

CPB Memorandum



Sector : S1
Afdeling/Project : Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat
Samensteller(s) : Rob Euwals, Daniël van Vuuren en Ronald Wolthoff
Nummer : 101
Datum : 8 november 2004

Prepensioen en arbeidsparticipatie ouderen

Dit onderzoek laat zien dat de overgang van VUT naar prepensioen een belangrijk effect sorteert op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De omvang van het effect zal waarschijnlijk verder toenemen als de uittredingsregeling volledig actuarieel fair wordt.

1 Inleiding

De arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland was laag, en behalve werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen spelen vervroegde uittredingsregelingen hierbij een belangrijke rol. De introductie van de VUT-regelingen in de jaren zeventig maakte pensionering vóór de officiële pensioneringsleeftijd van 65 mogelijk. De omslaggefinancierde VUT-regelingen dreigden door de vergrijzing echter een te grote last te worden voor de toekomstige generaties, doordat deze met minder werkenden de VUT-premies voor meer vutters zouden moeten gaan betalen.¹ Mede om deze reden hebben de sociale partners in de jaren negentig van de vorige eeuw afgesproken om de VUT-regelingen te vervangen door kapitaalgedekte prepensioenregelingen, zodat toekomstige generaties voor het eigen vervroegd pensioen sparen. Tegelijkertijd werd besloten om het vervroegd pensioen actuarieel om te rekenen, zodat een jaar langer doorwerken in een hogere uitkering resulteert. Tevens werd besloten om het ambitieniveau van het vervroegde pensioen te verlagen en de spilleeftijd te verhogen. De precieze voorwaarden van de prepensioenregelingen worden bepaald door afspraken tussen de sociale partners en verschillen per bedrijfstak.

Om te voorkomen dat oudere werknemers die nooit de kans hebben gehad om te sparen voor hun prepensioen allemaal tot leeftijd 65 zouden moeten doorwerken, werden er overgangsregelingen gecreëerd. Deze verschillen ook per bedrijfstak. Belangrijk voor deze studie is dat deze overgangsregelingen ook verschillen naar ingangsdatum.

In dit artikel onderzoeken we het effect van de overgang van VUT naar prepensioen op het uittredingsgedrag van oudere werknemers. We gebruiken de variatie in de overgangsdata om oudere werknemers met overgangsregelingen te vergelijken met werknemers die nog geen gebruik kunnen maken van een overgangsregeling. Als databron gebruiken we het Inkomens Panel Onderzoek (IPO) 1989-2000 van het CBS. Deze databron bevat voldoende waarnemingen van oudere werknemers om een empirische analyse van uittredingsgedrag uit te voeren.

Overgangsregelingen

Het eerste pensioenfonds dat startte met de overgang van VUT naar prepensioen was het ABP, en de ingangsdatum was 1 april 1997. Omdat het een grote groep werknemers betreft, is deze overgang geschikt om te gebruiken voor de huidige empirische analyse. Om een indruk te krijgen van de financiële gevolgen van vervroegd pensioen onder verschillende regimes laat Tabel 1.1 de uitkeringshoogte voor overheidswerknemers zien voor verschillende cohorten en uittredingsleeftijden.

¹ Vanuit het oogpunt van de overheidsfinanciën is het bovendien gewenst om een brede belastingbasis te houden via een hogere arbeidsparticipatie van onder meer ouderen.

Tabel 1.1 Uitkeringshoogte VUT en prepensioen ABP (overheid^a) naar cohort en uitredingsleeftijd

Geboortedatum	VUT		Overgangsregelingen		Prepensioen ^b		
	< 1 apr'97	apr'97 - dec'02	< 1 apr. '42	apr'42 - mrt'47	< 1 apr'42	apr'42 - mrt'47	≥ 1 apr'47
55	0%	27%	25%	25%	27%	25%	18%
56	0%	30%	28%	28%	30%	28%	21%
57	0%	35%	32%	32%	35%	32%	24%
58	0%	40%	38%	38%	40%	38%	28%
59	0%	48%	45%	45%	48%	45%	33%
60	80%	59%	55%	55%	59%	55%	40%
61	80%	75%	70%	70%	75%	70%	51%
62	80%	75%	70%	70%	100%	93%	70%
63	80%	75%	70%	70%	100%	100%	100%
64	80%	75%	70%	70%	100%	100%	100%

^a Het ABP verzorgt ook de pensioenregelingen in het onderwijs en van nutsbedrijven, maar deze kennen andere voorwaarden.

^b Het prepensioen kan maximaal 100% bedragen, het meerdere wordt overgeheveld naar het ouderdomspensioen.

Tot 1 april 1997 gold voor de deelnemers van het ABP een VUT-regeling. Pensionering op leeftijd 60 of hoger resulteerde in een uitkering die gelijk was aan 80% van het laatstverdiende loon. Wanneer men met pensioen ging vóór leeftijd 60 ontving men geen uitkering. Op 1 april 1997 introduceerde ABP een prepensioenregeling. De spilleeftijd werd verhoogd van 60 naar 62 jaar en het ambitieniveau werd 70% in plaats van 80% (laatste kolom). Tegelijkertijd werd voor de oudere werknemers een overgangsregeling geïntroduceerd. Zij konden op leeftijd 61 met pensioen met, afhankelijk van het geboortjaar, 75% respectievelijk 70% van het laatstverdiende loon. In de overgangs- en prepensioenregeling is het ook mogelijk om vóór de spilleeftijd met pensioen te gaan, met actuariële omrekening. Sinds 2003 vindt er ook actuariële omrekening plaats wanneer een deelnemer van ABP blijft werken tot na zijn 61^e verjaardag.

In deze studie staan de gevolgen van de overgangregeling die tot 1 januari 2003 gold centraal. We vergelijken het uitredingsgedrag van ABP deelnemers voor en na de ingang van de overgangsregeling. Omdat veranderingen in het uitredingsgedrag het gevolg kunnen zijn van veranderende economische omstandigheden hebben we werknemers van enkele andere pensioenfondsen nodig als controlegroep. Bij de keuze van deze pensioenfondsen waren de mogelijkheid tot identificatie van het pensioenfonds op basis van het bedrijfstaknummer én de toegankelijkheid van gegevens over de overgangsregelingen belangrijke criteria. Bij de gekozen pensioenfondsen in de controlegroep ging de overgangsregeling later in, en bij de meeste is de overgang zodanig dat de VUT in de eerste jaren in stand bleef. Een compleet overzicht van de regelingen is te vinden in Wolthoff (2004) en Euwals, van Vuuren en Wolthoff (2005).

Inkomens- en looneffecten

Bij de overgang van VUT naar prepensioen bij het ABP veranderen er meerdere dingen tegelijkertijd. Ten eerste wordt de 'virtuele rijkdom' van werknemers gereduceerd. Onder de oude VUT regeling kreeg een overheidswerknemer die met 60 met vervroegd pensioen ging vijf keer 80% uitgekeerd, terwijl onder de overgangsregeling een werknemer geboren tussen april 1942 en maart 1947 nog maar vijf keer 55% kreeg uitgekeerd. Dit verlies aan 'vervroegd pensioen vermogen' genereert een inkomenseffect. De werknemer heeft minder middelen tot zijn beschikking staan om vrije tijd mee te 'kopen', en zou dus kunnen besluiten om langer door te werken.

Een andere belangrijke verandering is dat langer doorwerken loont bij de prepensioen- en overgangsregelingen. Een jaar langer doorwerken resulteert in een hogere uitkering. De beloning voor langer werken genereert een looneffect: de werknemer ervaart een hogere loonvoet. Bij de VUT was geen sprake van een actuariële omrekening naar uittredingsleeftijd, zodat een jaar langer doorwerken alleen maar een verlies aan rechten impliceerde. Berekeningen tonen aan dat de impliciete belastingvoet op het loon bij doorwerken tussen de 70 en 100% ligt (Kapteyn en de Vos, 1999; Lindeboom, 1999). Een jaar langer doorwerken was in financieel opzicht dus weinig attractief.

Praktisch alle empirische studies laten zien dat het looneffect veel belangrijker is dan het inkomenseffect (Lumsdaine en Mitchell, 1999). Het laatste effect ligt in de regel dicht bij nul, wat suggereert dat oudere werknemers eerder de neiging hebben om gebruik te maken van alternatieve vermogensbronnen, of dat zij zuiniger gaan leven. Een lager vermogen lijkt nauwelijks te leiden tot een hogere arbeidsparticipatie. Eén van de meest recente studies voor de Verenigde Staten vindt dat een afname van het prepensioenvermogen met \$10.000 tot een verhoging van de arbeidsparticipatie leidt met minder dan 1% (Chan en Stevens, 2003). Veel andere studies vinden zelfs geen significant effect (Krueger en Pischke, 1992; Samwick, 1998; Coile en Gruber, 2000). Ook een recente studie voor Duitsland vindt slechts een klein inkomenseffect (Berkel en Börsch-Supan, 2003). Chan en Stevens vinden een looneffect dat ruim drie maal zo sterk is als het inkomenseffect. Andere studies vinden zonder uitzondering eveneens een significant looneffect, dat in de regel zelfs relatief nog sterker is dan in de studie van Chan en Stevens.

Inkomens Panel Onderzoek

Het Inkomens Panel Onderzoek (IPO) van het CBS is gebaseerd op administratieve gegevens van de Belastingdienst. Voor elk jaar zijn gegevens beschikbaar voor dezelfde groep van ongeveer 75.000 individuen. Een sterk punt van de data is dat administratieve gegevens betrouwbaar zijn in vergelijking met gegevens verkregen uit enquêtes. Een zwak punt is dat we de arbeidsgeschiedenis van de individuen niet kennen, en daarmee dus ook niet hun (vroeg-) pensioenrechten.

We selecteren individuen die 55 jaar oud werden in de steekproefperiode van het IPO, 1989–2000, en koppelen de gegevens van de pensioenregelingen en de individuen aan de hand van het bedrijfstaknummer. Het resulterende databestand bevat 2918 individuen. Daarvan zijn er 1960 aangesloten bij het ABP, 442 bij PGGM, en 516 bij 5 kleinere pensioenfondsen waaronder die van KPN en TPG.

Empirische analyse

In ons model is de conditionele uittredingskans (of *retirement hazard*) gespecificeerd als een functie van iemands leeftijd² en van enkele huishoudens- en financiële variabelen zoals het hebben van een partner en het bezitten van een huis. Om te corrigeren voor sectorspecifieke en conjuncturele effecten nemen we dummyvariabelen op voor respectievelijk het pensioenfonds waartoe iemand behoort en voor het jaar van waarneming. Een interactieterm tussen tijd (vanaf 1997) en pensioenfonds (ABP) ‘meet’ vervolgens het effect van de introductie van de overgangsregeling bij ABP. Deze interactieterm wordt overigens nog in twee delen ‘geknipt’ om twee effecten apart van elkaar te kunnen schatten. In Figuur 1 wordt dit schematisch weergegeven. De gestippelde lijn geeft de conditionele uittredingskans weer bij een ‘neutraal’ schema dat geen financiële prikkels heeft om op specifieke leeftijden uit te treden. Te denken valt aan zuivere prepensioenregelingen die actuariael neutraal worden omgerekend. Het eerste effect (VUT 0) geeft weer in hoeverre de VUT-regelingen een prikkel tot langer doorwerken tot aan de spilleeftijd impliceren, terwijl het tweede effect (VUT 1) weergeeft in hoeverre doorwerken na de spilleeftijd wordt ontmoedigd in de VUT-regelingen.³ Voor het eerste effect vinden we geen significante waarde, terwijl het tweede effect juist groot is en bovendien significant groter dan nul. Omdat de geschatte parameterwaarden zelf niet erg informatief zijn, presenteren we de schattingsresultaten via de gesimuleerde (onconditionele) uittredingskansen in figuur 2.

Duidelijk zichtbaar is dat er nauwelijks verschil bestaat tussen de uittredingskansen onder VUT en prepensioen vóór de VUT-gerechtigde leeftijd. Belangrijke redenen hiervoor zijn de zgn. 40-jarenregeling en ook aanvullende regelingen zoals de DOP voor onderwijzers.⁴ In de VUT is uittreedleeftijd 60 veel populairder dan in de overgangsregeling, terwijl vanaf leeftijd 62 er weer weinig verschil valt waar te nemen tussen de regelingen omdat langer doorwerken wordt ontmoedigd in beide regelingen.

² Leeftijd is opgenomen in de vorm van dummyvariabelen, wat hier equivalent is met het zgn. ‘proportional hazard model’ met een niet-parametrische baseline hazard.

³ Merk overigens op dat in het onderhavige geval zowel bij VUT- als overgangsregeling geen actuariële omrekening plaatsvindt vanaf leeftijd 62. Dit betekent dat de twee grafieken vanaf deze leeftijd parallel lopen, ofwel “VUT 1 = 0”. Hier is in de schattingen rekening mee gehouden.

⁴ Zie ook Soede en Bijkerk (2002).

De gemiddelde uittredingsleeftijden⁵ voor VUT- en overgangsregelingen zijn volgens de simulaties 60,7 en 61,4 jaar. De introductie van de overgangsregeling bij het ABP heeft er dus toe geleid dat mensen gemiddeld genomen 0,7 jaar (ofwel ongeveer 8 maanden) langer zijn blijven werken. Met het model kunnen we ook simuleren wat er gebeurt als er ook na leeftijd 61 actuariael neutraal wordt omgerekend. Het loont dan om eveneens na leeftijd 61 door te werken. De simulatie wijst uit dat de stijging van de gemiddelde uittredingsleeftijd verder toeneemt naar 1,9 jaar (ofwel ongeveer 22 maanden). Merk echter op dat dit een ruwe indicatie geeft, omdat de dummyvariabele die gebruikt wordt bij de simulatie niet alleen slaat op de actuariale omrekening, maar ook op de verlaging van het uitkeringsniveau en verhoging van de spilleeftijd.

Conclusie

De overgang van VUT naar prepensioen betekent dat belangrijke prikkels worden weggenomen die vervroegde uittreding aanmoedigen. Een actuariael neutrale omrekening van de prepensioenaanspraken leidt er immers toe dat langer doorwerken loont, terwijl daar onder de VUT-regelingen nauwelijks sprake van was. De introductie van de actuariële omrekening, de verhoging van de spilleeftijd, en de verlaging van het ambitieniveau in 1997 hebben ertoe geleid dat oudere werknemers in dienst van de overheid gemiddeld gesproken 8 maanden langer doorwerken.

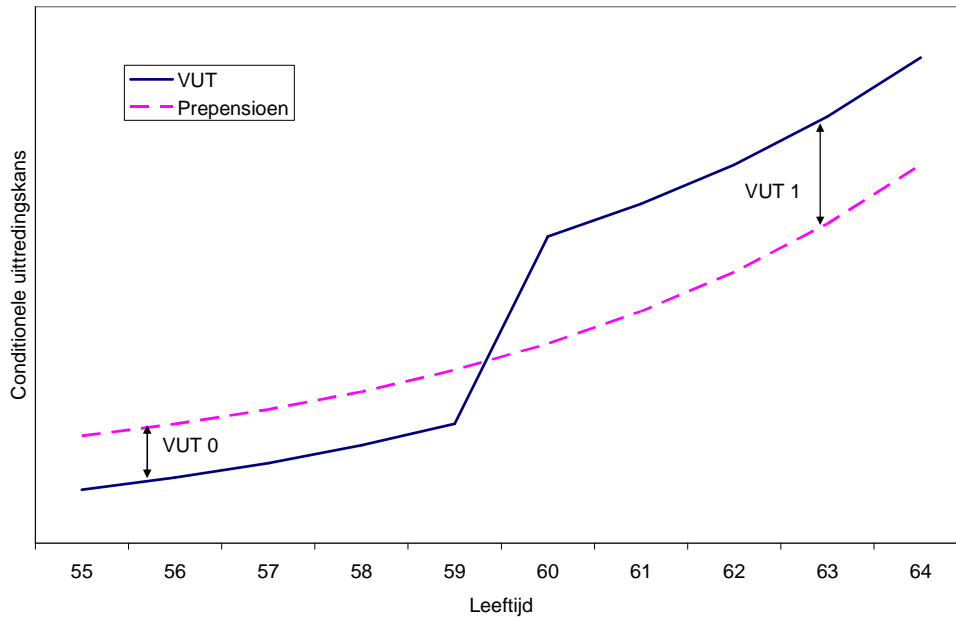
Ons model geeft niet aan in hoeverre de verhoging van de uittredingsleeftijd een gevolg is van een inkomens- of een looneffect. Empirische studies over uittredingsgedrag in andere landen laten echter zien dat het looneffect belangrijker is dan het inkomenseffect. Het is dus aannemelijk dat de waargenomen toename in de arbeidsparticipatie voor een belangrijk deel het gevolg is van de actuariële omrekeningen in de overgangsregelingen van het ABP. De conclusie luidt dan ook dat de overgang van VUT naar prepensioen een sterke impuls geeft voor de verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen, en dat de zuivere prepensioenschema's (waarbij doorwerken na leeftijd 61 loont) in de toekomst een nog sterker effect zullen hebben.

⁵ Merk op dat deze cijfers gebaseerd zijn op de steekproef. De gerapporteerde gemiddelden hoeven daarom niet per overeen te komen met de landelijke gemiddelden.

Literatuur

- B. Berkel en A. Börsch-Supan, 2003, *Pension reform in Germany: the impact on retirement decisions*. NBER Working Paper, no. 9913.
- S. Chan en A. Stevens, 2003, *What you don't know can't help you: pension knowledge and retirement decision making*. NBER Working Paper, no. 10185.
- C. Coile en J. Gruber, 2000, *Social security and retirement*. NBER Working Paper, no. 7830.
- R. Euwals, D. van Vuuren en R. Wolthoff, 2005, Early retirement reform in the Netherlands: a policy evaluation. CPB Discussion Paper, *nog te verschijnen*.
- A. Kapteyn en K. de Vos, 1999, Social Security and Retirement in the Netherlands. In: J. Gruber and D. Wise (eds.), *Social Security and retirement around the world*, pp. 269-304. Chicago University Press.
- A. Krueger en J. Pischke, 1992, The effect of Social Security on labor supply: a cohort analysis of the Notch generation. *Journal of Labor Economics*, 10, pp. 412-437.
- M. Lindeboom, 1999, *Het arbeidsmarktgedrag van oudere werknemers*. Inaugurele rede, Vrije Universiteit Amsterdam.
- R. Lumsdaine en O. Mitchell, 1999, New developments in the economic analysis of retirement. In: O. Ashenfelter en D. Card, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3. Elsevier Science.
- A. Samwick, 1998, New evidence on pensions, Social Security, and the timing of retirement. *Journal of Public Economics*, 70, 207-236;
- A. Soede en W. Bijkerk, 2002, *De VUT voorbij?* Breukelen: Nyfer.
- R. Wolthoff, 2004, *Retirement behaviour in the Netherlands*. Afstudeerscriptie, Universiteit van Amsterdam.

Figuur 1.1 Theoretische uittredingseffecten VUT tegenover prepensioen



Figuur 1.2 Gesimuleerde onconditionele uittredingskansen

