

De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO

G. W. TREFFERS*

De toegepaste vergelijkende analyse die in het artikel „De omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO” van drs. F. A. J. van den Bosch en drs. C. Petersen in *ESB* van 16 januari 1980 wordt gehanteerd als methodiek om de omvang van de werkloosheid in de WAO te bepalen, lijkt mij niet valabel. Indien voor een dergelijke onderzoekspopzet wordt gekozen, wordt de betrouwbaarheid van de uitkomst bepaald door de hardheid van de onderliggende hypothese.

Met de auteurs ben ik van mening dat economische factoren hun invloed doen gelden op de mate waarin werknemers arbeidsongeschikt verklaard worden. De toekenning van een WAO-uitkering wordt in het algemeen voorafgegaan door één jaar medisch gesanctioneerde arbeidsongeschiktheid (heropening kan hierop een uitzondering vormen). Volgens de wettekst kan dit alleen geschieden op basis van ziekten of gebreken. In de praktijk van de uitvoering zijn „ziekten en gebreken” steeds meer vervangen door „klachten”. Het uiten van klachten is niet specifiek voor het hebben van ziekten. Sociale omstandigheden, arbeidsonvrede, arbeidsomstandigheden, maar ook economische factoren op macro- en microniveau kunnen klachten geven. Bij de vaststelling van het recht op een uitkering manifesteert zich een normverschuiving. Economische factoren zijn mede volumebepalend geworden; maar in hoeverre?

De macro-economische invloed hebben de auteurs trachten te kwantificeren door de verschillen in invalideringsfrequentie tussen de particuliere en collectieve sector met elkaar te vergelijken, uitgaande van de premisse, dat economische factoren geen rol spelen bij het aantal toekenningen van invaliditeitspensioenen in de collectieve sector. Behalve de premisse (die m.i. niet juist is) zijn er ook nog andere verschillen tussen de collectieve en particuliere sector, die de verklarende variabelen in het gepresenteerde model voor de invalideringsfrequentie beïnvloeden. Daarnaast heb ik vraagtekens bij de uitleg van de auteurs over de werkzaamheid van niet-economische variabelen van het functiemodel en de daaruit getrokken conclusies. Eerst zal ik ingaan op de verklarende variabelen van het model.

De gezondheidstoestand

Volgens de schrijvers kan, gezien de ontwikkeling van de indicatoren van de objectieve gezondheidstoestand, de achteruitgang van de gezondheid van de bevolking niet een verklaring zijn van het toenemend aantal WAO-ers. Uiteindelijk blijkt de gezondheidstoestand getoetst te worden aan één indicator: de toegenomen levensverwachting van de werkende bevolking. Dit is geen maatstaf voor gezondheid, zeker niet voor de geestelijke gezondheid, maar ook niet voor de arbeidsvaliditeit. Grote aantallen werknemers in beide sferen worden arbeidsongeschikt verklaard op grond van psychische oorzaken. De voornaamste afkeuringsdiagnosen in 1978 waren:

	WAO	ABP
Ziekten van het circulatie-apparaat	± 13%	21%
Ziekten van de bewegingsorganen	± 28%	21%
Psychische ziekten	± 21%	35%

Van deze drie categorieën kan de verwachting worden uitgesproken, dat slechts de ziekten van het circulatie-apparaat significant de levensverwachting zullen beïnvloeden. Zou de psychotherapie als indicator voor de gezond-

heidstoestand zijn genomen, dan zou er, gezien het jaarlijks sterk toenemend aantal verzoeken om behandeling, sprake zijn van een duidelijke verslechtering.

Gezondheidsbeleven

Wat de auteurs onder gezondheidsbeleven verstaan zou mogelijk beter met arbeidsmoraal kunnen worden omschreven. Dat het een „overall” maatschappelijk gebeuren is, dat gelijk werkzaam is in collectieve en particuliere sector kan ik ontkennen noch beamen.

Type werk

Een verschil van 7% in invalideringsfrequentie in de particuliere sector versus de collectieve sector is volgens de schrijvers toe te rekenen aan het frequenter voorkomen van slijtende beroepen binnen de WAO-populatie. Gezien de kwantitatieve verschillen in afkeuringsdiagnosen tussen ABP en WAO, zoals weergegeven onder de paragraaf gezondheidstoestand, is er sprake van op een andere manier slijtende beroepen. Omdat bovendien het aantal arbeidsplaatsen in de collectieve sector een kwart bedraagt van dat in de particuliere sector is een directe vergelijking niet mogelijk. De correctie die is toegepast volgens de methodiek beschreven in noot 26, gaat voorbij aan de essentie van het hierboven gesignaleerde en is bovendien geen maatstaf voor het criterium „slijtend”.

Economische factoren

De hypothese dat het rendementscriterium exclusief is voor de particuliere sector lijkt mij van werkelijkheidszin gespeend. Overheidswerkgevers zijn ook mensen, die waar voor hun geld wensen om de hun opgedragen taken zo goed mogelijk te kunnen uitvoeren. Anderzijds onderscheiden ambtenaren zich niet van andere werknemers bij het afwegen van hun financiële belangen.

Bij dysfunctioneren is het hebben van klachten met toekenning van een invaliditeitspensioen voordeliger dan een wachtgeld. Bovendien is het systeem van de overheidswerkgevers erop gericht om wachtgeld zoveel mogelijk te voorkomen.

De rechtspositie maakt de ontslagprocedure moeilijk en wachtgeld komt voor rekening van de werkgevers i.t.t. het invaliditeitspensioen dat ten laste van het ABP komt. Bovendien is invaliditeitspensioen voor de ambtenaar aantrekkelijker met het oog op de directe loonderving en het pensioen op 65-jarige leeftijd. Wachtgeld expireert; een invaliditeitspensioen niet. Formatieplaatsenbeleid, met zo nu en dan een

* Hoofd Medische Dienst Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds te Heerlen.

ambtenarenstop, dwingt de overheids-
werkgevers economisch om te springen met
de post arbeid. Recent was het Acade-
misch Ziekenhuis te Groningen nog in
de publiciteit.

De begrotingstekorten van de grote
gemeenten zijn ook publiek bekend. De
toename van het aantal arbeidsplaatsen
in de collectieve sector hangt samen
met het opvatten van nieuwe taken en
uitbreiding van dienstverlening en niet
met het opvangen van ambtenaren, die
niet meer meekunnen. Dit wordt onder-
steund door het feit, dat het het ABP
niet of nauwelijks lukt om ambtenaren
boven de 50 jaar, die arbeidsongeschikt
zijn verklaard voor hun betrekking, in
ander werk aan de slag te houden.
Onder de 50 jaar zijn de resultaten
gunstiger. Wordt een afgekeurde ambte-
naar, jonger dan 50 jaar, geschikt ge-
acht voor een andere functie, herplaats-
baar verklaard en niet herplaatst, dan
moet de werkgever wachtgeld betalen tot
herplaatsing heeft plaatsgevonden, ge-
durende een periode van ten hoogste
5 jaar, hetgeen een aansporing kan zijn
iets te doen. Al mag de rendementseis
in de collectieve sector moeilijk te meten
zijn, ze is zeer zeker waarneembaar.
Wat moet een overheidswerkgever be-
ginnen met een kwakkelende vuilnisman,
politieagent, verpleegster, leerkracht,
brandweerman, buschauffeur, loods,
scheepshersteller, werkster, preserveerder
van oorlogsmaterieel of operator in een
elektriciteitscentrale om maar een greep
uit de beroepen in de collectieve sector
te nemen? Zou het grootste bedrijf in
Nederland, de PTT met zijn 106.000
werknemers, gespeend zijn van efficiency?
Het aantal werknemers bij de PTT groeit
snel; het aantal invaliditeitsgepensione-
erde PTT-ers nog sneller.

Bij de Nederlandse Spoorwegen, o-
verigens niet onder het ABP ressorterend,
steeg de invalideringsfrequentie van 1,7
in 1975 tot 3,3 in 1978, een stijging
in drie jaar tijd van 84%. Ook het
verlies van de arbeidsplaatsen aan een
ambtenaar bedreigen. Het reorganisatie-
wachtgeld is een realiteit. Het sterkst
wordt dit ervaren in de onderwijssector.
Door het teruglopend leerlingenaantal
komen arbeidsplaatsen op de tocht bij
kleuter-, basis- en voortgezet onderwijs.
Door het grote aandeel van de onder-
wijssector in het actievenbestand van het
ABP kan dit effect cijfermatig aanzien-
lijk doorwerken. Hoe de verhouding
werkloosheidsuitkering / reorganisatie-
wachtgeld is, rekening houdend met het
viermaal zo grote aantal arbeidsplaatsen
in de particuliere sector, is mij niet be-
kend.

Overige factoren

• De collectieve sector kent het func-
tioneel leeftijdsontlag beginnend op 55-
jarige leeftijd. Hiervan gaat een reduce-
rende invloed uit op het aantal toe te
kennen invaliditeitspensioenen.

• De ABP-wet kent i.t.t. de WAO een
herplaatsingshoofdstuk. Ambtenaren
jonger dan 50 jaar, die ongeschikt wor-
den verklaard voor hun betrekking, doch
geschikt voor een passende volledige
andere functie zijn, kunnen herplaats-
baar verklaard worden. De ongeschikt-
heidsverklaring leidt in dat geval niet
tot een toekenning van een invaliditeits-
pensioen, zolang een herplaatsings-
wachtgeld wordt betaald (max. 5 jaar)
of een nieuwe functie verworven.

• Alle werknemers in de collectieve
sector hebben een functioneel gerichte
aanstellingskeuring ondergaan. Een aan-
stellingskeuring heeft een selectieve wer-
king. Bij de Nederlandse Spoorwegen
bedraagt het afkeuringspercentage vol-
gens het jaarverslag 1978 van de be-
drijfsgezondheidszorg 19,5%.

Dit zijn drie elementen, die ieder op zich
een verlagende invloed kunnen hebben
op het invalideringsniveau in de collec-
tieve sector, waarmee de auteurs geen
rekening houden. Een exactere afspiege-
ling van het arbeidsongeschiktheids-
gebeuren in de collectieve sector is het
jaarlijkse aantal aanvragen om een pen-
sioenkeuring. De interferentie van het
ABP wordt dan uitgesloten. Tussen
aanvragen en toekenningen liggen nogal
verschillen, zoals het volgende staatje
toont:

1977: verzoeken 10.015; toekenningen 7.238;
1978: verzoeken 10.598; toekenningen 9.925.

In dit geval moet de wachtperiode op
1½-2 jaar worden gesteld. Uitgezonderd
in geval van overlijden kan een eenmaal
toegekend invaliditeitspensioen niet
meer worden ingetrokken. De correctie,
die is toegepast in verband met de door
de auteurs gekozen wachtperiode van
2-2½ jaar op basis van WAO-gegevens
lijkt mij wetenschappelijk niet correct.
Een steekproef bij het ABP, dan wel een
benadering op basis van het aantal
AAW-meldingen bij het ABP in relatie
tot het aantal verzoeken om pensioen-
keuring zou juist zijn geweest.

De sterkere jaarlijkse stijging van de
invalideringsfrequentie bij het ABP
(8%) t.o.v. de WAO (7%) is, uitgaande
van het door de auteurs gehanteerde
functiemodel, op zich al strijdig met de
vooronderstelling. Door het toepassen
van correcties (type werk, wachttijd)
ontvouwt zich een ander beeld. Naar
mijn mening echter een virtueel beeld.

G. W. Treffers

Naschrift

Uit de reactie van de heer Treffers op
onze studie inzake de omvang van de
verborgen werkloosheid in de WAO
kan worden opgemaakt dat hij niet zo-
zeer kanttekeningen plaatst bij het ge-
hanteerde model, als wel bij de toepassing
daarvan. Hij is met ons van mening dat
zowel economische factoren, de gezond-
heidszorg, het type werk en de gezond-

heidsbeleving (of volgens de heer Treffers
normverschuiving t.a.v. de vaststel-
ling van het recht op een uitkering) van
invloed kunnen zijn op het aantal ar-
beidsongeschiktheidstoekenningen. In
het onderstaande zal daarom nader wor-
den ingegaan op de opmerkingen welke
bij de operationalisering van de verschildende
modelvariabelen voor de particu-
liere resp. collectieve sector gemaakt
zijn.

De gezondheidstoestand

De operationalisering van de ontwik-
keling van de gezondheidstoestand
d.m.v. het verloop van de voor leeftijd
en geslacht gestandaardiseerde sterfte-
cijfers is, zoals wij ook reeds in de in-
voetnoot 20 genoemde discussion paper,
getiteld *Hidden unemployment and
disability*, blz. 25, hebben opgemerkt,
inderdaad niet geheel bevredigend. Dat
desondanks gekozen is voor het verloop
van de sterftecijfers als proxy voor de
ontwikkeling van de gezondheidstoestand
berust enerzijds op het feit dat de
sterftecijfers vrij algemeen gehanteerd
worden als maatstaf voor de objectieve
gezondheidstoestand en anderzijds dat
betere eenduidige indicaties van de ont-
wikkeling van de gezondheidstoestand
ontbreken.

Het zal duidelijk zijn dat de nog im-
mer in belang toenemende diagnose-
categorie psychische ziekten juist dik-
wijls ook zal samenhangen met niet-
medische factoren. Of, om met de woor-
den van de heer Treffers te spreken:
„Het uiten van klachten is niet specifiek
voor het hebben van ziekten. Sociale
omstandigheden, arbeidsonvrede, ar-
beidsomstandigheden, maar ook econo-
mische factoren op macro- en micro-
niveau kunnen klachten geven”. Dit be-
tekent dat het veelvuldiger uiten van
psychische klachten eerder een symp-
toom zal zijn van een samenspel van een
veranderde gezondheidsbeleving en ver-
slechterende economische omstandighe-
den, dan een indicatie van de achteruit-
gang van de gezondheid van de Neder-
landse bevolking.

Type werk

De geopperde mogelijkheid om de
verschillen in de verdeling van de toe-
kenningen over de diagnosegroepen te
hanteren om inzicht te krijgen in de
relatie tussen arbeidsongeschiktheid en
het verschil in beroepssamenstelling van
de particuliere en de collectieve sector
is niet bruikbaar. Zoals hierboven
reeds ter sprake is gekomen wordt de
verdeling van de diagnosegroepen bij de
WAO op een (tot nu toe nog) onbekende
wijze beïnvloed juist doordat arbeids-
ongeschiktheidstoekenningen naast op
medische, tevens op economische gron-
den geschiedt. Daarnaast heeft de z.g.
beroepscorrectie geen betrekking op de
verdeling van de oorzaken die tot

arbeidsongeschiktheid leiden, maar uitsluitend op het gemiddelde surplus van arbeidsongeschiktheidstoekenningen in de particuliere boven de collectieve sector dat aan specifieke beroepsgebonden factoren te wijten is. De door ons toegepaste correctie wordt overigens uitvoerig toegelicht in onze discussiepaper, die kennelijk niet door de heer Treffers is geraadpleegd.

Voorts wordt gesteld dat het feit, dat de private sector globaal viermaal meer arbeidsplaatsen telt als de collectieve sector, ertoe leidt dat deze sectoren niet met elkaar vergeleken kunnen worden. Deze opmerking is niet relevant daar in onze studie uiteraard slechts relatieve grootheden betreffende beide sectoren met elkaar vergeleken worden.

Economische factoren

Volgens het betoog van de heer Treffers zouden wij het ontbreken van een rendementscriterium in de collectieve sector gelijkstellen met het in dienst houden van b.v. een kwakkelende vuilnisman. Waar het ons echter om gaat is dat „de waarde van de waar die overheidswerkgevers voor hun geld wensen”, doorgaans niet of moeilijk is vast te stellen. Dit betekent dat de afweging van marginale kosten en marginale opbrengsten, en daarmee het stellen van een rendementscriterium, voor werknemers in de collectieve sector niet mogelijk is. Bovendien, en wellicht enigszins daarmee samenhangend, is de noodzaak van een dergelijke afweging afwezig, omdat de overheid, tenminste op macro-niveau, de inkomsten kan aanpassen aan de kosten. Dit houdt in dat de overheid niet direct voor de *economische* noodzaak geplaatst kan worden om werknemers waarvan de prestaties als gevolg van b.v. gevorderde leeftijd of verouderde scholing via een arbeidsongeschiktheidsregeling (c.q. een invaliditeitspensioen) te laten afvloeien. Hier van getuigt ook het zeer geringe aantal werknemers in de collectieve sector dat een beroep moet doen op de wachtgeldregeling, dit is de „werkloosheidsverzekering” voor ABP-verzekerden. Het totale, dus inclusief de onderwijssector, „werkloosheidsbestand” van de collectieve sector is, uitgedrukt in het aantal werknemers in de collectieve sector, nl. in de jaren 1974-1978 onder de 0,25% gebleven! Dit terwijl het officieel geregistreerde werkloosheidspercentage de laatste jaren ruim boven de 5 ligt. De heer Treffers heeft helaas het ontbreken van een rendementscriterium in de collectieve sector verward met een inefficiënte produktiewijze in deze sector en zich daarom geroepen gevoeld om de efficiency van de overheid aan te tonen. Er dient nog gewezen te worden dat voor zover bij de arbeidsongeschiktheidstoekenningen van de collectieve sector *economische factoren* een rol spelen, dit, gegeven onze vergelijkende analyse,

ertoe leidt dat de door ons berekende omvang van de verborgen werkloosheid in de WAO is *onderschat*.

Wat betreft de ontwikkeling van de invalideringsfrequentie bij de Nederlandse Spoorwegen kan in de eerste plaats worden opgemerkt dat bij de Spoorwegen de werkgelegenheid in tegenstelling tot die in de totale collectieve sector de afgelopen jaren niet is gegroeid, maar juist nog enigszins is afgenomen. Dit betekent dat in dit opzicht de Spoorwegen meer gelijkenis vertonen met de particuliere sector dan met de collectieve sector 1). De, evenwel zelfs in vergelijking met de private sector, op het eerste gezicht hoge invalideringsfrequentie wordt daarnaast geheel verklaard, door de gemiddeld hogere leeftijd van NS-employées. Gestandaardiseerd voor dit verschil in leeftijdsopbouw van de verzekerdenpopulatie bedraagt de invalideringsfrequentie van de Spoorwegen in 1978 aanzienlijk minder, nl. 1,9%, ofte wel 0,3 procentpunt lager dan de invalideringsfrequentie in de particuliere sector.

Overige factoren

- Inderdaad gaat van het functioneel leeftijdsontslag een reducerende invloed uit op de invalideringsfrequentie in de collectieve sector. Deze mogelijkheid tot vervroegde uittreding geldt echter slechts voor ca. 7% van de werknemers in de collectieve sector. Daarenboven bestaat in sommige, vooral grotere, bedrijven in de private sector, afgezien van de VUT-regeling, eveneens de mogelijkheid tot pensionering vóór de leeftijd van 65 jaar is bereikt. Van belang voor onze analyse is overigens of er een significant verschil aanwezig is tussen de collectieve en particuliere sector met betrekking tot het optreden van functioneel leeftijdsontslag.

- Gesteld wordt, dat rekening dient te worden gehouden met de afgekeurde, doch herplaatsbaar verklaarde ambtenaar. Wij hebben met deze categorie om twee redenen géén rekening gehouden. Ten eerste vanwege het feit dat maximaal 5 jaar herplaatsingswachtgeld wordt betaald, met als extra voorwaarde de leeftijdsgrens van 50 jaar, waarna alsnog een invaliditeitspensioen wordt toegekend. Dit betekent dat een gedeelte van deze categorie, zij het met een vertraging, in de door ons gehanteerde invalideringsfrequentie is opgenomen. Op de tweede plaats speelt deze categorie, voor zover van belang voor een macro-economische analyse, een uiterst geringe rol 2).

- In de particuliere sector zijn aanstellingskeuringen, zeker in de door ons beschouwde periode, wanneer de werknemer in een pensioenverzekering wordt opgenomen (ruwweg 60%), of wanneer sprake is van eigen-risicodragers of afdelingskas met betrekking tot de Ziekte-wet ook veelal niet ongebruikelijk.

Wat betreft de correctie voor het verschil in wachttijd tussen ABP- en WAO-verzekerden zijn wij erkentelijk voor de geboden mogelijkheid om door middel van een steekproef bij het ABP onze analyse te verfijnen. Wij zullen hier zeker nog op terugkomen. Zoals wij evenwel ook in onze discussiepaper hebben vermeld was ons bekend dat het ABP voor recente jaren de gemiddelde wachttijd schatte op 1½-2 jaar. Waarschijnlijk mede onder invloed van de verplichte melding na één jaar ziekteverzuim voor de in 1976 ingevoerde AAW, betekende dit een versnelling ten opzichte van vorige jaren. Uitgaande van een langere wachttijd in de jaren vóór 1976 hebben wij de wachttijd bij ABP voor de gehele analyseperiode daarom *gemiddeld* op 2-2½ jaar gesteld 3).

Het bovenstaande betekent ons inziens dat de door de heer Treffers voorgestelde correcties op onze analyse niet ter zake doende zijn, dan wel niet van wezenlijke invloed op de resultaten zijn. Hierbij dient overigens te worden bedacht dat onze analyse op een macro-economische benadering berust, waarbij inzicht in wat zich op micro- en meso-niveau afspeelt wel belangrijk en vaak zelfs onontbeerlijk is, maar waarbij op grond van bepaalde bewuste en verantwoord geachte keuzen aan, dikwijls op zich zelf wel belangrijke, factoren wordt voorbijgegaan.

F. A. J. van den Bosch
C. Petersen

1) Zie ook de publikatie *Jaargegevens 1977* van de Herplaatsingscommissie van de NS.

2) Ter toelichting: in 1978 werden 352 personen herplaatsbaar verklaard (bron: *Jaarverslag ABP, 1978*) op een ABP-verzekerdenbestand van ca. 850.000 personen. De door ons gehanteerde invalideringsfrequentie wordt hierdoor niet significant beïnvloed.

3) Overigens hebben wij de mogelijkheid om door middel van het aantal AAW-meldingen betreffende ABP-verzekerden meer inzicht te krijgen in de ABP-wachttijd, ook reeds vrij uitvoerig in onze discussiepaper, blz. 57, genoemd.