

Selectief wetenschapsgebruik

De staatssecretaris en de WAO

Wat is erger voor een praktiserend beleidsonderzoeker? Dat je onderzoeksrapport in de spreekwoordelijke bureaula van een ambtenaar verdwijnt (laatje dicht, sleutel weggegooid, rapport nooit meer teruggezien) óf dat het door de verantwoordelijke bewindspersoon op de voorpagina van 's lands meest gelezen ochtendblad verkeerd wordt geciteerd? Dit laatste overkwam ondergetekende onlangs toen staatssecretaris Hoogervorst (szw) zijn mening gaf over het onderzoeksrapport *In de fuik: Turken en Marokkanen in de WAO*.

Nu kwam dit verschijnsel van selectief wetenschapsgebruik voor mij niet als verrassing. Enkele jaren geleden ben ik gepromoveerd op een onderzoek over hoe sociologische kennis en onderzoeksbevindingen in de praktijk worden gebruikt. De centrale stelling van mijn verhaal was, dat wetenschapsgebruik in de praktijk vaak gepaard gaat met een *vertaling* van wetenschap, met een *transformatie* van de gebruikte wetenschappelijke kennis. Beleidsvoerders en andere praktijkmensen nemen vaak selectief kennis van de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek. Ze vatten dingen samen, vergeten de helft, bediscussiëren wat ze zelf relevant vinden, passen wetenschappelijke noties aan aan hun eigen ideeën en praktijkervaring, ze gebruiken nieuwe wetenschappelijke termen om wat ze altijd al deden anders te benoemen en soms schrikken beleidsvoerders er zelfs niet voor terug om de conclusies van verricht opdrachtonderzoek geheel te herschrijven. Kortom, de in de praktijk gebruikte wetenschappelijke kennis is soms heel anders dan hetgeen de kennisproducent – de onderzoeker – indertijd heeft bedoeld en opgeschreven.

Soms betekent de vertaling van wetenschap in de praktijk een verwatering van de oorspronkelijke ideeën. De Duitse sociologen Ulrich Beck en Wolfgang Bonß spreken van *trivialisering*: wetenschappelijke noties en ideeën verliezen hun scherpte en kracht op het moment dat ze in de praktijk worden toegepast. Maar het kan ook anders gaan. Soms beschikken beleidsvoerders over zoveel ervaring en *tacit knowledge* over hun beleidsveld, dat ze veel beter weten wat er te doen is dan externe onderzoekers. Nieuwe wetenschappelijke ideeën inspireren hen hooguit om de zaken op hun be-

leidsveld anders te zien en anders aan te pakken. In het onderhavige geval van staatssecretaris Hoogervorst en de Turkse en Marokkaanse wao'ers, was echter eerder sprake van verwatering.

Wat was het geval? In het genoemde onderzoek, uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut, kwamen we tot de bevinding dat het aantal wao'ers als percentage van de beroepsbevolking bij Turken tweemaal en bij Marokkanen anderhalf maal zo hoog ligt als bij autochtonen. Bovendien bleef deze oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de wao niet beperkt tot de categorie oudere mannen, die indertijd als gastarbeider naar Nederland waren gekomen en vaak jarenlang fysiek zwaar werk hadden gedaan. Ook jongeren (alleen Marokkanen) en Turkse en Marokkaanse vrouwen zijn oververtegenwoordigd in de wao - soms zelfs in nog sterkere mate dan hun mannen. Vooral dit laatste is problematisch. Net nu het gevoerde beleid om de arbeidsparticipatie bij Turkse en Marokkaanse vrouwen te bevorderen resultaat begint af te werpen, zien we dat een deel van deze groep de arbeidsmarkt weer verlaat - via de achterdeur van de wao.

In het onderzoek proberen we ook een verklaring te geven voor dit verschijnsel. Onze conclusie is, dat de oorzaak van het relatief grote aantal Turkse en Marokkaanse wao'ers niet bij één partij gezocht moet worden, maar bij alle partijen die bij een wao-uitkering betrokken zijn. Een deel van de verklaring ligt bij algemene achterstandskenmerken van de betrokken groepen. Lager opgeleiden verrichten vaak fysiek zwaar werk, zijn gemiddeld minder gezond en hebben vaker een wao-uitkering. Dit geldt voor zowel autochtonen als allochtonen, maar allochtonen behoren veel vaker tot de lager opgeleiden. Uit het onderzoek blijkt echter ook, dat het geringe opleidingsniveau (en het bijbehorende type banen dat men krijgt) slechts een deel van de oververtegenwoordiging van Turken en Marokkanen in de wao kan verklaren.

Er is dus meer aan de hand. In het onderzoek noemen we een groot aantal factoren in het gedrag van allochtone zieke werknemers, hun werkgevers en de uitvoeringsinstanties van de wao die er allemaal toe bijdragen, bedoeld of onbedoeld, dat allochtonen langer ziek blijven, minder vaak het werk hervatten en dus gemakkelijker in de wao terechtkomen dan autochtonen. Zo zouden met name veel Turken en Marokkanen een andere ziektebeleving hebben dan autochtonen. Men heeft een zekere neiging om klachten te dramatiseren en meent vaak dat men eerst helemaal beter moet zijn alvorens aan werkhervatting te willen denken. Deze houding staat natuurlijk op gespannen voet met de wens van snelle reïntegratie van zieke werknemers en ook met de logica van de wao, die ervan uitgaat dat werknemers slechts voor dat deel arbeidsongeschikt zijn dat ze feitelijk door ziekte of gebrek niet meer kunnen werken. Ook veel private problemen en onzeker-

heden, alsmede - voor Turkse en Marokkaanse werknemers - culturele conflicten rond relatieproblemen en de moeilijke combinatie van arbeid en zorg, leiden tot een hogere wao-instroom bij de betrokken groepen.

Dit alles is echter slechts een deel van het verhaal, want daarnaast zijn er ook de werkgevers en de uitvoeringsinstanties. De werkgevers zouden veel meer kunnen doen aan reïntegratie van zieke werknemers en voorkomen dat ze in de wao terechtkomen. Alle veranderingen in de wao van de afgelopen jaren zijn erop gericht werkgevers verantwoordelijker te laten zijn voor hun zieke werknemers. Door een positieve, open en stimulerende houding kunnen ze vaak voorkomen dat hun werknemers langdurig ziek blijven. Daarbij moeten werkgevers nagaan of een werknemer met beperkingen in het eigen bedrijf of desnoods elders ander werk kan gaan doen. Echter, juist in de segmenten met veel allochtone werknemers zien we weinig van dit alles. In de praktijk bestaat er veelal een stille consensus tussen werkgever en diens zieke werknemer, dat werkherleving niet aan de orde is en de betrokkene beter de wao in kan gaan.

Wat doen de uitvoeringsinstellingen om dit te voorkomen? In 1997 werd de Wet Poortwachter ingevoerd, waarbij uitvoeringsinstellingen de opdracht kregen om te beoordelen of werkgever en werknemer gedurende het eerste ziektejaar voldoende hebben gedaan om het werk te hervatten. De verplichte reïntegratieplannen die werkgevers in het kader van deze wet moesten opstellen, bleken echter een papieren tijger en werden bij de uitvoeringsinstellingen ongelezen in een mapje gestopt. Tijdgebrek, zeggen zegslieden in uitvoeringsland. Reïntegratie-inspanningen blijven wegens tijdgebrek en de opgelopen achterstanden vaak achterwege, periodieke herkeuringen (bedoeld om te bezien of een wao'er na een jaar weer kan gaan werken) worden te laat verricht of schriftelijk afgehandeld. Als de betrokkene zelf aangeeft nog niet te kunnen werken, wordt dit voor 'waar' aangenomen en blijft men gewoon in de wao. De uitvoerders van de wao zijn al blij als ze de eerste wao-beoordeling (na afloop van het eerste ziektejaar) tijdig kunnen afronden en gegrond al dan niet een wao-uitkering kunnen toekennen. Uitkeringsverstrekking staat voorop bij de instanties, reïntegratie komt hooguit op de derde plaats. Zoals een arbeidsdeskundige mismoedig opmerkte: 'Wij worden steeds meer uitkeringsboer, die enkel de uitkeringshoogte vaststellen.' Ondanks alle bedoelingen van het afgelopen decennium om tot een meer activerend systeem van sociale zekerheid te komen, blijkt de wao in de praktijk een in hoge mate inactiverend systeem dat juist voor vrij passieve groepen als veel Turkse en Marokkaanse wao'ers negatief uitwerkt. Wie zelf graag weer aan het werk wil, heeft misschien een kans om uit de wao te komen. Wie niet wil of er niet meer in geloof, blijft gewoon waar hij of zij zit... in de wao. In ons sociologenjargon noemen we dat 'afroming'.

Terug naar de staatssecretaris. Natuurlijk voelen we ons zeer geveleid dat de staatssecretaris kennis heeft genomen van ons onderzoek. Maar zijn weergave is selectief, en dus niet juist. 'Allochtonen vaak onnodig in de wao', kopt *De Telegraaf* (30 april 2002) boven het interview. Het adjectief 'onnodig' hebben wij in het onderzoek nergens gebruikt. We zijn immers simpele sociaal onderzoekers die zich niet willen én kunnen mengen in de medische oordelen van verzekeringsartsen. We constateren dat Turken en Marokkanen relatief vaak in de wao zitten, maar of dat terecht is? Dat oordeel matigen we ons niet aan. Vervolgens vertelt de staatssecretaris slechts een deel van ons verhaal. Hij vertelt uitvoerig over de afwijkende ziektebeleving van de betrokken groepen die zich 'vastbijten in hun ziektebeeld', maar geen woord over het passieve werkgeversgedrag en de onbedoelde effecten van het optreden van de uitvoeringsinstellingen.

* Ik weet, het was verkiezingstijd en de staatssecretaris wilde graag een wo-punt scoren. Maar hij kan zich daarbij niet beroepen op ons rapport.

Geraadpleegde literatuur

Erik Snel, m.m.v. M. Stavenuiter en J.W. Duyvendak (2002) *In de fuik. Allochtonen in de wao*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Erik Snel (1996) *De vertaling van wetenschap: Nederlandse sociologie in praktijk*. Utrecht: SWP.