het SER-advies van maart 2002 houdt de lijn van Veldkamp wel vast.

2 Zie voor een kwantitatieve beschrijving van die veranderingen: L. Aarts, Ph. de Jong en

3 Het onderzoek is verricht met gegevens afkomstig van steekproeven van twaalfmaandszieken uit 1998 en 1999. Deze gegevens zijn onderdeel van het (doorlopende) project Epidemiologie van arbeidsongeschiktheid (Epi), dat tegenwoordig wordt uitgevoerd in opdracht van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De informatieverzameling vond plaats bij achttien maanden ziekte: zes maanden na het bereiken van het einde van de wachttijd voor de WAO. Twaalf en achttien maanden na ziekmelding zijn zowel de mate van arbeidsongeschiktheid als de werkzaamheid van de respondenten vastgesteld. 'Werkzaamheid' betekent dat ze bij de oude, of bij een nieuwe werkgever, volledig of deels, in de oude of in een nieuwe functie werkzaam zijn. Proefplaatsingen en werken op therapeutische basis zijn ook tot de werkherstellingen gerekend.