

Effectiviteit WAO- en AOW-hervormingen gemodelleerd

J.M. van Sonsbeek*

Samenvatting

Onderstaand artikel is gebaseerd op het recent verschenen proefschrift *Microsimulation as a Decision Making Tool in Social Security Policy* (Van Sonsbeek, 2011). In dit proefschrift worden microsimulatiemodellen ingezet voor de analyse van sociale-zekerheidshervormingen op het gebied van arbeidsongeschiktheid en AOW. Bij arbeidsongeschiktheid wordt ingegaan op de effecten van de WIA, de opvolger van de WAO, in samenhang met enkele andere belangrijke hervormingen die aan de WIA voorafgingen. Ook wordt bezien in hoeverre uit de ervaringen met de WAO lessen getrokken kunnen worden voor de aanpak van de Wajong. Bij de AOW worden verschillende beleidsvoorstellen die in het kader van de vergrijzingproblematiek zijn geopperd, beoordeeld op hun budgettaire effecten en hun effecten op de arbeidsparticipatie en de inkomensherverdeling.

Trefwoorden: sociale zekerheid, AOW, WAO, WIA.

1 Sociale zekerheidshervormingen

In het afgelopen decennium hebben in Nederland enkele grote hervormingen in de sociale zekerheid plaatsgevonden. Vooral tijdens het kabinet-Balkenende II ging de sociale zekerheid flink op de schop (Bovenberg en Gradus, 2008). Eén van de meest in het oogspringende hervormingen was die van de Wet op de Arbeidsongeschiktheid, de WAO. Arbeidsongeschiktheid is lange tijd een open zenuw geweest in de Nederlandse politiek. Het percentage arbeidsongeschikten in Nederland behoorde tot de hoogste ter wereld (OECD, 2003). De WAO was dan ook een van de meest genereuze arbeidsongeschiktheidsregelingen ter wereld. Al begin jaren negentig verbond toenmalig premier Lubbers zijn politieke lot aan het bereiken van de grens van een miljoen arbeidsongeschikten. Hervormingspogingen liepen tot dan veelal stuk op politieke en maatschappelijke weerstand. De hervormingen die het kabinet-Lubbers III initieerde, waren aanvankelijk zeer effectief, maar dat effect bleek van korte duur. Begin deze eeuw naderde het aantal arbeidsongeschikten opnieuw het miljoen. De Jong (2008) stelde dat de WAO tot tweemaal toe oneigenlijk gebruikt was om maatschappelijke transformaties te accommoderen. Eerst in de jaren zeventig en tachtig, de transformatie van een industriële naar een dienstenmaatschappij en vervolgens in de jaren negentig, de transformatie van het kostverdienersmodel naar het tweeverdienersmodel.

Pas begin deze eeuw zijn belangrijke hervormingen van de arbeidsongeschiktheidsregelingen van de grond gekomen. Deze passen in een bredere trend van convergentie van sociale-zekerheidsbeleid in de Westerse wereld (Prinz en Tompson, 2009). Uit het baanbrekende advies van de commissie-Donner uit 2001 kwam de nieuwe Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen, de WIA, voort als opvolger van de oude WAO. Maar al voor de invoering van de WIA waren belangrijke stappen gezet

door de introductie van financiële prikkels voor werkgevers en de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter. Deze hervormingen samen hebben de instroom van nieuwe arbeidsongeschikten drastisch beperkt. Nederland is daardoor volgens de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) van een van de slechtste jongetjes van de klas een voorbeeld van succesvol hervormingsbeleid geworden (OECD, 2010). Wel baart de sterke groei van de Wajong, de arbeidsongeschiktheidsregeling voor jonggehandicapten, momenteel zorgen.

De laatste jaren staat vooral de hervorming van de AOW en pensioenen in het middelpunt van de belangstelling. Ook hier is de noodzaak voor hervorming evident, maar in tegenstelling tot de arbeidsongeschiktheidsproblematiek is vergrijzing een fenomeen dat zich in de gehele westerse wereld in meer of mindere mate voordoet. De grote geboortegolf van na de Tweede Wereldoorlog zal vanaf 2011 met pensioen gaan. Deze ouderen hebben een sterk gestegen levensverwachting vergeleken met vroeger. De beroepsbevolking gaat afnemen en in sectoren als zorg en onderwijs zullen hierdoor tekorten ontstaan. Pensioenhervormingen worden dan ook in vrijwel alle westerse landen doorgevoerd of voorbereid (zie bijv. Martin en Whitehouse, 2008) en het maatschappelijke verzet tegen deze hervormingen is aan het wegebben.

Arbeidsongeschiktheid en vergrijzing hebben veel met elkaar te maken. De vergrijzing leidt eerst tot veroudering van de beroepsbevolking en daardoor tot een hoger risico op arbeidsongeschiktheid. Later leidt de vergrijzing tot een toename van de AOW-lasten, die door een slinkende beroepsbevolking moeten worden gedragen. Dat noodzaakt tot participatie van zoveel mogelijk mensen, dus ook van groepen met een verhoogd arbeidsongeschiktheidsrisico. Bij het bestuderen van de effecten van beleid moet dan ook nadrukkelijk met deze interactie rekening worden gehouden.

2 Het modelleren van socialezekerheidsbeleid

Aan het ex-ante modelleren van de effecten van socialezekerheidsbeleid worden hoge eisen gesteld. Een schatting van gemiddelde effecten van beleid volstaat vaak niet, want de politiek is in het bijzonder geïnteresseerd in de uitwerking van het beleid op specifieke groepen, vooral waar dat de inkomenseffecten betreft. Bovendien proberen veel beleidsmaatregelen het gedrag van mensen te beïnvloeden. Naast de directe effecten van beleid moeten daarom ook de gedragseffecten in kaart worden gebracht. Dan volstaat ook niet meer een analyse van alleen de onmiddellijke effecten van het beleid. Juist de langetermijneffecten van beleid zijn bij grote hervormingen van belang, zowel omdat gedragseffecten tijd nodig hebben om hun beslag te krijgen als ook omdat grote systeemveranderingen waarbij oude rechten intact blijven, tientallen jaren nodig kunnen hebben om hun structurele effect te bereiken.

Nu heeft Nederland een lange traditie in het ontwikkelen van economische modellen. Zo stond Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen aan de wieg van het macro-economische modelleren. In de loop van de tijd zijn economen erin geslaagd steeds geavanceerdere benaderingen van de economische werkelijkheid te vinden. De onderkenning van het feit dat economieën zijn opgebouwd uit individuen en bedrijven die zich ieder afzonderlijk verschillend kunnen gedragen, heeft geleid tot de opkomst van zowel algemene evenwichtsmodellen als microsimulatiemodellen. Algemene evenwichtsmodellen zijn geworteld in de micro-economische theorie en beschrijven het gedrag van economische

agenten. Bij deze modellen wordt een evenwichtstoestand van de economie afgeleid waarbij de heterogeniteit van een samenleving wordt gerepresenteerd door opname van een aantal standaardhuishoudens en standaardbedrijven in het model. Rekentechnisch is voor deze modellen echter alleen een sterk vereenvoudigde versie van de werkelijkheid behapbaar.

Microsimulatiemodellen, zoals voor het eerst beschreven door Orcutt (1957), benaderen de werkelijkheid veel dichter door met grote hoeveelheden individuen een samenleving te beschrijven. Voor het in kaart brengen van de effecten van complexe belasting- en sociale zekerheidsmaatregelen is microsimulatie daarom een goed instrument.

Microsimulatiemodellen hebben echter in Nederland nog slechts weinig ingang gevonden. Gangbaar zijn, net als in veel andere landen, statische microsimulatiemodellen die gebruikt worden voor de analyse van directe effecten van beleid op inkomens (de koopkrachtplaatjes). De veel complexere dynamische microsimulatiemodellen zijn slechts in weinig landen echt tot wasdom gekomen. Belangrijke belemmeringen zijn de beschikbaarheid van data, de moeilijkheid van het inbouwen van gedragseffecten in dergelijke modellen en de complexiteit van ontwikkeling en onderhoud. Een kleinschalig dynamisch microsimulatiemodel, dat beperkt is tot een specifiek deel van de sociale zekerheid zou de voordelen van dynamische microsimulatie kunnen benutten zonder te veel last van de genoemde nadelen te hebben.

3 De invoering van de WIA

De effecten van de introductie van de Wet WIA in 2006 zijn in kaart gebracht met zo'n kleinschalig dynamisch microsimulatiemodel (Van Sonsbeek en Gradus, 2006 en Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005). Het destijds ontwikkelde model voor de WIA wordt jaarlijks herschat en is nog steeds in gebruik voor zowel begrotingsramingen als beleidsramingen op het terrein van WIA en WAO en is daarmee een voorbeeld van een succesvolle integratie van een microsimulatiemodel in de beleidsanalyse.

De WIA wijkt op een aantal cruciale punten af van zijn voorganger, de WAO. In plaats van één algemene regeling voor alle arbeidsongeschikten, bestaat de WIA uit twee regelingen: een voor duurzaam volledig arbeidsongeschikten (IVA) en een voor gedeeltelijk en tijdelijk volledig arbeidsongeschikten (WGA). De WGA kent bovendien verschillende uitkeringsregimes voor werkenden en niet-werkenden. Daarnaast is de toetredingsdrempel in de WIA verhoogd ten opzichte van de WAO: van 15% naar 35% arbeidsongeschikt. Ook zijn de keuringscriteria aangescherpt zodat gemiddeld genomen een lagere mate van arbeidsongeschiktheid wordt toegekend. Ook bestaande WAO'ers beneden een bepaalde leeftijdsgrens zijn onderworpen aan deze striktere keuringscriteria. Ten slotte is de periode van loondoorbetaling bij ziekte door de werkgever verlengd van een naar twee jaar. Dit samenstel aan wijzigingen maakt het ramen van de effecten van de WIA een bijzonder complexe aangelegenheid. Voor mensen die tot de WIA worden toegelaten, zijn de uitkeringsregels anders dan ze in de WAO zouden zijn geweest. Van de mensen die niet tot de WIA worden toegelaten, zal een deel erin slagen om te blijven werken. Voor de anderen is het van belang of er recht bestaat op andere sociale-zekerheidsuitkeringen zoals de WW of de bijstand. Door de complexiteit van de WIA-hervorming is microsimulatie een interessante optie om de effecten ervan te ramen. Het is, als uitkeringsgerechtigden in zoveel verschillende

regelingen terecht kunnen komen, vrijwel onmogelijk om met macromodellen een consistente en gedetailleerde raming van alle betrokken regelingen te maken. Dynamische microsimulatiemodellen zijn echter per definitie consistent, omdat individuen in een simulatie op één bepaald tijdstip maar in één bepaalde toestand kunnen verkeren. Omdat het UWV in 2001 gedetailleerde microdatabestanden over arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ter beschikking is gaan stellen, werd microsimulatie ook een haalbare optie.

Het aantal WIA-uitkeringen komt volgens de voorafgaand aan de WIA gedane microsimulatie-analyse op de lange termijn meer dan 25% lager uit dan het aantal WAO-uitkeringen bij ongewijzigd beleid zou zijn uitgekomen. De kosten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dalen met bijna € 2 miljard. Dat zou in een statische analyse geweest zijn op een enorm koopkrachtverlies van arbeidsongeschikten. Een aanzienlijk deel van de mensen die wel recht op WAO, maar geen recht meer op WIA hebben en van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten in de WIA gaat echter aan het werk. Het aantal werkende personen stijgt op de lange termijn met 80.000. Gemiddeld genomen blijft de inkomenspositie van arbeidsongeschikten voor en na de stelselwijziging gelijk en slagen arbeidsongeschikten er dus in hun verlies aan inkomen uit uitkeringen te compenseren met inkomen uit arbeid. De inkomensongelijkheid binnen de populatie van arbeidsongeschiktheid neemt ondanks de besparingen op de uitkeringen niet toe maar af. De WIA is daarom een hervorming die de maatschappelijke welvaart verhoogt.

4 De arbeidsongeschiktheidshervormingen in retrospectief

Hoewel de WIA-instroom momenteel weer geleidelijk stijgt, wordt de WIA algemeen als een succes beschouwd. De WIA is echter niet de enige belangrijke hervorming van de arbeidsongeschiktheid, maar het sluitstuk van een reeks van hervormingen. Naast de WIA en de kort daaraan voorafgaand geïntroduceerde strengere keuringscriteria gaat het hier om de introductie van premiedifferentiatie voor werkgevers (de Wet Pemba) in 1998 en de Wet Verbetering Poortwachter uit 2002. In die laatste wet zijn de verplichtingen van werkgevers en werknemers bij langdurige ziekte nauwkeurig omschreven evenals de sanctionering als die verplichtingen niet worden nageleefd.

In het proefschrift wordt de eerste integrale analyse van de effectiviteit van deze hervormingen gepresenteerd op basis van microdata t/m 2009 (zie ook Van Sonsbeek en Gradus, 2010). Voor de instroomontwikkeling is een regressiemodel geschat waarin de instroom in de WAO/WIA wordt verklaard uit de conjunctuur, seizoensinvloeden en beleidsmaatregelen. Uit het model blijkt dat alle vier de genoemde hervormingen een significant neerwaartse invloed op de instroom in de arbeidsongeschiktheid hebben gehad: Pemba met 13%, Poortwachter met 22%, het nieuwe Schattingsbesluit met 13% en de WIA incl. de verlenging van de loondoorbetaling bij ziekte naar twee jaar met 23%. Samen hebben deze vier hervormingen de instroom in de beginjaren van de WIA met 71% verminderd ten opzichte van de WAO van eind jaren negentig. De hervormingen die aan de WIA voorafgingen nemen dus tweederde van de totale instroomdaling voor hun rekening. Nadere analyse leert dat de effecten verschillend uitpakken voor mannen en vrouwen, jongeren en ouderen en voor verschillende sectoren. Zo blijken Pemba en Poortwachter effectiever voor vrouwen dan voor mannen, waarschijnlijk omdat juist de

instroom van vrouwen in de WAO zo buitenproportioneel hoog was. De WIA blijkt echter effectiever bij mannen die vaker gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Ook blijken de financiële prikkels van Pemba zeer effectief in een sector als de bouw, maar nauwelijks effectief in de publieke sector, die veel minder gevoelig is voor financiële prikkels. Poortwachter is dan weer het effectiefst in sectoren met veel grote organisaties zoals de publieke sector en de zakelijke en financiële dienstverlening. Een aandachtspunt is dat de recente stijging van de WIA-instroom wijst op een afnemende effectiviteit van de WIA in de tijd.

Voor de uitstroomontwikkeling is ook een regressiemodel geschat waarin de uitstroom uit de WAO/WIA is verklaard uit de conjunctuur, seizoensinvloeden en beleidsmaatregelen. Het gaat hierbij vooral om de herbeoordeling van WAO'ers onder de 50 die tussen eind 2004 en begin 2009 heeft gelopen. De herbeoordelingen hebben de uitstroom uit de WAO uiteraard bevorderd voor degenen die herbeoordeeld werden. Maar onder degenen die niet herbeoordeeld werden, de mensen van boven de 50, traden veel minder herstelgevallen op dan op basis van hun kenmerken verwacht had mogen worden. Dat kan een tijdelijk effect zijn omdat het UWV gedurende de herbeoordelingoperatie zijn aandacht volledig heeft gericht op de 50-minners die herbeoordeeld moesten worden. Het kan echter ook een structureel effect zijn. Tegelijk met de herbeoordelingen van de 50-minners is namelijk een wijziging aangebracht in de systematiek van herbeoordelen. De wettelijke herbeoordelingen die tot dan om de vijf jaar plaatsvonden, zijn afgeschaft en vervangen door een herbeoordeling alleen dan wanneer de cliënt erom verzoekt of wanneer het UWV het nodig acht. Mogelijk was alleen al de dreiging van een mogelijke herbeoordeling voldoende om de uitstroom uit de WAO in het verleden te bevorderen. Het is daarom maar de vraag of de per saldo effecten van de herbeoordelingoperatie wel zo gunstig zijn geweest als ze op het eerste gezicht lijken.

De instroomreductie als gevolg van de hervormingen in de WAO en de WIA levert op de lange termijn een enorme daling van het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op: van 1,2 miljoen als er geen hervormingen zouden zijn geweest naar de actuele schatting van minder dan 400.000. Deze spectaculaire resultaten worden de laatste tijd echter overschaduwd door de snelle stijging van het aantal Wajong-uitkeringen (zie bijv. Garcia-Gomez, von Gaudecker en Lindeboom, 2010). Waar op basis van de in- en uitstroompatronen uit 2004 nog een stabilisatie rond de 200.000 Wajong-uitkeringen verwacht werd, wordt nu gerekend op een stabilisatie op boven de 400.000 uitkeringen op de lange termijn. Analooq aan de analyse dat vroeger de WAO ten onrechte gebruikt is als vervroegde uittreedregeling voor slachtoffers van de massaontslagen in de industrieën, kan de vraag gesteld worden of de Wajong momenteel niet ten onrechte gebruikt wordt als vangnet voor slachtoffers van de transformatie die Nederland doormaakt naar een kenniseconomie waarin steeds minder plaats is voor de laagst opgeleiden. Een recente CPB-studie (Roelofs en Van Vuuren, 2011) waarin de recente stijging van de Wajonginstroom vrijwel volledig wordt verklaard uit de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) wijst in die richting. Uit de analyse van de WAO-hervormingen kan worden opgemaakt dat alleen beleid gericht op instroombeperking met effectieve prikkels voor zowel werkgevers als uitkeringsgerechtigden hiervoor soelaas kan bieden. Aan de kant van de uitkeringsgerechtigde kan hierbij gedacht worden aan meer verplichtingen en een minder gunstig uitkeringsniveau. Aan de kant van de

werkgever valt te denken aan voldoende aantrekkelijke loonkostensubsidies of aan wettelijke quota met boetes als niet aan het quotum voldaan wordt.

5 Effecten van vergrijzing bij ongewijzigd en gewijzigd beleid

Ook voor de analyse van vergrijzingsbeleid is een dynamisch microsimulatiemodel ontwikkeld. Dit model geeft niet alleen inzicht in de budgettaire effecten van beleid, maar ook in de effecten op de arbeidsparticipatie en op de inkomensherverdeling. Daarmee kan een integrale afweging van beleidsmaatregelen gemaakt worden.

De budgettaire resultaten van de basisprojectie komen goed overeen met bekende macro-schattingen uit de bevolkingsprognoses van CBS en de vergrijzingstudies van CPB (bijv. Van der Horst et al., 2010). De grijze druk verdubbelt in 2040 tot bijna 50% en de AOW-lasten verdubbelen dan eveneens tot bijna 9% van het bruto binnenlands product. In vergelijking met de macroschattingen komt de microsimulatie analyse enkele tienden procentpunten lager uit omdat meer mensen, voornamelijk immigranten, een onvolledige AOW zullen hebben in de toekomst. Het budgettaire verloop in de tijd kan met microsimulatie goed in kaart gebracht worden. Aanvankelijk worden de AOW-lasten bijvoorbeeld gedrukt doordat het aandeel samenwonende gepensioneerden stijgt. Samenwonende koppels wonen langer samen na hun 65^e door de stijgende levensverwachting en de inhaalslag die vooral mannen daarin maken. Maar in de loop van de tijd wordt die trend omgebogen en gaat het aandeel alleenstaande gepensioneerden juist toenemen onder invloed van de algemene maatschappelijke trend van toename van het aantal alleenstaanden.

De arbeidsparticipatie kan vooral vergroot worden als mensen beslissen om later met pensioen te gaan. Bij de pensioneringsbeslissing spelen vele factoren een rol, zoals gezondheid, sociale normen en financiële prikkels. Naar de invloed van financiële prikkels op de pensioneringsbeslissing is inmiddels veel onderzoek gedaan, waarbij toepassing van de zgn. optiewaardemethode van Stock en Wise vaak boven komt drijven (Stock en Wise, 1990, voor Nederland toegepast door de Vos en Kapteyn, 2004). Volgens dit model maken individuen een calculatie van hun optimale uittreedleeftijd waarbij het te verwachten inkomen uit werk en het te verwachten inkomen uit AOW en aanvullend pensioen bepalend zijn, in combinatie met de persoonlijke voorkeuren voor vrije tijd, risicoaversie en tijd. Het te verwachten inkomen is voor elk individu af te leiden uit microdatabestanden en van de persoonlijke voorkeurparameters is uit divers wetenschappelijk onderzoek bekend hoe ze verdeeld zijn over de bevolking en ook dat die verdeling zeer heterogeen is. De microsimulatie-aanpak leent zich daarom prima voor een modellering van de uittreedbeslissing. In de basisprojectie blijkt de gemiddelde uittreedleeftijd met 2,5 jaar te stijgen als gevolg van het afschaffen van de lucratieve VUT- en prepensioenregelingen uit het verleden.

Door sterftekansen naar subgroepen van de bevolking te modelleren kan ook inzicht worden verkregen in de herverdeling van inkomen binnen de AOW. Over de gehele levensloop bezien vindt herverdeling van AOW plaats van korter levenden naar langer levenden. Personen met hoge inkomens blijken langer te leven dan personen met lage inkomens (zie ook Knoef, 2011), vrouwen leven langer dan mannen, samenwonenden leven langer dan alleenstaanden en autochtonen leven langer dan allochtonen. Vooral de herverdeling tussen lage en hoge inkomens springt in het oog. De top 20% hoogste

inkomens ontvangt anderhalf keer zoveel AOW als de laagste 20%. Alleenstaanden compenseren hun kortere levensverwachting ruimschoots omdat ze meer AOW krijgen dan samenwonenden (70% in plaats van 50% van het minimumloon).

Met behulp van het microsimulatiemodel is een inschatting gemaakt van de effecten van een aantal vergrijzingerelateerde beleidsvoorstellen. Het gaat hierbij om verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, volledige fiscalisering van de AOW, individualisering van de AOW (uitgewerkt als verlaging van de AOW voor alleenstaanden naar het niveau van samenwonenden), afschaffing van de partnertoeslag en introductie van een flexibele AOW waarin mensen tussen 65 en 70 kunnen kiezen wanneer zij hun AOW laten ingaan. Uitstel van de AOW wordt in die variant beloond met een hogere AOW voor de rest van het leven. Microsimulatie maakt het mogelijk om een maatregel op een consistente manier op verschillende aspecten te beoordelen. Zo blijkt verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 een direct neerwaarts effect op de AOW-uitgaven te hebben van 0,5% van het BBP zonder de inkomensverdeling tussen verschillende groepen belangrijk aan te tasten. Ook heeft AOW-67 het grootste positieve effect op de uittreedleeftijd van de onderzochte maatregelen, een stijging met zeven maanden. Die stijging haalt het overigens niet bij het effect dat afschaffing van VUT en prepensioen bewerkstelligde. Volledige fiscalisering van de AOW heeft nog grotere directe budgettaire effecten, maar heeft een sterk nivellerende werking. Bovendien wordt het verband tussen ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen verder verstoord. Afschaffing van de partnertoeslag voor onvoldoende verdienende jongere partners van AOW'ers (waartoe al door het kabinet-Kok I besloten is per 2015) heeft kleinere effecten, maar wel allemaal in de beleidsmatig wenselijke richting: de kosten dalen, de uittreedleeftijd stijgt, de herverdeling wordt nauwelijks aangetast en het verband tussen ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen wordt versterkt. Flexibilisering van de AOW-leeftijd verhoogt de uittreedleeftijd, maar daarvoor moet de beloning voor uitstel van de AOW wel voldoende hoog zijn, zodat de AOW-uitgaven juist gaan stijgen. Daarmee is flexibilisering een relatief dure manier om de arbeidsparticipatie te verhogen.

Toch kan flexibilisering perspectieven bieden, bijvoorbeeld als gekozen wordt voor een vormgeving als individuele spaarregeling, waarbij averechtse selectie- en verdelingsaspecten zo goed mogelijk worden vermeden (Den Butter en Van Sonsbeek, 2008). Flexibilisering past ook bij de notie dat de parameters die relevant zijn bij de pensioneringsbeslissing, vooral de voorkeuren voor tijd en vrije tijd, zeer heterogeen verdeeld zijn. Juist bij toenemende flexibiliteit kan de toegevoegde waarde van microsimulatiemodellen ook bij AOW-ramingen van belang worden. De ontwikkeling van de AOW-uitgaven in de tijd gaat dan namelijk steeds meer afhangen van hoeveel ouderen hun pensioen later laten ingaan en tegen welke prijs dat gebeurt. Ook bij de analyse van onzekerheid van pensioenhoogte vanuit het individu bezien, een belangrijk element uit het rapport van de commissie-Goudswaard (Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen, 2010), en in de analyse van intergenerationele effecten van beleid kan microsimulatie een belangrijke bijdrage leveren.

Een zeer vergaand alternatief vormt individualisering van de AOW. Als de AOW voor alleenstaanden wordt verlaagd naar het niveau van samenwonenden, dan verlaagt deze variant de AOW-uitgaven het meest van alle onderzochte varianten. Het verband tussen

ingelegde premies en uitgekeerde pensioenen wordt ook sterker en de uitvoering wordt eenvoudiger, maar deze variant veroorzaakt grote negatieve inkomenseffecten voor alleenstaanden, die slechts aan de onderkant opgevangen kunnen worden door aanvullende bijstand. Feitelijk wordt in deze variant het karakter van de AOW als minimumvoorziening losgelaten en wordt de AOW meer een basispensioen. Een combinatie van individualisering van de AOW met een flexibele AOW-leeftijd met aantrekkelijke doorwerkbonussen zou deze negatieve inkomenseffecten deels kunnen opheffen.

6 Conclusie

Kleinschalige, dynamische microsimulatiemodellen zijn succesvol ingezet in de beleidsanalyse op het gebied van arbeidsongeschiktheid en AOW. Uit de analyse van arbeidsongeschiktheids-hervormingen blijkt dat vier recente, op instroombeperking gerichte beleidsmaatregelen, de instroom met ongeveer 70% beperkt hebben. Op de lange termijn daalt het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met ongeveer 800.000 ten opzichte van ongewijzigd beleid. Instroombeperking blijkt veel effectiever dan uitstroombevordering. Hieruit kunnen lessen getrokken worden voor de aanpak van de Wajong problematiek.

Uit de analyse van vergrijzingerelateerde beleidsvoorstellen blijkt leeftijdverhoging van de AOW een effectieve manier om zowel te besparen als om de effectieve uittreedleeftijd te verhogen. Met flexibilisering van de AOW in combinatie met aantrekkelijke doorwerkbonussen kan de uittreedleeftijd ook beïnvloed worden, maar tegen hogere budgettaire kosten.

Jan-Maarten van Sonsbeek

*Vrije Universiteit Amsterdam en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Referenties

- Bovenberg, A.L., Gradus, R.H.J.M. (2008), Dutch Policies Towards Ageing, *European View*, Vol. 7, pp. 265–275.
- Butter, F.A.G. den, Sonsbeek, J.M. van (2008), Opties voor flexibilisering van de AOW, *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 93, pp. 742-745.
- Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen (2010), 'Een sterke tweede pijler. Naar een toekomstbestendig stelsel van aanvullende pensioenen.'
- Garcia Gomez, P., Von Gaudecker, H.M., Lindeboom, M. (2010), Health, Disability and Work: Patterns for the Working Age Population, Netspar Panel Paper 17.
- Horst, A. van der, Bettendorf, L., Draper, N., van Ewijk, C., de Mooij, R., ter Rele, H. (2010), *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, No. 86, juni 2010.
- Jong, Ph. de (2008), *Recent changes in Dutch disability policy*, Ape, september 2008.

- Knoef, M. (2011), *Essays on Labor Force Participation, Aging, Income and Health*, CentER Dissertation Series, CentER for Economic Research, Tilburg University.
- Martin, J.P., Whitehouse, E. (2008), *Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 66.
- OECD (2003), *Transforming disability to ability, policies to promote work and income security for disabled people*, OECD Book.
- OECD (2010), *Sickness, Disability and Work: Breaking the Barriers. A synthesis of findings across OECD countries*, OECD Book.
- Orcutt, G. (1957), A new type of socio-economic system, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 58, pp. 773-797.
- Prinz, C., Tompson, W. (2009), Sickness and disability benefit programmes: What is driving policy convergence?, *International Social Security Review*, Vol. 62, pp. 41-61.
- Roelofs, G., Van Vuuren, D.J. (2011), The decentralization of Social Assistance and the rise of Disability Insurance enrolment, CPB Discussion Paper No. 185.
- Sonsbeek, J.M. van (2011), *Microsimulation as a Decision Making Tool in Social Security Policy*, het Zijlstra Center, VU University Amsterdam.
- Sonsbeek, J.M. van, Gradus, R.H.J.M. (2006), A Microsimulation Analysis of the 2006 Regime Change in the Dutch Disability Scheme, *Economic Modelling*, Vol. 23, pp. 427-456.
- Sonsbeek, J.M. van, Gradus, R.H.J.M. (2010), De Beleidsmaatregelen voor de WAO gekwantificeerd', *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 95, pp. 586-588.
- Stock, J.H., Wise, D.A. (1990), Pensions, the option value of work and retirement, *Econometrica*, Vol. 58, pp. 1151-80.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005), *Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen*, Memorie van Toelichting, Kamerstukken 30034, No. 3.
- Vos, K. de, Kapteyn, A. (2004), Incentives and Exit Routes to Retirement in the Netherlands, Chapter in J. Gruber and D.A. Wise (Eds.) *Social Security Programs and Retirement around the World: Micro-Estimation*, NBER, pp. 461 - 498.