

*Te verschijnen:* T. Atav, E.L.W. Jongen en S. Rabaté, 'De hogere AOW-leeftijd levert de overheid ook netto flink wat op', *Economisch Statistische Berichten*

## **Het verhogen van de AOW-leeftijd levert de overheid netto niet veel minder op dan bruto**

Tilbe Atav  
Masterstudent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Egbert Jongen  
Programmaleider bij het Centraal Planbureau  
Universitair hoofddocent Universiteit Leiden

Simone Rabaté  
Wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau

Dit onderzoek is mede gefinancierd door Instituut Gak.

Tussen 2013 en 2017 is de AOW-leeftijd stapsgewijs verhoogd van 65 jaar naar 65 jaar en 9 maanden. Een verschil-in-verschillen analyse laat de gevolgen op de arbeidsparticipatie en op de overheidsfinanciën zien.

### **In het kort:**

- Het aandeel gepensioneerde personen tussen de oude en de nieuwe AOW-leeftijd daalt met ruim 50 procentpunt.
- Eén derde van hen blijft langer werken, iets meer dan één derde blijft langer in een uitkering en iets minder dan één derde heeft langer geen eigen inkomen.
- De netto besparing is niet veel lager dan de bruto besparing, omdat de extra belastingopbrengsten van werkenden grotendeels opwegen tegen de extra uitkeringslasten.

Om de houdbaarheid van het pensioenstelsel te verbeteren wordt de AOW-leeftijd sinds 2013 stapsgewijs verhoogd. Maar in welke mate levert een hogere AOW-leeftijd de overheid inderdaad geld op? Belangrijke factoren bij deze vraag zijn het effect op de werkgelegenheid en het gebruik van uitkeringen voor onder andere arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

We bepalen deze effecten met behulp van een verschil-in-verschillen analyse. Daarbij vergelijken we de leeftijdsprofielen van werk en gebruik van sociale zekerheid rond de AOW-leeftijd van personen met een hogere AOW-leeftijd (de behandelgroep) met personen met een lagere AOW-leeftijd (de controlegroep). Dankzij de verschil-in-verschillen analyse kunnen we het beleidseffect onderscheiden van cohort-effecten (ouderen die later zijn geboren werken ook in de jaren voor de AOW-leeftijd meer dan ouderen die eerder zijn geboren), tijdseffecten (zoals de conjunctuur) en samenstellingseffecten (zoals het aandeel personen met een migratieachtergrond). Het onderzoek bouwt voort op De Vos et al. (2018), die kijken naar het effect op de arbeidsparticipatie, en kijkt ook naar het effect op het gebruik van sociale zekerheid en het effect op de overheidsfinanciën. We maken daarbij gebruik van meer recente en integrale administratieve data, zie Atav et al. (2019).

## Hervorming

In 2011 werd aangekondigd dat de AOW-leeftijd vanaf 2013 jaarlijks met enkele maanden zou stijgen. De geboortedatum bepaalt daarbij welke AOW-leeftijd van toepassing is. Tabel 1 geeft de AOW-leeftijd voor de verschillende geboortecohorten in onze dataset na de aanvullende hervorming van 2012. De hervorming van 2019 heeft geen effect op de deelnemers in het onderzoek omdat zij toen al gepensioneerd waren, en is daarom niet in Tabel 1 meegenomen.

**Tabel 1: AOW-leeftijd geselecteerde geboortecohorten**

Cohort	AOW-leeftijd
Vóór 01-01-1948	65 jaar
Na 31-12-1947 en vóór 01-12-1948	65 jaar en 1 maand
Na 30-11-1948 en vóór 01-11-1949	65 jaar en 2 maanden
Na 31-10-1949 en vóór 01-10-1950	65 jaar en 3 maanden
Na 30-09-1950 en vóór 01-07-1951	65 jaar en 6 maanden
Na 30-06-1951 en vóór 01-04-1952	65 jaar en 9 maanden

## Data

We beperken de analyse tot personen geboren tussen januari 1950 en april 1952. Personen geboren voor 1 januari 1950 zijn niet goed vergelijkbaar met personen die daarna zijn geboren, omdat personen geboren voor 1950 de mogelijkheid hadden via vervroegde uittrekingsregelingen eerder te stoppen met werken (Atav et al., 2019). In 2006 zijn deze regelingen afgeschaft, met een overgangsregeling voor personen die vóór 1950 zijn geboren.

We gebruiken administratieve data over de periode 1999-2017 van ongeveer 375 duizend individuen. De uitkomstvariabelen worden bepaald aan de hand van data over maandelijks inkomen uit verschillende bronnen. Personen met als voornaamste inkomensbron loon of winst worden gerekend tot de werkenden, personen met als voornaamste inkomensbron pensioeninkomen worden gerekend tot gepensioneerd et cetera. De controlevariabelen zijn geslacht, migratieachtergrond, positie in het huishouden en sector (allen gemeten voor de oude AOW-leeftijd). Deze data zijn beschikbaar via *remote access* bij het CBS.

## Methode

Het effect van de hervorming wordt geschat met een verschil-in verschillen analyse. We gebruiken de specificatie van Staubli en Zweimüller (2013), zie ook Atav et al. (2019). We vergelijken de uitkomsten, bijvoorbeeld de kans dat iemand werkt, naar leeftijd voor personen met verschillende AOW-leeftijden. De controlegroep bestaat uit personen met een AOW-leeftijd van 65 jaar en 3 maanden. De behandelgroep bestaat uit personen met een AOW-leeftijd van 65 jaar en 6 maanden of 65 jaar en 9 maanden. De leeftijden voor de AOW-leeftijd van de controlegroep gebruiken we om het zogenaamde cohort-effect te schatten, het constante verschil in de uitkomsten tussen de controlegroep en de respectievelijke behandelgroep dat ook zonder AOW-leeftijdsverhoging zou bestaan (jongere geboortecohorten zijn bijvoorbeeld beter opgeleid, wat leidt tot een hogere kans op werk ongeacht de leeftijd). Dit is het eerste verschil van de verschil-in-verschillen analyse. De maanden tussen de AOW-leeftijd van de controlegroep en de AOW-leeftijd van de verschillende

behandelgroepen gebruiken we om het effect van de hervorming te schatten. Dit is het tweede verschil in de verschil-in-verschillen analyse.

Voor de gehele periode corrigeren we verder voor verschillen in de uitkomsten door verschillen in demografische kenmerken tussen verschillende geboortecohorten en voor het effect van de conjunctuur. We schatten het effect in aparte regressies met dummy-variabelen voor gepensioneerd, werkend, in de WW, arbeidsongeschikt, in de bijstand, in een andere uitkering en zonder inkomen. Daarnaast schatten we met dezelfde vergelijking ook het effect op het gemiddelde maandinkomen uit de verschillende inkomensbronnen.

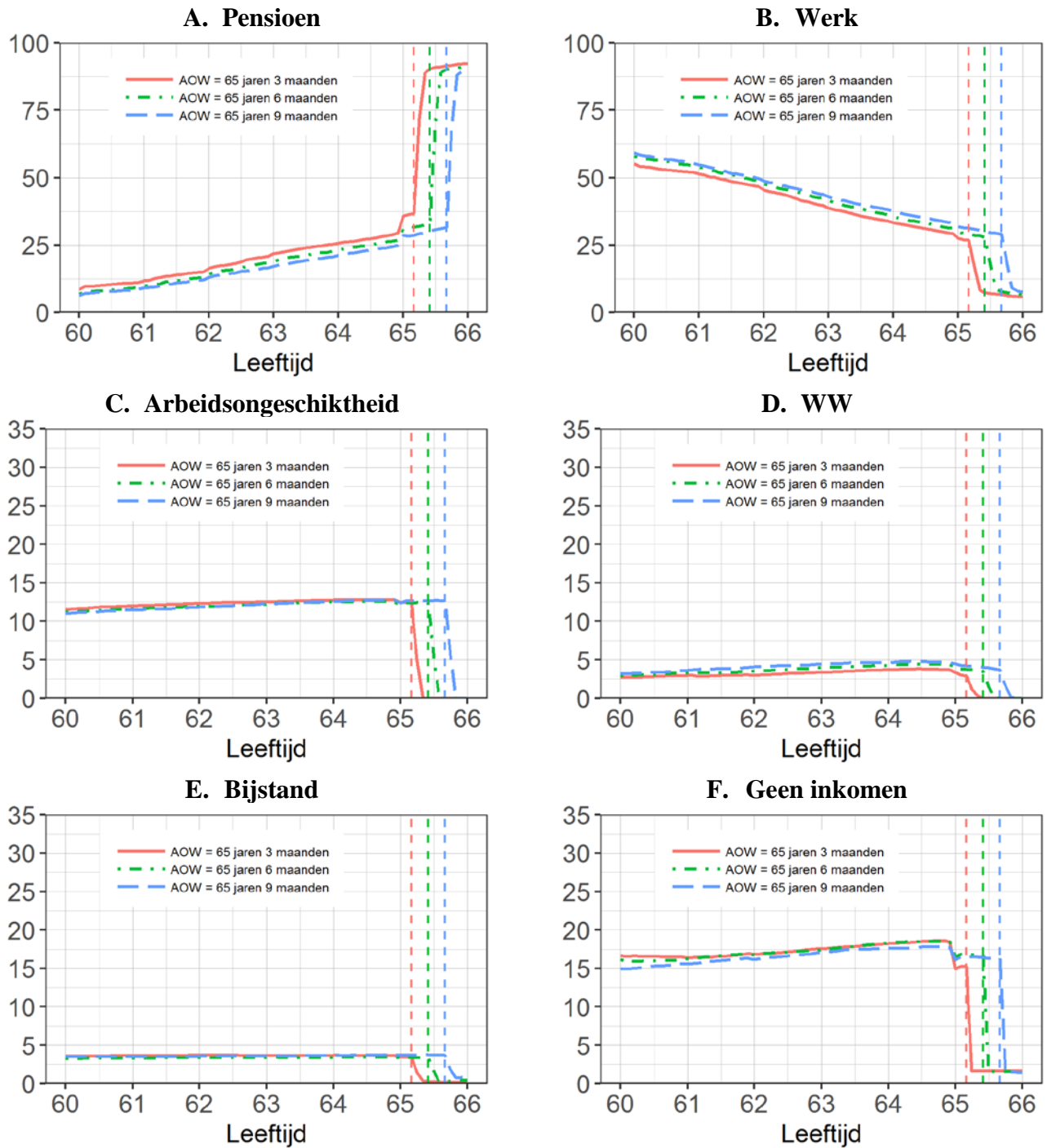
Een cruciale aanname bij de verschil-in-verschillen methode is dat de verschillen in de uitkomsten van de verschillende geboortecohorten constant zijn over de verschillende leeftijden in afwezigheid van de hervorming. Een placebo-analyse in Atav et al. (2019) ondersteund deze aanname. We schatten zogenaamde *treatment* dummies in de maanden voor de oude AOW-leeftijd. De coëfficiënten van deze dummies zijn klein en niet statistisch significant verschillend van nul, wat betekent dat we niet kunnen verwerpen dat bijvoorbeeld het aandeel werkenden van de verschillende cohorten parallel loopt tot de oude AOW-leeftijd.

### **Effect op aandeel personen in werk en sociale zekerheid**

Figuur 1 geeft voor alle uitkomsten het verloop weer voor de leeftijden 60-66 jaar voor de drie groepen met verschillende AOW-leeftijden. Personen lijken simpelweg langer in de ‘toestand’ te blijven op de arbeidsmarkt die zij hadden bij de oude AOW-leeftijd. Het aandeel gepensioneerden daalt sterk voorbij de AOW-leeftijd van de controlegroep (de doorgetrokken lijn). Het aandeel werkenden stijgt voorbij de AOW-leeftijd van de controlegroep, evenals het aandeel personen in verschillende vormen van sociale zekerheid en het aandeel personen zonder eigen inkomen (deze groep bevat niet-werkende partners en renteniers).

Tabel 2 geeft de regressie resultaten van de verschil-in-verschillen-analyse weer. De coëfficiënten geeft het effect van de hervorming op de kans dat iemand in een bepaalde toestand verkeert, tussen de AOW-leeftijd van de controlegroep en de AOW-leeftijd van de behandelgroep. Alle coëfficiënten zijn statistisch significant verschillend van nul. De coëfficiënten sporen met de ‘sprongen’ in de aandelen in Figuur 1. Het aandeel dat gepensioneerd is in de maanden tussen de oude en de nieuwe AOW-leeftijd daalt met ruim 50 procentpunt. De arbeidsparticipatie stijgt met 16 procentpunt, bijna één derde van de daling in het aandeel gepensioneerden. Het aandeel personen in de WW, met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, in de bijstand of met een andere uitkering stijgt in totaal met 20 procentpunt, meer dan één derde van de daling in het aandeel gepensioneerden. Ten slotte stijgt ook het aandeel dat geen inkomen heeft. Het gaat hierbij om een stijging van ruim 15 procentpunt.

**Figuur 1 Aandeel personen naar voornaamste inkomensbron: geboortecohorten met verschillende AOW-leeftijden**



**Tabel 2: Effect op aandelen op de arbeidsmarkt voor de nieuwe AOW-leeftijd**

	(1) Pensioen	(2) Werk	(3) WW	(4) Arbeids- ongeschiktheid	(5) Bijstand	(6) Overige uitkering	(7) Geen inkomen
<b>Treatment effect</b>	-51.34***	16.24** *	2.582***	11.57***	2.383***	3.180***	15.38***

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001. Observaties: 19.975.673 (personen x leeftijden).

**Tabel 3: Effect op maandinkomen uit verschillende bronnen voor de nieuwe AOW-leeftijd**

	(1) AOW	(2) Werk	(3) WW	(4) Arbeids- ongeschiktheid	(5) Bijstand	(6) Overige uitkering
<b>Treatment effect</b>	-713.4***	438.8***	63.79***	226.5***	18.44***	25.51***

\* p < 0,05, \*\* p < 0,01, \*\*\* p < 0,001. Observaties: 19.975.673 (personen x leeftijden).

### Effect op de overheidsfinanciën

Om de effecten voor de overheidsfinanciën te bepalen kijken we naar het effect op het inkomen uit verschillende inkomensbronnen per maand per persoon. Als een persoon een bepaald inkomen niet ontvangt is dat nul. Tabel 3 geeft de regressieresultaten. De uitgaven aan AOW-uitkeringen dalen met 713 euro per maand per persoon. De uitkeringslasten voor de WW, arbeidsongeschiktheid, bijstand en overige uitkeringen stijgen in totaal met (63,79+226,5+18,44+25,51=) 334 euro per maand per persoon. Dit betekent een weglek van 47 procent van de besparing aan AOW-uitkeringen naar andere sociale uitkeringen. Daar staat echter tegenover dat de overheid extra belastinginkomsten ontvangt. Het arbeidsinkomen stijgt met 439 euro per maand per persoon. Bij een marginale belastingvoet van 45 procent over dit extra inkomen stijgen de belastingopbrengsten met 197 euro of 28 procent van de besparing aan AOW-uitkeringen. Uiteindelijk is de besparing voor de overheid met in- en uitverdieneffecten 81 procent van de directe besparing aan AOW-uitkeringen. Bij deze berekening zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen, zo is de marginale belastingvoet een benadering en negeren we de belastingen en premies over de bruto uitkeringen. Bovendien kunnen de effecten ook behoorlijk verschillen tussen subgroepen (zie ook Atav et al., 2019). Desondanks kunnen we concluderen dat ook nadat we rekening houden met in- en uitverdieneffecten er sprake is van een aanzienlijke besparing voor de overheid bij het verhogen van de AOW-leeftijd.

### Conclusie

Uit de analyse blijkt dat personen in reactie op de verhoging van de AOW-leeftijd later met pensioen gaan: in de maanden tussen de oude en de nieuwe AOW-leeftijd is het aandeel gepensioneerden ruim 50 procentpunt lager. Zowel de arbeidsparticipatie als het gebruik van de sociale zekerheid stijgt, waarbij personen grotendeels blijven in de toestand op de arbeidsmarkt die zij hadden op de oude AOW-leeftijd. De ‘weglek’ naar sociale uitkeringen is aanzienlijk, maar hetzelfde geldt voor de additionele belastingopbrengsten op arbeid. Per saldo is de budgettaire besparing nadat we rekening houden met in- en uitverdieneffecten niet veel kleiner dan de directe besparing aan AOW-uitgaven.

## **Literatuur**

Atav, T., Jongen, E. en S. Rabaté, 2019, The effects of the increase in the retirement age in the Netherlands, CPB Discussion Paper 17 december 2019, Den Haag.

Staubli, S. en J. Zweimüller, 2013, Does raising the early retirement age increase employment of older workers?, *Journal of Public Economics*, 108, pp. 17-32.

Vos, K. de, Kapteyn, A. en A. Kalwij, 2018, Social security programs and employment at older ages in the Netherlands, NBER Working Paper 25250, Cambridge.