

Of partners voor gelijktijdige pensionering kiezen

Een beleidswijziging die rijksambtenaren in staat stelde om veel eerder dan normaal uit te treden – de Remkes-regeling van 2005 – wordt gebruikt om met administratieve data aan te tonen dat voor mannen die gebruikmaakten van de regeling ook de echtgenote eerder stopte met werken. Pensioenbeleid dat individuele omstandigheden verandert, zou daarom rekening moeten houden met arbeidsaanbodbeslissingen binnen het huishouden. Als het onderliggende mechanisme een vergelijkbaar effect heeft bij een verhoging van de pensioenleeftijd dan kan er onbedoeld sprake zijn van een meevaller omdat ook partners langer doorwerken.

HANS BLOEMEN
Universitair hoofd-
docent aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

STEFAN HOCHGUERTEL
Universitair hoofd-
docent aan de
Vrije Universiteit
Amsterdam

JOCHEM ZWEERINK
Postdoc aan de Uni-
versiteit Utrecht

In een recent rapport constateert de OESO (2014) dat Nederland behoorlijk veel maatregelen heeft getroffen om oudere werknemers aan het werk te houden en om officiële en officieuze routes waardoor mensen met behoud van inkomen vervroegd kunnen uittreden, zoals de WAO, af te sluiten. Anderzijds stelt het rapport dat Nederland nog ruimte heeft om de prikkels om te blijven doorwerken aan te scherpen. Een rationeel participatie- en pensioneringsbeleid is daarom geboden. Tien jaar geleden bedroeg de gemiddelde effectieve leeftijd waarop werknemers van 55 jaar en ouder uittraden 61 jaar, voor zowel mannen als vrouwen. In 2014 is dit gemiddelde gestegen naar 64 jaar (CBS Statline, 2014). Vooral sinds de afschaffing van de Vervroegde Uitredingsregeling (VUT) en van andere gesubsidieerde uitredingsroutes met ingang van 2006 is er een duidelijke verandering waarneembaar in de uitredleeftijd. Inzicht in de beweegredenen voor de individuele uitredbeslissing

is noodzakelijk om effectieve beleidsmaatregelen te treffen die het gedrag van de individuele werknemer kunnen beïnvloeden. Onderzoek (Banks *et al.*, 2010; Casanova Rivas, 2010; Honoré en De Paula, 2014; Gustman en Steinmeier, 2000) toont aan dat de traditionele benaderingen, die zich richten op individuele arbeidsaanbodbeslissingen in relatie tot financiële of fiscale prikkels, tekortschieten: er kunnen binnen een huishouden beduidende kruiseffecten optreden bij de pensioneringskeuze. Het negeren van zulke effecten kan directe gevolgen hebben voor de evaluatie van beleidsmaatregelen.

Het causale effect dat men in eerder genoemd onderzoek beoogd te meten, is het effect van het uittreden van de ene partner op de uitredbeslissing van de andere partner. Het is uitdagend om dit effect te identificeren, omdat de beslissingen van beide partners op verschillende manieren met elkaar samen kunnen hangen. Hierdoor kunnen er, naast het causale effect, meerdere redenen zijn waardoor pensionering van partners rond hetzelfde tijdstip plaatsvindt. Een structurele modelbenadering, zoals gevolgd door Gustman en Steinmeier (2000), modelleert verschillende kanalen van samenhang expliciet. Naast het directe causale effect van elkaars uitredbeslissing onderscheidt men correlatie in preferenties en selectie van partners in beroepen met pensioenregelingen die gezamenlijke uitreding vergemakkelijken.

In dit onderzoek wordt een beleidswijziging als natuurlijk experiment gebruikt om beter zicht te krijgen op causale verbanden (Bloemen *et al.*, 2015). Een beleidswijziging kan worden beschouwd als een exogene schok voor de partners in een huishouden, die niet door de partners is gekozen, maar wel invloed heeft op hun uitredkeuze. Er wordt gekeken naar het effect op de pensioenkeuze van partners van de uitredbeslissing van werknemers waarvan de pensioenvoorwaarden beïnvloed werden door de beleidswijziging. Door de effecten van deze exogene schok te analyseren, beoogt men om andere kanalen van samenhang

uit te sluiten. Voor dit laatste doel is ook de beschikbaarheid van nauwkeurige gegevens over de timing van pensionering (wie treedt als eerste uit) van belang.

De beleidswijziging vond plaats in het jaar 2005, en hield in dat bepaalde geboorteaargangen van rijksambtenaren onder voorwaarden in dat jaar eerder met pensioen konden gaan dan onder de bestaande FPU-regeling (Flexibel Pensioen en Uittreden) gebruikelijk was. Deze, naar de toenmalige minister voor Binnenlandse Zaken vernoemde ‘Remkes-regeling’, maakte het voor werknemers bij de rijksoverheid heel aantrekkelijk om binnen dat ene jaar uit te treden. De regeling kreeg destijds veel aandacht in de media, omdat getroffen ambtenaren er massaal gebruik van maakten en omdat zij haaks stond op het aangekondigde beleid om fiscale voordelen van VUT-regelingen af te schaffen – de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen (Wet VPL), die op 1 januari 2006 inging.

BELEIDSWIJZIGING ALS NATUURLIJK EXPERIMENT

De Remkes-regeling werd in april 2004 aangekondigd als onderdeel van een sociaal plan, en voorzag in het tijdelijk voortrekken van de FPU-leeftijd gedurende 2005, om via een riante afvloeieregeling oudere werknemers te stimuleren eerder dan gepland met pensioen te gaan. De brutopensioeninkomsten onder de Remkes-regeling waren even hoog als onder de FPU-regeling gebruikelijk was en konden oplopen tot zeventig procent van het gemiddelde loon. Rijksoverheidsdiensten mochten deze regeling aan werknemers aanbieden, onder de voorwaarde dat bestaande banen van jongere ambtenaren gespaard bleven op organisatieniveau. In de praktijk werd in elke rijksoverheidsinstantie de regeling collectief aan alle in aanmerking komende werknemers aangeboden, dus óf aan allen óf aan niemand (MinBzk, 2004). Daarmee werd de Remkes-regeling dus niet selectief aangeboden aan bepaalde werknemers, bijvoorbeeld aan hen van wie de partner een relatief hoge of lage kans had om in de komende jaren uit te treden. Afdelingen (departementen, diensten) van de rijksoverheid moesten voor 1 januari 2005 beslissen of zij de Remkes-regeling wilden aanbieden aan hun werknemers. Deze moesten dan voor 1 december 2005 daadwerkelijk zijn uitgetreden. Het korte tijdsbestek tussen aankondiging en uitvoering maakt het weinig aannemelijk dat op de regeling geanticipeerd had kunnen worden. Voor een quasi-experiment zoals onze studie is dit van groot belang, omdat een aankondiging van een beleidswijziging al voldoende kan zijn om gedrag te beïnvloeden.

Om uiteen te zetten hoe deze regeling gebruikt kan worden om het causale effect van pensionering van de ene partner op de andere te identificeren, is het belangrijk om een aantal kenmerken van de regeling te noemen. Vooral de criteria om in aanmerking te komen voor het gebruik van deze regeling zijn hierbij van belang (MinBzk, 2004; 2005). Ten eerste moesten ambtenaren die gebruik wilden maken van de regeling minimaal 55 jaar oud zijn op de datum van uittreding. Ten tweede moesten zij minimaal tien jaar aaneengesloten in dienst zijn geweest voor ingang van pensionering. Ten derde moesten zij in de tien jaar voor pensionering ABP-premies hebben afgedragen. Deze tweede en derde beperking zijn belangrijk voor onze identificatiestra-

tegie, omdat zij voorkwamen dat werknemers bij de rijksoverheid konden gaan werken om voor de speciale regeling in aanmerking te kunnen komen. Verder dient te worden opgemerkt dat er per leeftijdscategorie een verschil bestaat in de financiële ruimte die de regeling biedt. De regeling maakte het mogelijk om tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd van 65, maar ten hoogste gedurende acht jaar, van de eerder beschreven vervroegde pensioenuitkering te genieten. Daarmee konden rijksambtenaren die bij uittreden 57 jaar oud waren, voor de volle acht jaar gebruikmaken van de regeling tot aan hun 65e. Rijksambtenaren die voor 1 januari 1948 geboren waren, hadden recht op een doorbetaling van vijftig procent van de werkgeversbijdrage aan de tweedepijler-pensioenopbouw voor een periode van maximaal vier jaar. Daarmee waren de prikkels om uit te treden het sterkst voor rijksambtenaren die 58 of ouder waren, iets minder sterk voor hen die 57 waren, en nog minder sterk voor individuen van 55 of 56. De sterke prikkels verklaren waarom de Remkes-regeling vaak als een aanbod gezien werd dat men niet kon weigeren. Het *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005* (MinBzk, 2006) vermeldt dat ongeveer 6000 rijksambtenaren gebruikmaakten van de regeling.

Ten behoeve van de identificatiestrategie worden werknemers die in 2005 voldoen aan de toelatingseisen voor de regeling toegewezen aan de treatmentgroep. Ter identificatie wordt gebruikgemaakt van variatie over de tijd, en worden werknemers uit de treatmentgroep vergeleken met een controlegroep. Controlegroepen kunnen worden opgesteld uit het gegeven dat veel werknemers niet in aanmerking kwamen voor de regeling: in de jaren vóór 2005 werd de regeling niet aangeboden, terwijl de regeling ook niet werd aangeboden aan werknemers die niet aan de leeftijdscriteria voldeden en hen die niet voor de centrale overheid werkzaam waren.

GEGEVENS EN ONDERZOEKSDetails

De gebruikte gegevens zijn administratieve microdata-bestanden (Sociaal-statistische Bestanden, SSB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek, met informatie over baankarakteristieken en persoonlijke kenmerken. De onderzoeksperiode bestrijkt de jaren 2000 tot en met 2005.

De gebruikte steekproef beperkt de onderzoekspopulatie met een aantal aanvullende criteria, vooral om te waarborgen dat onderzochte individuen een sterke hechting hebben aan de arbeidsmarkt, en een stabiel huwelijk hebben. Deze voorwaarden maken het aannemelijker dat men gezamenlijk voor de toekomst plant, en het arbeidsaanbod en de uittreedleeftijd op elkaar afstemt. Echtparen zijn daarom minimaal vijf jaar getrouwd en minimaal een van de echtgenoten heeft de Nederlandse nationaliteit. Koppels waarin de man niet voor een aaneengesloten periode van minimaal tien jaar als ambtenaar werkzaam was, zijn uitgesloten van het onderzoek, evenals koppels waarin de vrouw niet ook minimaal tien aaneengesloten jaren buiten de collectieve sector werkte. Hiermee waarborgen de selectiecriteria dat mannen mogelijk in aanmerking kwamen voor de Remkes-regeling, maar hun echtgenotes niet. Het onderzoek concentreert zich hiermee op het effect van de pensioneringsbeslissing van de man op de pensioneringskeuze van de vrouw. De omgekeerde richting wordt hier

niet onderzocht. Tevens worden waarnemingen uitgesloten van werknemers die in het afgelopen jaar minder dan 15.000 euro verdienden. Verdere selectiecriteria hebben te maken met ziekenhuisopname en overlijden.

In de basisanalyse bevat de controlegroep de huishoudens waarvan de man in 2005 werkzaam was bij de rijksoverheid en 53 of 54 jaar oud was, dus net te jong om in aanmerking te komen voor de Remkes-regeling. De treatmentgroep bevat huishoudens waarvan de man in 2005 werkzaam was bij de (centrale) overheid en een leeftijd had in de categorie 55–60, waardoor hij voldeed aan de toelatingseisen voor de regeling.

Doorgaans acht men het wenselijk dat leden van treatment- en controlegroepen niet veel van elkaar verschillen. Een vergelijking van de looninkomens van leden van huishoudens in de beide groepen laat zien dat voor zowel mannen als vrouwen de lonen (in het voorafgaande jaar) gemiddeld van een vergelijkbare orde van grootte waren. Ook een vergelijking over de tijd van de pre-treatment- en de treatmentperiode laat vergelijkbare lonen zien voor personen uit beide groepen. Een uitgebreidere controlegroep (gebruikt voor gevoeligheidsanalyses), waarin ook huishoudens zitten waarvan de man niet bij de centrale overheid werkzaam was maar wel in de leeftijdscategorie van 53–60 zat, laat eveneens vergelijkbare lonen zien.

Figuur 1 laat het effect zien van de regeling op de pensionering van mannen uit onze steekproef die werkzaam waren voor de rijksoverheid. Onder mannen in de leeftijdscategorie 55–60 kwam pensionering duidelijk vaker voor in 2005 dan in de voorgaande jaren. Het verschil tussen het treatmentjaar 2005 en de pre-treatmentperiode 2000–2005 is vooral groot bij mannen in de leeftijdscategorie van 57–60, wat overeenkomt met de eerder genoemde financiële aantrekkelijkheid van de regeling voor deze groep. Figuur 2 laat de cijfers zien voor mannen die buiten de overheid werkzaam waren. Wat betreft deze groep is geen treatment-effect in 2005 te verwachten, maar andere tijd-specifieke effecten zouden een rol kunnen spelen. Figuur 2 laat echter zien dat er voor deze groep geen sprake is van een verhoogde uittrekking in 2005. Dat schept vertrouwen in de bruikbaarheid van de Remkes-regeling als natuurlijk experiment.

ONDERZOEKSBEVINDINGEN

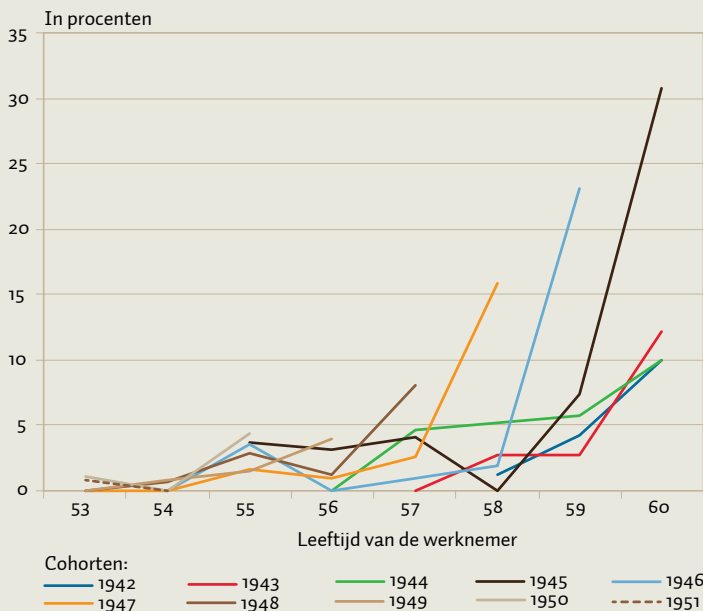
Bij de meting van het effect van de pensionering van de man op de pensioenstatus van zijn vrouw wordt er een regressieanalyse gedaan. Hierin wordt de pensioenstatus van de vrouw geregresseerd op de pensioenstatus van de man en een reeks van controlevariabelen. Ook wordt rekening gehouden met vaste individuele effecten (om voor ongeobserveerde heterogeniteit te corrigeren). Indien er geen correctie plaatsvindt voor potentiële endogeniteit van de pensioenstatus van de man, wordt niet het causale effect van pensionering van de man op de pensioenkeuze van de vrouw gemeten, maar een mengeling van het causale effect met terugkoppel-effecten van niet waargenomen factoren die de keuze van de vrouw op het gedrag van haar man beïnvloeden. De regressie zonder deze correctie suggereert een negatieve associatie tussen de pensioneringsdata binnen het koppel (coëfficiënt van $-0,024$, standaardfout $0,013$).

De Remkes-regeling wordt nu gebruikt als instrument voor de uittrekkingkeuze van de man. De methode bestaat dan uit twee stappen. In de eerste stap wordt de uittrekkingkeuze van de man gemodelleerd met dummyvariabelen die de treatment meten (een dummy voor het jaar waarin de regeling werd ingevoerd, vermenigvuldigd met dummyvariabelen voor de leeftijdscategorieën die voldoen aan de toelatingseisen). In een tweede stap wordt de voorspelde waarde (in plaats van de waargenomen waarde) van de keuze van de man gebruikt in een model dat de uittrekkingkeuzes van de vrouw modelleert.

Deze instrumentele variabelenschattting impliceert dat

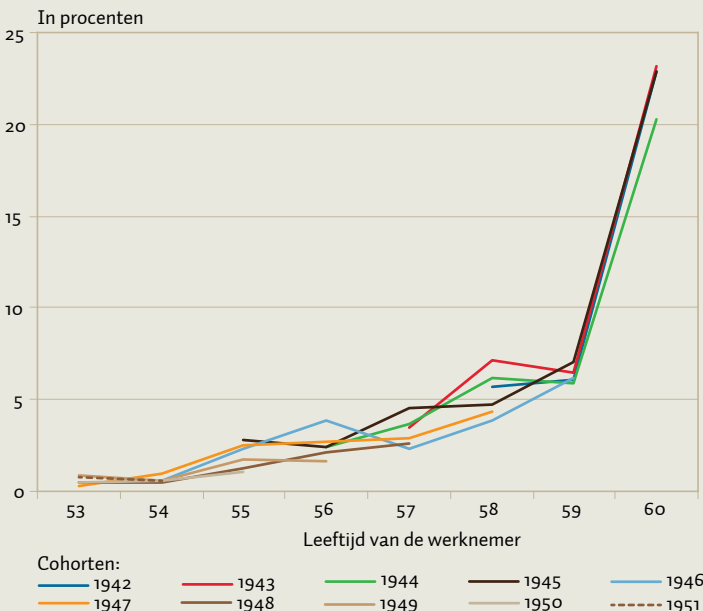
Uittreedpercentage mannelijke rijksambtenaren naar geboortecohort, 2000–2005

FIGUUR 1



Uittreedpercentage mannelijke niet-ambtenaren naar geboortecohort, 2000–2005

FIGUUR 2



de pensionering van de man ten gevolge van het gebruik van de regeling de kans dat de vrouw binnen een jaar met pensioen gaat met 24,6 procentpunten verhoogt (coëfficiëntschatting van 0,246 met een p -waarde van 0,057). Het teken van deze coëfficiënt is tegengesteld aan de eerdere schatting die geen rekening houdt met endogeniteit, wat suggereert dat endogeniteit van de pensioenstatus van de man voor de pensioenkeuze van de vrouw inderdaad een rol van betekenis speelt.

Bij het samenstellen van de steekproef voor de basisanalyse zijn er meerdere keuzes gemaakt die mogelijkwijs de uitkomst van het resultaat kunnen beïnvloeden. Hieromtrent zijn gevoeligheidsanalyses gedaan om inzicht te krijgen in de invloed van deze keuzes (tabel 1). Het algemene beeld dat uit de tabel naar voren komt, is dat de coëfficiëntschattingen verkregen met verschillende varianten geen grote variatie vertonen en in elkaars vijfprocent-betrouwbaarheidsinterval liggen. Variaties die zijn uitgevoerd omvatten een uitbreiding van de controlegroep met 52-jarigen (puntschatting verandert nauwelijks, maar wordt wel preciezer, namelijk significant op vijfprocentniveau; variatie a) of met mannen die werkzaam zijn buiten de publieke sector (identificatie nu ook op basis van sector, dit leidt tot een licht hogere puntschatting en verhoogde precisie, significant op vijfprocentniveau; variatie b); en uitbreiding van de steekproef met huishoudens waarin geen van beide leden de Nederlandse nationaliteit heeft (variatie c), met werknemers met een laag looninkomen (van 10.000–14.999 euro; variatie d) of met huishoudens waarin de partners relatief kort getrouwd zijn (1–4,99 jaar: leidt tot enig verlies aan precisie, in overeenstemming met de intuïtie; variatie e). De grootste afwijking met de basisanalyse vertoont een variant waarin de steekproef wordt uitgebreid met werknemers die gedurende de periode 1999–2005 te kampen hebben gehad met ziekenhuisopname (de geschatte coëfficiënt wordt kleiner in omvang en minder precies, suggererend dat indien gezondheidsschokken een rol spelen, financiële prikkels hun invloed verliezen; variatie f).

CONCLUSIES

Nederland is bezig met het veranderen van arbeidsmarktbeleid dat gericht is op oudere werknemers (OESO, 2014). Met de afschaffing van de fiscale prikkels die de VUT (en soortgelijke regelingen) in de jaren negentig aantrekkelijk maakten, is er een omslag zichtbaar in het uittreedgedrag van werknemers. Doorwerken tot aan de AOW-gerechtigde leeftijd wordt langzaam de nieuwe norm.

Werknemers nemen de pensioneringsbeslissing echter vaak genoeg in samenspraak met hun partner. Indien deze ook een vaste baan heeft met een langdurig dienstverband dan kunnen kruiseffecten van de uittreedbeslissingen de directe effecten van de beleidswijzigingen versterken. De Remkes-regeling die in 2005 voor een groot aantal van de rijksambtenaren in de leeftijdscategorie 55–60 uittreed mogelijk maakte bij riante pensioeninkomens, was een uniek beleidsexperiment met ongekend hoge populariteit. Wij gebruiken de regeling als een bron van exogene variatie in tijdelijke, leeftijdspecifieke prikkels om uit te treden. Voor mannen toont ons onderzoek aan dat hun echtgenotes, ook als deze zelf niet in aanmerking kwamen voor de regeling

Schattingresultaten causale effecten en robuustheidschecks

TABEL 1

Variatie		coëfficiënt
	Basisschatting	0,246 *
a.	incl. werknemers 52 jaar oud	0,233 **
b.	incl. mannen werkzaam buiten de publieke sector	0,291 ***
c.	incl. werknemers zonder Nederlandse nationaliteit	0,252 **
d.	incl. werknemers met lager loon	0,213 *
e.	incl. koppels die korter zijn getrouwd	0,208
f.	incl. werknemers met ziekenhuisopnames	0,124

*/**/** Significat op respectievelijk tien-, vijf- en eenprocentniveau

omdat zij niet bij de overheid werkten, een met 25 procentpunten verhoogde kans hadden om ook uit te treden.

Deze bevindingen suggereren dat beleidsmakers die parameters in het pensioenstelsel willen wijzigen, rekening moeten houden met het feit dat niet alleen de beoogde doelgroep getroffen kan worden, maar ook de werkende partner. Mocht het zo zijn dat het onderliggende mechanisme eveneens van toepassing is op hervormingen die doelen op een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd, dan kan er sprake zijn van een ‘dubbel dividend’ van het verhogen van deze leeftijdsgrens: niet alleen het getroffen individu, maar ook diens partner blijft dan langer aan het werk.

LITERATUUR

- Banks, J., R. Blundell en M. Casanova Rivas (2010) *The dynamics of retirement behavior in couples: reduced-form evidence from England and the US*. Ongepubliceerd werkdokument. Londen: University College London.
- Bloemen, H., S. Hochguertel en J. Zweerink (2015) Joint retirement of couples: evidence from a natural experiment. *IZA Discussion Paper*, 8861.
- CBS Statline (2014) *Van arbeid naar pensioen; personen 55 jaar of ouder*. Bericht op statline. cbs.nl.
- Casanova Rivas, M. (2010) *Happy together: a structural model of couples' joint retirement choices*. Working Paper. Los Angeles: University of California.
- Gustman, A.L. en T.L. Steinmeier (2000) Retirement in dual career families: a structural model. *Journal of Labor Economics*, 18(3), 503–545.
- Honoré, B.E. en Á. de Paula (2014) Interdependent durations in joint retirement. *CEMMAP Working Paper*, 14(08).
- MinBzK (2004) Sociaal flankerend beleid sector Rijk. *Staatscourant*, 115(juni).
- MinBzK (2005) Besluit van 31 december 2004, houdende vaststelling van een aantal tijdelijke rechtspositionele voorzieningen van sociaal flankerend beleid voor de sector Rijk die gelden van 1 maart 2004 tot 1 januari 2008. *Staatsblad*, 29 (25 januari).
- MinBzK (2006) *Sociaal Jaarverslag Rijk 2005*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- OESO (2014) *Ageing and employment policies: Netherlands 2014: working better with age*. Rapport. Parijs: OECD Publishing.