

Mr. drs. M. Heemskerck

Arbeidsdeelname oudere werknemers: probleemanalyse

VEEL OUDEREN VERLATEN HET ARBEIDSPROCES VÓÓR HET BEREIKEN VAN DE PENSOENLEEF TIJD. DAARDOOR IS DE ARBEIDSDEELNAME VAN OUDERE WERKNEMERS LAAG. VERVOEGDE UITTREDING HEEFT EEN NEGATIEF EFFECT OP DE ARBEIDSDEELNAME VAN OUDEREN. DAT KAN LEIDEN TOT MAATSCHAPPELIJKE KNELPUNTEN OP DE ARBEIDSMARKT EN HEEFT OOK GEVOLGEN VOOR DE FINANCIERING VAN DE SOCIALE ZEKERHEID EN OUDEDAGSVORZIENING. DE OVERHEID WIL DIT TEGENGAAN DOOR DE ARBEIDSDEELNAME VAN OUDERE WERKNEMERS TE BEVORDEREN. HET HOOFDLIJNENAKKOORD OMSCHRIJFT HET ALS VOLGT: 'IN HET BIJZONDER MOET DE ARBEIDSPARTICIPATIE TUSSEN 55 EN 65 JAAR FORS WORDEN VERHOOGD.'¹

Mr. drs. Mark Heemskerck is werkzaam als promovendus bij de sectie Sociaal Recht van de Vrije Universiteit te Amsterdam en is tevens werkzaam als juridisch medewerker bij de sectie Arbeid en Pensioen van HouthoffBuruma te Amsterdam.

Ook op Europees niveau zijn afspraken gemaakt om de 'actieve vergrijzing' te stimuleren. In maart 2001 kwam de Europese Raad de zogenaamde Stockholm-norm overeen, die inhoudt dat in 2010 de helft van de oudere werknemers (55 tot 65-jarigen) aan het werk moet zijn.² In 2002 sprak de Raad in Barcelona het streven uit in de periode tot 2010 de leeftijd waarop mensen stoppen met werken binnen de EU op te trekken met vijf jaar. In deze bijdrage wil ik aangeven waarom het overheidsbeleid zich richt op een verhoging van de arbeidsdeelname van ouderen en de relatief lage arbeidsdeelname van ouderen verklaren. Tevens wil ik de problematiek van de arbeidsdeelname van ouderen plaatsen in een Europees perspectief en zal ik kort ingaan op de situatie in Duitsland en Zweden.

1. De sociaal economische problematiek van een lage arbeidsdeelname

Een lage arbeidsdeelname van ouderen heeft op lange termijn een aantal maatschappelijk nadelige gevolgen. Het aantal niet-werkenden zal door vergrijzing en ontgroening sterk stijgen in de toekomst.³ Doordat de werkende beroepsbevolking zich stabiliseert, neemt de grijze druk (de verhouding inactieven/actieven) sterk toe (zie figuur

1).⁴ Daardoor dreigt een structureel tekort aan arbeidskrachten te ontstaan. Dat leidt tot een loonstijging (de vraag naar arbeid is groter dan het aanbod, hetgeen de prijs van arbeid opdrijft) en relatief veel kapitaal, hetgeen de return on investment (ROI) van bedrijven onder druk zet.⁵ Oudere werknemers kunnen naar verwachting – door afname van de beroepsbevolking – in de toekomst niet gemist worden op de arbeidsmarkt.

Een tweede nadelig effect van de lage arbeidsdeelname van ouderen is de druk op het sociale stelsel. De arbeidsparticipatie van mensen ouder dan 55 jaar is laag en daardoor is hun beroep op de sociale zekerheid groot. Het aantal ouderen zal nog verder stijgen, waardoor het financieel draagvlak voor de sociale zekerheid, AOW en gezondheidszorg afbrokkelt. Deze kosten zullen sterk stijgen door vergrijzing en ontgroening van de Nederlandse maatschappij en de toenemende levensverwachting van ouderen. De – kleiner wordende – actieve beroepsbevolking, die de bijdrage moet leveren voor onder meer het in stand houden van de sociale zekerheid en het pensioenstelsel, wordt daarmee zwaar belast. De premiebasis voor uitstaande verplichtingen en financiële beleggingen wordt smaller. Tegenvallende beleggingsopbrengsten van pensioenfondsen en verzekeraars kunnen leiden tot aanzienlijke premieverhogingen van een kleine groep. De scheefgroei tussen het aantal werkenden en het aantal niet-werkenden bedreigt het bestaan van de collectieve voorzieningen. De grote groep gepensioneerden doet een groot beroep op de solidariteit van jongere generaties, waarvan het de vraag is of zij dat nog kunnen en willen opbrengen.⁶

Het maatschappelijk belang van een stijgende arbeidsdeelname lijkt – mede gezien het bovenstaande – evident. Oudere werknemers die in het arbeidsproces blijven, maken geen gebruik van inkomensvervangende regelingen als WW, WAO en VUT/prepensioen, hetgeen een besparing oplevert in de sociale zekerheid. Het positieve effect van een stijgende arbeidsdeelname van ouderen wordt versterkt doordat het om een sterk groeiende groep gaat. Daarnaast wordt het draagvlak van sociale

1 Hoofdlijnenakkoord kabinet Balkenende II, Kamerstukken II 2002-2003, 28637, nr. 19, p. 7. Zie reeds Nota Bevordering Arbeidsdeelname Oudere Werknemers, Kamerstukken II 2000-2001, 27 046. Zie ook Mijoennota 2004, Kamerstukken II 2003-2004, 29 200, nr. 1, met name p. 28 en 29.

2 Stockholm European Council 23 and 24 March 2001: Presidency Conclusions. De streefwaarde voor de arbeidsdeelname van 55-64-jarigen – zoals afgesproken in de EU (Stockholmnorm) is 50% in 2010.

3 Het aantal 65-plussers bedraagt in 2003 14% en zal naar verwachting in 2040 25% van de bevolking uitmaken. Het aandeel van jongeren (-19) bedraagt nu 24% en zal rond 2030 21% bedragen. De beroepsgeschikte beroepsbevolking (20 tot 65-jarigen) stabiliseert. Dat betekent een relatieve afname van de arbeidsdeelname. Zie H. van Dalen, K. Henkens, De verborgen waarde van de oudere werknemer, NIDI 2003, p. 2-3.

4 Zie ook A. Soede, W. Bijkerk, De VUT voorbij, Nyfer 2003, p. 12

5 B. van Groezen, The wealth of generations. Aging, pensions and welfare from a macroeconomic perspective, Universiteit van Tilburg, 2003.

6 L. Bovenberg, Nieuwe levensloopbenadering, Center for Economic Research, OSA paper 2003.

verzekeringen en belastingen vergroot, doordat werkenden bijdragen aan premie- en belastinginkomsten. Bovendien besparen werkgevers op VUT-uitkeringen, hetgeen de arbeidskosten verlaagt.⁷ Dit zal bijdragen aan een betere (internationale) concurrentiepositie.

2. Oorzaken lage arbeidsdeelname

De lage arbeidsdeelname van oudere werknemers kan deels verklaard worden door de demografische en sociale ontwikkeling in Nederland. Een langere levensverwachting heeft niet geleid tot een langer werkzaam leven. Terwijl het aantal levensjaren van mannen in een eeuw zo'n twintig jaar is toegenomen, is het aantal werkzame jaren van gemiddeld 45 jaar gedaald tot 35 jaar. Het aantal jaren dat mensen van pensioen genieten is spectaculair toegenomen.⁸ Vergrijzing, ontgroening en vervroegde uit-treding hebben gevolgen voor de omvang en samenstelling van de potentiële beroepsbevolking. Aan de uitstroomkant neemt de actieve beroepsbevolking af doordat oudere werknemers het arbeidsproces verlaten. Zij hoeven niet meer te werken omdat zij vóór het bereiken van de pensioenleeftijd een inkomensvervangende uitkering verkrijgen.

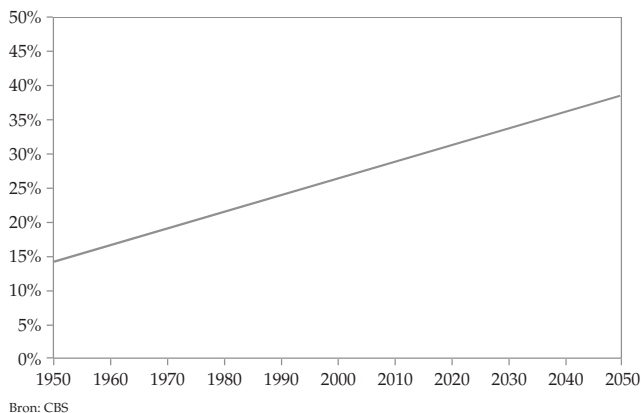
STOPPEN BIJ 65 JAAR: DE AOW

Bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar heeft een werknemer aanspraak op een AOW-uitkering zonder dat daar een arbeidsprestatie tegenover staat. De gedachte achter het wettelijk ouderdomspensioen voor werknemers ouder dan 65 jaar was oorspronkelijk dat zij niet meer in staat zouden zijn een voldoende inkomen te verwerven. Daarom stelde de eerste wet die het risico van ouderdom (en arbeidsongeschiktheid) regelde – de Invaliditeitswet – het ouderdomsrisico gelijk aan invaliditeit.⁹ De Noodwet Ouderdomsvoorziening¹⁰ en de AOW handhaafden de leeftijd van 65 jaar. De arbeidsovereenkomst van oudere werknemers kan dan eenzijdig beëindigd worden.¹¹ Het is niet ondenkbaar dat de arbeidsovereenkomst zelfs van rechtswege eindigt op grond van gebruik (in de zin van art. 7:667 lid 1 BW).¹² De regering motiveert de rechtvaardiging voor het ontslag bij het bereiken van de AOW-leeftijd als volgt: "Ontslag bij het bereiken van een vaste leeftijd bewerkstelligt dat zonder aanzien des persoons een objectief criterium kan worden gehanteerd omdat niet behoefte te worden vastgesteld of de betreffende werknemer nog wel voldoet. Dit is te prefereren boven een stelsel waarbij van geval tot geval beoordeeld zou moeten worden of de oudere werkende werknemer nog wel in staat is zijn werk naar behoren te verrichten. (...) Voor de grens van 65 jaar bestaat een groot maatschappelijk draagvlak. Deze leeftijdsgrens ligt ook ten grondslag aan het stelsel van sociale zekerheid."¹³

EERDER STOPPEN: HET AANVULLEND PENSIOEN

De arbeidsdeelname van oudere werknemers eindigt echter vaak vóór het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Een eerste nuancering van de leeftijd van 65 jaar als uit-tredleeftijd is de mogelijkheid voor sociale partners om op basis van een arbeidsverhouding een aanvullend pensioen overeen te komen.¹⁴ Dit aanvullend pensioen kan ingaan op de AOW-leeftijd, maar het staat partijen vrij een lagere pensioenleeftijd overeen te

Figuur 1: De ontwikkeling van de grijze druk



komen.¹⁵ Het bereiken van de overeengekomen pensioenleeftijd betekent dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt: dit is de pensioenregel.¹⁶ Door het overeenkomen van een lagere pensioenleeftijd verlaat de oudere werknemer het arbeidsproces eerder dan bij het bereiken van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar. Inmiddels heeft de overheid wetgeving geïmplementeerd waardoor dit voor op 1 mei 2004 bestaande afspraken vanaf 3 december 2006 bemoedigd wordt. Een beëindiging van de arbeidsovereenkomst wegens het bereiken van een leeftijd onder de AOW-leeftijd levert geen verboden onderscheid op indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging bestaat.¹⁷

7 A. Soede, W. Bijkerk, *De VUT voorbij*, Nyfer 2003, p. 16-18.

8 L. Bovenberg 2003, p. 11. Rond 1900 was de levensverwachting van mannen 49 jaar en van vrouwen 52 jaar; in 2000 bedroeg de gemiddelde levensverwachting voor mannen 75 jaar en voor vrouwen 81 jaar. Bron: CBS 2000.

9 Volgens het stelsel van de Invaliditeitswet (Wet van 5 juni 1913, Stb. 1913, 205) was ouderdom een vorm van invaliditeit. Een 65-jarige werd geacht invalide te zijn. Saillant detail is dat in het ontwerp nog werd uitgegaan van een ouderdomsleeftijd van 70 jaar.

10 Wet van 24 mei 1947, Stb. 1947 H, nr. 155.

11 HR 13 januari 1995, NJ 1995, 430; HR 1 november 2002, NJ 2002, 622; PJ 2002, 123.

12 Zie E. Lutjens, *Pensioenvoorzieningen voor werknemers, juridische beschouwingen over ouderdomspensioen*, (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 696-698. Zie ook M. Heemskerck, *Vervroegd pensioen zonder dat de arbeidsovereenkomst eindigt?*, SR 2003/10, p. 297-304.

13 Kamerstukken II, 28170, nr. 3, p. 31.

14 De werkgever is niet verplicht zijn werknemers een pensioenregeling aan te bieden, een pensioenplicht bestaat niet (ik laat de verplichte deelneming hier buiten beschouwing). Het aanvullend pensioen is een door werknemer en werkgever overeengekomen pensioen op grond van hun arbeidsverhouding en betekent voor de werknemer een aanvulling op zijn AOW-uitkering.

15 Deze vrijheid is niet onbeperkt maar wordt begrensd door leeftijdsdiscriminatie. Het beëindigen van de arbeidsovereenkomst op grond van het bereiken van een leeftijd onder de AOW-leeftijd is vanaf 2006 alleen toegestaan indien daarvoor een objectieve rechtvaardiging is. Tot 2006 hebben sociale partners de tijd om hun pensioenregelingen en CAO's aan de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid aan te passen.

16 Zie E. Lutjens, *Pensioenvoorzieningen voor werknemers, juridische beschouwingen over ouderdomspensioen*, (diss. Vrije Universiteit Amsterdam), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 696-697. De pensioenregel kan uitzondering lijden wanneer de beëindiging wegens het bereiken van de overeengekomen pensioenleeftijd verboden leeftijdsonderscheid oplevert.

17 Zie art. 16 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. Wet van 17 december 2002, Stb. 2004, 30.

NOG EERDER STOPPEN: DE UITTREDROUTES

Oudere werknemers keren het arbeidsproces in de praktijk dikwijls al voor het (aanvullend) pensioen de rug toe. Zij kunnen zich dit financieel veroorloven door de aanwezigheid van uittreedroutes, die zorgen voor een inkomensvervanging nog vóór de overeengekomen pensioenleeftijd. Mede door de oplopende werkloosheid in de jaren '80 van de vorige eeuw is de vervroegde uittreding van oudere werknemers bevorderd. Het overheidsbeleid richtte zich er op dat oudere werknemers uittraden zodat jongere werknemers hun plaats konden innemen. Eén van de redenen voor de daling van de arbeidsdeelname van ouderen in het verleden is dat uittredingsregelingen het bedrijven gemakkelijk gemaakt hebben om van oudere werknemers af te komen. Mede door de aantrekkelijkheid van uittredingsregelingen als VUT/prepensioen, WAO en WW is de arbeidsdeelname van mannen ouder dan 55 jaar de afgelopen decennia gedaald tot 32 procent in 1997. Sindsdien is de weg naar boven weer ingeslagen (zie §4). Het gebruik van verschillende uittredingsregelingen is sterk toegenomen, zij worden vaak gebruikt als voorportaal van de AOW.¹⁸

Immiddels is uittreding voor het bereiken van de (wettelijke) pensioenleeftijd een maatschappelijk geaccepteerd fenomeen. Daarnaast spelen ook een rol: de negatieve beeldvorming ten aanzien van oudere werknemers en de invloed van de calculerende werkgever voor wie de gemiddeld gezien hogere kosten van lonen, pensioenen en andere arbeidsvoorwaardelijke regelingen van oudere werknemers een factor van betekenis kunnen zijn.

3. De belangentegenstelling

Overheid en oudere werknemers hebben ten aanzien van het verlaten van het arbeidsproces een tegengesteld belang. In het algemeen geldt dat de overheid zich richt op macroniveau: het algemeen belang van de samenleving. Concreet valt hierbij te denken aan een goed en solide sociale zekerheids- en pensioenstelsel en arbeidsmarktbeleid. De overheid raakte in de jaren '90 van de vorige eeuw doordrongen van het feit dat de arbeidsdeelname van ouderen bevorderd dient te worden en heeft ingezet op een forse toename van de arbeidsdeelname van ouderen. Het overheidsbeleid is er op gericht om in 2010 – in overeenstemming met de in de Europese Raad afgesproken Stockholm-norm – de helft van de ouderen (55-64 jarigen) weer aan het werk te hebben.

Opvallend is dat sociale partners juist een gemeenschappelijk belang voelen om de arbeidsovereenkomst te beëindigen vóór de pensioenleeftijd: de werkgever vanwege de (vermeende) teruglopende productiviteit en flexibiliteit van de werknemer, de werknemer vanwege de hoge arbeidsbelasting en de beschikbaarheid van aantrekkelijke uittreederoutes (VUT, prepensioen, WAO, WW met aanvulling).¹⁹ De werkgever bespaart bij vervroegde uittreding van oudere werknemers op loonkosten terwijl de kosten van vervroegd pensioen voor een heel groot deel afgewenteld kunnen worden op de sector of de maatschappij.²⁰

Onderzoek uit 2003 wijst uit dat werknemers massaal vervroegd uit willen treden²¹. De gemiddelde leeftijd waarop werknemers het arbeidsproces willen verlaten, ligt op zestig jaar. Meer dan tachtig procent van de werknemers wil niet doorwerken tot 65 jaar en slechts zes procent wenst door te werken tot de officiële pensioenleeftijd. Opmerkelijk is dat dit zowel geldt voor werknemers die aan het einde van hun arbeidscarrière staan als voor jongere werknemers. Slechts vier procent geeft aan na 65 jaar door te willen gaan. Ex-werknemersonderzoek toont bovendien aan dat minder dan een kwart van degenen die aangeven door te willen gaan (dus minder dan een procent) inderdaad na hun 65^e jaar nog werkzaam is. De leeftijd waarop werknemers uit willen treden wordt sterk bepaald door de leeftijd die de organisatie of de onderneming hanteert als uittredingsleeftijd. Deze spilleeftijd (b)lijkt leidend te zijn in de besluitvorming van werknemers.²²

Uit het bovenstaande volgt dat er een spanning bestaat tussen de overheidsdoelstelling om de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten en het perspectief van de individuele oudere werknemer, die vervroegd uit wil treden. Op macroniveau lijken overheid en sociale partners doordrongen van het feit dat ontgroening en vergrijzing een verhoging van de arbeidsdeelname noodzaakt.²³ Op microniveau voelen de oudere werknemer en de onderneming deze noodzaak geenszins.

4. Arbeidsdeelname ouderen in Europa

4.1. INLEIDING

Onderzoek wijst uit dat het verband tussen prikkels van het sociale stelsel en uittreedgedrag van oudere werknemers een internationaal verschijnsel is. In dit onderzoek werd in twaalf landen het uittreedgedrag bekeken. Alle landen vertoonden een grote daling van de arbeidsdeelname van mannen tussen de 60 en 65 jaar. Waar in de jaren zeventig in alle landen meer dan zeventig procent (soms meer dan tachtig procent) werkte, was dit percentage in de jaren negentig in onder meer Nederland, België, Frankrijk en Italië gedaald tot twintig procent.²⁴

De internationale aspecten kunnen van belang zijn omdat de financieringsproblematiek van socialezekerheidsstelsels in samenlevingen met een stijgende populatie ouderen vergelijkbaar is. Dit maakt het mogelijk om verschillende beleidsinstrumenten te vergelijken en daarvan te leren. Bovendien kan Nederland als onderdeel van de gemeenschappelijke Europese (arbeids)markt gebaat zijn bij een internationale aanpak. Vanuit Europa is er ook in ruime mate aandacht voor de arbeidsdeelname van ouderen. Zo heeft de Europese Raad in 2001 de al

18 P.W.C. Koning, *Arbeid en sociale zekerheid, participatie en differentiatie*, in: *Trends, dilemma's en beleid: essays over ontwikkelingen op langere termijn*, CPB 2000, SDU uitgevers Den Haag, p. 171.

19 SCP, *Sociaal en cultureel rapport 1998*, p. 399. Hierdoor kent Nederland een relatief lage arbeidsparticipatie van 55- tot 65-jarigen, zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport *Bevordering arbeidsparticipatie ouderen: het effect van wijzigingen in vervroegde uittredingsregelingen op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers* van CentER Applied Research.

20 L.S. Putman, M.M.J. Stavenuiter, E. Smolenaars, *Lang genoeg gewerkt!?, vervroegde uittreding van oudere werknemers*, Nyfer, Breukelen 1999, p. 14.

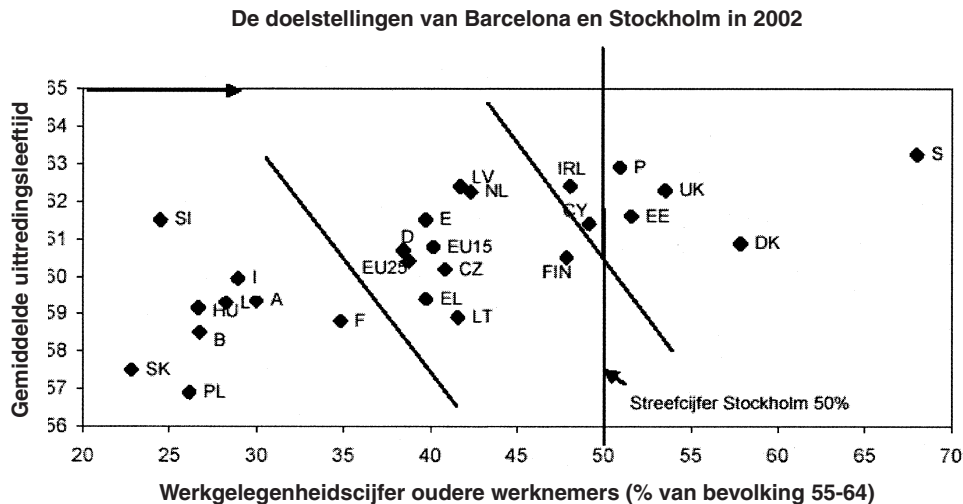
21 K. Henkens, H. van Solinge, *Het eindspel*, Kon. Van Gorcum, Assen 2003.

22 K. Henkens, H. van Solinge, *Het eindspel*, Kon. Van Gorcum, Assen 2003, p. 91.

23 Zie onder meer SER-advies, *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*, publicatienummer 1999/18, Den Haag, SER 1999.

24 J. Gruber, D.A. Wise (eds.), *Social security and retirement around the world*, University of Chicago Press, Chicago 1999.

Figuur 2 De Europese arbeidsdeelnamedoelstellingen in perspectief



Bron: Eurostat, Arbeidskrachtenenquête, jaarlijkse gemiddelden.²⁶

genoemde Stockholm-norm voorgeschreven: in 2010 moet de helft van de EU-bevolking in de leeftijdsgroep 55-64 jaar aan het arbeidsproces deelnemen. Daarnaast is sinds 2002 ook de Barcelona-norm een begrip: 'er moet naar gestreefd worden de leeftijd waarop mensen stoppen met werken binnen de Europese Unie in de periode tot 2010 geleidelijk op te trekken met circa vijf jaar'.²⁵

Figuur 2 geeft aan hoe Nederland en Europa er voor staan anno 2002. Nederland bevindt zich met een arbeidsdeelname van oudere werknemers van 42,3 procent iets boven het EU-gemiddelde van 40,1 procent maar is nog altijd aanzienlijk verwijderd van de Stockholm-norm van vijftig procent.

De ontwikkeling van de arbeidsdeelname in Nederland vertoont de laatste jaren een stijgende lijn. Sinds 1997 is de arbeidsdeelname van ouderen zo'n tien procent toegenomen (zie tabel 1). Er is nog een flinke weg te gaan tot de Stockholm-norm, maar Nederland lijkt op de goede weg.

Tabel 1 Ontwikkeling arbeidsdeelname ouderen in Nederland

| | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|------|-------|-------|-------|
| Arbeitsdeelname ouderen (55 tot 65-jarigen) in % | 32% | 38,2% | 39,6% | 42,3% |

Bron: Eurostat, Arbeidskrachtenenquête, jaarlijkse gemiddelden.

4.2. EUROPESE ARBEIDSDDEELNAME

Overall in Europa willen overheden en beleidsmakers de arbeidsdeelname van oudere werknemers verhogen. Veel overheden willen de arbeidsdeelname verhogen door maatregelen te treffen in de pensioensfeer. Zo wilde de Franse regering het aantal dienstjaren waarna men recht kreeg op een volledig pensioen in de publieke sector verhogen van 37,5 jaren naar 40 jaren en op termijn (in 2020) naar 42 dienstjaren. Dit leidde in het voorjaar van 2003 tot

felle protesten van de Franse vakbeweging, die – tevergeefs – stakingen voor behoud van de huidige pensioenregelingen organiseerde. In Duitsland stelde de commissie Rürup voor de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen naar 67 jaar door vanaf 2011 elke maand een maand later met pensioen te gaan.²⁷ De premier van Denemarken wenste in 2003 de pensioengerechtigde leeftijd, die door een besluit van het parlement op 65 jaar was gebracht, weer op 67 jaar brengen.²⁸ In Italië wilde premier Berlusconi de pensioenleeftijd verhogen van 57 naar 62 jaar, omdat het huidige systeem te duur was.²⁹ In dit artikel wil ik mij beperken tot een inventarisatie van de problematiek in twee landen om te zien hoe zij de arbeidsdeelname van ouderen te lijf gaan. Daarbij heb ik gekozen voor Duitsland en Zweden. Bij onze oosterburen is de problematiek van de arbeidsdeelname van oudere werknemers zeer duidelijk aanwezig. Zweden heeft Europees gezien de hoogste arbeidsdeelname van ouderen en is daarom interessant.

4.3. DUITSLAND

De arbeidsdeelname van ouderen in Duitsland bedroeg in 2002 38,6 procent (zie figuur 2). Daarmee ligt Duitsland Europees gezien achteraan de middenmoot, en zit het iets onder het EU-gemiddelde. Zorgwekkend is de ontwikkeling van de arbeidsdeelname in Duitsland. In vijf jaar tijd is de arbeidsdeelname slechts 0,5 procent gestegen. De Stockholm-norm lijkt zonder ingrijpende wijzigingen niet haalbaar voor Duitsland.

²⁵ Zie Mededeling Europese Commissie 3 maart 2004, Langere deelname aan een latere uitreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers, p. 3.

²⁶ Zie voor een toelichting bij deze figuur ook Mededeling van de Europese Commissie d.d. 3 maart 2004, Langere deelname aan een latere uitreding uit het arbeidsproces van oudere werknemers, p. 8.

²⁷ NRC 25 april 2003, Duitse pensioenleeftijd moet omhoog.

²⁸ Spts 12 mei 2003, Premier wil Denen tot 67ste laten werken.

²⁹ NRC 26 augustus 2003, Verzet tegen (pensioen)plan van Berlusconi; De financiële Telegraaf 26 maart 2004, Italianen staken tegen pensioenplannen.

Tabel 2 Ontwikkeling arbeidsdeelname ouderen in Duitsland

| | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Arbidsdeelname ouderen (55 tot 65-jarigen) in % | 38,1% | 37,6% | 37,9% | 38,6% |

Bron: Eurostat, Arbeidskrachtenenquête, jaarlijkse gemiddelden.

Een verhoging van de arbeidsdeelname is voor Duitsland van extra groot belang daar de vergrijzing juist daar hard toelaat: in 2035 zal 36 procent van de bevolking ouder dan zestig jaar zijn.³⁰ Duitsland heeft een royaal pensioensysteem, gebaseerd op het omslagstelsel. Mede door dit omslagstelsel zal het pensioensysteem onbetaalbaar worden indien alle ouderen vervroegd met pensioen gaan.

Voor 85 procent van de Duitse beroepsbevolking is de eerste pijler, de Gesetzliche Rentenversicherung (het staatspensioen) de pensioenvoorziening. De aanvullende pensioenen en individuele pensioenvoorzieningen spelen een relatief kleine rol. Tot 1972 kende Duitsland een pensioenleeftijd van 65 jaar. Het merendeel van de Duitsers ging op die leeftijd met pensioen. Vanaf 1972 werd het mogelijk om – onder bepaalde voorwaarden – vanaf zestig jaar met pensioen te gaan. Bovendien werd het voor vrouwen en werklozen mogelijk om op 60-jarige leeftijd met pensioen te gaan. Een ander belangrijk kenmerk van het Duitse ouderdompensioen was de flexibele pensioenering vanaf 63 jaar voor werknemers met een groot aantal dienstjaren. Naast de verlaging van de pensioenleeftijd (onder voorwaarden) kwamen er ook werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen voor ouderen, die het mogelijk maakten om vóór de pensioenleeftijd van 60 jaar uit te treden. De geboden mogelijkheden werden massaal benut.³¹

De overheid voerde in 1992 en 1999 hervormingen door om de mogelijkheden van vervroegde uittreding terug te brengen. Werklozen en vrouwen konden niet langer vanaf 60 jaar met pensioen. Arbeidsongeschikten en werknemers met een groot aantal dienstjaren konden vervroegd uittreden bij 62 jaar. Dat had wel financiële gevolgen door toepassing van een actuariële correctiefactor. Elke maand dat een werknemer vóór zijn 65^e uittreedt kost hem 0,3 procent van zijn pensioenuitkering. Stoppen vóór 65 werd ontmoedigd. Tegelijkertijd geeft dit systeem een financiële stimulans om langer door te werken. Doorwerken na 65 jaar levert maandelijks een bonus van 0,5 procent op.³²

De hervormingen waren nog niet afdoende. Om te voorkomen dat pensioenpremies in de toekomst meer dan 22 procent van het BBP bedragen, stelde de al eerder genoemde commissie Rürup in het voorjaar van 2003 drastische maatregelen voor. Vervroegd uittreden moest worden tegengegaan door kortingen. Door de indexering te koppelen aan het aantal premiebetalers via een zogenaamde 'Nachhaltigkeitsfaktor' (duurzaamheidsfactor) wilde de commissie de jaarlijkse stijging van de pensioenbetalingen terugbrengen. De 'Nachhaltigkeitsfaktor' houdt rekening met de relatie tussen werknemers en gepensioneerden. Minder werkenden leiden dan automatisch tot een geringere verhoging van de uitkering. Bovendien stelde de commissie voor de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen van 65 jaar naar 67 jaar door vanaf 2011 elke maand een maand later met pensioen te gaan. Tegelijkertijd moesten particuliere pensioenvoorzieningen gestimuleerd worden.

Inmiddels zijn enkele voorstellen van de commissie Rürup doorgerekend. Onderzoek van Berkel en Börsch-Supan wijst uit dat een verhoging van de pensioenleeftijd met één of twee jaar leidt tot een toename van de arbeidsdeelname met enkele maanden. Door de aanwezigheid van de 'vluchtroute' van arbeidsongeschiktheid is het effect beperkt. Actuariële korting bij vervroegd pensioen heeft een grotere impact. Een korting van 4,5 procent per jaar betekent dat mannen 2,5 jaar langer werken en vrouwen één jaar. Een korting van zes procent per jaar leidt er volgens het onderzoek toe dat mannen 3,7 jaar langer werken en vrouwen 1,5 jaar.³³ Op basis van deze berekeningen concludeerde Nyfer dat actuariële correcte pensioenen – waarbij een actuariële korting op de pensioenuitkering plaatsvindt voor elke maand/periode dat een werknemer vóór de pensioenleeftijd uittreedt – langer doorwerken stimuleren.³⁴

Om het pensioenstelsel op de middellange termijn betaalbaar te houden zullen de pensioenuitkeringen in Duitsland vanaf 2005 langzamer stijgen dan tot nu toe voorzien. Een besluit over een verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd van 65 naar 67 jaar werd uitgesteld. De regering wilde eerst de werkelijke uittredleeftijd verhogen; van zestig jaar nu naar 63 in 2008. Hoe daar handen en voeten aan gegeven moet worden is op dit moment nog onduidelijk.³⁵ Wil Duitsland de Stockholm-norm halen, dan zijn ingrijpende maatregelen noodzakelijk.

Een les die Nederland kan trekken uit de Duitse situatie is dat de arbeidsdeelname van ouderen bevorderd kan worden door langer doorwerken te belonen en eerder stoppen financieel aan te pakken. De methode van de actuariële kortingen op de pensioenuitkering lijkt een succesvolle methode te zijn.

4.4. ZWEDEN

De arbeidsdeelname van ouderen in Zweden is met 68 procent in 2003 de hoogste in de EU (zie figuur 2). Toch heeft ook Zweden te kampen gehad met een dalende arbeidsdeelname van met name 60-plussers. Waar in de jaren zestig van de vorige eeuw 85 procent van de 60-plussers deelnam aan het arbeidsproces daalde dit in de jaren negentig tot circa 55 procent.³⁶ Tabel 3 laat zien dat de arbeidsdeelname van ouderen in Zweden de laatste jaren weer toeneemt.

30 A. Börsch-Supan, *Incentive effects of social security on labor force participation: evidence in Germany and across Europe*, NBER Working Paper Series, no. 9913, Cambridge 1998, p. 3.

31 M. Janssen, W. de Boer, J. Faber, S. Leferink, *Een mooie eindsprint*, Nyfer 2003, met name p. 11-12 en 33.

32 B. Berkel en A. Börsch-Supan, *Pension reforms in Germany: the impact on retirement decisions*, NBER Working Paper Series, no. 9913, Cambridge 2003, p. 4-6.

33 B. Berkel en A. Börsch-Supan, 2003, p. 4-6.

34 Nyfer 2003, *Een mooie eindsprint*, p. 35.

35 Zie ook NRC 30 oktober 2003, Schröder wil pensioenen verlagen; *Oppositie wijst plan af*.

36 M. Palme en I. Svensson, *Income security and retirement in Sweden*, Working Papers Series of Economics and Finance, no. 422, Stockholm School of Economics, Stockholm 2001, p. 2.

| | 1997 | 2000 | 2001 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Arbeidsdeelname ouderen (55 tot 65-jarigen) in % | 38,1% | 37,6% | 37,9% | 38,6% |

Bron: Eurostat, Arbeidskrachtenenquête, jaarlijkse gemiddelden.

Tot 1960 was het 'folkpension', stammend uit 1914, de enige pensioenvoorziening in Zweden. Oorspronkelijk bedoeld ter vervanging van armenzorg en ondersteuning van ouderen werd het volkspensioen in 1946 hervormd, zodat iedereen vanaf de leeftijd van 67 jaar een uniforme 'flat-rate' uitkering kreeg. De uitkering van het volkspensioen lag echter onder het bestaansminimum. Rond 1960 verving het door de sociaal-democraten opgeworpen allmän tilläggspension (ATP)-plan het universele Volkspensioen van 1946. In juli 1976 werd de pensioenleeftijd verlaagd naar 65 jaar. Het alternatief, een Beveridge-model waarbij de flat-rate uitkering wordt aangevuld door private of contractuele regelingen (zoals het aanvullend pensioen in Nederland), kreeg net geen politieke meerderheid.³⁷ Het ATP-pensioen bestond uit twee componenten. De eerste component was het basispensioen (volkspensioen), dat iedereen voorzorg van een basisinkomen. Als aanvulling op het volkspensioen kregen werknemers een loongelateerd pensioen. Na dertig dienstjaren kreeg de werknemer aanspraak op volledig pensioen van zestig procent van het gemiddelde loon over de vijftien meest verdienende arbeidsjaren. Het ATP-plan was een defined benefit regeling met een omslagstelsel. De financiering geschiedde door belasting te heffen van werknemers, zes procent ter financiering van het volkspensioen en dertien procent voor het loongelateerde deel. Daarnaast financierde de overheid de rest van het volkspensioen. De premies en uitkeringen waren gerelateerd aan een prijsindex. Bufferfondsen moesten de stijgende kosten opvangen. Bij ongewijzigd beleid zouden de buffers – door de hogere levensverwachting en de vergrijzing – in 2020 verdwenen zijn.³⁸ Daarom ging de Zweedse overheid in de jaren '90 over tot een radicale hervorming van het pensioenstelsel. In 1992 werd een commissie ingesteld om zich over het probleem te buigen. Dit leidde uiteindelijk tot een hervorming van het pensioenstelsel waarbij de pensioenen gedeeltelijk geprivatiseerd werden. De belangrijkste elementen van het nieuwe stelsel zien er als volgt uit:

1. Gedeeltelijke privatisering

Werknemers kunnen 2,5 procentpunt van de 18,5 procent pensioenpremie die ze over hun inkomen betalen, investeren in hun pensioenopbouw. Werknemers kunnen zelf kiezen aan welk pensioenfonds zij zich verbinden. In feite is dit een privé-pensioenopbouw.

2. Denkbeeldige rekeningen ('notional accounts')

De resterende zestien procent van de pensioenpremie is een belasting die gebruikt wordt om het door de overheid gerunde omslagstelsel te financieren. De premie wordt – zoals gebruikelijk bij een omslagstelsel – gebruikt om gepensioneerden te voorzien van een uitkering. Nieuw is dat de uitkering van de premiebetaler niet langer geba-

seerd zal zijn op het aantal arbeidsjaren en de inkomensgeschiedenis, maar gerelateerd zal zijn aan de door hem betaalde premie. Hij bouwt op een fictieve of denkbeeldige rekening op, waarbij zijn bijdragen jaarlijks aangepast worden aan de loongroei per capita in Zweden. Het pensioen wordt dus gekoppeld aan zijn eigen bijdrage.

3. Veiligheidsnet

Er blijft een vangnet voor de minimuminkomens bestaan in de vorm van een door de overheid gegarandeerd, collectief gefinancierd minimumpensioen. Mensen die tijdelijk geen betaald werk verrichten in verband met studie of zorgverlof, bouwen ook pensioenrechten op.

4. Overgangsregeling

Een overgangsfase beschermt de rechten van gepensioneerden en oudere werknemers. Hun pensioenuitkering geschiedt volgens het oude systeem. Werknemers geboren tussen 1938 en 1953 gaan geleidelijk over op het nieuwe systeem, dat fasegewijs wordt ingevoerd.³⁹

De verwachting is dat de gedeeltelijke privatisering zal leiden tot een verlaging van de uitgaven en minder hoge belastingen. Opmerkelijk aspect van het nieuwe pensioenstelsel is de afwezigheid van een vaste pensioenleeftijd. Werknemers kunnen vanaf 61 jaar een beroep doen op hun pensioenpot, maar ze kunnen ook besluiten door te werken, zelfs na hun 67e. Het geld op de individuele rekening wordt herleid tot een uitkering. Langer doorwerken levert een hoger pensioen op, eerder stoppen een korting. Tevens is parttime pensioen mogelijk. De uitkering is afhankelijk van de opgebouwde pensioengelden en de levensverwachting van het cohort waartoe de werknemer behoort. Bovendien kunnen werknemers kosteloos hun individuele pensioenvoorziening bij een andere aanbieder onderbrengen. Het nieuwe pensioensysteem kan gekarakteriseerd worden als een omslagstelsel met een defined contribution regeling. De inkomensongelijkheid wordt genivelleerd door de aanwezigheid van het vangnet en aanvullende maatregelen. De individuele risico's blijven beperkt.⁴⁰

Zweden lijkt de problemen als gevolg van de vergrijzing voortvarend te hebben aangepakt. Het op een omslagstelsel gebaseerde pensioenstelsel is gedeeltelijk geprivatiseerd en tevens wordt het pensioen gekoppeld aan de betaalde premiebijdragen. Een ander interessant aspect is de flexibele pensioenleeftijd. Daardoor merken werknemers direct het effect van hun beslissing om eerder te

37 E. Palmer, , *Swedish pension reform –how did it evolve and what does it mean for the future?: in M. Feldstein, H. Siebert (eds.) Social security reform in Europe, Chicago: University of Chicago Press 2001.*

38 Palmer en Wadensjö, 2003: 'Public pension reform and contractual agreements in Sweden - from defined benefit to defined contribution', in: M. Rein en W. Schmäli, (eds.), *The Political Economy of Pension Reform, Cheltenham; Northampton, MA, Edward Elgar Publishing, 2003.*

39 G. Normann; D.J.Mitchell, : 'Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers', in: *The Heritage Foundation Backgrounder, no. 1381, The Heritage Foundation, Washington 2000.* Zie Nyfer 2003, een mooie eindsprint, p. 39.

40 Nyfer 2003, p. 39 met verwijzing naar J. Palme, 2003: *The 'great' Swedish pension reform, Stockholm University 2003, zie www.sweden.se*

stoppen of langer door te werken in hun portemonnee. Wellicht is het loslaten van een vaste pensioenleeftijd een instrument dat ook in het Nederlandse pensioenstelsel het onderzoeken waard is. Hierbij denk ik aan de mogelijkheid om een flexibele AOW-leeftijd te hanteren zodat verzekerden op vrijwillige basis het wettelijk ouderdomspensioen eerder (bijvoorbeeld op hun 62^e) of later (bijvoorbeeld op hun 67^e) kunnen laten ingaan. Wie ervoor kiest de AOW eerder te ontvangen, kan actuarieel worden gekort. Op dezelfde manier kan het later laten ingaan van AOW een hogere uitkering opleveren. Overigens is deze laatste gedachte niet nieuw, het ontwerp van de AOW ging uit van een vrijwillig ouderdomspensioen met mogelijkheid van uitstel om een hoger pensioen te verkrijgen.⁴¹ Na kritiek vanuit de Kamer –zij vreesde complicaties en overbodigheid⁴² – werd de mogelijkheid van verhoogd uitgesteld pensioen uit het ontwerp gelicht.⁴³ Ik kan me voorstellen dat daar anno 2004 –met de toegenomen wens voor maatwerk en individuele keuzevrijheid – anders over gedacht wordt. Dat kan aanleiding vormen om de mogelijkheid te onderzoeken verzekerden op vrijwillige basis te laten kiezen de AOW eerder of later in te laten gaan.

Ten aanzien van de aanvullende pensioenen is flexibiliteit op het terrein van de pensioenleeftijd al enige jaren de realiteit, mede ondersteund door fiscale mogelijkheden. Fiscaal gezien kan een pensioenregeling aan deelnemers

de vrijheid geven om –uitgaande van een spilleeftijd – de werkelijke pensioeningangsdatum zelf te bepalen, mits deze niet later is dan 70 jaar.⁴⁴ Een vervroeging van de pensioeningangsdatum vóór de leeftijd van 60 jaar betekent een actuariële korting.⁴⁵ Bij uitstel van de pensioeningangsdatum is actuariële oprenting mogelijk.

5. Samenvatting

De lage arbeidsdeelname van ouderen heeft nadelige effecten. Oorzaken van de lage arbeidsdeelname zijn de vervroegde pensionering en uittredingsregelingen. De deur voor uitstroom van oudere arbeidskrachten nog vóór de wettelijke pensioenleeftijd van 65 jaar is op meerdere wijzen wagenwijd opengezet. De overheid zint op maatregelen om de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen.⁴⁶ Er bestaat evenwel een spanning tussen de overheidsdoelstelling om de arbeidsdeelname van ouderen te vergroten en het perspectief van de individuele oudere werknemer, die eerder wil stoppen met werken. Overheden en beleidsmakers in heel Europa nemen maatregelen of voorbereidingen om de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen. In dit artikel heb ik stilgestaan bij de situatie in Zweden en Duitsland. Mogelijk interessante pensioenaspecten van deze landen zijn enerzijds het toepassen van actuariële kortingen bij vervroegde uittreding en actuariële oprenting bij langer doorwerken en anderzijds de introductie van een flexibele pensioenleeftijd.

41 Art. 11 Ontwerp AOW, Kamerstukken II, 1954-1955, 4009, nr. 1-2. De regering merkte op dat het stellen van de pensioenge-rechtigde leeftijd op 65 jaar, zonder enige mogelijkheid daarvan af te wijken, het psychologische effect zou hebben dat het werk werd gestaakt bij het bereiken van deze leeftijd. Zij wees daarbij op het feit dat diverse 65-plussers hun werk nog zouden kunnen voortzetten en dat zinnige arbeid voor hen van groot belang was, zie Kamerstukken II 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 29.

42 De mogelijkheid van uitgesteld pensioen zou volgens de Kamer een dode letter blijven. Bovendien werd opgemerkt dat verzekerden die na de pensioenleeftijd van 65 jaar langer door wilden werken hun uitkering in ontvangst konden nemen en particulier verzekeren.

43 Kamerstukken II 1954-1955, 4009, nr. 10, p. 4.

44 Zie art. 18a lid 4 sub 5 Wet LB.

45 Zie art. 18a lid 6 Wet LB.

46 Na het afronden van de tekst van dit artikel verscheen het kabinetsstandpunt over het stimuleren van langer werken van oudere werknemers (Kamerstukken II 2003-2004, 27 046, nr. 5) waarmee ik in dit artikel uiteraard nog geen rekening heb kunnen houden. De probleemanalyse in het kabinetsstandpunt komt in grote mate overeen met hetgeen ik in dit artikel beschrijf.