

Sector : Arbeidsmarkt en welvaartsstaat  
Afdeling/Project : Arbeidsmarkt  
Samensteller(s) : Rob Euwals, Frank van Erp, Paul de Hek, Harry ter Rele  
Nummer : 198  
Datum : 17 april 2008

### Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie

In een aantal landen is of wordt de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd om de toenemende kosten van de vergrijzing te beheersen. In weinig landen is de pensioenleeftijd echter al voor de huidige generatie van ouderen verhoogd. In Duitsland zal de verhoging van de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar stapsgewijs plaatsvinden in de periode 2012-2030, en in het Verenigd Koninkrijk zal de verhoging van 65 naar 68 jaar in de jaren 2026, 2036 en 2046 plaatsvinden. Alleen in de Verenigde Staten is de pensioenleeftijd voor de huidige generatie van ouderen recentelijk verhoogd. In 1983 is een pakket van maatregelen aangenomen dat onder andere voorziet in een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd vanaf 2003.

Het is mogelijk dat het CPB in de toekomst vragen krijgt over de economische effecten van het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd. In een levenscyclus model waarin het tijdstip van uittreding wordt verklaard uit preferenties is het effect van een dergelijk beleid op de uittreedleeftijd gering. Individuen zullen zelf sparen om vervroegde uittreding te financieren. De vraag is of een dergelijke uitkomst realistisch is, en welk effect wel geloofwaardig is indien we deze uitkomst niet realistisch achten.

De literatuur over de arbeidsaanbodeffecten van een verhoging van de pensioenleeftijd bestaat slechts uit een beperkt aantal ex post beleidsevaluaties voor de VS, en daarnaast bestaan er meerdere publicatie met modelmatige ex ante beleidsevaluaties. De laatste studies richten zich dikwijls op het doorrekenen van een *pakket* van maatregelen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Recente studies voor Denemarken en Noorwegen behoren tot de ex ante evaluaties.

Paragraaf 1 staat stil bij de ex post beleidsevaluaties voor de VS. Paragraaf 2 bespreekt de ex ante evaluaties. Paragraaf 3 bespreekt de voorkeuren die mensen zelf in enquêtes aangegeven. Paragraaf 4 bespreekt de inkomenseffecten die worden gevonden in empirische studies naar vervroegde uittreding. Paragraaf 5 vat de resultaten samen.

## 1 Een ex-post beleidsevaluatie

Reeds in 1983 hebben de VS besloten om vanaf het jaar 2003 de pensioengerechtigde leeftijd ieder jaar met twee maanden te verhogen. Het betreft hier het recht op *National Social Security* (NSS). Het beleid was onderdeel van een breder pakket; op de andere onderdelen komen we later terug. Merk op dat in de VS de aanvullende pensioenen zijn gebaseerd op individuele accounts (IRA's en 401(k) spaarplannen). Verder is het functioneel leeftijdsontslag in 1986 afgeschaft, waarbij het al in 1978 was opgeschoven naar leeftijd 70.

Mastrobuoni (2006) is de eerste en zover ons bekend enige empirische ex-post beleidsevaluatie van het ophogen van de pensioengerechtigde leeftijd. De studie gebruikt de Current Population Survey (CPS) 1989-2006 om het pensioneringsgedrag van de cohorten geboren in de jaren 1938, 1939 en 1940 te vergelijken met de voorgaande cohorten. In de VS is er vanaf leeftijd 62 recht op *social security*, waarbij ieder jaar eerder dan 65 met pensioen gaan een actuarieel faire lagere uitkering oplevert. Op basis van de vergelijking, zowel ongecorrigeerd als gecorrigeerd, concludeert de auteur dat de jongere cohorten op latere leeftijd met pensioen zijn gegaan. Een uitstel van de pensioengerechtigde leeftijd met 2 maanden levert een uitstel van pensioen van ongeveer 1 maand op. Dit suggereert een effect van ongeveer 50% voor de groep van personen in de leeftijd van 62 jaar tot de pensioenleeftijd.<sup>2</sup> De interpretatie is echter niet makkelijk omdat er enkele kanttekeningen gemaakt kunnen worden.

- Het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd is niet de enige verandering die recentelijk is ingegaan. Ook de korting op *social security* voor andere arbeidsinkomsten voor personen ouder dan 65 is komen te vervallen. Verder is de premie op uitstel van de aanvraag van *social security*, over de jaren heen verhoogd.<sup>3</sup> Volgens Pingle (2006) en Loughran en Haider (2006) leiden deze herzieningen tot een toename van de participatie van personen ouder dan 65. Het *spill over* effect voor personen jonger dan 65 is niet onderzocht, maar kan wel bestaan.
- De maatregel is in 1983 besloten, en in 1995 begon de *National Social Security Administration* de getroffen generaties per brief te informeren. De eerst getroffen generatie, geboren in 1938, was dus 45 jaar toen tot de maatregel werd besloten. Afhankelijk van moment waarop ze zich

<sup>2</sup> Beschrijvende statistieken uit de *NSS Administration* geven een vergelijkbaar resultaat (Song and Manchester, 2007).

<sup>3</sup> De *Delayed Retirement Credit* betreft een verhoging van de pensioenuitkering als de ingangsdatum uitgesteld wordt. In het begin van de jaren tachtig werd de pensioenuitkering met 1% per jaar verhoogd voor elk jaar dat later dan 65 jaar werd uitgetreden. Inmiddels is de beloning op doorwerken stapsgewijs opgehoogd tot 8%, wat ongeveer actuarieel fair is.

bewust werden van de gevolgen voor hun persoonlijke situatie hadden ze maximaal 20 en minimaal 8 jaar om zich aan te passen. Latere generaties hebben meer tijd gehad.

- De ex-post evaluatie bekijkt alleen de gedragreactie op leeftijd 62 tot 65 jaar. Volgens het levenscyclus model kunnen individuen hun arbeidsaanbod ook op jongere leeftijd aanpassen. De evaluatie zegt dus weinig over het effect op het totale arbeidsaanbod over de levenscyclus.

## 2 Enkele ex-ante beleidsevaluaties

Naast de ex post beleidsevaluatie zijn er ook studies verricht waarin voorspellingen van de gevolgen zijn gemaakt. We beperken ons tot studies waarin het effect van een verschuiving van de pensioengerechtigde leeftijd apart en expliciet gepubliceerd is. Sommige studies, zoals Andersen en Pedersen (2006) en Ministry of Labour and Social Inclusion (2006), beschrijven alleen de verwachte effecten van een totaalpakket van maatregelen waaronder het opschuiven van de pensioengerechtigde leeftijd.<sup>4</sup> Verder zijn de uitkomsten in sommige studies, zoals Ministry of Labour and Social Inclusion (2006) en Van de Coevering cs (2006), gebaseerd op *what if* veronderstellingen over de aanpassingen van het arbeidsaanbod.

Gustman en Steinmeier (1985, verder GS) bespreken lange termijn effecten van aanpassingen in het pensioenstelsel zoals in 1983 aangekondigd. Zij richten zich op de effecten van 1) een verschuiving van de pensioenleeftijd naar 67 jaar, 2) aanpassingen in de *Delayed Retirement Credit* en 3) veranderingen in de inkomenstoets. GS gebruiken een empirisch levensloop model. Het model veronderstelt rationele agenten met 'perfect foresight'. In het model kunnen individuen fulltime en parttime werken. In geval van fulltime werken staat de lengte van de werkweek vast. Bij een parttime baan is het aantal gewerkte uren door individuen zelf te kiezen, maar is het uurloon lager dan bij een fulltime baan. Het veronderstellen van rationele agent met 'perfect foresight' impliceert dat individuen de gevolgen van de beleidswijzigingen over hun leven uitsmeren. In dit concrete geval: langer fulltime werken en/of grotere parttime banen. Voor de empirie wordt gebruik gemaakt van de *Health and Retirement Study*, waarbij alleen witte mannen vanaf leeftijd 60 (die geen zelfstandige zijn) worden geselecteerd.

Op basis van modelsimulaties schatten GS het totaal effect van de drie maatregelen op een stijging van het aantal fulltime werknemers van 65 jaar op bijna 6%<sup>5</sup> en een stijging van het arbeidsaanbod van 65-68 jarigen van 4 tot 6%-punten. Verder smeert de uittreedpiek bij 65 jaar zich uit over de leeftijden 65 jaar en ouder (GS, 1985, blz. 245).<sup>6</sup> De decompositie van het totale effect naar de drie onderdelen van het beleidspakket (GS, 1985, blz. 249) leert dat de

<sup>4</sup> Zie ook aanverwante publicaties zoals Stensnes en Stølen, 2007.

<sup>5</sup> Deze stijging komt gedeeltelijk uit een daling van het aantal uittreedende 65 jarigen en gedeeltelijk een verschuiving van parttime naar fulltime werk.

<sup>6</sup> De studie biedt onvoldoende details om de verandering in de gemiddelde uittreedleeftijd in te schatten.

verschoven pensioenleeftijd de belangrijkste determinant is van de stijging van het aantal werkende 65-jarigen. De *Delayed Retirement Credit* levert de grootste bijdrage aan de groei van het arbeidsaanbod van de leeftijdsgroep 65-68 jaar.

Sinds 1985 hebben GS hun model verder verfijnd. Onder andere door het introduceren van heterogeniteit, zoals verschillen in tijdsvoorkeur tussen individuen. In 2006 hebben GS een vrijwel identieke studie gepresenteerd, maar nu voor gehuwde mannen vanaf leeftijd 60 (die geen zelfstandige zijn). In deze nieuwe studie is ook aandacht voor de effecten van twee andere maatregelen.<sup>7</sup> Kijkend naar de drie maatregelen uit het 1983-pakket worden vergelijkbare resultaten gevonden. De uitgestelde pensioenleeftijd is vooral van belang voor het arbeidsaanbod van de leeftijdscategorie 60-65 jaar. Vooral 64-jarigen stellen hun pensioen nog even uit (2-4%).<sup>8</sup> Met wat extra veronderstellingen hebben wij op basis van de cijfers van GS (2006) een tentatieve berekening gemaakt van het effect op de gemiddelde uittredleeftijd als de pensioenleeftijd met 2 jaar naar 67 jaar verschuift. Met de nodige onzekerheid komen wij op een toename van de gemiddelde uittredleeftijd van circa 2 maanden (een effect van circa 8%).

Fields en Mitchell (1984) onderzoeken de effecten van vier verschillende veranderingen in het pensioenstelsel: verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd (van 65 naar 68), uitstellen van aanpassingen in de kosten van levensonderhoud, verlagen van de uitkering bij vervroegde uittreding, en verhogen van de uitkering bij uitgestelde uittreding. Gebruikmakend van een representatieve steekproef van mannelijke werknemers vanaf leeftijd 59 (die niet ernstig ziek zijn), worden gedragsparameters geschat met behulp van een 'ordered logit' model van uittredingsleeftijden. De parameters worden gebruikt om te bepalen hoe de uittredingsleeftijd reageert op elk van bovenstaande hervormingen. De veranderingen in de hoogte van de uitkering leiden tot de grootste aanpassingen in de gemiddelde uittredingsleeftijd. De stijging in de pensioengerechtigde leeftijd met drie jaar leidt tot een stijging in de gemiddelde uittredingsleeftijd van anderhalve maand (circa 4%). In een soortgelijk onderzoek, met betrekking tot tweeverdieners van oudere leeftijd waarbij de man minimaal 59 en de vrouw minimaal 54 jaar oud is, vindt Mitchell (1987) dat een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd (nu van 65 naar 67) leidt tot stijgingen in de gemiddelde uittredingsleeftijd van ongeveer 2 maanden voor mannen (een effect van circa 8%) en een halve maand voor vrouwen (een effect van circa 2%).

<sup>7</sup> Allereerst wordt nagegaan wat de effecten zijn van de verschuiving van de toegangsleeftijd tot de vervroegde uittreding van 62 naar 64 jaar. Omdat het Amerikaanse stelsel een subsidie op vroegtijdige uittreding bevat leidt het opschuiven van de vervroegde uittredingsleeftijd tot een stijging van het arbeidsaanbod van 62 en 63 jarigen. Ten tweede worden de effecten van een verlaging van de hoogte van de pensioenuitkering met 25% beschreven. Hier komen GS tot een schatting dat tussen de 3 en 5% van de werknemers hun fulltime baan langer aanhouden.

<sup>8</sup> GS (2006, blz. 24) merken op dat meer 62-63 jarigen volledig met pensioen gaan. Zij verklaren dit uit de afnemende opbrengsten van een uitstel van uittreding als de pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar wordt verschoven.

### 3 Voorkeuren van mensen

Naast ex post en ex ante beleidsevaluaties kan mensen natuurlijk ook gevraagd worden hoe zij zullen reageren als de AOW-leeftijd wordt aangepast. Recentelijk heeft De Nederlandsche Bank (DNB, 2008) hierover gepubliceerd op basis van de DNB Household Survey. Brown (2006) geeft verder inzicht in het belang van een “conventional retirement age” voor de beslissing tot uittreding in de Verenigde Staten.

In januari 2008 is een vragenlijst over vroegpensioenering aan werknemers van alle leeftijden uit het panel van het DNB Household Survey voorgelegd. Bijna 70% van de respondenten vulden de vragenlijst volledig in. Op de vraag naar de verwachte pensioenleeftijd als de AOW-leeftijd met 2 jaar zou worden opgeschoven en tegelijkertijd ook de spilleeftijd in de collectieve pensioenregelingen met 2 jaar omhoog zou gaan, werd door 40% geantwoord dat zij hun geplande pensioenleeftijd met minimaal met één jaar maar meestal met twee jaar opwaarts zouden bijstellen.<sup>9</sup> Het betreft daarbij zowel werknemers die tot hun 65-ste willen blijven werken als werknemers die eerder willen stoppen. Op basis van de gegevens zou het gemiddelde verblijf op de arbeidsmarkt met circa 0,8 jaar toenemen bij een verschuiving van 65 naar 67 jaar (een effect van circa 40%).

Brown (2006) onderzoekt de rol van de gebruikelijke uittreedleeftijd (“conventional retirement age”) bij de uittreedbeslissing van individuen als verklaring voor de empirisch vastgestelde pieken rond 62 en 65 jaar. Hiervoor maakt hij gebruik van de antwoorden van werknemers vanaf leeftijd 50 uit de *Health and Retirement Study*. Kijkend over opeenvolgende edities van deze survey (1992, 1998, 2004) geeft circa 35% van de respondenten aan geen gebruikelijke uittreedleeftijd te kennen. Circa 30% van de respondenten beschouwt 65 jaar als de gebruikelijke uittreedleeftijd. De grens van 62 jaar wordt door circa 20% van de respondenten als de gebruikelijke uittreedleeftijd gezien. Het patroon van de gebruikelijke uittreedleeftijd komt sterk overeen met de waargenomen uittreedleeftijden. Brown toetst dit met behulp van een empirische analyse. Brown (2006, blz. 11) concludeert dat kijkend naar de antwoorden van de cohorten geboren in 1942-1947 en 1948-1953 er nauwelijks bewijs is dat de gebruikelijke uittreedleeftijd is veranderd onder invloed van de aanpassingen in de pensioenleeftijd. Hoewel voor deze groep de pensioengerechtigde leeftijd verschoven is naar 66 jaar, beschouwen ook zij de leeftijd van 65 jaar als de gebruikelijke uittreedleeftijd.

<sup>9</sup> In de vraagstelling werd verder gemeld dat de AOW-premie en premies voor tweede pijler pensioenen omlaag zouden gaan en dat men dus zelf in de derde pijler voorzieningen moet treffen om vroegtijdig met pensioen te kunnen gaan.

## 4 Empirische literatuur over vervroegde uittreding

Er is een uitgebreide empirische literatuur over de rol van financiële prikkels bij vervroegde uittreding. Deze studies gebruiken individuele variatie in pensioenrechten om de inkomens- en prijseffecten van vervroegde uittreding te schatten. Dergelijke studies betreffen dus geen ex post beleidsevaluatie van het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd.

Het geschatte inkomenseffect van vervroegde uittreding is over het algemeen laag (Lumsdaine en Mitchell, 1999). Een studie over Nederland vindt een resultaat dat in de literatuur past: voor werkende personen vanaf leeftijd 55 leidt een verlaging van het pensioenvermogen met één jaarsalaris tot een uitstel van vervroegde uittreding van anderhalf tot twee maanden (Euwals, van Vuuren en Wolthoff, 2006).<sup>10</sup> Over de studie Banks, Emmerson en Tetlow (2007) is beweerd dat er wel een groot inkomenseffect wordt gevonden. De orde van grootte van het effect is echter in lijn met de literatuur: voor werkende personen vanaf leeftijd 50 leidt een verlaging van het pensioenvermogen met één jaarsalaris tot uitstel van vervroegde uittreding met ongeveer twee maanden. Deze literatuur vindt dus een inkomenseffect van circa 15%.

## 5 Samenvatting

De literatuur geeft geen eenduidig antwoord op de vraag wat er gebeurt met de participatie als de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd wordt (tabel 5.1). Het effect varieert van klein (5%) tot behoorlijk (40-50%). Omdat bij ieder onderzoek kanttekeningen geplaatst kunnen worden is het niet mogelijk een puntschatting voor het effect te geven.

**Tabel 5.1 Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie <sup>a</sup>**

|                          | Effect | Populatie             | Leeftijd    | Aantal studies | Landen     |
|--------------------------|--------|-----------------------|-------------|----------------|------------|
| Ex-post beleidsevaluatie | 50%    | werkenden             | vanaf 62    | één            | VS         |
| Ex-ante beleidsevaluatie | 5-10%  | varieert <sup>b</sup> | vanaf 60    | meerdere       | VS         |
| Individuele voorkeuren   | 40%    | werknemers            | vanaf 18    | één            | NL         |
| Inkomenseffect           | 10-20% | werkenden             | vanaf 50-60 | meerdere       | VS, UK, NL |

<sup>a</sup> Het gaat hier om het effect van het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd op de gemiddelde uittreedleeftijd. In de Nederlandse situatie betekent dit niet alleen het verhogen van de AOW leeftijd, maar ook het mee opschuiven van het functioneel leeftijdsontslag en de tweede pijler pensioenen (door het inperken van het Witteveen kader).

<sup>b</sup> Gustmann en Steinmeier bestuderen alle mannen die geen zelfstandige zijn, terwijl bijvoorbeeld Mitchell mannelijke werknemers bestudeert.

<sup>10</sup> Bloemen (2006) vindt voor werkende personen vanaf leeftijd 48 een significant effect van vrij vermogen op de kans op vervroegde uittreding maar niet op stoppen met werken. Dit duidt op substitutie tussen de uitreederoutes. Het inkomenseffect is in lijn met de literatuur.

De ex-ante beleidsevaluaties geven een klein effect. De modellen gaan uit van rationele agenten die bij het versoberen van de pensioenrechten meer sparen om zo zelf vervroegde uittreding te financieren. De empirische studies over het inkomenseffect geven alleen het pure effect van het inperken van het pensioenvermogen door het later laten ingaan van het pensioen. De studies houden geen rekening met mogelijke maatschappelijke normen waarbij het gedrag beïnvloedt wordt door het bestaan van een pensioengerechtigde leeftijd. De ex-post beleidsevaluatie voor de VS vindt een relatief aanzienlijk effect. Deze heeft echter betrekking op werkenden vanaf leeftijd 62. Verder zijn de institutionele verschillen tussen de twee landen groot zodat het resultaat voor de VS niet zomaar overgenomen kan worden voor Nederland. De Nederlandse studie naar voorkeuren van werknemers vanaf leeftijd 18 vindt een groot effect van 40%. Alles overziend is het moeilijk om een puntschatting te geven van het effect.

## Literatuur

Andersen, T.N. and L.H. Pedersen, 2006, Financial Restraints in a mature welfare state - the case of Denmark, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22(3), pp. 313-329.

Banks, J., C. Emmerson en G. Tetlow, 2007, Healthy retirement or unhealthy inactivity: how important are financial incentives in explaining retirement, mimeo, IFS London.

Bloemen, H., 2006, The impact of wealth on job exit rates of elderly workers in the Netherlands, Netspar Discussion Paper 2006-007.

Brown, C., 2006, The role of conventional retirement age in retirement decisions, Michigan Retirement Research Center, Working Paper WP 2006-120.

Coeverying, C. van de, D. Foster, P. Haunit, C. Kennedy, S. Meagher and J. van den Berg, 2006, Estimating economic and social welfare impacts of pension reform, Department for Work and Pensions, Pensions Technical Paper.

De Nederlandsche Bank, 2008, Vroegpensioen, de levensloopregeling en het vermogen van Nederlandse huishoudens, DNB kwartaalbericht, maart 2008, pp. 33- 37.

Euwals, R., D. van Vuuren, R. Wolthoff, 2006, Early Retirement Behaviour in the Netherlands: Evidence from a Policy Reform, CPB Discussion Paper 52

Fields, G.S. and O.S. Mitchell, 1984, The effects of Social Security reforms on retirement ages and retirement incomes, *Journal of Public Economics*, vol. 25(1-2), pp 143-159.

Gustman, A.L. and T.L. Steinmeier, 1985, The 1983 Social Security Reforms and Labor Supply Adjustments of Older Individuals in the Long Run, *Journal of Labor Economics*, Vol. 3(2), pp. 237-253.

Gustman, A.L. and T. Steinmeier, 2006, Social Security and Retirement Dynamics, Michigan Retirement Research Center, Working Paper 2006-121.

Loughran, D.S. en S. Haider, 2007, Do Elderly Men Respond to Taxes on Earnings: Evidence from the Social Security Retirement Earnings Test, RAND Working Paper WR-223-1.

Lumsdaine R. L.en O.S. Mitchell, 1999, New developments in the economic analysis of retirement”. In: O.C. Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, pp. 3261-3307, Elsevier Science.

Mastrobuoni, G., 2006, Labor Supply Effects of the Recent Social Security Benefits Cuts: Empirical Estimates Using Cohort Discontinuities, CEPS Working Paper 136.

Ministry of Labour and Social Inclusion, 2006, Earning and drawing old age pension from the National Insurance Scheme: a sustainable pension system with a good social profile, Report 5 to the Storting (2006-2007).

Mitchell, O.S., 1991, Social Security reforms and Poverty among older dual-earner couples, *Journal of Population Economics*, Vol. 4(4), pp 281-93.

Pingle, J.F., 2006, Social Security's Delayed Retirement Credit and the Labor Force Supply of Older Men, Federal Reserve Board, Divisions of Research & Statistics and Monetary Affairs, Finance and Economics Discussion Series, No. 2006-37.

Song, J. en J. Manchester, 2007, Have People Delayed Claiming Retirement Benefits ? Responses to Changes in Social Security Rules, *Social Security Bulletin*, Vol. 67 (2) pp. 1-23.

Stensnes, K. en N.M. Stølen, 2007, Pension Reform in Norway: Microsimulating effects on government expenditures, labour supply incentives and benefit distribution, Statistics Norway, Research Department, Discussion Paper 524.