

**AFSCHAFFEN PREPENSIOEN:
Nut en noodzaak
Samenvatting en conclusies**

Roeland van Geuns
Luuk Mallee
Marloes Wessel

Amsterdam, oktober 2004

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel. : 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

1 Inleiding

In deze samenvatting vatten wij de belangrijkste bevindingen en conclusies uit het rapport “Afschaffen prepensioen: nut en noodzaak” samen. Centraal in het rapport staan de plannen van het Kabinet Balkenende 2 om de fiscale facilitering van de VUT- en prepensioenregelingen te beëindigen. Doel van die plannen is de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen door het creëren van prepensioenvoorzieningen voor werknemers te ontmoedigen. Tweede doel van het kabinet is te komen tot een forse besparing als gevolg van het wegvallen van genoemde fiscale faciliteit.

Doel van het onderzoek waarvan in dit rapport verslag wordt gedaan, was drieledig:

- Op de eerste plaats is in dit onderzoek de vraag gesteld wat er met de arbeidsparticipatie van ouderen zou gebeuren indien de maatschappelijk omstreden kabinetsplannen geen doorgang zouden vinden (het zogenaamde nulscenario).
- Op de tweede plaats hebben we duidelijk willen krijgen welke neveneffecten de kabinetsplannen zullen hebben.
- Ten slotte is in de Regioplan-studie gekeken naar de vraag welke consequenties het herstellen van de prepensioenmogelijkheid op het niveau van de individuele werknemer heeft.

In de volgende paragrafen presenteren wij de uitkomsten van het onderzoek op deze drie punten. Daarna presenteren wij de conclusies die ons inziens op basis van deze studie getrokken kunnen worden ten aanzien van de prepensioenplannen van het kabinet Balkenende 2.

2 Nulscenario

In het zogenaamde nulscenario gaan wij uit van een aantal randvoorwaarden. De belangrijkste zijn:

- De fiscale facilitering van de prepensioenregelingen wordt gehandhaafd.
- De trend van omzetten van VUT- naar prepensioenregelingen zet zich voort.
- De historische ontwikkeling van een toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen gaat voort, ook onder vrouwen van boven de 40 à 45 jaar.
- De kabinetsplannen voor het invoeren van een levensloopregeling hebben alleen betrekking op de verschillende bestaande vormen van verlof (zoals zorg-, ouderschaps-educatief verlof) en niet op vervroegd uittreden.

Tegen de achtergrond van deze randvoorwaarden kan een beeld geschetst worden van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van Nederlanders van 55 jaar en ouder. De twee belangrijkste invloeden op de arbeidsparticipatie en daarmee op de omvang van de

beroepsbevolking zijn die van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de omzetting van VUT- naar prepensioenregelingen.

De stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen zal leiden tot een groei van de beroepsbevolking met minimaal 60.000 vrouwen boven de 45 jaar in de periode 2002 tot 2012, waarvan 16.000 in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar. Van de totale groep 'lekt' een klein deel weg naar de WW en de WIA, namelijk in totaal 3.000 personen. Van de groep van 55 jaar en ouder is de 'weglek' naar WW en WIA zo'n 800 personen. Op langere termijn heeft het CPB berekend dat de arbeidsparticipatie van vrouwen van 45 jaar en ouder nog veel sterker zal zijn: tot 50 à 60 procent in 2002 (tegen nog geen 40 procent in 2002).

De groei als gevolg van het omzetten van VUT- naar prepensioenregelingen is groter. Bruto neemt de beroepsbevolking toe met 98.000 personen. Tegenover deze groei staat een weglek-effect naar de WIA en WW van respectievelijk 3.000 en 5.300. Tevens is er een extra instroom in de WGA van ongeveer 3.000 werknemers.

Per saldo zal de werkende beroepsbevolking boven de 45 blijven stijgen. Wij schatten dat in de komende tien jaar het aantal werkenden in de leeftijdsgroep van 45 tot en met 64 jaar per saldo toeneemt met 155.000 personen. De toename van de beroepsbevolking van 55 jaar en ouder bedraagt hierbij ruim 110.000 personen. Daarmee stijgt de arbeidsparticipatie in de leeftijdsgroep van 55-64 jaar van rond de 40 procent in 2002 tot ongeveer 47 procent in 2012. Hiermee wordt de zogenaamde Lissabon-doelstelling (arbeidsparticipatie in deze groep van 50% in 2010) overigens nog net niet gehaald.

Hierbij is overigens geen rekening gehouden met de demografische ontwikkeling. Wel valt op te merken dat het CPB is in zijn recente prognoses steeds uitgaat van een op langere termijn min of meer constante beroepsbevolking in absolute omvang. Daarbinnen zal dus als gevolg van de autonome groei van het aantal werkende ouderen de relatieve omvang van die groep oudere werknemers groeien.

3 Neveneffecten

Indien de plannen tot afschaffing van de fiscale facilitering van VUT- en prepensioenregelingen wel doorgang vinden, kan vastgesteld worden hoe de arbeidsparticipatie zich dan zal ontwikkelen. In hun uiterste consequentie zouden deze plannen ertoe kunnen leiden dat een groep die naar omvang even groot is als de huidige gebruikers van VUT- en pensioenregelingen, actief blijft op de arbeidsmarkt. Indien de beroepsbevolking met deze groep van 180.000 personen zou groeien, kan tevens vastgesteld worden welke gevolgen dat heeft voor de instroom in de WIA en de WW. Wij schatten het extra beslag bij deze groei van de beroepsbevolking op minimaal 2.700 extra WIA-uitkeringen en minimaal 9.700 extra WW-uitkeringen. Daarnaast zal de instroom in de WGA met minimaal 2.200 personen toenemen.

De additionele participatie zou daarmee afnemen met minimaal 12.400 werknemers. Dat wil zeggen dat van de groep die nu met VUT- of prepensioen is gegaan, in de beoogde situatie 7 procent in de WW of WIA stroomt, terwijl nog eens minimaal 1,2 procent in de WGA stroomt. In financiële termen betekent de extra instroom in de WIA een minimale extra kostenpost van tussen de 50 en 60 miljoen euro. Voor de WW zullen de extra kosten uitkomen tussen de 200 en 260 miljoen euro.

Per saldo groeit de werkzame beroepsbevolking in geval van maximale activering van de groep die niet meer met prepensioen zou gaan met 170.000 personen. Dit is 50 procent meer dan wanneer uitsluitend gerekend zou worden op de effecten van de omzetting van de VUT- in prepensioenregelingen. Indien deze groei van de beroepsbevolking in 2012 gerealiseerd zou zijn en de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen zich inderdaad vertaalt in een extra participatie van 16.000 vrouwen van 55 jaar of ouder stijgt de participatiegraad in deze leeftijdsgroep tot 52 procent. Dit zou met andere woorden vijf procentpunt meer zijn dan wanneer de prepensioenregelingen onaangetast zouden blijven.

Deze uitkomsten gaan uit van de veronderstelling dat alle oudere werknemers tot hun 65ste blijven werken. Deze veronderstelling is echter volstrekt hypothetisch. Er zijn vele redenen om aan te nemen dat slechts een deel van de betrokken werknemers ook daadwerkelijk zal doorwerken tot zijn/haar 65ste. In absolute termen zal de WAO- en WW-instroom dan ook lager uitvallen. Aangezien het echter vooral de beter opgeleiden en beter verdienenden zijn die een eigen uittreedroute kunnen financieren, en omdat het juist vooral de lager opgeleiden en minder verdienenden zijn die oververtegenwoordigd zijn in de WW- en WAO-populatie, zal de instroom in WAO en WW in de groep ouderen die wel doorwerken relatief hoger uitvallen. Deze ontwikkeling zal nog versterkt worden door bewuste gedragsreacties van werkgevers en werknemers die het 'probleem' van de inzetbaarheid van oudere werknemers bij voorkeur afwentelen op collectieve regelingen.

De kosten van het dichten van het prepensioengat zijn voor met name de hogere inkomensgroepen relatief beperkt. Bovendien is te verwachten dat in collectief overleg regelingen getroffen zullen worden voor het dichten van dit prepensioengat (zie ook hierna). Het is moeilijk te schatten voor hoeveel werknemers dit uiteindelijk zal betekenen dat zij toch met prepensioen kunnen gaan, maar het lijkt aannemelijk dat dit voor eenderde tot de helft van de betrokkenen een reële mogelijkheid is. Alle onderzoeken naar de wensen van werknemers ten aanzien van de uittreedleeftijd wijzen uit dat een dergelijk groot deel van de werknemers rond zijn/haar 60ste met werken zou willen stoppen. Uitgaande van een financieel haalbare uittreedleeftijd van 62 jaar, kan geschat worden dat de groei van de beroepsbevolking niet 170.000, maar 115.000 personen zou bedragen. In dat geval zou het extra effect van het afschaffen van de fiscale facilitering van prepensioenregelingen geheel verloren gaan.

Op basis van de beschikbare wetenschappelijke en empirische literatuur kan geconcludeerd worden dat werkgevers een deel van oudere werknemers liever laten afvloeien dan hen in dienst te houden. Bij werving van personeel komen ouderen al helemaal aan het eind van de rij te staan.

Maar niet alleen werkgevers zullen in hun gedrag niet automatisch inspelen op de wensen van het kabinet. Ook werknemers laten zich in hun gedrag door meer zaken beïnvloeden dan de door het kabinet voorgenomen plannen. In dit rapport hebben wij laten zien dat werknemers rationeel handelend, en al dan niet als uitvloeisel van collectieve afspraken met werkgevers, ervoor kunnen kiezen alternatieve oplossingen te bedenken voor de onder brede groepen levende wens om eerder dan met 65 jaar te stoppen met werken. Werknemers kunnen de huidige regelingen omzetten in andere spaarvormen, zodat zij toch beschikken over de noodzakelijke middelen om eerder te stoppen met werken. Het is te voorzien dat werknemersorganisaties dat als inzet van de onderhandelingen met werkgevers zullen maken. Bovendien zullen (pensioen)verzekeraars en banken (spaar)producten gaan aanbieden die dit mogelijk maken. Deze legitieme gedragsreacties zijn voorspelbaar en niet te voorkomen met overheidsbeleid, tenzij naar draconische maatregelen gegrepen wordt, zoals de plicht om te werken tot een bepaalde leeftijd. Aangezien een dergelijk beleid niet te voorzien is, kan voorspeld worden dat grote groepen werknemers zelf hun voorziening voor een vorm van vervroegd uittreden zullen creëren.

Daarnaast zijn er natuurlijk altijd mensen die niet in de gelegenheid zijn geweest hun eigen voorziening te treffen (vanwege de lage, onregelmatige inkomsten) of die dat gewoon niet gedaan hebben (er niet aan gedacht, verantwoordelijkheid niet genomen, en dergelijke). Ook onder deze groepen zullen echter velen zijn die met het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd, de wens krijgen eerder te stoppen. Bij deze groepen werknemers kunnen zich andere gedragsreacties gaan voordoen. Deze gedragingen zijn minder legitiem, maar daarom niet minder reëel. Men kan denken aan meer en langer ziek melden en een lager werktempo aannemen. Dergelijk gedrag zal ertoe bijdragen dat werkgevers in hun (voor)oordeel over oudere werknemers bevestigd worden: zij zullen er in overleg met de betrokkenen of zelfstandig toe overgaan andere uittreedroutes voor deze werknemers te zoeken en te vinden. Dit kan door te streven naar vrijwillig of gedwongen (deeltijd)ontslag van de werknemer, ziek melden van de werknemer en betrokkene uiteindelijk af laten vloeien in de WIA of door betrokken werknemer gewoon maar met zijn lage productiviteit en geringe aanwezigheid te accepteren. In alle gevallen gaat het ten koste van de algehele productiviteit in de onderneming of instelling en mogelijk ook op kosten van de collectief gefinancierde sociale zekerheid. Duidelijk is dat deze ‘ontsnappingsroutes’ zich vooral aandienen voor de werknemers die minder goed in staat zijn geweest hun eigen uittreedroutes te creëren.

4 Consequenties voor individuele werknemers

Een belangrijke vraag ten aanzien van de kabinetsplannen is of de afschaffing van de fiscale facilitering van prepensioenregelingen te herstellen is voor de individuele werknemers en, zo ja, wat daarvan de kosten zijn. In hoofdstuk 4 van dit rapport hebben wij laten zien wat de extra kosten voor werknemers zouden zijn om het huidige niveau van prepensioen te handhaven. De extra premie die daarvoor betaald moet worden varieert naar inkomensgroep van € 206,- per jaar voor inkomens tussen minimum en modaal en tot € 1.102,- per jaar voor werknemers met een inkomen van vier keer modaal. In percentages van het netsalaris variëren de premies van 1,2 tot 2 procent. Indien in collectieve onderhandelingen besloten zou worden dat werkgevers het ontstane gat zouden gaan dekken, zouden de bruto loonkosten voor een werknemer met een inkomen tussen minimum en modaal stijgen met € 336,- en die van een werknemer met een inkomen van vier keer modaal € 2.296,-. In percentages stijgen de brutoloonkosten met 1,36 procent (modaal) tot maximaal 2,65 procent (2 keer modaal).

De conclusie moet luiden dat de extra kosten voor het repareren van het prepensioen gat niet zo hoog lijken te zijn dat daarvoor op individueel dan wel collectief niveau geen oplossing voor gevonden kan worden. Wel is het zo dat de extra kosten voor de individuele werknemer waarschijnlijk makkelijker te dragen zijn, naar mate zijn inkomen hoger is. Daar staat tegenover dat werkgevers er wel eens een belang bij zouden kunnen hebben om juist voor werknemers met lagere inkomens bij te dragen in de extra kosten van het dichten van het prepensioengat.

5 Slotsom

Welke conclusies moeten getrokken worden uit de analyses die hiervoor gepresenteerd zijn? Op grond van de door Regioplan uitgevoerde studie kan geconcludeerd worden dat ‘niets doen’, dat wil zeggen de fiscale facilitering van de prepensioenregeling handhaven, geen negatieve gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie. Ook onder de randvoorwaarde van voortbestaande prepensioenfiscalisering groeit de beroepsbevolking als gevolg van een autonome groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen en de omzetting van VUT- in prepensioenregelingen. De arbeidsparticipatie van werknemers tussen de 55 en 64 jaar komt in dat geval in 2012 uit op ongeveer 47 procent, hetgeen vijf procentpunt boven het niveau van 2002 is, maar drie procentpunt onder de Lissabon-doelstelling voor 2010.

Wel ingrijpen in de fiscale facilitering leidt tot een op het eerste gezicht beter resultaat. De participatiegraad van ouderen stijgt tot boven de 50 procent. In dat geval wordt echter geen rekening gehouden met de neveneffecten van extra instroom in de WW en de WIA. Bovendien wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten. Het belangrijkste gedragseffect is dat werknemers individueel dan wel in collectieve afspraken met werkgevers het prepensioengat zullen dichten. Op grond van recent onderzoek menen wij

dat verondersteld mag worden dat minimaal eenderde van de betrokken werknemers dat zal doen. Hiermee is het extra effect van de kabinetsplannen ‘geneutraliseerd’. Verder is het voorstelbaar dat andere, ongewenste gedragseffecten zullen optreden. Dit gedrag kan zowel bij werkgevers als werknemers voorkomen en ertoe leiden dat werknemers afvloeien naar andere regelingen, met name de WW en de WIA.

Ten slotte merken wij nog op dat het doorgaan van de kabinetsplannen pas op termijn tot een extra instroom op de arbeidsmarkt leidt, namelijk ergens tussen 2013 en 2019 (afhankelijk van de exacte inhoud en het gebruik van de overgangsregelingen). In het geval de regelingen dan effect hebben, leiden zij tot een additionele groei van de beroepsbevolking op de arbeidsmarkt van maximaal 60.000 werknemers. Uitgaande van het feit dat deze groep langer doorwerkende oudere werknemers inderdaad zijn werk behoudt, zal het dus de instroommogelijkheden voor nieuwkomers op de arbeidsmarkt en herintreders bemoeilijken. De vraag of er te zijner tijd voldoende extra arbeidsplaatsen op diezelfde arbeidsmarkt aanwezig zijn, is nu niet te beantwoorden. Het is echter wel goed in gedachten te houden welk doel het kabinet meent te dienen met zijn ingreep. Het is de vraag of de maatschappelijke onrust die de plannen tot gevolg hebben opweegt tegen de beperkte opbrengsten die bereikt worden. In het voorgaande is getoond dat het zelfs zeer wel mogelijk is dat de extra opbrengsten van de kabinetsmaatregelen geheel geneutraliseerd worden door de neveneffecten en gedragsreacties die zij oproepen.