

Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding

Inge Groot en Arjan Heyma

Stichting voor Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor
Maatschappelijke Ontwikkeling

Werkdocument 3

Amsterdam/Den Haag, augustus 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam 2004.

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de auteurs.

Voorwoord

Eind 2003 heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) benaderd met het verzoek een achtergrondstudie te verrichten ter voorbereiding van een advies over ouderen en arbeid dat de Raad binnenkort zal uitbrengen. Deze achtergrondstudie zou duidelijk moeten maken wat de rol is van financiële prikkels bij de beslissing van oudere werknemers om te stoppen of door te gaan met werken en wat we daarover kunnen leren van het buitenland. Meer in het bijzonder gaat de studie in op specifieke onderdelen van de regelingen voor vervroegde uittreding, die bij die beslissingen een belangrijke rol spelen.

Vooruitlopend op het advies van de RMO verschijnt de achtergrondstudie alvast in de vorm van een werkdocument. Het rapport is geschreven door SEO-medewerkers Inge Groot en Arjan Heyma. Wij danken hen voor hun inzet.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek,
secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	9
2 Redenen om uit te treden	15
2.1 Economische theorie	15
2.2 De praktijk	22
3 Mogelijkheden voor uittreding	29
3.1 De alternatieven op een rij	29
3.2 Verschillen in spaarsystemen voor pensioen	32
3.3 Prikkel in het belastingstelsel	33
4 Internationale vergelijking	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Arbeidsparticipatie	35
4.3 Sociale zekerheid en pensioenen	40
4.4 Synthese	48
5 Conclusies en aanbevelingen	51
Referenties	59
Overzicht van uitgebrachte adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling	69

Samenvatting

In dit position paper proberen we aan te geven wat de rol is van financiële prikkels bij de beslissing van oudere werknemers om te stoppen of door te gaan met werken, welke onderdelen van de regelingen voor vervroegde uittreding daarin een belangrijke rol spelen (uitkeringshoogte, moment van pensioenrecht, pensioenopbouw etc.) en wat we kunnen leren van het buitenland bij het aanpassen van de mogelijkheden voor vervroegde uittreding. Eerst maken we inzichtelijk waarom mensen stoppen of doorgaan met werken. We gebruiken daarvoor een economisch beslissingskader dat uitgaat van de keuze tussen de consumptie van goederen (gefinancierd door inkomen) en de consumptie van vrije tijd (mogelijk gemaakt door het opgeven van inkomen). Vervolgens zetten we de financiële mogelijkheden voor vervroegde uittreding op een rij en werken deze uit voor een achttal landen. De mogelijkheden voor uittreding worden vergeleken met de arbeidsparticipatie van ouderen in deze landen. Zo kunnen er tentatieve conclusies worden getrokken over de relatie tussen financiële prikkels en arbeidsparticipatie.

De belangrijkste conclusie is dat oudere werknemers de arbeidsmarkt verlaten omdat langer doorwerken niet meer loont. De impliciete belasting die zij betalen als zij langer doorwerken is hoog. Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen moet langer doorwerken weer lucratief worden. De vormgeving van het pensioen- en sociale zekerheidstelsel heeft effect op de aantrekkelijkheid van langer doorwerken. In landen met een *defined contribution* spaarsysteem (met een vaste premie) stoppen mensen op een latere leeftijd met werken dan in landen met een *defined benefit* spaarsysteem (met een vaste uitkering). In landen waar uittredingsroutes zowel financieel aantrekkelijk als eenvoudig toegankelijk zijn, is de arbeidsparticipatie laag. Als aan één van beide condities niet is voldaan is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk hoger. Ook het belastingstelsel bevat prikkels om vervroegd uit te treden.

De sterke stijging van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren in Nederland kan op grond van de gevonden verbanden mede worden verklaard door een verandering in de aantrekkelijkheid van de regelingen voor vervroegde uit-treding en de beperking van de toegankelijkheid van arbeidsongeschiktheids-regelingen.

1 Inleiding

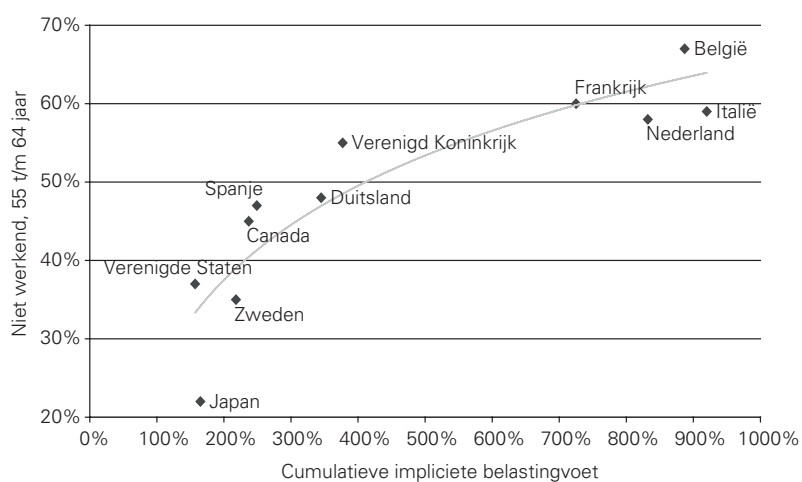
In 1997 publiceerden de Amerikanen Jonathan Gruber en David Wise de resultaten van een onderzoek in 11 geïndustrialiseerde landen naar de relatie tussen het aantal werkende oudere mannen en de mogelijkheden voor vervroegde uittreding¹. Daaruit bleek dat landen met een groot aantal werkende ouderen veel minder riante mogelijkheden voor vervroegde uittreding kennen dan landen met een beperkt aantal werkende ouderen. Ze illustreren dit aan de hand van de relatie tussen het aantal niet-werkende mannen tussen 55 en 65 jaar en het gemiddelde bedrag aan (pre)pensioen dat zij mislopen als ze besluiten tot hun 65ste te blijven werken, (Figuur 1). Dat misgelopen bedrag, als percentage van het looninkomen, noemen Gruber en Wise de impliciete belastingvoet op doorwerken. Dit vormt een financiële prikkel om al dan niet te blijven werken. In de bijlage laten we zien hoe de impliciete belastingvoet is berekend.

Op het eerste gezicht lijken de resultaten van Gruber en Wise niet meer dan logisch. Als er voor oudere werknemers meer mogelijkheden zijn om te stoppen met werken en die mogelijkheden zijn ook nog eens financieel aantrekkelijk, dan zullen er meer ouderen van die mogelijkheden gebruik maken. Met minder werkende ouderen als gevolg. Gruber en Wise laten met figuur 1 zien dat de relatie tussen financiële mogelijkheden voor vervroegde pensionering en het daadwerkelijk gebruik van die mogelijkheden verrassend constant is. Alle landen liggen ongeveer op dezelfde kromme lijn. Door de financiële mogelijkheden uit te drukken in een impliciete belastingvoet, laten ze bovendien zien dat veel mensen stoppen met werken omdat doorgaan met werken financieel onaantrekkelijk is. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat de arbeidsparticipatie van ouderen sterk wordt beïnvloed door financiële prikkels. En dat

1. In dit position paper bedoelen we met 'uittreding' het definitief afscheid nemen van de werkzame periode in het leven. Dit kan door met pensioen te gaan, als het gevolg van arbeidsongeschiktheid of door werkloosheid. De toevoeging 'vervroegde' geeft aan dat uittreding eerder plaatsvindt dan de 'normale' pensioengerechtigde leeftijd, die in Nederland doorgaans op 65 jaar ligt.

impliceert weer dat door het veranderen van financiële prikkels in de mogelijkheden voor vervroegde uittreding de arbeidsparticipatie van ouderen effectief kan worden beïnvloed.

Figuur 1 Relatie tussen de impliciete belastingvoet op doorwerken tot de leeftijd van 65 en het aandeel niet-werkende mannen van 55 tot 65 jaar



Bron: Gruber en Wise (1997), bewerking door SEO. De cumulatieve impliciete belastingvoet is gedefinieerd als het totaal van misgelopen uitkeringen en pensioenen bij doorwerken tot 65 jaar als percentage van het looninkomen op 55-jarige leeftijd.

In Nederland is die participatie lange tijd erg laag geweest. In 1995 werkten er in de hele OECD nog ruim 50 procent van de mannen en ruim 30 procent van de vrouwen tussen 55 en 65 jaar. In Nederland was dat slechts 41 en 18 procent. Alleen in België lagen de aantallen met 34 en 12 procent nog lager. De laatste jaren vertoont de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland een sterkere stijging dan in andere landen, maar ligt nog altijd onder het OECD gemiddelde. Wat daarbij opvalt is dat vooral oudere vrouwen in Nederland nauwelijks werken en dat de lage arbeidsparticipatie van ouderen wordt gecompenseerd door een hoge participatie van vooral mannen tussen 25 en 45 jaar.

Waarom maken we ons eigenlijk druk over de lage arbeidsparticipatie van ouderen? Is het niet een verworvenheid van onze verzorgingsstaat dat werknemers na een relatief kort maar productief arbeidsleven vroeg kunnen genieten van hun vrije tijd? Veel mensen kiezen immers bewust voor vervroegde uittreding en veel oudere werknemers kijken uit naar het moment dat ze "niet meer hoeven". Een streven naar een hogere arbeidsparticipatie van ouderen lijkt in strijd te zijn met het streven naar een optimale welvaart. Waarom is het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen dan toch een speerpunt van het overheidsbeleid?

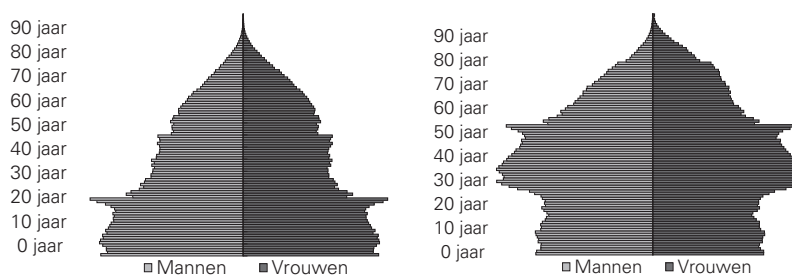
Het antwoord op die vraag ligt in de vergrijzing van de bevolking. Als gevolg van de geboortegolf vlak na de Tweede Wereldoorlog, dalende geboortecijfers door de verspreiding van de anticonceptiepillen begin jaren '70 en een stijgende levensverwachting, is het aantal ouderen in de Nederlandse bevolking flink toegenomen en neemt nog steeds toe². Figuur 2 laat een vergelijking zien van de samenstelling van de bevolking in 1970 en in 2000. Daaruit wordt duidelijk dat het aandeel jongeren sterk is teruggelopen ten opzichte van het aandeel ouderen. Bovendien gaat de vergrijzing van de bevolking nog een aantal jaren door. De geboortegolfgeneratie, herkenbaar aan de scherpe piek in de bevolkingsspiramides, heeft de pensioengerechtigde leeftijd nog niet bereikt. De geboortecijfers zijn op een structureel lager niveau komen te liggen dan vóór 1970. En door de hogere levensverwachting zal de verhouding van het aantal ouderen ten opzichte van het aantal jongeren blijvend op een hoger niveau uitkomen. Dat heeft een aantal belangrijke consequenties voor de economie.

Op de eerste plaats gaat een steeds groter deel van de werkende bevolking met (vervroegd) pensioen. Daardoor blijven minder mensen over om de vraag naar arbeid te vervullen. Aan het eind van de jaren '90 leidde dat al tot tekorten in enkele sectoren. Bij volgende perioden van hoogconjunctuur, en derhalve een grote arbeidsvraag, zullen die tekorten alleen maar toenemen zolang het

2. Door de sterke afname van het geboortecijfer spreekt men ook wel van een ontgroening van de bevolking.

aandeel werkende ouderen niet toeneemt. Voor de regio Amsterdam is becijferd dat het tekort in 2010 met meer dan 100.000 werknemers kan groeien ten opzichte van 2001 (Heyma, Zijl en Bijvoet, 2003). Een grotere arbeidsparticipatie door ouderen kan dreigende tekorten voorkomen. Overigens hebben Blank, van Hulst en van Selm (2004) berekend dat een continuering van de huidige groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen, een groot deel van die potentiële tekorten kan wegnemen.

Figuur 2 *Vergelijking van bevolkingsopbouw tussen 1970 en 2000*



Bron: CBS Statline (www.statline.nl).

Op de tweede plaats zullen sociale voorzieningen die nu onderdeel uitmaken van onze verzorgingsstaat steeds moeilijker zijn te financieren. Door het teruglopende aantal werkenden in de totale bevolking – er komen immers steeds meer 65 plussers – moeten voorzieningen die onder meer ten goede komen aan niet-werkenden en door werkenden worden gefinancierd, door verhoudingsgewijs steeds minder mensen worden opgebracht. Voorbeelden zijn de premie voor het ouderdomspensioen (AOW), VUT premies en de premie voor de bijzondere ziektekostenverzekering (AWBZ). Bij een grotere arbeidsparticipatie van ouderen snijdt het mes aan twee kanten: er komen meer premiebetalers en in een aantal gevallen minder premieontvangers.

Op de derde plaats zal bij een massale pensionering van de geboortegolfgeneratie op grote schaal kennis en ervaring verloren gaan die niet langer geleidelijk

wordt overgedragen aan de jongere generatie. Dat levert kapitaalvernietiging op die niet zomaar is te herstellen door het scholen van jongeren. Jongeren die in een krappe arbeidsmarkt toch al niet gestimuleerd worden om zich lang te scholen. Een hogere arbeidsparticipatie van ouderen zal een meer geleidelijke pensionering van de geboortegolfgeneratie inhouden en minder druk leggen op jongeren om zich snel beschikbaar te stellen voor de arbeidsmarkt. Daarmee worden twee problemen in één klap opgelost.

Onder meer om deze drie redenen³ streeft het kabinet naar een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Maar hoe kan dat worden aangepakt? Wat zijn de factoren die bepalen of iemand doorgaat of stopt met werken? En kunnen die factoren worden beïnvloed door overheidsbeleid? In 1999 vroeg de regering de Sociaal-Economische Raad (SER) om advies over deze vragen. In haar reactie stelt de Raad dat er in ieder geval een mentaliteitsverandering moet optreden ten aanzien van vervroegde uittreding⁴. Vroegtijdig stoppen zou niet langer vanzelfsprekend moeten zijn. Ook zou beter moeten worden gekeken naar de specifieke rol die oudere werknemers kunnen vervullen bij hun werkgever. Dat alles geflankeerd door een beperking van financiële mogelijkheden voor vervroegde pensionering. Individuele (financiële) verantwoordelijkheid en maatwerk in de wijze van pensionering zouden volgens de SER de sleutel zijn tot een grotere arbeidsparticipatie van ouderen. Effecten van financiële prikkels werden echter niet onderzocht.

In dit paper proberen we aan te geven wat de rol is van financiële prikkels bij de beslissing van oudere werknemers om te stoppen of door te gaan met werken, welke onderdelen van de regelingen voor vervroegde uittreding daarin een

-
3. Er zijn natuurlijk nog meer gevolgen van een lage arbeidsparticipatie onder ouderen in een vergrijzende samenleving, zoals het ontstaan van een grotere tweedeling tussen werkende jongeren en niet-werkende ouderen, een snelle onttrekking van spaartegoeden aan de kapitaalmarkt en dreigende sociale uitsluiting van een grote groep ouderen zonder werk. Daarentegen biedt een lagere arbeidsparticipatie van ouderen weer meer kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt en is de gemiddelde verhouding tussen loonkosten en arbeidsproductiviteit gunstiger.
 4. Zie SER (1999).

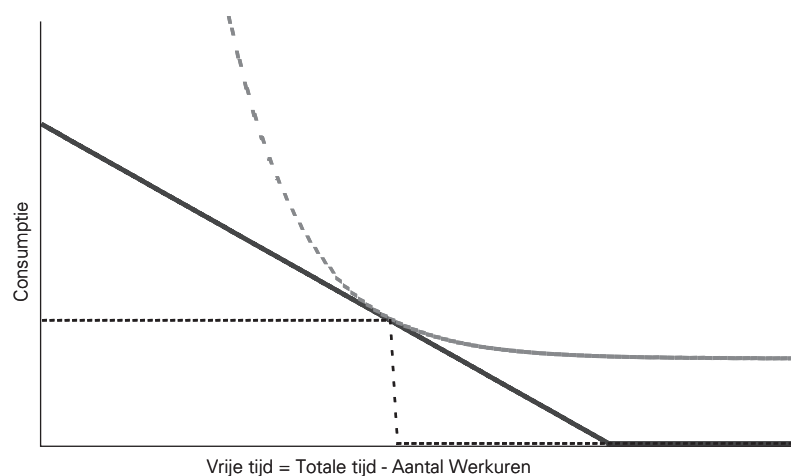
belangrijke rol spelen (uitkeringshoogte, moment van pensioenrecht, pensioenopbouw etc.), en wat we kunnen leren van het buitenland bij het aanpassen van de mogelijkheden voor vervroegde uittreding. We werken die doelstelling als volgt uit. In Paragraaf 2 proberen we inzichtelijk te maken waarom mensen stoppen of doorgaan met werken. We gebruiken daarvoor een economisch beslissingskader dat uitgaat van de keuze tussen de consumptie van goederen (gefinancierd door inkomen) en de consumptie van vrije tijd (mogelijk gemaakt door het opgeven van inkomen). We rapporteren over internationale studies waarin dat beslissingskader is getoetst. In Paragraaf 3 zetten we de financiële mogelijkheden voor vervroegde uittreding op een rij. Deze werken we vervolgens uit voor een achttal landen in Paragraaf 4. Daar worden de mogelijkheden ook vergeleken met de arbeidsparticipatie van ouderen in deze landen. Zo kunnen er tentatieve conclusies worden getrokken over de relatie tussen financiële prikkels en arbeidsparticipatie. In Paragraaf 5 tenslotte formuleren we een aantal beleidsaanbevelingen gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Daar komen we ook nog een keer terug op de relatie tussen het aantal niet-werkende ouderen en de impliciete belastingvoet in Figuur 1 om te laten zien dat financiële prikkels mede, maar niet uitsluitend, verantwoordelijk zijn geweest voor de recente groei in de arbeidsparticipatie van Nederlandse ouderen.

2 Redenen om uit te treden

2.1 Economische theorie

Om de keuze van werknemers om door te gaan of te stoppen met werken te begrijpen, kunnen we gebruik maken van de economische theorie van het consumentengedrag. Die theorie gaat ervan uit dat mensen verschillende goederen en diensten willen consumeren, maar dat de totale consumptie wordt beperkt door de beschikbare financiële middelen, waaronder het inkomen. Er moeten dus keuzes worden gemaakt tussen bijvoorbeeld nieuw meubilair of vaker uit eten, tussen een grotere auto of vaker op vakantie, tussen minder gaan werken of verhuizen naar een nieuwe, grotere woning. Meer van het één betekent vaak minder van het ander.

Figuur 3 Aantal werkuren als optimale keuze tussen consumptie en vrije tijd



In het voorbeeld van de keuze tussen minder gaan werken en de nieuwe woning, moet er een afweging worden gemaakt tussen consumptie en vrije tijd. Minder werken levert minder inkomen op en dus minder consumptie-

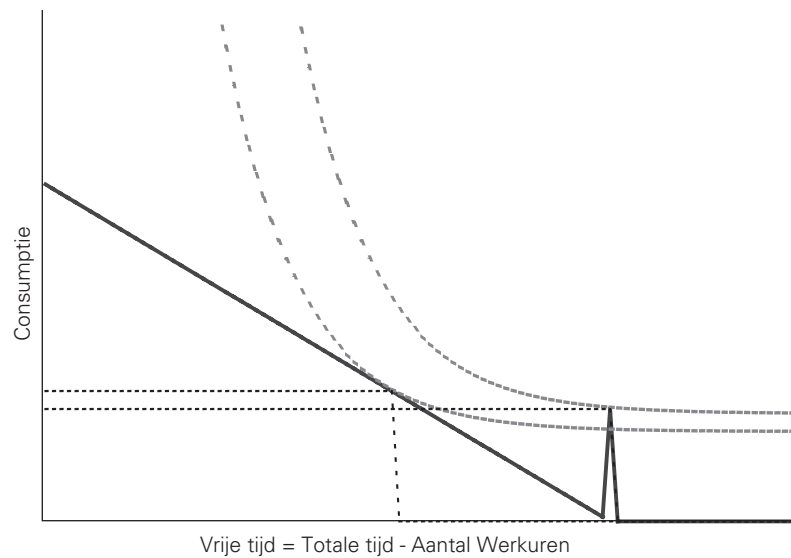
mogelijkheden. Maar het levert tegelijkertijd meer vrije tijd op. Figuur 3 laat die afweging in een plaatje zien. De doorgetrokken lijn toont de financiële mogelijkheden voor de consument, ook wel de budgetlijn genoemd. De kromme gestippelde lijn toont de relatieve preferenties voor consumptie en vrije tijd, ook wel de nutsfunctie genoemd. De lijn is zo getrokken dat meer van het ene goed en minder van het andere goed de consument evenveel 'nut' oplevert. Het punt waarop beide lijnen elkaar raken is voor de consument optimaal. Daar komen de relatieve preferenties overeen met de maximale financiële mogelijkheden. Gegeven die mogelijkheden wordt precies de getoonde combinatie van vrije tijd en consumptie geprefereerd. Met de gekozen hoeveelheid vrije tijd is ook meteen het aantal werkuren bepaald.

Op dezelfde wijze kan de keuze om te stoppen met werken worden geïllustreerd. Stoppen met werken is binnen de economische theorie van het consumentengedrag niets anders dan een keuze voor het maximaal aantal uren vrije tijd ten koste van consumptie. In Figuur 3 zou die keuze leiden tot het opgeven van het volledige inkomen en daarmee van alle consumptie. Maar de werkelijkheid is anders. Door het bestaan van alternatieve inkomensbronnen, zoals eigen vermogen, maar vooral uitkeringen en pensioenen, kunnen mensen die stoppen met werken toch blijven consumeren. Figuur 4 laat de situatie zien waarin de consument een uitkering krijgt wanneer hij of zij niet meer werkt. Dat zorgt voor een piek in de budgetlijn bij nul werkuren. De uitkering maakt het mogelijk om tegen inlevering van een kleine hoeveelheid consumptie veel meer vrije tijd te genieten. Uiteindelijk is de consument daardoor beter af: de gestippelde lijn van preferenties ligt hoger dan in het geval van doorwerken.

De keuze van het aantal werkuren is in de praktijk minder flexibel dan Figuur 4 suggereert. Veel banen kennen een vast aantal werkuren en dat kan bij oudere werknemers een belangrijke rol spelen bij de beslissing om te stoppen met werken. Wanneer de belastbaarheid door een stijgende leeftijd afneemt en voorkeuren verschuiven naar meer vrije tijd, kan minder werken een goed alternatief zijn voor een volledige werkweek. Wanneer het soort functie of de werk-

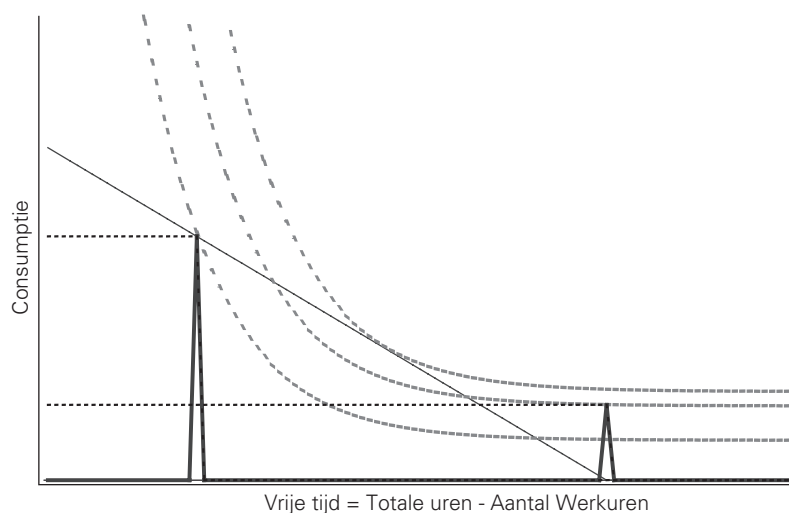
gever de mogelijkheid van parttime werk echter uitsluiten, kan de werknemer ervoor kiezen om helemaal met werken te stoppen.

Figuur 4 *Stoppen met werken als optimale keuze in geval van een uitkering*



Figuur 5 illustreert zo'n situatie. De optimale keuze voor de consument is die van parttime werk op het niveau van Figuur 3. Daar ligt de gestippelde preferentiële lijn op het hoogste niveau. Omdat echter alleen de mogelijkheden bestaan van een fulltime baan (de linker piek) of uittreding met een uitkering of pensioen (de rechter piek), zal deze consument stoppen met werken. De combinatie van minder consumptie en meer vrije tijd levert hier immers meer 'nut' op dan de combinatie van meer consumptie en veel minder vrije tijd in het geval van een fulltime baan (de nutscurve ligt hoger). Het ontbreken van mogelijkheden voor parttime werk leidt zo tot een lagere arbeidsparticipatie.

Figuur 5 Stoppen met werken als optimale keuze bij uitsluitend fulltime banen



Bij een gegeven preferentie voor consumptie en vrije tijd zorgen uitkeringen en pensioenen ervoor dat minder consumptie hoeft te worden ingeleverd voor vrije tijd. Uitkeringen en pensioenen vervangen het looninkomen bij (vervroegde) uittreding. Er wordt in die zin vaak over de 'vervangingswaarde' gesproken. Hoe hoger die vervangingswaarde is, hoe eerder men met werken zal stoppen. Via de economische theorie van het consumentengedrag kan zo de rol van financiële prikkels worden verklaard.

De theorie en de getoonde figuren zijn natuurlijk een verregaande versimpeling van de werkelijkheid. In die werkelijkheid spelen onnoemelijk veel aspecten een rol die binnen de theorie niet allemaal zijn te vatten. Wel kunnen we proberen zoveel mogelijk aspecten een plaats te geven. Als belangrijkste redenen om met werken te stoppen worden in de literatuur vaak de volgende genoemd:

1. een slechter wordende gezondheid van de werknemer;

2. arbeidsomstandigheden waaronder de werknemer moet werken, inclusief aspecten als een kenniskloof die ontstaat door de introductie van nieuwe technieken of het vooruitzicht dat men op korte termijn wordt gedwongen met werken te stoppen;
3. de gezinssituatie, bijvoorbeeld door het toenemen van zorgtaken;
4. dwang door de werkgever om met werken te stoppen, dan wel ontslag;
5. financiële mogelijkheden voor vervroegde uittreding.

De eerste drie redenen kunnen binnen de economische theorie van het consumptengedrag worden gezien als een groter wordende voorkeur voor vrije tijd. Niet alleen door een grotere behoefte aan vrije tijd, omdat bijvoorbeeld het werk steeds meer energie vergt of juist om extra (zorg)taken of vrijwilligerswerk uit te voeren. Ook door een groeiende weerstand tegen het werk dat men heeft zal de voorkeur voor vrije tijd toenemen. Als een werknemer het idee heeft dat er niet meer in hem of haar wordt geïnvesteerd of gedwongen wordt het bedrijf op korte termijn te verlaten, bijvoorbeeld ook omdat hij of zij 65 wordt, dan zal de motivatie om energie in het werk te blijven steken verminderen. Investeringsbeslissingen van werknemers zullen verschuiven naar capaciteiten en vaardigheden die pas na uittreding van pas zullen komen⁵. Zo groeit de voorkeur voor vrije tijd en kantelen de preferentiecurven in Figuren 3 tot en met 5 naar rechts. Het gevolg is dat oudere werknemers kiezen voor minder werkuren, ook als dat tot een lagere consumptie leidt. Door het bestaan van pensioenen en bij het ontbreken van mogelijkheden voor parttime werk, wordt vaker volledig gestopt met werken.

5. Hier is sprake van een self-fulfilling prophecy. Omdat de terugverdientijd van investeringen in kennis en vaardigheden met de pensioendatum in zicht eindig is, wordt door werkgevers minder in het menselijk kapitaal van oudere werknemers geïnvesteerd. Daardoor investeren werknemers ook minder in hun eigen werkcapaciteiten, maar in plaats daarvan bijvoorbeeld meer in hun hobbies. Beide leiden ertoe dat de productiviteit van oudere werknemers achterblijft, waardoor het voor werkgevers nog minder aantrekkelijk wordt om in oudere werknemers te investeren. Het moment waarop dit mechanisme in werking treedt hangt mede af van de snelheid waarmee kennis en vaardigheden verouderen en van de terugverdientijd van investeringen in menselijk kapitaal.

Ook dwang door de werkgever om te stoppen met werken kan worden uitgelegd als het minder aantrekkelijk worden van het werk en een verschuiving van voorkeuren naar vrije tijd. Bij ontslag gaat het echter niet om een verschuiving van voorkeuren, maar om een verandering van financiële mogelijkheden. In Figuur 5 verdwijnt dan de linker piek in de budgetlijn en blijft alleen de rechterpiek van de werkloosheidsuitkering over. De werknemer wordt in dat geval gedwongen om meer vrije tijd te genieten in ruil voor een lager consumptie.

Tot dusver hebben we financiële mogelijkheden om te stoppen met werken nogal simpel voorgesteld. De beslissing om uit te treden heeft immers niet alleen invloed op de huidige financiële mogelijkheden, maar ook op die in toekomstige jaren. Zo is onder andere de hoogte van het pensioen en de pensioenopbouw vaak afhankelijk van het moment waarop men stopt met werken. Werknemers houden daar bij hun beslissing rekening mee. Financiële mogelijkheden die de keuze om te stoppen of door te gaan met werken bepalen, omvatten onder meer het arbeidsinkomen in de jaren dat men werkt, uitkeringen uit prepensioen en de sociale zekerheid, en het ouderdomspensioen vanaf de officiële pensioenleeftijd. Rekening houdend met inflatie en de levensverwachting spreekt men over de 'netto contante waarde' van het toekomstige inkomen, welke verschilt tussen doorgaan en stoppen met werken. Ook is de netto contante waarde verschillend voor elk moment waarop een afweging wordt gemaakt tussen doorgaan of stoppen met werken. In termen van financiële prikkels is stoppen met werken een voortdurende afweging tussen de netto contante waarde van het toekomstige inkomen als indicatie voor de consumptieve mogelijkheden, en vrije tijd.

Factoren die de netto contante waarde van het toekomstige inkomen beïnvloeden zijn onder meer de volgende:

- Het moment waarop het recht op een (pensioen)uitkering begint. Dit recht kan afhankelijk zijn van leeftijd (bijvoorbeeld bij het ouderdomspensioen), werkervaring (bij de VUT), gezondheid (bij een arbeidsongeschiktheids-

pensioen), etc. Hoe eerder het recht begint, hoe eerder mensen zullen stoppen met werken.

- De vervangingswaarde op elke leeftijd. Wat is het percentage van het looninkomen dat wordt uitgekeerd bij uittreding? Is dat percentage constant of verandert het naarmate men later stopt met werken? Wanneer als gevolg van een stijgende vervangingswaarde de netto contante waarde van het toekomstige inkomen gelijk is voor verschillende uittredingsleeftijden, geldt het criterium van actuariële neutraliteit. Een afwijking van dat criterium kan worden gezien als een financiële prikkel om vroeger of later te stoppen met werken. Een hogere vervangingswaarde en een vervangingswaarde die minder stijgt naarmate de uittredingleeftijd groter wordt, leidt ertoe dat mensen eerder stoppen met werken.
- De duur van de uitkering of het pensioenrecht. Een uitkering kan voor een beperkt aantal jaren gelden (bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkering), tot een bepaalde leeftijd (bij de VUT) of voor de rest van iemands leven (het ouderdomspensioen). Hoe langer men verzekerd is van de (pensioen)uitkering, hoe eerder mensen zullen stoppen met werken. Ook de hoogte van de uitkering of het pensioen kan variëren over de duur van de uitkering.
- De pensioenopbouw tijdens vervroegde uittreding. Wanneer ouderen vroegtijdig de arbeidsmarkt verlaten, kan dat gevolgen hebben voor het ouderdomspensioen. Zo wordt in Nederland het pensioenrecht van mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering over het algemeen net zo opgebouwd als dat van werkenden. Dat is vaak niet het geval voor werklozen. Een doorlopende opbouw zal ertoe leiden dat mensen eerder stoppen met werken.
- Een verandering van belasting- en premiedruk na uittreding. Mensen die niet meer werken betalen niet langer belastingen en premies die gekoppeld zijn aan werk. Dit zijn onder meer premies voor de werkloosheidsverzekering, arbeidsongeschiktheidsverzekering, prepensioen, etc. Daardoor vermindert de belasting- en premiedruk en is de netto uitbetaling van iedere euro van het bruto-inkomen groter. Zodoende kan de netto vervangingswaarde na uittreding flink hoger zijn dan de bruto vervangingswaarde.

Hoe groter de verlaging van de belasting- en premiedruk na uitkering, hoe eerder mensen zullen stoppen met werken⁶.

- Regels bij parttime werk. Al eerder zagen we dat de afwezigheid van de mogelijkheid tot parttime werken ertoe kan leiden dat mensen vroegtijdig en volledig stoppen met werken. Maar zelfs als de mogelijkheid van parttime werk wel bestaat, kunnen er voorwaarden aan verbonden zijn die de netto contante waarde van het toekomstige inkomen beïnvloeden. Zo is er de vraag hoe het ouderdomspensioen bij parttime werk wordt opgebouwd en op welk inkomen dat wordt gebaseerd. Welke rechten op prepensioenering behoudt de werknemer die parttime gaat werken? Als een vermindering van werkuren niet alleen consequenties heeft voor het arbeidsinkomen maar ook voor het toekomstige pensioeninkomen, wordt die mogelijkheid minder aantrekkelijk. Zo bestaat het gevaar dat eerder wordt gekozen om maar helemaal te stoppen met werken. Precies zoals we in Figuur 5 zagen.

Met deze opsomming van financiële prikkels in mogelijkheden voor vervroegde uitkering, en de theoretische gevolgen daarvan op de arbeidsparticipatie van ouderen, is beter te begrijpen waarom ouderen ervoor kiezen om met werken te stoppen. Maar in hoeverre wordt die theorie gestaafd door de werkelijkheid? Hoe belangrijk zijn financiële prikkels ten opzichte van andere redenen om met werken te stoppen, zoals bijvoorbeeld gezondheid of beslissingen van gezinsleden?

2.2 De praktijk

De afweging tussen consumptie en vrije tijd die mensen volgens de economische theorie maken bij de beslissing om al dan niet te stoppen met werken is veelvuldig getoetst aan de werkelijkheid. Het meeste onderzoek stamt uit de

6. Tegenover minder werkgerelateerde premies staan ook minder werkgerelateerde voorzieningen, zoals de werkgeversbijdrage in de ziektekosten, cursussen en kinderopvang.

Verenigde Staten⁷. Daar wordt al vanaf het eind van de jaren '60 onderzoek gedaan naar de redenen waarom mensen vroegtijdig stoppen met werken. Rode draad in dat onderzoek is de rol van de vervangingswaarde van pensioenen. Sommige auteurs gingen zelfs zover dat ze de beslissing om te stoppen met werken hoofdzakelijk toeschreven aan de beschikbaarheid van een prepensioen⁸. Dat werd door later onderzoek enigszins genuanceerd: niet slechts het bestaan van prepensioenen leidt tot vervroegde uittreding, maar veeleer de manier waarop uitkeringen zijn opgebouwd.

Begin jaren '80 werd veel aandacht geschonken aan het effect van actuariële neutraliteit. Omdat veel prepensioenen op een bepaalde leeftijd starten en nauwelijks stijgen bij latere uittreding, neemt de netto contante waarde af naarmate men later stopt met werken. Dat mechanisme was volgens Crawford en Lilien (1981) verantwoordelijk voor de vroege pensionering van ouderen. Pas in 1986 lieten Gustman en Steinmeier zien dat de gehele netto contante waarde belangrijk is voor de beslissing om te stoppen met werken. Rust en Phelan (1997) voegden daar nog onzekerheid ten aanzien van het toekomstige inkomen als verklaring aan toe.

Internationaal vergelijkend onderzoek laat zien dat landen met een hogere officiële pensioenleeftijd en een lagere vervangingswaarde een hogere arbeidsparticipatie van ouderen kennen⁹. De conclusie van veel auteurs is dan ook dat behalve de groei van het gemiddelde inkomen, hetgeen heeft geleid tot een grotere behoefte aan vrije tijd, en de verslechterde arbeidsmarktsituatie, waardoor het voor oudere werknemers moeilijker is om een baan te behouden of te vinden, de uitbreiding van de sociale zekerheid in de meeste geïndustrialiseerde landen belangrijk heeft bijgedragen aan een verlaging van de arbeidsparticipatie van ouderen.

7. Zie overzichten van de literatuur over uittreding door Lazear (1986), Hurd (1990) en Quinn en Burkhauser (1990).

8. Zie bijvoorbeeld Parsons (1980).

9. Zie Gruber en Wise (1997), Blondahl en Scarpetta (1998) en Vlasblom en Nekkers (2001).

In Nederland is vooral door Henkens en Siegers (1991), Woittiez, Lindeboom en Theeuwes (1992), Heyma (1996, 2001), Kerkhofs, Lindeboom en Theeuwes (1999) en Heyma en Zijl (2003) aangetoond dat de verhouding tussen het potentiële inkomen uit uitkeringen en pensioenen en het looninkomen een belangrijke rol speelt in de beslissing om met werken te stoppen. Hoe meer inkomsten ouderen mislopen als ze langer doorwerken, hoe groter de kans dat ze stoppen met werken.

Opvallend in de Nederlandse studies is dat de onderzoekers zonder uitzondering vinden dat er een sterke substitutie bestaat tussen de verschillende mogelijkheden om met werken te stoppen. Prepensioenregelingen, arbeidsongeschiktheidsregelingen en regelingen op basis van een werkloosheidsuitkering zijn communicerende vaten, ook al laat Lindeboom (1996) zien dat er geen sprake is van een perfecte substitutie. Als de toegang tot de ene regeling wordt beperkt, neemt het gebruik van de andere regeling toe. Dat maakt het sturen op financiële prikkels extra gecompliceerd. Doorgaans kiezen ouderen voor de uittredingsmogelijkheid die financieel het meeste oplevert. Zo stijgt het aantal personen dat gebruik maakt van een arbeidsongeschiktheidsregeling sterk naar leeftijd, maar treedt er vanaf 55 jarige leeftijd een daling op, net voor het moment dat gebruik kan worden gemaakt van prepensioenregelingen.

Dat laat zien dat het moment waarop men recht krijgt op een prepensioenregeling van groot belang is voor de beslissing om te stoppen met werken. Bij zeer riante prepensioenregelingen, zoals de VUT jarenlang is geweest, wordt het stoppen met werken vrijwel volledig verklaard door het moment waarop het recht begint en niet door de vervangingswaarde¹⁰. Daarom maakte maar liefst 80 procent van alle mensen die in het begin van de jaren '90 recht kregen op de VUT daar onmiddellijk gebruik van. De resterende 20 procent deed dat binnen 18 maanden¹¹.

10. Zie met name de discussie in Heyma (2001), bladzijde 135.

11. Zie Lindeboom (1999).

De voorkeur voor uittredingsregelingen met de hoogste uitkering en het onmiddellijk gebruik maken van financieel aantrekkelijke VUT-regelingen op het moment waarop het recht begint, duidt op sterke financiële prikkels bij de uittredingsbeslissing van oudere werknemers. Des te curieuzer dat maar weinig Nederlandse studies significante effecten vinden van de hoogte van de uitkering zelf. Zowel Henkens (1998), als Heyma (2001) als Theeuwes en Zijl (2001) verklaren de sterke maar insignificante effecten van de uitkeringshoogte door het gebrek aan variatie in het uitkeringspercentage. Iedereen met een VUT uitkering ontving bruto rond de 80 procent van het laatstverdiende inkomen, voor arbeidsgehandicapten en werklozen ligt dat rond de 70 procent. Door dat gebrek aan variatie is moeilijk vast te stellen wat werknemers zouden doen bij een andere hoogte van de uitkering. Overigens vindt Henkens (1998) in een studie naar voorgenomen uittredingsplannen van oudere werknemers wel een significant positieve invloed van de vervangingswaarde op de kans om te stoppen met werken. Theeuwes en Zijl (2001) schatten in dat een 10 procent verlaging van de VUT uitkering leidt tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen tussen de 55 en 65 jaar met 5 tot 10 procent.

Omdat de invloed van de vervangingswaarde van uitkeringen en pensioenen en van de pensioengerechtigde leeftijd door een gebrek aan variatie moeilijk blijkt vast te stellen, heeft Nelissen (2001) een studie uitgevoerd waarin hij oudere werknemers heeft gevraagd om bij verschillende uitkeringspercentages en pensioengerechtigde leeftijden aan te geven wanneer ze zouden stoppen met werken. Doel van de studie was om na te gaan welke invloed de verandering van de VUT naar een prepensioenstelsel heeft op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Zijn conclusie is dat oudere werknemers over het algemeen het liefst zo snel mogelijk stoppen met werken, maar dat daar wel een redelijk uitkeringsniveau tegenover moet staan. De helft van de ondervraagden wil minimaal 75 procent van het laatstverdiende loon ontvangen bij uittreding. Daarnaast is de manier waarop het pensioen verder wordt opgebouwd van groot belang bij de beslissing om vroegtijdig te stoppen met werken. Simulatie van het uittreedgedrag bij een verandering van VUT naar prepensioen laat zien

dat de arbeidsparticipatie van werknemers tussen 55 en 65 jaar zou stijgen met een kleine 5 procentpunten. Dit komt ongeveer overeen met soortgelijke simulaties op grond van waargenomen uittreedgedrag in Theeuwes en Zijl (2001) en Heyma (2004). De eerste vinden een verhoging van de arbeidsparticipatie met een kleine 4 procentpunten in de onderzoekspopulatie, de laatste een verhoging met een kleine 6 procentpunten voor werknemers op 60 jarige leeftijd. Bij alle simulatiestudies wordt overigens gewezen op het gevaar van een verhoogde instroom in arbeidsongeschiktheidsregelingen, omdat die door de aantasting van de netto contante waarde van prepensioenregelingen relatief gezien financieel aantrekkelijker worden.

Een sterke focus op financiële prikkels geeft de indruk dat het de belangrijkste verklaring vormt voor de beslissing van ouderen om te stoppen met werken. Veel van de bovengenoemde studies benadrukken echter dat ook andere factoren een belangrijke invloed hebben. Zo laten Kerkhofs, Lindeboom en Theeuwes (1999) en Heyma (2001) zien dat gezondheid een belangrijke rol speelt bij de beslissing om te stoppen met werken. Desalniettemin blijft het sterke effect van financiële prikkels overeind. Andere factoren die vaak terugkomen in de verklaring van de uitredingsbeslissing zijn arbeidsomstandigheden, de gezinssituatie en de sociale omgeving waarin werknemers leven. Zo toont Henkens (1998) aan dat een bedrijfsreorganisatie een negatieve invloed heeft op de kans dat ouderen doorgaan met werken, dat werkgevers een belangrijke invloed op die beslissing kunnen uitoefenen, ook in positieve zin, dat de financiële verantwoordelijkheid voor een partner of kinderen zorgt dat oudere werknemers langer blijven werken en dat een positieve houding ten opzichte van uitreding in de sociale omgeving van werknemers zorgt voor het eerder willen stoppen met werken. Ondanks die factoren vindt hij nog steeds een positief en significant effect van de vervangingswaarde van uitkeringen en pensioenen. Blau (1998) onderzocht het effect van de arbeidsmarktpositie van de partner op de uitredingsbeslissing. Hij vond een sterke voorkeur om tegelijkertijd te stoppen met werken, die niet werd verklaard door financiële prikkels.

Tenslotte kan ook de houding ten opzichte van uittreding effect hebben op de beslissing om te stoppen met werken. Volgens de OECD (2003b) blijkt dat de houding van mensen die niet (meer) werken ten aanzien van werken sterk verschilt. In Nederland zou slechts 2 procent van de gepensioneerden wel weer terug willen keren naar de arbeidsmarkt. Nederland scoort daarmee aanmerkelijk lager dan het OECD-gemiddelde van 29 procent. De relatie met de financiële positie na uittreding lijkt voor de hand te liggen. Maar de houding ten aanzien van uittreding kan op termijn natuurlijk wel veranderen. Dat geldt niet zo eenvoudig voor andere verklaringen van de uittredingsbeslissing van oudere werknemers. Men moet daarbij vooral denken aan gezondheid en de gezinssituatie. Een verandering van arbeidsparticipatieniveaus door de tijd hangt daarom vooral samen met structurele veranderingen in verklarende factoren. Uit de genoemde studies kan worden geconcludeerd dat financiële prikkels in de praktijk daarin een groot aandeel hebben gehad.

3 Mogelijkheden voor uittreding

3.1 De alternatieven op een rij

Werknemers kunnen de arbeidsmarkt op verschillende manieren verlaten. Het ouderdomspensioen, vervroegde pensionering, arbeidsongeschiktheidsregelingen of werkloosheidsvoorzieningen zijn regelingen die oudere werknemers gebruiken nadat zij zijn gestopt met werken. Deze verschillende uittredroutes zijn niet allemaal even aantrekkelijk. Bovendien zijn niet alle routes voor iedereen toegankelijk. Hieronder zetten we ze kort op een rij.

Het ouderdomspensioen

Het Nederlandse ouderdomspensioen bestaat uit drie pijlers. Iedereen ontvangt een basis oudedagvoorziening: de AOW. Werknemers kunnen tijdens hun werkzame leven een aanvulling op deze oudedagvoorziening opbouwen, het collectieve pensioen. Desgewenst kunnen werknemers hun pensioen extra aanvullen, door bijvoorbeeld lijfrentes te kopen. Of door te investeren in een eigen huis. De toegang tot het ouderdomspensioen is in Nederland gerestricteerd: alleen als je 65 jaar of ouder bent ontvang je een ouderdomspensioen. Het ouderdomspensioen biedt daarmee geen mogelijkheid om vervroegd uit te treden.

Vervroegde pensionering

Het vervroegd of pre-pensioen biedt wel een mogelijkheid om eerder te stoppen met werken dan 65 jaar. Vervroegde pensioenprogramma's, zoals de VUT, werden geïntroduceerd in de jaren '70. Oudere werknemers werd de mogelijkheid geboden om vervroegd uit te treden en daarmee plaats te maken voor jongere werknemers. De VUT is een aantrekkelijke regeling: gemiddeld kunnen werknemers op hun 60^{ste} verjaardag stoppen met werken. Tot aan het ouderdomspensioen ontvangen zij een bruto VUT-uitkering van rond de 80 procent van het laatstverdiende loon. Als men later stopt dan de VUT-gerechtigde leeftijd gaat het uitkeringspercentage niet omhoog. Werknemers hebben daardoor

een sterke prikkel om meteen op hun 60^{ste} te stoppen met werken. Vrijwel iedereen die gebruik kan maken van de VUT doet dit ook en 80 procent stopt met werken op het moment dat zij VUT-gerechtigd worden¹².

Als gevolg van het hoge uitkeringsniveau en de toenemende vergrijzing, zijn de kosten van de VUT sterk toegenomen. Daarom worden veel VUT-regelingen vervangen door prepensioenregelingen. In een prepensioenregeling is de hoogte van de uitkering wel afhankelijk van de uittreedleeftijd: hoe later iemand stopt met werken, hoe hoger de prepensioenuitkering. De precieze vormgeving van de prepensioenregelingen verschilt per sector. Doorgaans zijn deze regelingen minder aantrekkelijk dan de VUT: werknemers ontvangen ongeveer 72 procent van het laatstverdiende loon als zij 62 zijn. Gemiddeld stoppen werknemers die in aanmerking komen voor een prepensioen met werken als zij 61,2 jaar oud zijn¹³.

Het huidige kabinet wil de arbeidsparticipatie van oudere werknemers verder verhogen¹⁴. Daarvoor dienen onder andere de VUT- en prepensioenregelingen minder aantrekkelijk te worden gemaakt. Dat kan door de fiscale voordelen om te sparen voor vervroegde uittreding te laten verdwijnen. Bovendien wil het kabinet een prepensioenregeling alleen ondersteunen als werknemers zelf kunnen kiezen of zij participeren in een dergelijke regeling. Bij de sociale partners bestaat de angst dat de individuele kosten van een dergelijke prepensioenregeling daardoor sterk zullen stijgen. Ter compensatie voert het kabinet de levensloopregeling in. De levensloopregeling biedt werknemers de mogelijkheid om te sparen voor verlof. Dit kan bijvoorbeeld verlof zijn om te zorgen voor ouders of kinderen of verlof om een *sabbatical* op te nemen. De levensloopregeling kan ook worden gebruikt om vervroegd met pensioen te gaan.

12. Zie Lindeboom (1999).

13. Zie Van Dalen en Henkens (2000) en Nelissen (2001).

14. Zie de brief van minister de Geus aan de Tweede Kamer van 3 mei 2004.

Arbeidsongeschiktheidsregelingen

Naast de prepensioenregeling biedt ook de sociale zekerheid oudere werknemers de mogelijkheid om vervroegd te stoppen met werken, bijvoorbeeld via een arbeidsongeschiktheidsregeling. De hoogte van een arbeidsongeschiktheidsuitkering is leeftijdafhankelijk. Ouderen ontvangen circa 70 procent van het laatstverdiende loon als zij volledig arbeidsongeschikt worden verklaard. Aan het begin van de jaren '90 was de arbeidsongeschiktheidsregeling een veelvuldig gebruikte uitredingsroute. Deze route was zowel voor werkgevers als voor werknemers aantrekkelijk. De oudere werknemer kon stoppen met werken, terwijl hij er financieel (netto) weinig op achteruit ging. Voor een individuele werkgever ging de uitstroom van werknemers via een arbeidsongeschiktheidsregeling nauwelijks gepaard met extra kosten. Omdat het aantal arbeidsongeschikten aan het begin van de jaren negentig sterk steeg – 'Nederland is ziek', aldus Lubbers – is de arbeidsongeschiktheidsregeling minder aantrekkelijk gemaakt. De keuring is verscherpt. Arbeidsgehandicapten worden periodiek herkeurd. Werkgevers worden meer geconfronteerd met de lasten van arbeidsongeschiktheid in de vorm van de Pemba-premie¹⁵.

Werkloosheidsvoorzieningen

Een derde mogelijkheid om vervroegd uit te treden is via een werkloosheidsuitkering. De werkloosheidsuitkering is bedoeld voor alle werknemers die onvrijwillig hun baan verliezen. De hoogte en duur van de uitkering zijn afhankelijk van iemands arbeidsmarktgeschiedenis en leeftijd. Maximaal kan gedurende vijf jaar een werkloosheidsuitkering van 70 procent van het laatstverdiende loon worden gekregen. Daarna kon tot voor kort aanspraak worden gemaakt op een vervolguitkering van 2 jaar of 3 jaar bij werkloosheid vanaf 57½ jaar. Deze uitkering gaf werklozen een uitkering op bijstandsniveau. De uitkering werd, in tegenstelling tot een bijstandsuitkering, niet gekort bij de aanwezigheid van eigen vermogen of een partner met eigen inkomen. De vervolguitkering is medio 2003 afgeschaft¹⁶. Het kabinet wil daarmee de arbeidsdeelname van

15. Zie Groot e.a. (2002).

16. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, persbericht 03/204.

ouderen bevorderen. Om dezelfde reden dreigt de vrijstelling van de sollicitatieplicht voor werklozen van 57½ jaar en ouder op te worden geheven. Werkloosheidsvoorzieningen worden daardoor steeds minder aantrekkelijk als uitredingsroute.

De keuze voor de verschillende uitredingsroutes

Welke route uiteindelijk wordt gekozen hangt tenminste af van twee factoren. In de eerste plaats zijn niet alle uitredingsroutes voor iedereen toegankelijk. Om aan het prepensioen of het ouderdomspensioen deel te nemen moet de werknemer een bepaalde leeftijd hebben bereikt. Om in aanmerking te komen voor een arbeidsongeschiktheiduitkering moet de werknemer een medische keuring ondergaan. Een werkloosheidsuitkering wordt pas gegeven als de werknemer zonder eigen schuld is ontslagen en voldoende lang heeft gewerkt. In de tweede plaats zijn niet alle routes even aantrekkelijk. De hoogte van de uitkering verschilt tussen de verschillende regelingen. Evenals de duur van de uitkering. Oudere werknemers houden bij hun keuze om door te werken of te stoppen rekening met deze factoren. Welke gevolgen dat heeft voor de arbeidsparticipatie van oudere werknemers onderzoeken we in de volgende paragraaf middels een internationale vergelijking van sociale zekerheid- en pensioenstelsels. Eerst willen we nog stilstaan bij verschillende spaarsystemen voor het ouderdomspensioen en bij financiële prikkels voor uitreding die uitgaan van het belastingstelsel.

3.2 Verschillen in spaarsystemen voor pensioen

De pensioenopbouw voor het ouderdoms- en prepensioen verloopt via twee verschillende spaarsystemen. In het *defined benefit* spaarsysteem ligt de uitkering vast. Doorgaans is dit een percentage van het laatstverdiende loon of een percentage van het inkomen dat iemand gedurende zijn loopbaan heeft verdiend. De inleg varieert: deze wordt zo gekozen dat de uitkering kan worden gegarandeerd. In het *defined contribution* spaarsysteem ligt de inleg vast en varieert de hoogte van de uitkering. De werknemer heeft zijn eigen spaarpotje. Als hij met pensioen gaat, dan wordt onderzocht welke pensioenuitkering de

werknemer met zijn spaarpotje kan ontvangen. Deze uitkering kan hoger, maar ook lager zijn dan de uitkering bij een *defined benefit* spaarsysteem. Het grootste verschil tussen *defined benefit* en *defined contribution* spaarsystemen is de plaats waar het risico terecht komt. In een *defined benefit* systeem ligt het risico bij het pensioenfonds (of beter gezegd bij de jongere generaties en werkgevers), in een *defined contribution* systeem ligt het risico bij de werknemer.

De verschillende spaarsystemen kunnen effect hebben op de uittredingsleeftijd van oudere werknemers. Een *defined contribution* spaarsysteem stimuleert langer doorwerken: hoe langer iemand heeft gewerkt, hoe voller het spaarpotje. En hoe hoger de pensioenuitkering. Een *defined benefit* spaarsysteem kent deze prikkel niet. De hoogte van de uitkering ligt immers vast. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat werknemers met een *defined contribution* spaarsysteem gemiddeld twee jaar later uittreden dan werknemers met een *defined benefit* spaarsysteem¹⁷.

3.3 Prikkel in het belastingstelsel

Ook het belasting- en premiestelsel kan financiële prikkels bevatten die de uittredingsbeslissing beïnvloeden. Zo hoeven gepensioneerden geen premies meer te betalen voor werknemersverzekeringen. Mensen van 65 jaar en ouder ontvangen bovendien een ouderenkorting in het belastingstelsel. Gemiddeld is de belastingdruk voor gepensioneerden (bij een zelfde inkomen) 10 procentpunt lager dan voor werkenden. De netto vervangingswaarde van het (pre)pensioen is daardoor hoger dan de bruto vervangingswaarde. De vormgeving van het belasting- en premiestelsel beïnvloedt daardoor de uittredingsbeslissing.

Sparen voor de oude dag wordt fiscaal gestimuleerd. De werknemer betaalt geen belasting over pensioenpremies. Ook het rendement op het pensioenvermogen is – in tegenstelling tot het rendement van de gewone spaarrekening – onbelast. De werknemer betaalt wel belasting over de pensioenuitkering. In

17. Zie Friedberg en Webb (2003).

ons progressieve belastingstelsel is het tarief waartegen die uitkeringen worden belast gemiddeld lager dan het tarief waartegen de premies zijn vrijgesteld. Dit wordt de omkeerregel genoemd. Sparen voor het (pre)pensioen is daarmee fiscaal aantrekkelijk.

Een voorbeeld: stel dat een werknemer 40 procent inkomstenbelasting moet betalen en 1000 Euro pensioenpremie heeft betaald. De pensioenpremie is onbelast. Als deze werknemer met pensioen gaat, valt de werknemer onder een lager belastingtarief. Zijn inkomen is immers niet meer hetzelfde. Veronderstel dat de werknemer nu gemiddeld 30 procent belasting moet betalen. De omkeerregel zorgt ervoor dat de werknemer geen 400 Euro, maar slechts 300 Euro aan belasting moet betalen. Sparen voor het pensioen is dus aantrekkelijk.

Het kabinet heeft voorstellen gedaan om het stoppen met werken voor de 65^{ste} verjaardag niet langer fiscaal aantrekkelijk te laten zijn¹⁸. Werknemers moeten, als het aan het kabinet ligt, zowel over de prepensioenpremies als over het opgebouwde spaarpotje voor het prepensioen belasting gaan betalen. Tegelijkertijd wordt de prepensioenuitkering niet langer belast. Het fiscale voordeel dat wordt veroorzaakt door de omkeerregel gaat daarmee voor het prepensioen niet langer op. Blank, van Hulst en van Selm (2004) berekenen dat het geleidelijk afbouwen van fiscale aftrekmogelijkheden van premies voor VUT en prepensioen op langere termijn (tot 2030) tot een stijging van de arbeidsparticipatie met 5 procentpunten leidt. Het fiscale voordeel voor het ouderdomspensioen blijft wel bestaan.

18. Zie www.minszw.nl, pakket maatregelen voor een nieuw fiscaal stelsel van VUT, prepensioen en levensloop, 1 april 2004.

4 Internationale vergelijking

4.1 Inleiding

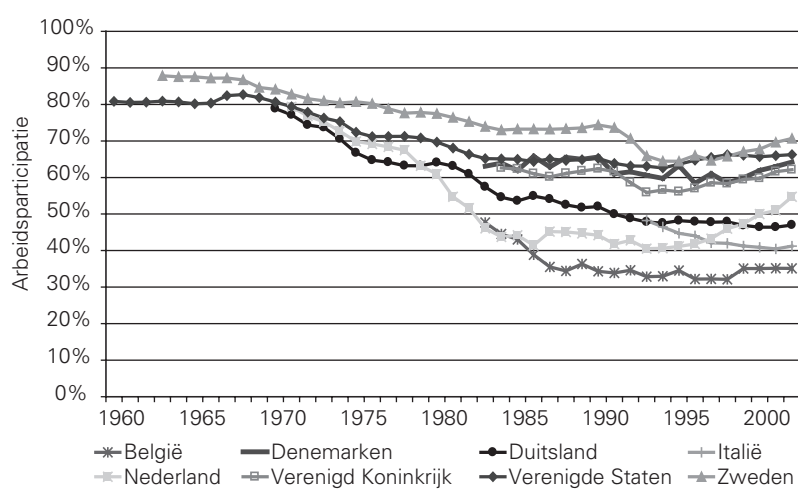
In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de door Gruber en Wise (1997) gevonden relatie tussen de financiële (on)aantrekkelijkheid van langer doorwerken en de arbeidsparticipatie van ouderen. Daarvoor hebben we de relatie tussen arbeidsparticipatie en financiële prikkels in het pensioen- en sociale zekerheidsstelsel van acht landen bestudeerd. De bestudeerde landen zijn: België, Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In Paragraaf 4.2 worden de participatiecijfers van ouderen vergeleken. Vervolgens zijn we op zoek gegaan naar verklaringen voor de gevonden verschillen in participatie. Deze verschillen kunnen, zoals Gruber en Wise aantoonde, worden veroorzaakt doordat ouderen financieel geprikkeld worden om vroeg uit te treden. In Paragraaf 4.3 hebben we daarom de pensioen- en sociale zekerheidsstelsels in de verschillende landen vergeleken. Welke verschillende mogelijkheden zijn er om vervroegd uit te treden? Hoe aantrekkelijk zijn de verschillende uitredingsroutes? Verschillen de spaarsystemen in de onderzochte landen? In hoeverre stimuleert het belasting- en premiestelsel vervroegde uitreding? Paragraaf 4.4 trekt uit de vergelijking een aantal conclusies.

4.2 Arbeidsparticipatie

De arbeidsparticipatie van oudere werknemers verschilt flink in de door ons onderzochte landen. In Figuur 6 is de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot en met 64 jaar zichtbaar. In alle landen is de arbeidsparticipatie van oudere mannen in de afgelopen decennia gedaald. In Nederland is die daling zeer sterk geweest: aan het begin van de jaren zeventig was er nauwelijks verschil tussen de arbeidsparticipatie in Nederland, de Verenigde Staten en Zweden. Ongeveer 80 procent van de mannen tussen 55 en 65 jaar werkte. Aan het begin van de jaren negentig werkte in Nederland nog maar iets meer dan 40 procent van de mannen tussen 55 en 65 jaar, terwijl dat in Zweden en

de Verenigde Staten op circa 70 procent lag. Sinds het begin van de jaren negentig heeft de dalende trend zich gekeerd. Met name in Nederland is de arbeidsparticipatie van oudere mannen de afgelopen tien jaar sterk gestegen.

Figuur 6 Arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot en met 64 jaar



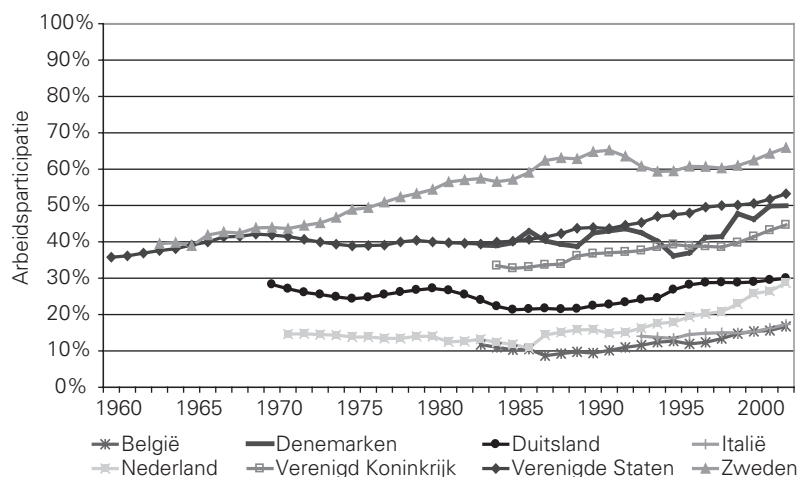
Bron: OESO-labour force statistics.

In Figuur 7 is de arbeidsparticipatie van vrouwen van 55 tot en met 64 jaar weergegeven. De arbeidsparticipatieontwikkeling voor vrouwen kent een stijgende lijn: in de afgelopen decennia zijn steeds meer oudere vrouwen gaan werken. Er is echter nog een behoorlijk verschil tussen de landen. In Zweden werkt meer dan 60 procent van de vrouwen van 55 tot en met 64 jaar, terwijl in België en Italië minder dan 20 procent van de vrouwen in deze leeftijdsgroep werkt. Nederland bevindt zich met een arbeidsparticipatie van bijna 30 procent onderaan de middengroep.

De verschillen tussen landen zijn ook zichtbaar in de gemiddelde leeftijd waarop mensen stoppen met werken. Tabel 4.1 toont de gemiddelde

uittredingsleeftijd geordend naar de gemiddelde uittredingsleeftijd van mannen en vrouwen samen, van hoog naar laag. Deze ordening is voor de vergelijkbaarheid ook aangehouden in de overige tabellen van deze paragraaf. In de Verenigde Staten, Zweden en Denemarken ligt de gemiddelde uittredingsleeftijd voor mannen ruim boven de 63 jaar. In België en Italië stoppen mannen gemiddeld genomen nog voor hun 60^{ste} verjaardag. In Nederland stoppen mannen gemiddeld als zij 61 jaar zijn en vrouwen als zij 59 jaar zijn.

Figuur 7 Arbeidsparticipatie van vrouwen van 55 tot en met 64 jaar



Bron: OESO-labour force statistics.

De consequentie van de gemiddelde uittredingsleeftijd voor de hoogte van de arbeidsparticipatie bij ouderen wordt getoond in Tabel 4.2. De arbeidsparticipatie daalt sterk met het ouder worden. De participatiedaling is relatief gezien sterker bij vrouwen dan bij mannen en sterker in landen met een lage arbeidsparticipatie dan in landen met een hoge arbeidsparticipatie. Dat de participatie lager is bij 60 tot en met 64 jarigen dan bij 55 tot en met 59 jarigen hoeft niet alleen te betekenen dat mensen over het algemeen minder vaak werken

naarmate zij ouder worden. De cijfers kunnen ook het gevolg zijn van het feit dat mensen die eerder zijn geboren minder vaak werken als ze de 55 zijn gepasseerd. In Nederland geldt dat met name voor vrouwen. Voor hen is het steeds gebruikelijker geworden om te gaan werken. Er is in zo'n geval sprake van een cohorteffect.

Tabel 4.1 Gemiddelde leeftijd waarop mannen en vrouwen stoppen met werken

	Mannen	Vrouwen
Verenigde Staten	64,7 jaar	63,3 jaar
Zweden	63,8 jaar	62,5 jaar
Denemarken	64,3 jaar	60,6 jaar
Verenigd Koninkrijk	62,4 jaar	60,9 jaar
Duitsland	61,0 jaar	60,4 jaar
Nederland	60,7 jaar	59,0 jaar
Italië	59,9 jaar	58,1 jaar
België	58,3 jaar	56,9 jaar

Bron: OECD (2003a). De waarden zijn gemiddeld over de jaren 1995-2000.

Tabel 4.2 Arbeidsparticipatie naar leeftijd en geslacht, 1997 (in procenten)

Leeftijd	Mannen				Vrouwen			
	55-59	60-64	65-69	70-74	55-59	60-64	65-69	70-74
Zweden	84	58	15	8	76	50	4	3
Denemarken	82	43	15	-	61	25	7	-
Verenigd Koninkrijk	74	52	14	7	53	27	8	3
Duitsland	74	29	7	4	53	12	3	2
Nederland	64	21	9	5	32	7	3	1
Italië	56	31	11	5	29	8	3	1
België	49	20	4	1	23	5	2	1

Bron: Vlasblom en Nekkens (2001).

Veel ouderen werken dus niet of niet meer. Wat is daarvan de reden? In de landen met de laagste arbeidsparticipatie, zoals België, Italië en Duitsland zijn deze mensen vaak met pensioen. In de andere landen, zoals Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Nederland zijn ouderen relatief vaak arbeidsongeschikt. Tabel 4.3 geeft een overzicht van wat ouderen doen wanneer ze niet meer werken in de verschillende landen.

Tabel 4.3 Redenen van inactiviteit voor 50-64 jarigen, 2000 (in procenten)

	Actief	Inactief				
		Gepensioneerd	Werkzoekend	Arbeidsongeschikt	Zorg voor het gezin	Anders
Zweden	76	4	2	14	3	1
Denemarken	68	14	1	14	2	2
Verenigd Koninkrijk	63	13	1	14	5	4
Duitsland	55	29	0	4	5	7
Nederland	53	11	1	13	7	14
Italië	40	29	2	4	18	6
België	42	28	28	0	0	1

Bron: OECD (2003a,b).

Geconcludeerd kan worden dat er behoorlijke verschillen zijn in de arbeidsparticipatie van oudere mannen en vrouwen. In de Angelsaksische en Scandinavische landen is deze hoog. In het continentale Europa is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk lager. De belangrijkste vraag is waar deze verschillen door worden veroorzaakt. In de volgende paragraaf onderzoeken we of en in hoeverre het verschil in arbeidsparticipatie samenhangt met prikkels uit het pensioen- en sociale zekerheidsstelsel.

4.3 Sociale zekerheid en pensioenen

Het ouderdomspensioen

De hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd heeft effect op de uittredingsleeftijd: hoe hoger de leeftijd waarop men officieel met pensioen mag gaan, des te hoger de arbeidsparticipatie¹⁹. Uit Tabel 4.4 blijkt dat in de door ons vergeleken landen de leeftijd waarop mannen met pensioen mogen gaan niet verschilt. Alleen in het Verenigd Koninkrijk en België is de pensioengerechtigde leeftijd voor vrouwen lager dan in de andere landen. Verschillen in de pensioengerechtigde leeftijd kunnen dus geen verklaring vormen voor de gevonden verschillen in arbeidsparticipatie van ouderen tussen de door ons onderzochte landen.

Tabel 4.4 Pensioengerechtigde leeftijd

	Mannen	Vrouwen
Verenigde Staten	65 oplopend naar 67	65 oplopend naar 67
Zweden	65	65
Denemarken	65	65
Verenigd Koninkrijk	65	60
Duitsland	65	65
Nederland	65	65
Italië	65 (was 60 in 1992)	65 (was 55 in 1992)
België	65	63 oplopend naar 65

Bron: Duval (2003).

Naast de pensioengerechtigde leeftijd kan de manier waarop het ouderdomspensioen is vormgegeven effect hebben op het participatiegedrag van oudere werknemers. Is het pensioen gebaseerd op een *defined benefit* of een *defined contribution* spaarsysteem? Bij een *defined benefit* spaarsysteem ligt de hoogte van de uitkering vast. Bij een *defined contribution* spaarsysteem ligt de hoogte van de premie vast. In Tabel 4.5 is voor elk land aangegeven welk

19. Zie Duval (2003).

pensioenspaarsysteem aanwezig is. Uit de tabel blijkt dat de vormgeving van het ouderdomspensioen verschilt. In landen met een hoge arbeidsparticipatie, zoals de Verenigde Staten, Zweden en Denemarken ligt de hoogte van de pensioenuitkering niet vast (een *defined contribution* spaarsysteem). Landen met een lage arbeidsparticipatie van oudere werknemers, zoals België, Italië, Nederland en Duitsland kennen wel een overwegend vaste uitkering (een *defined benefit* spaarsysteem). In een *defined benefit* spaarsysteem leidt langer doorwerken, zodra iemand voldoende jaren heeft bijgedragen aan het pensioenfonds, niet tot een hoger pensioen. Oudere werknemers hebben in zo'n stelsel geen prikkel om langer door te werken.

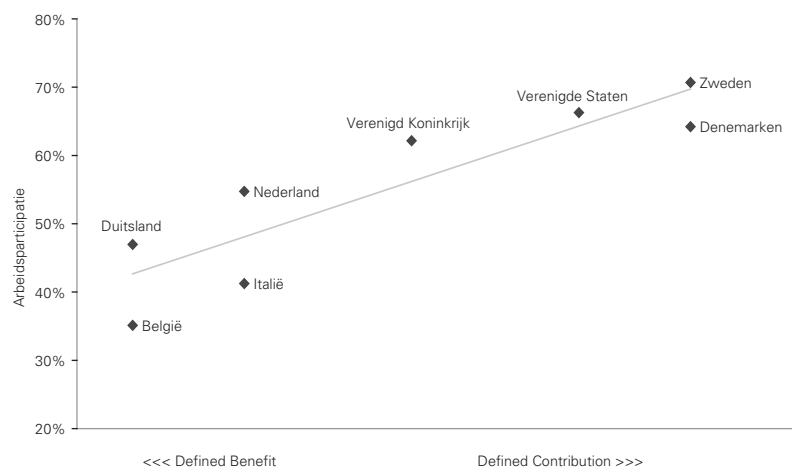
Tabel 4.5 Spaarsysteem voor de pensioenopbouw

Verenigde Staten	Privaat stelsel is overwegend defined contribution, publiek stelsel is defined benefit
Zweden	Defined contribution
Denemarken	Defined contribution
Verenigd Koninkrijk	Mix van defined benefit en defined contribution
Duitsland	Defined benefit
Nederland	Voornamelijk defined benefit
Italië	Overgang van defined benefit naar defined contribution
België	Defined benefit

Bron: OECD (2003a), ISSA (2002).

De relatie tussen het type pensioenspaarsysteem en de arbeidsparticipatie van oudere mannen in 2002 wordt geïllustreerd in Figuur 8. De lijn in de figuur laat een gemiddelde trend door de verschillende punten zien. Duidelijk is dat een groter aandeel van het defined contribution spaarsysteem samenhangt met een hogere arbeidsparticipatie van oudere mannen. Voor vrouwen wordt een soortgelijk verband gevonden.

Figuur 8 Relatie tussen de manier van pensioenopbouw en de arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot en met 64 jaar, 2002



Mogelijkheden voor vervroegde uittreding: het prepensioen

De meeste ouderen werken echter niet door tot ze 65 zijn. Ze treden eerder uit, via bijvoorbeeld een vervroegde pensioenregeling. Tabel 4.6 laat zien dat de mogelijkheden om vervroegd met pensioen te gaan verschillen tussen de onderzochte landen. De verschillen in leeftijd zijn echter niet groot. Er is dan ook geen direct verband tussen de prepensioengerechtigde leeftijd en de hoogte van de arbeidsparticipatie van ouderen te ontdekken.

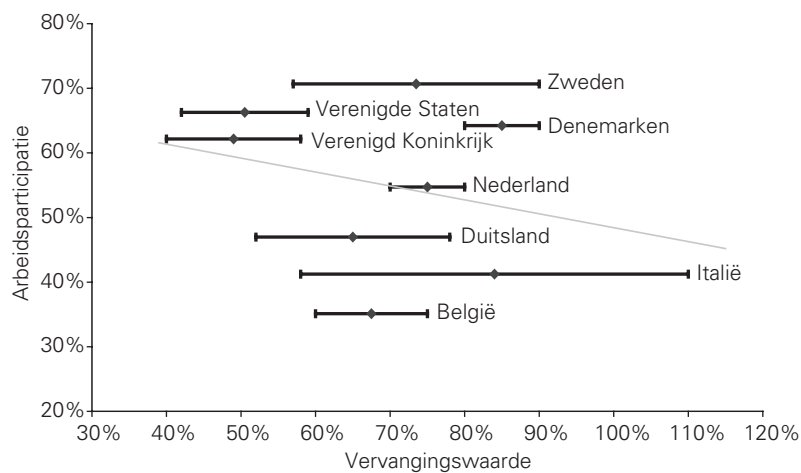
Tabel 4.6 Mogelijkheden voor vervroegde uittreding

Verenigde Staten	Vanaf 62 jaar via de sociale zekerheid, verder enkele private regelingen
Zweden	Vanaf 61 jaar
Denemarken	Vanaf 60 jaar en 20 jaar bijgedragen aan vrijwillige werkloosheidsverzekering
Verenigd Koninkrijk	Private regelingen via de werkgever
Duitsland	Vanaf 63 jaar, vanaf 60 jaar als de werknemer geen werk kan vinden
Nederland	VUT 60 jaar, prepensioen gemiddeld 61 jaar
Italië	Vanaf 57 jaar
België	Vanaf 60 jaar en minimaal 34 jaar gewerkt

Bron: Duval (2003).

Anders wordt dat wanneer we naast de leeftijd waarop oudere werknemers in aanmerking komen voor een prepensioen ook de hoogte van het prepensioen vergelijken. Figuur 9 laat voor mannen van 55 tot 65 jaar zien dat hoe hoger de prepensioen uitkering, gemeten via de vervangingswaarde, hoe lager de arbeidsparticipatie, ook al is het verband niet sterk. Hetzelfde wordt gevonden voor vrouwen van 55 tot 65. De vergelijking wordt enigszins gecompliceerd doordat de hoogte van het prepensioen kan variëren met de leeftijd waarop werknemers stoppen met werken. In de Verenigde Staten, Zweden en Italië (na invoering van het nieuwe systeem voor vervroegde pensionering) is de hoogte van het (pre)pensioen afhankelijk van de uitredingsleeftijd. Hoe jonger iemand uitreedt, des te lager de pensioenuitkering. De werknemer heeft dan immers minder pensioen opgebouwd en moet gedurende een groter aantal jaar pensioen ontvangen. Tabel 4.7 laat de variatie in de vervangingswaarden van het prepensioen zien.

Figuur 9 Relatie tussen arbeidsparticipatie van mannen van 55 tot 65 jaar en vervangingswaarde (gemiddeld en variatie)



Tabel 4.7 Vervangingswaarde van het (pre)pensioen

Verenigde Staten	Gemiddeld 42% (62 jaar) tot 59% (70 jaar)
Zweden	Van 57% (61 jaar) tot 90% (70 jaar), actuarieel neutraal
Denemarken	Maximaal 80 tot 90%
Verenigd Koninkrijk	Gemiddeld 40% (65 jaar) tot 58% (70 jaar)
Duitsland	Gemiddeld 52% (63 jaar) tot 78% (70 jaar)
Nederland	VUT 80%, prepensioen gemiddeld 72%
Italië	Gemiddeld 58% (57 jaar) tot 110% (70 jaar)
België	60% (alleenstaanden) tot 75% van middelloon

Bron: OECD (2001) en Nelissen (2001).

De combinatie van pensioengerechtigde leeftijd in Tabel 4.6 en de vervangingswaarde in Tabel 4.7 bepaald voor een groot deel de netto contante waarde van de pensioenuitkering. Op grond daarvan kan worden vastgesteld hoe het prepensioen verschilt tussen landen. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de vervangingswaarde van het (pre)pensioen laag. In Denemarken is het prepensioen niet voor iedereen toegankelijk. Zweden en Italië (na invoering van het nieuwe pensioensysteem) kennen een actuarieel neutraal systeem, waardoor langer doorwerken loont. In Nederland, België, Duitsland en Italië (voor de invoering van het nieuwe pensioensysteem) is het prepensioen zowel eenvoudig toegankelijk als aantrekkelijk. Op grond van die verschillen wordt een relatie zichtbaar met de arbeidsparticipatie van ouderen. Landen met een hoge arbeidsparticipatie hebben of een minder aantrekkelijke prepensioenregeling of een minder eenvoudig toegankelijke regeling.

Mogelijkheden voor vervroegde uittreding: het parttime pensioen

In sommige landen zijn er mogelijkheden om parttime met pensioen te gaan, zoals getoond in Tabel 4.8. De effecten van een parttime pensioen zijn echter niet eenduidig. Enerzijds kan een parttime pensioen mensen stimuleren om langer door te werken. Mensen die eerst volledig zouden stoppen met werken, blijven nu wellicht nog enige tijd in deeltijd werken²⁰. Anderzijds kan een part-

20. Dit effect werd gevonden in Quinn et al (1998). Zie ook de discussie in Paragraaf 2.

time pensioen ook leiden tot een lagere arbeidsparticipatie. Het parttime pensioen fungeert dan als een prepensioen en biedt mensen daarmee de mogelijkheid om vervroegd uit te treden²¹. De richting van het effect van een parttime pensioen hangt dus samen met de aanwezigheid van het prepensioen.

Tabel 4.8 Parttime pensioen

Verenigde Staten	Onbekend
Zweden	Vanaf 61 jaar
Denemarken	Vanaf 60 jaar
Verenigd Koninkrijk	Geen mogelijkheid voor parttime pensioen
Duitsland	Vanaf 60 jaar
Nederland	Geen mogelijkheid voor parttime pensioen
Italië	Geen mogelijkheid voor parttime pensioen
België	Geen mogelijkheid voor parttime pensioen

Bron: Vlasblom en Nekkers (2001).

Mogelijkheden voor vervroegde uittreding: arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsvoorzieningen

Naast het (pre)pensioen zijn er ook nog andere uittredingsroutes, zoals arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsvoorzieningen. Tabel 4.9 laat zien dat de aantrekkelijkheid van deze uittredingsroutes verschilt tussen de door ons vergeleken landen. De arbeidsongeschiktheidsregeling wordt in veel landen door ouderen gebruikt om te stoppen met werken. Opmerkelijk is dat juist Zweden en Denemarken, landen waar de arbeidsparticipatie van ouderen hoog is, een aantrekkelijke arbeidsongeschiktheidsregeling kennen. Het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregeling onder ouderen is daar dan ook hoog. Blijkbaar fungeert de arbeidsongeschiktheidsregeling in deze landen als alternatief voor de minder aantrekkelijke prepensioenregeling. Werkloosheidsvoorzieningen zijn in vrijwel alle landen de minst aantrekkelijke optie. De verschillen in arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsvoorzieningen tussen lan-

21. Dit effect werd gevonden in Vlasbom en Nekkers (2001).

den zijn verder niet zodanig dat een duidelijk verband is te leggen met verschillen in de arbeidsparticipatie van oudere werknemers.

Tabel 4.9 Arbeidsongeschiktheidsregelingen en werkloosheidsvoorzieningen

	Arbeidsongeschiktheid
Verenigde Staten	32 tot 87% van laatstverdiende loon, afh. van inkomen en huishoudsamenstelling
Zweden	90% van laatstverdiende loon, ca. 60% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
Denemarken	80% van laatstverdiende loon, ca. 43% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
Verenigd Koninkrijk	vast bedrag, ca. 39% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
Duitsland	70% van laatstverdiende loon, ca. 9% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
Nederland	70% van laatstverdiende loon, ca. 28% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
Italië	percentage van het laatstverdiende loon afhankelijk van het aantal jaren dat is bijgedragen, ca. 7% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
België	40% (geen kostwinnaar) tot 65% (kostwinnaar) van laatstverdiende loon, ca. 1% van niet werkende 50-64 jarigen is arbeidsongeschikt
	Werkloosheid
Verenigde Staten	ca. 50% van laatstverdiende loon, precieze vormgeving verschillend per staat
Zweden	vast bedrag, vrijwillige deelname aan werkloosheidsvoorziening
Denemarken	90% van laatstverdiende loon, mits vrijwillig verzekerd voor werkloosheid; voor werklozen van 55-59 jaar kan de uitkering overlopen in het prepensioen
Verenigd Koninkrijk	vast bedrag plus inkomensafhankelijke aanvulling voor maximaal 1 jaar
Duitsland	67% (met kinderen) of 60% (zonder kinderen) van netto inkomen, maximaal 960 dagen

Nederland	70% van laatstverdiende loon voor maximaal 5 jaar
Italië	40% van laatstverdiende loon voor maximaal 270 dagen; daarnaast is er een mobiliteitstoeslag voor maximaal 4 jaar
België	60% van laatstverdiende loon voor 55-plussers; werklozen van 58 jaar en ouder kunnen, bij voldoende arbeidsverleden, aanspraak maken op brugpensioen

Bron: OECD (2003a,b), ISSA (2002), Bound en Burkhauser (1999).

Het belasting- en premiestelsel

In veel landen vallen gepensioneerden onder andere belastingregels dan werkenden. Zo hoeven gepensioneerden vaak geen sociale premies af te dragen. Gemiddeld is de belastingdruk voor gepensioneerden (bij eenzelfde inkomen) 10 procentpunten lager dan voor werkenden. Het belastingstelsel bevat daardoor prikkels om vervroegd uit te treden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen in de wijze waarop gepensioneerden worden ontzien in het belastingstelsel.

Tabel 4.11 Verandering van belasting- en premiedruk na uittreding

Verenigde Staten	Daalt met 15 procentpunten na uittreding
Zweden	Alleen grote daling bij gepensioneerden met een laag inkomen
Denemarken	Onbekend
Verenigd Koninkrijk	Daalt met 10 procentpunten na uittreding
Duitsland	Daalt met 25 procentpunten na uittreding
Nederland	Daalt met 15 procentpunten na uittreding
Italië	Daalt met 5 procentpunten na uittreding
België	Onbekend

Bron: Keenay en Whitehouse (2003).

In Duitsland zijn gepensioneerden het beste af: daar is de belastingdruk gemiddeld 25 procentpunten lager voor gepensioneerden (bij eenzelfde inkomen). In Zweden zijn er alleen voor de lage inkomens verschillen in belastingdruk tussen

gepensioneerden en werkenden. Nederland zit met een verschil van gemiddeld 10 procentpunten in de middenmoot. In Tabel 4.11 is geen direct verband te zien tussen een verandering van de belasting- en premiedruk na uitstreding en de arbeidsparticipatie van ouderen.

4.4 Synthese

Er zijn behoorlijke verschillen in de arbeidsparticipatie van oudere mannen en vrouwen tussen westerse landen. In de Angelsaksische en Scandinavische landen is de arbeidsparticipatie hoog. In het continentale Europa is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk lager. De belangrijkste vraag is waar deze verschillen door worden veroorzaakt. In deze paragraaf hebben we onderzocht of en in hoeverre het verschil in arbeidsparticipatie samenhangt met prikkels uit het pensioen- en socialezekerheidsstelsel van landen. Kunnen die een verklaring vormen voor de verschillen in de arbeidsparticipatie van ouderen?

Dit blijkt in ieder geval tot op zekere hoogte zo te zijn. De manier waarop het pensioen wordt opgebouwd lijkt het meest zichtbare effect te hebben: in landen met een *defined contribution* spaarsysteem stoppen mensen op een latere leeftijd met werken dan in landen met een *defined benefit* spaarsysteem. Ook de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van diverse uitstredingsmogelijkheden beïnvloeden de arbeidsparticipatie van ouderen. In landen met een hogere pensioengerechtigde leeftijd werken doorgaans meer ouderen. Er gaat in ieder geval een signaalwerking uit van de officiële pensioengerechtigde leeftijd. In landen waar uitstredingsroutes zowel financieel aantrekkelijk als eenvoudig toegankelijk zijn, is de arbeidsparticipatie laag. Dit is zo in België, Duitsland en Italië (onder het oude pensioenstelsel). Als aan één van beide voorwaarden niet is voldaan, is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk hoger. Denemarken en Zweden hebben ondanks een aantrekkelijke arbeidsongeschiktheidsregeling een hoge arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De arbeidsongeschiktheidsregeling is daar namelijk niet eenvoudig toegankelijk.

De sterke stijging van de arbeidsparticipatie in de afgelopen jaren in Nederland kan op grond van de gevonden verbanden mede worden verklaard door een verandering in de aantrekkelijkheid van de regelingen voor vervroegde uittreding en de beperking van de toegankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsregelingen. VUT-regelingen zijn de afgelopen jaren omgezet naar minder aantrekkelijke prepensioenregelingen. Bij een prepensioenregeling loont het om langer door te werken: hoe langer iemand werkt, des te hoger de pensioenuitkering. Hier komen we in de conclusies van de volgende paragraaf nog op terug.

Tot slot heeft ook de vormgeving van het belasting- en premiestelsel effect op de arbeidsparticipatie van ouderen. Zo hoeven gepensioneerden vaak geen sociale premies af te dragen. Gemiddeld is de belastingdruk voor gepensioneerden (bij een zelfde inkomen) 10 procentpunten lager dan voor werkenden. Ook het belastingstelsel bevat daardoor prikkels om vervroegd uit te treden.

5 Conclusies en aanbevelingen

De bevolking vergrijsst. Dit heeft een aantal belangrijke consequenties voor de economie. Ten eerste zijn er steeds minder mensen om de vraag naar arbeid te vervullen. Ten tweede moeten sociale voorzieningen door steeds minder mensen worden gefinancierd. De nog werkende 'jongeren' ervaren een steeds grotere premiedruk als het aantal ouderen als gevolg van de vergrijzing toeneemt. Het niet participeren van ouderen is dus duur. Een derde probleem is de groot-schalige vernietiging van menselijk kapitaal. Door vervroegde uittreding gaan kennis en ervaring vroegtijdig verloren en vervangende arbeidskrachten zijn vooral in hogere functies moeilijk te vinden. Het kabinet streeft daarom naar een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen.

Hoe kan zij dit gewenste resultaat bereiken? In 1997 lieten de Amerikanen Jonathan Gruber en David Wise zien dat er een duidelijke relatie is tussen de arbeidsparticipatie van ouderen en de aantrekkelijkheid van regelingen om vervroegd te stoppen met werken. Verandering van de vormgeving van het pensioen- en sociale zekerheidstelsel kan dus bijdragen aan een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen. Maar hoe moet het pensioen- en sociale zekerheidstelsel dan worden ingericht?

In dit paper hebben we onderzocht welke lessen kunnen worden getrokken uit ervaringen in het buitenland. Daarvoor hebben we de pensioen- en sociale zekerheidstelsels in België, Denemarken, Duitsland, Italië, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden bestudeerd. De arbeidsparticipatie van 55 tot en met 64 jarigen verschilt sterk tussen deze acht landen. De Verenigde Staten en Zweden kennen de hoogste participatiegraad, België en Italië de laagste. Nederland zit in de middenmoot, met een relatief sterke stijging sinds 1995. De vraag is natuurlijk waar deze verschillen in arbeidsparticipatie door worden veroorzaakt. Zijn het vooral gebruiken of normen en waarden die ervoor zorgen dat oudere werknemers verschillend denken over ver-

vroegde uittreding? Zijn het verschillen in gezondheid en opleidingsniveau in de werknemerspopulaties, factoren waarvan bekend is dat ze de participatiebeslissing beïnvloeden? Of is de werking van financiële prikkels zodanig dat verschillen in participatieniveaus verklaard kunnen worden uit verschillen in de sociale zekerheid- en pensioenstelsels tussen landen? Al deze vragen kunnen worden beantwoord met 'ja'. Waarom in sommige landen veel meer ouderen werken dan in andere landen kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan een verschil in gebruiken en mentaliteit tussen landen. Evenzo kan dit worden toegeschreven aan verschillen in de pensioen- en sociale zekerheidsstelsels. Financiële prikkels werken dus.

De belangrijkste les die kan worden getrokken uit de internationale vergelijking van arbeidsparticipatie en financiële prikkels in pensioen- en sociale zekerheidsstelsels is dat oudere werknemers de arbeidsmarkt verlaten omdat langer doorwerken niet meer loont. De impliciete belasting die zij betalen als zij langer doorwerken is hoog. Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen moet langer doorwerken weer lucratief worden.

De vormgeving van het pensioen- en sociale zekerheidstelsel heeft effect op de aantrekkelijkheid van langer doorwerken. In Zweden en Italië zijn de pensioenstelsels onlangs hervormd. In beide landen is het (pre)pensioenstelsel veel meer een actuarieel neutraal systeem geworden. Dit betekent dat langer doorwerken wordt beloond in de vorm van een hogere pensioenuitkering. Daarnaast is ook de toegankelijkheid en aantrekkelijkheid van alternatieve uittredingsmogelijkheden van invloed op de arbeidsparticipatie van ouderen. In landen waar uittredroutes zowel financieel aantrekkelijk als eenvoudig toegankelijk zijn is de arbeidsparticipatie laag. Dat is zo in België, Nederland en Duitsland, en in Italië onder het oude pensioenstelsel. Als aan één van beide condities niet is voldaan, is de arbeidsparticipatie aanmerkelijk hoger. Denemarken en Zweden hebben ondanks een aantrekkelijke arbeidsongeschiktheidsregeling een hoge arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De arbeidsongeschiktheidsregeling is daar namelijk niet eenvoudig toegankelijk.

Dat de combinatie van een lagere impliciete belastingvoet en het minder aantrekkelijk en toegankelijk maken van alternatieve uittredingsroutes de arbeidsparticipatie van ouderen kan verhogen, blijkt als we kijken naar de situatie in ons eigen land. Ook in Nederland hebben de laatste jaren belangrijke aanpassingen plaatsgevonden in de mogelijkheden voor vervroegde pensionering, is de toegankelijkheid van arbeidsongeschiktheidsregelingen onder andere door de Wet Poortwachter minder eenvoudig geworden en is de werkloosheidsuitkering voor ouderen recentelijk minder aantrekkelijk geworden door de afschaffing van de vervolgitkering. Dat heeft de werkloosheidsuitkering voor ouderen vanaf 57½ jaar effectief met drie en een half jaar verkort. Tegelijkertijd zien we dat de arbeidsparticipatie van oudere mannen sinds 1995 weer is gestegen, terwijl dat voor oudere vrouwen sinds 1995 harder is gegroeid dan daarvoor.

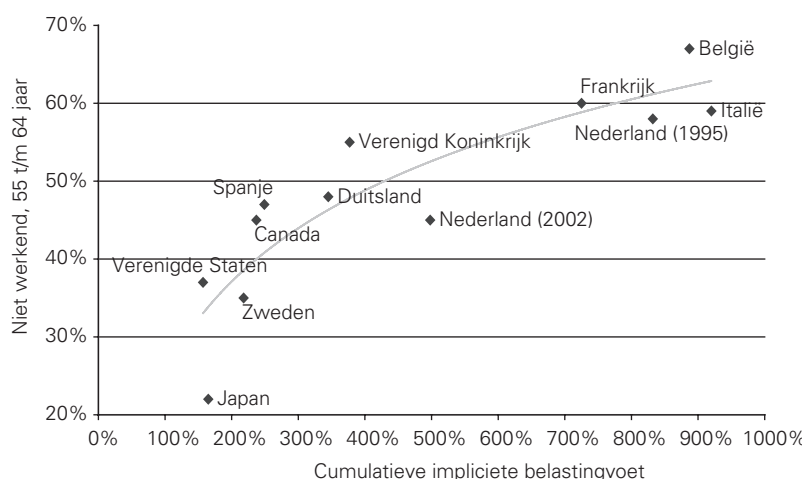
Kijken we eerst naar de omvorming van het stelsel voor vervroegde uittreding, dan zien we dat de VUT regeling, met daarin een vaste uitkeringshoogte vanaf rond de 60 jarige leeftijd, langzamerhand veranderd in een prepensioenstelsel, waarin men weliswaar al vanaf 55 jaar kan stoppen met werken, maar tegen een veel lagere vervangingswaarde. Tabel 6.1 is overgenomen uit Nelissen (2001) en laat zien dat de vervangingswaarde van het prepensioen langzaam oploopt bij latere uittreding en pas met 62 jaar op ongeveer hetzelfde niveau ligt als bij de oude VUT-uitkering. Door die langzame groei in het uitkeringsniveau, die in de prepensioenregeling ook doorwerkt op het pensioen vanaf 65 jarige leeftijd, is de impliciete belasting op doorwerken lager.

Tabel 6.1 Vergelijking financiële kenmerken VUT en prepensioen (in procenten)						
	VUT			Prepensioen		
	Vervangings-waarde		Impliciete belastingvoet	Vervangings-waarde		Impliciete belastingvoet
Uittredings-leeftijd	Tot 65	Vanaf 65		Tot 65	Vanaf 65	
55	-	-	-	16	37	-23
56	-	-	-	20	41	-23
57	-	-	-	25	44	-109
58	-	-	-	43	54	-37
59	-	-	-	54	61	13
60	80	70	84	60	65	33
61	80	70	79	65	67	40
62	80	70	80	70	70	23
63	80	70	78	85	74	43
64	80	70	78	95	80	64
65	-	70	-	-	85	-

Interessant is nu om te kijken of die verlaging van de impliciete belastingvoet en de verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere mannen in Nederland nog steeds in het plaatje past zoals geschetst door Gruber en Wise (1997). Na een vertaling in de definities van Gruber en Wise²², hebben we de cumulatieve impliciete belastingvoet van het prepensioenstelsel uit Nelissen (2001) afgezet tegen het percentage niet werkende mannen tussen 55 en 65 jaar in 2002. Deze hebben we toegevoegd aan Figuur 1. Het resultaat in Figuur 10 laat zien dat Nederland naar links is opgeschoven en bovendien verder onder de gemiddelde curve is komen te liggen. De arbeidsparticipatie van oudere mannen lijkt

22. Nelissen (2001) en Gruber en Wise (1997) gebruiken verschillende definities van de impliciete belastingvoet, waarbij het draait om het al dan niet meenemen van premies die betaald worden voor uitkeringen en pensioenen. In de bijlage wordt dit toegelicht.

Figuur 10 Relatie impliciete belastingvoet en het niet-werken van oudere mannen: verandering van de positie van Nederland na vervanging VUT door prepensioen



Bron: Gruber en Wise (1997), bewerking door SEO. De cumulatieve impliciete belastingvoet is gedefinieerd als het totaal van misgelopen uitkeringen en pensioenen bij doorwerken tot 65 jaar als percentage van het looninkomen op 55-jarige leeftijd.

daarmee dus sterker gestegen dan volgens de financiële prikkels van Gruber en Wise (1997) verklaard kan worden. En dat terwijl nog veel ouderen in 2002 recht hadden op de oude VUT regeling. Daaruit kan de conclusie worden getrokken dat financiële prikkels een belangrijke invloed hebben op de arbeidsparticipatie van ouderen, maar tegelijkertijd dat ook andere factoren een rol spelen. Zo zijn arbeidsongeschiktheidsregelingen in de afgelopen jaren moeilijker toegankelijk gemaakt, onder andere door de Wet Poortwachter. Daardoor fungeren de prepensioenregeling en arbeidsongeschiktheidsregeling in mindere mate als communicerend vaten voor uittreding. Ook is door krapte op de arbeidsmarkt eind jaren negentig de arbeidspositie van met name hoog opgeleide ouderen verbeterd en is er meer aandacht gekomen voor de noodzaak om langer door te werken. Zowel werkgevers als werknemers zijn anders gaan kij-

ken naar vervroegde uittreding. En dat heeft volgens Henkens (1998) weer invloed op de beslissing van oudere werknemers om vroegtijdig te stoppen met werken.

Wat hebben we nu concreet geleerd van de internationale vergelijking van pensioen- en sociale zekerheidstelsels als het gaat om het vormgeven van beleid gericht op een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen? We hebben hiervoor vier beleidsaanbevelingen geformuleerd.

Aanbeveling 1: Zorg dat langer doorwerken loont

Oudere werknemers verlaten de arbeidsmarkt omdat langer doorwerken niet meer loont. De impliciete belasting die zij betalen als zij langer doorwerken is te hoog. Om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen moet langer doorwerken weer lucratief worden. Er is een aantal mogelijke maatregelen dat kan worden genomen om langer doorwerken weer aantrekkelijk te laten zijn. Ten eerste zou het (pre)pensioenstelsel op basis van actuariële neutraliteit kunnen worden gebaseerd. Eerder uittreden leidt dan tot een lagere pensioenuitkering. Oudere werknemers kunnen in dat geval zelf kiezen of zij de voorkeur geven aan meer vrije tijd (vervroegd uittreden) of aan meer inkomen (langer doorwerken). In de tweede plaats kan de spaarvorm voor het pensioen zodanig worden gekozen dat doorwerken leidt tot een hogere pensioenuitkering, doordat het spaarpotje waaruit het pensioen wordt gefinancierd blijft groeien. In plaats van het nu gangbare *defined benefit* spaarsysteem kan dan voor een *defined contribution* spaarsysteem worden gekozen. Men dient zich te realiseren dat het financiële risico dan wel verschuift van het collectief (pensioenfonds, ofwel de jongere generatie werknemers en werkgevers) naar de individuele werknemer.

Aanbeveling 2: Houd rekening met substitutiemogelijkheden bij uittreding

De verschillende uittredingsmogelijkheden werken als communicerende vaten. Als de ene uittredingsmogelijkheid minder aantrekkelijk is geworden, dan stijgt het gebruik van de andere uittredingsmogelijkheden. Een goede illustratie van

dit verschijnsel is een vergelijking tussen Zweden en België. In Zweden is de arbeidsongeschiktheidsregeling aantrekkelijker dan het prepensioen. Het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsregeling is daar dan ook relatief hoog. In België is juist de prepensioenregeling aantrekkelijk. Het gebruik van de prepensioenregeling is in België daarom relatief hoog. Bij beleidswijzigingen is het belangrijk om te realiseren dat de uittredingsroutes substituten van elkaar zijn. Het minder aantrekkelijk maken van de ene route leidt tot extra gebruik van andere uittredingsmogelijkheden. Het is daarom belangrijk om een samenhangend beleid te voeren waarin alle uittredingsmogelijkheden worden meegenomen.

Aanbeveling 3: Pas de officiële pensioengerechtigde leeftijd aan

Uit onderzoek blijkt dat de hoogte van de pensioengerechtigde leeftijd effect heeft op de werkelijke uittredingsleeftijd: hoe hoger de leeftijd waarop men officieel met pensioen mag gaan, des te hoger de arbeidsparticipatie. In de Verenigde Staten wordt momenteel de officiële pensioengerechtigde leeftijd in stapjes verhoogd naar 67 jaar. In Nederland zou een dergelijke maatregel ook kunnen worden genomen. De stijgende levensverwachting lijkt dit ook te rechtvaardigen. Andersom kan de uittredingsplicht op 65 jarige leeftijd worden afgeschaft. Dus met behoud van het recht op AOW. Dat kan als voordeel hebben dat werkgevers en werknemers niet langer gebonden zijn aan een eindige periode waarover investeringen in menselijk kapitaal worden afgeschreven. Dat stimuleert de employability van oudere werknemers, waardoor zij niet voortijdig hoeven te worden afgeschreven.

Aanbeveling 4: Stimuleer arbeidsparticipatie van vrouwen ook op jongere leeftijd

De arbeidsparticipatie van (oudere) vrouwen is de afgelopen decennia sterk toegenomen. Dit wordt vooral veroorzaakt door maatschappelijke veranderingen. Het is inmiddels, in tegenstelling tot het verleden, volledig geaccepteerd dat vrouwen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt vervullen. Omdat toekomstige oudere vrouwen vaker hebben gewerkt toen ze jong waren dan huidige

oudere vrouwen, zal de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen verder toenemen. Deze arbeidsparticipatie is een belangrijke bron van toekomstig extra arbeidsaanbod. Om deze toekomstige groei in de arbeidsparticipatie ook daadwerkelijk te realiseren, is het belangrijk dat vrouwen ook op jongere leeftijd blijven werken. Daarvoor zijn goede kinderopvangvoorzieningen noodzakelijk. Evenals mogelijkheden om tijdelijk zorgverlof op te nemen. De door het kabinet voorgestelde levensloopregeling kan de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren vergroten.

Referenties

Blank, J., B. van Hulst en A. van Selm (2004), *Pensioen én Participatie; Een onderzoek naar de gevolgen van deeltijdpensioen op arbeidsparticipatie en sociale zekerheid*, ECORYS Research nr. 2.

Blau, D.M. (1998), "Labor Force Dynamics of Older Married Couples", *Journal of Labor Economics*, 16 (3), pag. 592-629.

Blondahl, S. en S. Scarpetta (1998), *The Retirement Decision in OECD Countries*, OECD Working Paper, 202, Parijs.

Bound, J. en R.V. Burkhauser (1999), "Economic Analysis of Transfer Programs Targeted on People with Disabilities", in: *Handbook of Labor Economics*, Volume 3(C), O. Ashenfelter and D. Card, pag. 3417-3528.

Crawford, V.P. en D.M. Lilien (1981), "Social Security and the retirement decision", *Quarterly Journal of Economics*, 96, pag. 505-529.

Dalen, H.P. van en K. Henkens (2000). "Hoe prikkelbaar is de oudere werknemer?", *Economische Statistische Berichten*, 24-3-2000.

Duval, R. (2003), *The retirement effects of old-age pension and early retirement schemes in OECD countries*, OECD working paper 2003-24, Parijs.

Friedberg, L. en A. Webb (2003), *Retirement and the evolution of pension structure*, NBER working paper 9999, Cambridge.

Groot, I., L. Kok en J. van Seters (2002), *Lessen uit de privatisering van reïntegratiediensten*, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Gruber, J. en D. Wise (1997), *Social Security programs and retirement around the world*, NBER Working Paper, 6134, National Bureau of Economic Research.

Gustman, A.L. en T.L. Steinmeier (1986), "A Structural Retirement Model", *Econometrica*, 54 (3), pag. 555-584.

Henkens, K. (1998), *Older Workers in Transition: Studies on the Early Retirement Decision in the Netherlands*, Proefschrift, NIDI Rapport 53, Den Haag: Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.

Henkens, K. en J. Siegers (1991), "The decision to retire: The case of Dutch Men Aged 50-64", *European Journal of Population*, 7, pag. 231-249.

Heyma, A. (1996), *Retirement and choice constraints, a dynamic programming approach*, Research memorandum 96.03, Centre for Economic Research on Retirement and Ageing, Leiden University.

Heyma, A. (2001), *Dynamic models of labour force retirement; An empirical analysis of early exit in the Netherlands*, Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

Heyma, A. (2004), "A Structural Dynamic Analysis of Retirement Behaviour in the Netherlands", *Journal of Applied Econometrics*, nog te verschijnen.

Heyma, A. en M. Zijl (2003), "Ouderen gevoelig voor financiële prikkels", *Economisch en Statistische Berichten*, 4405, pag. D14-D15.

Heyma, A., M. Zijl en C. Bijvoet (2003), *Aan de slag met vergrijzing*, Onderzoeksrapport in opdracht van het Regionaal Platform Zuidelijk-Noord-Holland, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Hurd, M.D. (1990), "Research on the Elderly: Economic Status, Retirement and Consumption and Saving", *Journal of Economic Literature*, 28, pag. 565-637.

International Social Security Association (2002), *Social Security Programs Throughout the World, Europe, 2002*, Zwitserland: International Social Security Association.

Kapteyn, A. en K. de Vos (1999), "Social Security and Retirement in the Netherlands", in: J. Gruber en D.A. Wise (red.), *Social Security and Retirement around the World*, The University of Chicago Press.

Keenay, G. en E. Whitehouse (2003), *Financial Resources and Retirement in Nine OECD Countries: The Role of the Tax System*, OECD working paper 2003-8, Parijs.

Kerkhofs, M.J.M., M. Lindeboom en J.J.M. Theeuwes (1999), "Retirement, financial incentives and health", *Labour Economics*, 6, pag. 203-227.

Lazear, E.P. (1986), "Retirement from the Labour Force", in: O. Ashenfelter and R. Layard (red.), *Handbook of Labor Economics*, Volume I, Elsevier Science Publishers.

Lindeboom, M. (1996), "Vervroegde uittreding uit de arbeidsmarkt: een empirische analyse naar de determinanten van het stoppen met werken", *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 19 (1), pag. 67-86.

Lindeboom, M. (1999), *Het arbeidsmarktgedrag van oudere werknemers*, Inaugurele rede, Vrije Universiteit Amsterdam.

Nelissen, J.H.M. (2001), *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen; Het effect van wijzigingen in vervroegde uittredingsregelingen op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers*, Tilburg: CentER.

OECD (2001), *Ageing and income; Financial resources and retirement in 9 OECD countries*, Parijs.

OECD (2003a), *Ageing and Employment Policies: Sweden*, Parijs.

OECD (2003b), *OECD Employment Outlook; Towards more and better jobs*, Parijs.

Parsons, D.O. (1980), "The decline in male labour force participation", *Journal of Political Economy*, 88, pag. 117-134.

Quinn, J.F. en R.V. Burkhauser (1990), "Work and Retirement", in: R.H. Binstock en L.K. George (red.), *Handbook of Ageing and the Social Sciences*, San Diego: Academic Press.

Quinn, J.F., R.V. Burkhauser, K. Cahill en R. Weathers (1998), *Microeconomic analysis of the retirement decision: United States*, OECD working paper 1998-16, Parijs.

Rust, J. en C. Phelan (1997), "How Social Security and Medicare affect retirement behavior in a world of incomplete markets", *Econometrica*, 65, pag. 781-831.

SER (1999), *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, Den Haag: Sociaal Economische Raad.

Theeuwes, J.J.M. en M. Zijl (2001), *Arbeidsparticipatie van ouderen*, OSA-publicatie A181.

Vlasblom, J.D. en G. Nekkers (2001), *Regional Differences in Labour Force Activity Rates of Persons Aged 55+ within the European Union*, Eurostat Working Papers 3.

Woittiez, I., M. Lindeboom en J.J.M. Theeuwes (1992), *A discrete choice model on exit routes out of the Dutch Labour Force*, Manuscript, Leiden University.

Wolthoff, R.P. (2004), *Retirement Behaviour in the Netherlands; An Empirical Analysis of a Natural Experiment*, Master's thesis, Universiteit van Amsterdam.

Bijlage: Analyse van Gruber en Wise

In Figuur 1 vergelijken Gruber en Wise (1997) het percentage mannen tussen 55 en 65 jaar dat niet werkt met de som van de impliciete belastingvoet voor een 55 jarige over de periode tot 70 jaar. De impliciete belastingvoet wordt berekend als de vermindering van de netto contante waarde van uitkeringen en pensioenen minus de daarvoor afgedragen premies gedurende de rest van het leven, als percentage van het netto looninkomen dat wordt ontvangen als men een jaar langer doorwerkt. Voor Nederland baseren Gruber en Wise zich op een voorbereidende studie van Kapteyn en de Vos (1999). Tabel B.1 laat de uitkomsten van de berekening zien voor een 55 jarige man in januari 1985 met recht op een VUT uitkering op 60 jarige leeftijd. Zijn bruto looninkomen bedraagt dan 21.850 Euro per jaar (zie ook Wolthoff, 2004).

Tabel B.1 Financiële consequenties van verschillende uittredingsleeftijden				
Laatste leeftijd waarop nog wordt gewerkt	Netto vervangingswaarde VUT	Netto contante waarde van niet-looninkomen	Verandering van de netto contante waarde	Impliciete belastingvoet
54	-	121.140	-	-
55	-	112.249	-8.891	69%
56	-	103.931	-8.319	65%
57	-	96.256	-7.674	61%
58	-	89.244	-7.012	58%
59	91,0%	134.485	45.241	-378%
60	90,6%	117.285	-17.200	141%
61	90,0%	101.064	-16.222	138%
62	90,2%	85.564	-15.499	134%
63	89,2%	71.387	-14.177	128%
64	90,9%	58.335	-13.052	122%
65	90,9%	54.622	-3.713	36%
66	90,9%	51.110	-3.512	35%
67	90,9%	47.797	-3.313	34%

Tabel B.1 (vervolg)				
Laatste leeftijd waarop nog wordt gewerkt	Netto vervangingswaarde VUT	Netto contante waarde van niet-looninkomen	Verandering van de netto contante waarde	Impliciete belastingvoet
68	90,9%	44.683	-3.114	33%
69	90,9%	41.765	-2.918	32%

De netto contante waarde van het niet-looninkomen daalt tot de maximale werkleeftijd van 59 als gevolg van het mislopen van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Werken op 59-jarige leeftijd betekent echter recht op een VUT-uitkering wanneer de werknemer 60 jaar wordt. De netto contante waarde van dat recht zorgt voor een grote sprong in de totale netto contante waarde van het niet-looninkomen. Daarna neemt die netto contante waarde weer af als gevolg van het opgeven van de VUT-uitkering bij doorwerken, zonder dat daar een verhoogde uitkering in de jaren daarna tegenover staat. De VUT-regeling is daarmee niet actuariel neutraal en zorgt voor een verlies aan niet-looninkomen bij latere uittreding. Door het hoge uitkeringsniveau en de pensioenpremies die de werknemer bij doorwerken verschuldigd is, komt de impliciete belastingvoet boven de 100 procent te liggen. Pas vanaf 65 jarige leeftijd, wanneer geen VUT meer wordt uitgekeerd maar het ouderdomspensioen, is de impliciete belastingvoet een stuk lager. Voor de berekening van de cumulatieve impliciete belastingvoet van de VUT-regeling, tellen Gruber en Wise alle impliciete belastingvoeten vanaf 60 jarige leeftijd op. Tabel B.2 laat zien dat dit neerkomt op een waarde van 833 procent van het looninkomen in 1985.

Tabel B.2 Impliciete belastingvoeten				
	VUT		Prepensioen	
Laatste werkleef-tijd	Nelissen (2001)	Kapteyn en de Vos (1999)	Nelissen (2001)	Simulatie op basis van Kapteyn en de Vos (1999)
55	-	69%	-23%	1%
56	-	65%	-23%	1%
57	-	61%	-109%	-112%
58	-	58%	-37%	-17%
59	-	-378%	13%	48%
60	84%	141%	33%	74%
61	79%	138%	40%	86%
62	80%	134%	23%	60%
63	78%	128%	43%	83%
64	78%	122%	64%	105%
65	-	36%	-	36%
66	-	35%	-	35%
67	-	34%	-	34%
68	-	33%	-	33%
69	-	32%	-	32%
Cumulatieve belastingvoet		833%		498%
Inactiviteit		58%		± 50%
Arbeidsmarkt-participatie		42%		± 50%

Hoe hoog is deze cumulatieve impliciete belastingvoet in het geval van een prepensioenregeling? Om dat te berekenen gebruiken we de financiële kenmerken van het prepensioenstelsel zoals onderzocht in Nelissen (2001). Die moeten wel eerst vertaald worden in impliciete belastingvoeten volgens Gruber en Wise (1997). Beide studies gebruiken namelijk verschillende definities van de impliciete belastingvoet (IBV):

Gruber en Wise (1997): $IBV = \frac{\text{som van uitkeringen} - \text{betaalde premies}}{\text{looninkomen} - \text{betaalde premies}}$

Nelissen (2001): $IBV = \frac{\text{som van uitkeringen}}{\text{looninkomen}}$

Na deze vertaling volgen de impliciete belastingvoeten in Tabel B.2. Door deze op te tellen vanaf 55-jarige leeftijd, het eerste moment waarop een werknemer gebruik kan maken van de prepensioen regeling, resulteert een cumulatieve impliciete belastingvoet voor de prepensioen regeling van 498 procent. Volgens het plaatje van Gruber en Wise hoort daar een percentage niet-werkende mannen bij van ongeveer 50 procent, ofwel een arbeidsparticipatie van mannen tussen 55 en 65 jaar van 50 procent. In 2002 was die arbeidsparticipatie inmiddels opgelopen tot 55 procent.

Overzicht van uitgebrachte adviezen van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling

Adviezen (genummerd)

2004

- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 9012105862)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 901210565X)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 901209998b)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 901209810b)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 9012097584)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 9012097576)
- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 901209755X)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 9012096863)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 9012095727)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 9012095638)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 9012093465)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 9012093198)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 9012090660)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 9012090679)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 9012090636)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 9012090814)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 9012090644)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 9012090733)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 9012090628)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 903991706X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 9039916292)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 9039915334) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915342)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 9039915326) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915423)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 9039914605) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039914591).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 9039914567)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 9039913021)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 9039913579)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 9039912890)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2001

- Raad voor Openbaar Bestuur. Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit, april 2001
- Onderwijsraad. Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen, november 2001

2000

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 9057320622) met achtergrondstudies (ISBN 905732069X en 9057320630)

1999

- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 9057320460) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 9057320460, 9057320460, 9057320479).
- Raad voor Volksgezondheid en Zorg. Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 9039915350) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 9039915369).

1998

- *Onderwijsraad. Voorschools en buitenschools. Dwarsverbanden, verantwoordelijkheden, juni 1998.*

Briefadviezen

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Werkdocumenten

2004

- Financiële prikkels voor werknemers bij uittrading. Stichting voor Economisch Onderzoek, I. Groot en A. Heyma in opdracht van de RMO. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 9077758038)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenhedenbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood, M. Been in opdracht van de RMO. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 907775802X)

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. Werkdocument 1, november 2003

Publicaties van de RMO zijn te bestellen of te downloaden via onze website, www.adviesorgaan-rmo.nl. Ook zijn adviezen verkrijgbaar bij de Sdu Klantenservice tel 070-3789880, fax: 070-3789703

