

WAO-hervorming in de jaren negentig heeft ook intergenerationeel effect

In de jaren negentig is het arbeidsongeschiktheidsstelsel strenger geworden en stroomde een aanzienlijk deel van de uitkeringsgerechtigden weer in op de arbeidsmarkt. Inmiddels zijn ook de kinderen van toenmalige uittreeders oud genoeg om te werken. Heeft de hervorming ook hun arbeidsmarktpositie beïnvloed?

ANNE GIELEN
Universitair hoofd-
docent aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam

GORDON DAHL
Hoogleraar econo-
mie aan de Univer-
sity of California,
San Diego

Sinds de introductie van de arbeidsongeschiktheidsverzekering is het aandeel van de Nederlandse beroepsbevolking dat een beroep doet op deze verzekering sterk toegenomen. Ontving in 1969 nog slechts vier procent van de beroepsbevolking een arbeidsongeschiktheidsuitkering, eind jaren tachtig was dit aandeel al toegenomen tot twaalf procent (Koning en Lindeboom, 2015). Dit had grote gevolgen voor de overheidsfinanciën, en daarmee voor de houdbaarheid van het systeem. Nederland was 'ziek', zo luidde de mening van toenmalig premier Lubbers.

Mede daarom zijn er sinds het midden van de jaren negentig verschillende hervormingen binnen de arbeidsongeschiktheidsverzekering geweest, met als doel de uitkeringsafhankelijkheid in de Nederlandse samenleving te reduceren. Als gevolg hiervan is het aandeel van de beroepsbevolking dat een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt gedaald tot, op dit moment, rond de zeven procent (CBS Statline). Desondanks is het thema nog altijd zeer actueel. In een recent interdepartementaal beleidsonderzoek naar arbeidsongeschiktheid worden bijvoorbeeld verschillende maatregelen aangedragen om de uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen en de arbeidsparticipatie van arbeidsongeschikten te stimuleren (IBO, 2017) en ook in het nieuwe regeerakkoord van Rutte III komen deze aspecten expliciet aan de orde (Regeerakkoord, 2017).

Hoewel de nadruk veelal ligt op de kosten van uitkeringsafhankelijkheid op de korte of middellange termijn, kunnen er via intergenerationele effecten ook effecten zijn op de lange termijn. Uit cijfers blijkt dat kinderen van wie de ouders afhankelijk zijn van een uitkering zelf later ook vaker een uitkering ontvangen dan kinderen van werkende ouders (Black en Devereux, 2011; Page, 2014; Van Gaalen et al., 2015). Als er sprake is van een causaal effect, dan betekent dat dat beleid dat de uitkeringsafhankelijkheid vermindert ook positieve effecten kan hebben op de arbeidsmarktparticipatie van volgende generaties.

Het is echter niet eenvoudig om te bepalen of het een direct en causaal effect betreft, bijvoorbeeld doordat het gedrag van een kind wordt bepaald door het gedrag of de situatie van de ouder. Een intergenerationeel effect kan immers ook het gevolg zijn van gedeelde genetische en omgevingsfactoren, waardoor de uitkeringssituatie van een kind wel gecorreleerd is met die van zijn ouder, maar er niet direct door veroorzaakt wordt. In dit artikel analyseren we aan de hand van de WAO-hervormingen in het midden van de jaren negentig of er sprake is van een causaal intergenerationeel effect.

HERVORMING

Op 1 augustus 1993 trad de Wet terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA) in werking. Deze hervorming betekende een aanscherping van de criteria om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering, waardoor in de praktijk de hoogte van uitkeringen veelal lager uitviel (Borghans et al., 2014). Om de nieuwe criteria toe te kunnen passen, werden alle arbeidsongeschikten herkeurd. Dit gebeurde per leeftijdscohort, beginnend met de jongste uitkeringsgerechtigden. Omdat er zorgen waren dat ouderen niet in staat zouden zijn opnieuw werk te vinden, werd kort voor de herkeuringen van de groep die op 1 augustus 1993 45 jaar

of ouder was, besloten dat zij herkeurd zou worden op basis van de oude, meer genereuze, criteria.

Uit onze data (kader 1) blijkt dat de TBA-hervorming de ouders onder de 45 jaar heel anders getroffen heeft dan de ouders van 45 jaar en ouder. Zo is de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering direct na de herkeuringen gemiddeld 1.300 euro lager op jaarbasis voor de jongere groep ouders, wat een daling betekent in de uitkeringshoogte van ongeveer dertien procent. Tevens leidde de hervorming ertoe dat de jongere groep een veertig procent hogere kans had om niet langer in aanmerking te komen voor een uitkering. Onderzoek van Borghans et al. (2014) laat bovendien zien dat vanaf 1999 een groot deel van de uittrekkers in staat is gebleken om nieuw werk te vinden; daarnaast is een aanzienlijk deel van hen in een andere uitkering ingestroomd. Deze verschillen tussen de twee groepen kunnen van invloed zijn op de latere arbeidsmarktpositie van hun kinderen.

METHODE

Om de effecten van de hervorming op de arbeidsmarktpositie van de kinderen van de arbeidsongeschikten te analyseren maken we gebruik van een *regression discontinuity model*. Deze methode stelt ons in staat om iets te zeggen over een direct causaal verband tussen de uitkeringsafhankelijkheid van ouders en de arbeidsmarktpositie van hun kinderen, omdat beide groepen (voormalig) arbeidsongeschikten ondanks het minimale leeftijdsverschil op allerlei belangrijke kenmerken als gezondheid en arbeidsmarktpositie niet wezenlijk van elkaar verschillen. Het enige verschil is dat de ene groep onder de nieuwe, strenge regels herkeurd is, terwijl op de andere groep de oude regels van toepassing waren. Overigens beperken we onze analyse tot ouders die reeds in de WAO zaten, om problemen met een eventuele selectieve instroom in de WAO na de hervorming te vermijden.

ANALYSE

Als eerste wordt gekeken naar de mate waarin kinderen later zelf een beroep doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Figuur 1 laat zien welk aandeel van de kinderen in de periode 1999–2014 ten minste één keer een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft ontvangen. Uit de figuur blijkt een sterk, statistisch significant, verschil tussen kinderen van de groep ouders onder de 45 jaar en kinderen van de oudere groep ouders. Omdat ouders net jonger dan 45 niet verschillen van ouders net boven de 45, behalve in het feit dat zij een strengere herkeuring kregen, kan worden gesteld dat de abrupte verandering op 45 jaar direct het gevolg is

van de hervorming. Concreet betekent dit dat kinderen van wie de ouders te maken kregen met de strengere herkeuringen hierdoor zelf later ook minder vaak een beroep doen op de arbeidsongeschiktheidsregeling. Het verschil tussen beide groepen bedraagt 1,1 procentpunt, ofwel een afname van elf procent. De hervorming vermindert dus tot meer dan 21 jaar na dato de uitkeringsafhankelijkheid. Dit beeld komt ook naar voren wanneer er gekeken wordt naar het cumulatieve aantal dagen dat een beroep wordt gedaan op de arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen (afname van zestien procent) en naar het cumulatieve bedrag aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dat wordt uitgekeerd aan de volgende generatie (afname van zestien procent).

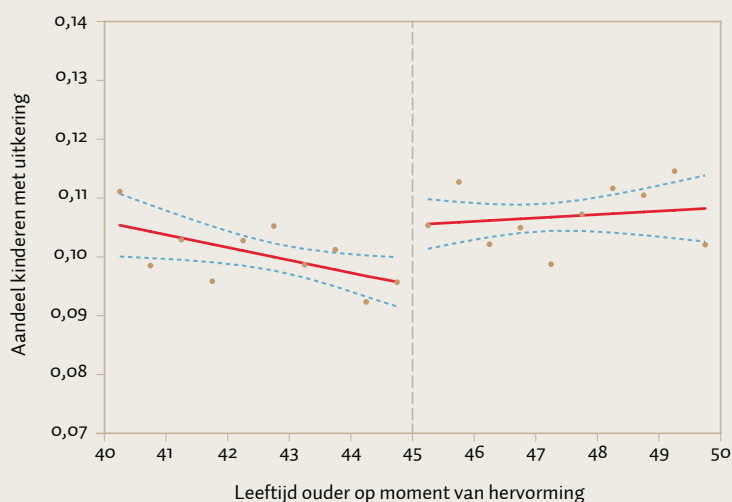
De resultaten impliceren dat het gedrag van een kind wordt bepaald door het gedrag of de situatie van de ouder. De hervorming heeft dat immers beïnvloed, terwijl gedeelde genetische en omgevingsfactoren er in het algemeen niet door veranderd zullen zijn. Het gedrag van het kind kan bijvoorbeeld door de situatie van de ouder worden beïnvloed als kinderen de uitkeringssituatie van hun ouders als voorbeeld gebruiken om te leren over de kosten en baten van werk versus uitkeringsgerechtigheid, alsmede over het stigma dat verbonden is aan beide alternatieven. Tevens kunnen ouders met een uitkering informatie verschaffen aan hun kinderen over het verkrijgen van zo'n uitkering, en daarnaast kunnen ook de investeringen die zij doen in de opvoeding van hun kinderen verschillen van die van werkende ouders. Nadere analyses laten zien dat de thuissituatie van invloed is op de sterkte van de gevonden effecten en dat de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet wordt ingeruild voor een andere uitkering.

Thuisituatie

Verschuivende gevoeligheidsanalyses laten zien dat de gevonden effecten zeer robuust zijn, en met name sterk zijn voor kinderen jonger dan achttien jaar die tijdens de hervorming bij de ouders thuis woonden. Voor kinderen die niet meer

Deelname aan arbeidsongeschiktheidsregeling door kind tussen 1999 en 2014

FIGUUR 1



Gebruikte data

KADER 1

Voor dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van de microdata van het Centraal Bureau voor de Statistiek, waarin informatie is opgenomen over onder andere werk en inkomen, gezinsrelaties, demografische factoren en deelname aan uitkeringsprogramma's voor alle in Nederland geregistreerde inwoners.

woonachtig zijn bij hun ouders op het moment van de herkeuring, wordt geen bewijs gevonden voor intergenerationale effecten. Deze effecten lijken dus vooral te ontstaan op het moment dat kinderen direct geconfronteerd worden met de uitkeringsgerechtigdheid, of de gevolgen daarvan, van hun ouder.

AFHANKELIJKHEID VAN ANDERE UITKERINGEN

Omdat de studie van Borghans et al. (2014) aantoont dat veel individuen als gevolg van de nieuwe regels een beroep gingen doen op andere soorten uitkeringen, zou het zo kunnen zijn dat kinderen wellicht ook afhankelijker zijn geworden van andere uitkeringen. Data over de verschillende soorten beschikbare uitkeringen, waaronder werkloosheidsuitkeringen en bijstand, laten echter zien dat er van zo'n effect geen sprake is.

De verminderde afhankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen door toekomstige generaties blijkt ook gepaard te gaan met hogere inkomsten uit arbeid. Figuur 2 laat een duidelijke (en statistisch significante) breuk zien van de met de ouderlijke leeftijd stijgende inkomstenlijn rond de leeftijd van de herkeuring. Een verminderde uitkeringsgerechtigdheid onder de ouders jonger dan 45 jaar leidde ertoe dat de kinderen van die ouders later over de periode 1999–2014 in totaal tot zo'n 7.000 euro meer verdienen dan kinderen van ouders die de strenge herkeuring niet ondergingen. Dit effect betekent een inkomensstename van gemiddeld twee procent.

CONSEQUENTIES VOOR OVERHEIDSFINANCIËN

Omdat een hoger arbeidsinkomen leidt tot meer belastinginkomsten, vormen de hogere verdiensten van de volgende generatie ook goed nieuws voor de overheidsfinanciën. Onze schattingen laten zien dat de cumulatieve afgedragen inkomstenbelasting in 2014 per kind zo'n 2.000 euro hoger was als gevolg van de hervorming; een effect van bijna twee procent (Dahl en Gielen, 2018).

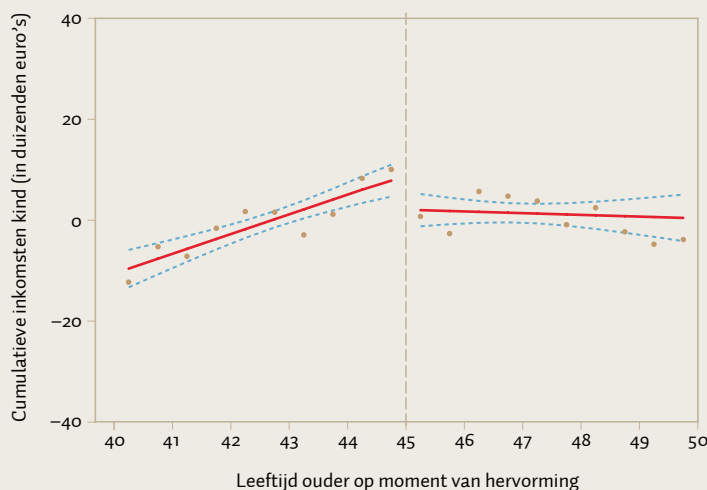
Bij deze extra inkomsten moeten ook nog de als gevolg van de hervorming uitgespaarde uitkeringen voor de kinderen worden opgeteld. In Dahl en Gielen (2018) berekenen wij dat dit bedrag in 2014 bijna 3.500 euro hoger was als gevolg van de hervorming. Dit effect verschijnt vooral in de latere jaren van de onderzochte periode. Dit komt omdat veel kinderen kort na de hervorming nog een opleiding volgden; pas in de latere jaren, nadat de opleiding was afgerond, betraden ze de arbeidsmarkt en gingen ze een inkomen verdienen en belastingen afdragen. Het effect van de ontvangen belastingen wordt hierdoor groter naarmate er meer tijd verstreken is.

Vanwege het intergenerationale effect is de impact van de hervorming op de overheidsfinanciën dus groter dan aanvankelijk is gedacht. Wat is nu het belang van dit intergenerationale effect in de totale overheidsbesparingen? Om dat te kunnen bepalen wordt het netto-effect voor de overheidsfinanciën bij de volgende generatie gerelateerd aan het directe netto-effect voor het overheidsbudget bij de ouders. Het netto-effect voor iedere generatie komt enerzijds voort uit de lagere uitkeringslast als gevolg van de verminderde uitkeringsgerechtigdheid en anderzijds uit de deels verhoogde belastinginkomsten als gevolg van de verhoogde arbeidsparticipatie. Hieruit blijkt dat in de periode tot en met 2013 (het moment waarop de 45-jarigen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken) ongeveer 21 procent van de totale overheidsbesparingen als gevolg van de strenge herkeuringen te danken is aan de effecten bij de volgende generatie. Op langere termijn zal dit aandeel nog groter worden, omdat de ouders met pensioen gaan (en niet langer zullen werken of een arbeidsongeschiktheidsuitkering zullen krijgen), terwijl de kinderen gemiddeld genomen nog dertig jaar tot de beroepsbevolking worden gerekend, en dus nog werken of een uitkering kunnen krijgen. Extrapolatie van de effecten tot na 2013 laat zien dat het effect van de intergenerationale effecten op het totaal kan oplopen tot zo'n veertig procent.

Dit betreft uiteraard een indicatie omdat de toekomstige economische situatie, alsmede de toekomst van econo-

Cumulatieve arbeidsinkomsten kind van 1999 tot en met 2014

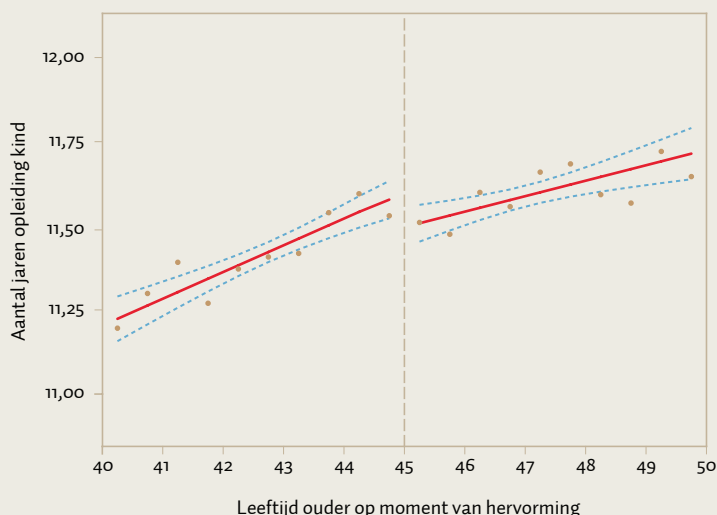
FIGUUR 2



Noot: De grafiek is gecentreerd rond 0 omdat er voor leeftijdseffecten is gecorrigeerd in de regressie (Dahl en Gielen, 2018)

Aantal genoten opleidingsjaren kind in 2014

FIGUUR 3



misch beleid, onzeker is. Desalniettemin geeft het wel duidelijk aan dat de effecten voor toekomstige generaties een substantiële impact hebben op de totale overheidsfinanciën, en dat het negeren van dergelijke intergenerationele effecten leidt tot een ernstige onderschatting van de kostenbesparingen die hervormingen op lange termijn teweeg brengen.

OPLEIDINGSNIVEAU

Naast een effect op de arbeidsmarktpositie van de volgende generatie kan de hervorming er ook toe hebben geleid dat de volgende generatie andere onderwijsbeslissingen neemt. Een analyse laat zien dat kinderen van wie de ouders vanwege de hervorming een afname in uitkeringsgerechtigheid ervoeren, meer jaren onderwijs genieten dan kinderen van oudere ouders die niet te maken hadden met de nieuwe strenge regels (figuur 3). Het effect bedraagt ongeveer 0,12 jaar, en dit wordt met name veroorzaakt door een grotere groep kinderen dat een mbo-opleiding afrondt. Kinderen lijken dus te anticiperen op een lagere uitkeringsgerechtigheid en investeren meer in hun eigen toekomst. De consequenties van inspanningen gericht op het verminderen van afhankelijkheid van de arbeidsongeschiktheidsvoorziening reiken hiermee veel verder dan de financiële consequenties voor het overheidsbudget.

CONCLUSIE

De hervorming van de arbeidsongeschiktheidsvoorziening in de jaren negentig, die het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid als doel had, heeft niet alleen een effect gehad op de uitkeringsafhankelijkheid van de toenmalige arbeidsongeschikten, maar ook op die van hun kinderen. Dit lijkt onder andere het gevolg te zijn van het feit dat kinderen anticiperen op de lagere overheidssteun en ervoor kiezen om meer te investeren in hun toekomstige economische zelfstandigheid via een hoger opleidingsniveau. Dankzij deze intergenerationele effecten is de besparing op de overheidsfinanciën als gevolg van de hervorming groter dan gedacht.

De resultaten in deze studie betekenen overigens niet dat van verdere versoeringen van de arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen eenzelfde effect kan worden verwacht. De hervorming vond plaats in een tijd waarin arbeidsongeschiktheidsuitkeringen nog veel generieuzer waren dan tegenwoordig. Een verdere versoering van de generositeit zou nu heel andere effecten met zich mee kunnen brengen. Deze studie moet daarom geenszins worden opgevat als een pleidooi voor verdere versoeringen.

De gevonden intergenerationele effecten betekenen wel dat het van belang is om te onderzoeken hoe uitkerings-

afhankelijkheid het beste kan worden gereduceerd. Hierbij verdienen ook eventuele mentale-gezondheidseffecten aandacht. Het kan immers zijn dat overheidsinspanningen om de uitkeringsafhankelijkheid te reduceren, resulteren in stress en financiële zorgen binnen het gezin.

De belangrijkste les van deze hervorming is dat inspanningen die gericht zijn op het verminderen van uitkeringsafhankelijkheid kunnen leiden tot substantiële effecten onder volgende generaties. Het is bij potentiële beleids-hervormingen dus van belang om niet alleen de kosten en baten voor huidige generaties te wegen, maar ook de kosten en baten die resulteren voor toekomstige generaties. Het over het hoofd zien van deze intergenerationele effecten betekent een ernstige misrekening van de kostenbesparingen die dergelijke hervormingen met zich meebrengen.

LITERATUUR

- Black S. en P. Devereux (2011) Recent developments in intergenerational mobility. In: D. Card en O. Ashenfelter (red.), *Handbook of labor economics*, Vol. 4B, 773–823.
- Borghans, L., A.C. Gielen en E.F.P. Luttmer (2014) Social support substitution and the earnings rebound: evidence from a regression discontinuity in disability insurance reform. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 34–70.
- Dahl, G. en A.C. Gielen (2018) *Intergenerational spillovers in disability insurance*. NBER Working Paper, w24296.
- Gaalen, R. van, M. van den Brakel en E. Eenkhoorn (2015) *Wie opgroeit in een uitkeringssituatie heeft later bovengemiddeld vaak een uitkering*. Sociaaleconomische trends 2015/1. Den Haag: CBS.
- IBO (2017) *Geschied voor de arbeidsmarkt: mogelijkheden om de arbeidsparticipatie in de WIA te bevorderen*, april. Rapport te vinden op www.rijksbegroting.nl.
- Koning P.W.C. en M. Lindeboom (2015) The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. *Journal of Economic Perspectives*, 29(2), 151–172.
- Page, M. (2004) New evidence on intergenerational correlations in welfare participation. In: M. Corak (red.), *Generational income mobility in North America and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 226–244.
- Regeerakkoord (2017) *Vertrouwen in de toekomst*. Oktober 2017.

In het kort

- ▶ Kinderen van uitkeringsgerechtigden hebben zelf later ook vaker een uitkering.
- ▶ De WAO-hervorming van 1993 heeft de uitkeringsafhankelijkheid van de volgende generatie verlaagd.
- ▶ Het effect van de hervorming op de overheidsfinanciën is groter dan gedacht dankzij dit intergenerationele effect.