

De communicerende vaten van de VUT

E. van Imhoff en K. Henkens*

Om kosten te besparen wil het kabinet het gebruik van de VUT-regeling beperken. Uit een scenario-analyse blijkt echter dat de budgettaire effecten van afschaffing van de VUT gering zijn. De achterliggende oorzaak hiervan is, dat als werknemers gemiddeld ouder worden, zij gemiddeld ook duurder worden. In de huidige situatie komen deze kostenstijgingen vooral tot uiting bij de VUT en het wachtgeld. Na beperking van de VUT zullen zij ergens anders tot uiting komen, bij voorbeeld in arbeidsongeschiktheid of in de salariskosten van de actieven, of in werkloosheidsuitkeringen voor jongeren die geen baan kunnen vinden omdat de ouderen niet snel genoeg uitstromen.

In het regeerakkoord is afgesproken dat in de huidige kabinetsperiode fors bezuinigd wordt op de secundaire arbeidsvoorwaarden bij de overheid. Het te bezuinigen bedrag loopt op tot f1,2 mrd in 1998. De aandacht gaat daarbij vooral uit naar de VUT. De kosten van deze regeling zijn de laatste jaren snel gestegen, en als gevolg van de veroudering van de beroepsbevolking zal deze ontwikkeling bij ongewijzigd beleid in de komende decennia doorzetten.

In dit artikel onderzoeken we de budgettaire consequenties in de overheidssector van verschillende veranderingen in de VUT of aanverwante regelingen¹. Een lagere instroom in de VUT zorgt ervoor dat mensen langer blijven werken. Dat betekent in de eerste plaats dat de leeftijdsopbouw van het overheids personeel verandert. Dit heeft gevolgen voor de loonkosten. Op de tweede plaats zal het voor jongeren moeilijker worden een baan bij de overheid te krijgen. Voor zover zij dank zij verandering van de VUT langer werkloos blijven, moeten de kosten hiervan op de VUT-bezuiniging in mindering worden gebracht. Dan zijn er, op de derde plaats, gevolgen voor andere 'uitstroomregelingen' te verwachten. Zo hebben oudere werknemers een hogere kans om arbeidsongeschikt te worden, en zal de druk op wachtgeld toenemen.

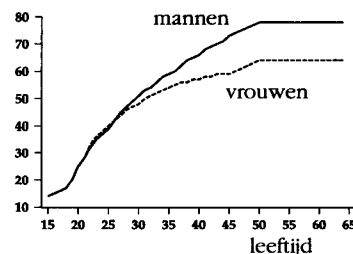
Voor het onderzoek zijn vooruitberekeningen gemaakt van de werknemerspopulatie naar leeftijd, geslacht en arbeidstoestand (zowel actieven als niet-actieven). Werknemers worden onderscheiden naar leeftijd (tot 65), geslacht en 'toestand' (actief, wachtgeld, VUT, en dergelijke). In-, uit- en doorstroomcijfers (naar leeftijd en geslacht) zijn geschat op basis van ABP-gegevens over het kalenderjaar 1993. Er worden veronderstellingen gemaakt over toekomstige ontwikkelingen in deze cijfers. De uitkomsten zijn

vervolgens op hun budgettaire consequenties doorgerekend. Hierbij is gekeken naar de salariskosten van de actieven (werkenden), de uitkeringskosten van de niet-meerwerkenden (tot 65 jaar), en de impliciete kosten van het niet of juist wel in dienst nemen van jongeren om de niet of juist wel uitgestroomde oudere werknemers te vervangen.

De hiertoe gehanteerde gegevens van het leeftijd-salarisprofiel en uitkeringsniveaus zijn eveneens gebaseerd op ABP-gegevens en op scenario-veronderstellingen.

Vooronderstellingen

In ons onderzoek hebben wij de budgettaire consequenties van verschillende veranderingen in de VUT-regeling doorgerekend in zes scenario's. Deze budgettaire consequenties hangen af van een aantal veronderstelde verbanden, die hieronder worden toegelicht.



Figuur 1. Gemiddelde salariskosten per fte bij de overheid, 1993

* De auteurs zijn werkzaam bij het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI). Het onderzoek waar in dit artikel verslag van wordt gedaan is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen. Er is gebruik gemaakt van gedetailleerde gegevens, beschikbaar gesteld door het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP). Een uitgebreid verslag van het onderzoek verschijnt binnenkort in de reeks NIDI-Rapporten. 1. Onder 'overheid' wordt hier verstaan: de totale ABP-populatie. Dit komt overeen met de kwartaire sector, exclusief gezondheidszorg.

Relatie tussen leeftijd, produktiviteit en beloning
Hoe leeftijd samenhangt met produktiviteit is in hoge mate onbekend. Gelderblom en De Koning concluderen dat voor zover capaciteiten teruglopen met het ouder worden, het vooral gaat om fysieke capaciteiten. De arbeidsproduktiviteit zal voor de meeste beroepen slechts in beperkte mate afnemen en veelal afhankelijk zijn van het beroep². Wij gaan er daarom van uit dat per gewerkt uur de arbeidsproduktiviteit van een oudere werknemer in beginsel gelijk is aan de arbeidsproduktiviteit van een jongere werknemer. Ook het aantal feitelijk gewerkte uren is echter van belang voor de totale arbeidsproduktiviteit. Leeftijdsgelaten verlof en vooral ziekteverzuim zijn hier bepalend. Dit leidt tot een leeftijd-produktiviteitsprofiel dat zéér licht afloopt met de leeftijd.

Het leeftijd-salarisprofiel verloopt steil (zie figuur 1). Tussen leeftijd 25 en 50 verdubbelt het salaris voor de mannen; voor vrouwen is de stijging iets geringer. In alle scenario's is verondersteld dat het leeftijd-salarisprofiel constant blijft. Voor zover het met de leeftijd stijgende salaris een weerspiegeling is van doorstroom naar hogere functies (promoties), zou veroudering moeten leiden tot een afvlakking van het leeftijd-salarisprofiel. Om dit na te gaan kan worden gekeken naar het verband tussen leeftijd en het maximum van de schaal; daarbij is dus het effect van automatische periodieken (anciënniteit) uitgeschakeld. Het aldus verkregen profiel loopt nog slechts zéér licht op. Het stijgen van het salaris met de leeftijd is dus voor het overgrote deel inderdaad een puur leeftijdseffect, met andere woorden: een gevolg van anciënniteit.

Herverdeling van arbeid

Omdat bestrijding van de werkloosheid voor de overheid een beleidsprioriteit is en dat naar verwachting in de toekomst ook zal blijven, is het effect 'herverdeling van arbeid' in de berekeningen opgenomen, tegen een conservatief tarief: elke niet in dienst genomen jongere kost jaarlijks gemiddeld 15.000 gulden (ruwweg 50% van het RWW-niveau voor gehuwden). De details van deze berekening zijn voor discussie vatbaar. Naar ons oordeel is het echter essentieel om bij het afwegen van alternatieven voor seniorenbeleid óók naar het effect op de werkloosheid te kijken. Per slot van rekening is de VUT eind jaren zeventig vooral ontstaan om diezelfde werkloosheid te bestrijden. Dat jongeren eventueel elders

werk vinden is o.i. niet relevant, aangezien er compenserende verdringingseffecten optreden. De hier gehanteerde 'prijs' van een werkloze jongere is onzes inziens aan de zéér voorzichtige kant.

Uitstroomberegelingen als communicerende vaten

De vraag hoeveel mensen gebruik zullen maken van alternatieve uitstroomberegelingen als de VUT hiertoe geen mogelijkheid meer biedt, valt niet direct te beantwoorden. Duidelijk is wel dat, terwijl in de jaren tachtig het gebruik van de VUT explosief is gegroeid, de kans om arbeidsongeschikt te worden verklaard voor 55-plussers sterk is gedaald. Gedurende de jaren zeventig, toen er geen VUT-regeling van kracht was, vertoonde de relatie tussen leeftijd en arbeidsongeschiktheid een vast patroon. Onder de veronderstelling dat bij het ontbreken van een VUT-regeling bij de overheid ditzelfde leeftijdsspecifieke patroon ook gedurende de jaren tachtig zou zijn waargenomen, concluderen Ekamper en Henkens dat er zonder VUT-regeling aanzienlijk meer oudere arbeidsongeschikten zouden zijn geweest³. Wij veronderstellen dat bij afschaffing van de VUT de arbeidsongeschiktheidskansen naar leeftijd zullen terugkeren naar het in de jaren zeventig waargenomen patroon, dit impliceert een sterke stijging van deze cijfers voor de leeftijd van 55 tot 64 jaar.

Herziening van regelgeving heeft er toe geleid dat de arbeidsongeschiktheidskansen bij de overheid de laatste jaren ruwweg zijn gehalveerd. In dezelfde periode is de uitstroom naar wachtgeld toegenomen. Het is niet ondenkbaar dat afschaffing van de VUT zal leiden tot een verdere toename in het gebruik van wachtgeld. Voorzichtigheidshalve wordt er in de scenario's niettemin van uitgegaan dat dit niet zal gebeuren.

Vrijwillige deeltijdregelingen

Een afname van het gebruik van de VUT-regeling zou gepaard kunnen gaan met een toename van deeltijduittreding. Als dit het geval is, zou de uitstroom naar arbeidsongeschiktheid gereduceerd kunnen worden, omdat deeltijduittreding de kans op overbelasting van oudere werknemers reduceert. De invloed van de introductie van deeltijduittreding op het arbeidsongeschiktheidsrisico is echter met veel onzekerheid omgeven. De herziening van de WAO heeft al geleid tot een spectaculaire daling van de arbeidsongeschiktheid. Uit een evaluatie van de PAS-regeling voor rijksambtenaren blijkt dat vermindering van de arbeidstijd door ouderen nooit heeft geleid tot een vermindering van de werkdruk op de afdeling⁴. Daarbij moet wel worden bedacht dat de herbezetting bij de PAS minimaal is (minder dan 20%). Motieven tot deelname aan de PAS liggen slechts in zeer

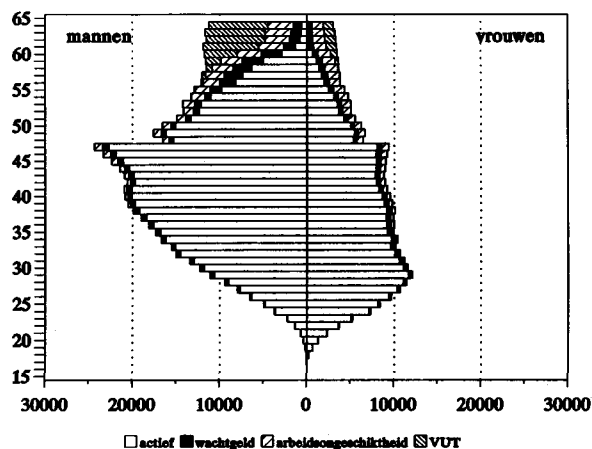
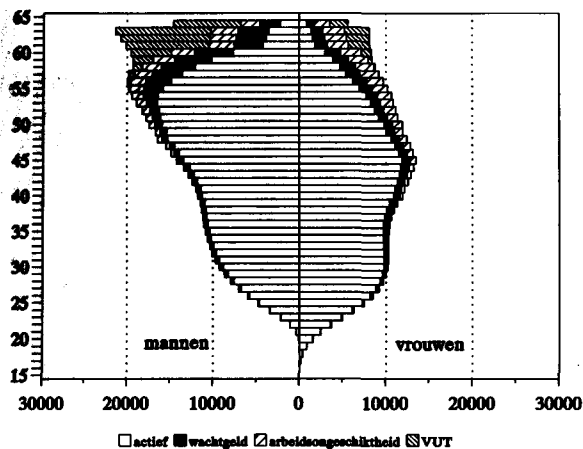
Tabel 1.
Overzicht
scenario's

Scenario	wachtgeld	arb.ong.	verzuim	VUT-achtige regeling
Status quo	1993	1993	1993	VUT als in 1993
Geen VUT	1993	hoog	const v/a 55	geen
Deeltijd	max 4%	hoog	const v/a 50	0,95 bij 52, 0,90 bij 56, 50% deelname
Deeltijd plus	max 2%	midden	const v/a 50	id. 100% deelname
Grijs	geen	geen	const v/a 45	geen
Groen	1993	1993	1993	leeftijd 58, 65% uitkering, 100% deelname

2. A. Gelderblom en J. de Koning, *Meer-jarig, minder-waardig? Een onderzoek naar de invloed van leeftijd op produktiviteit en beloning*, OSA-voorstudie V39, Den Haag, 1992.

3. P. Ekamper en K. Henkens, *Arbeitsongeschiktheid en VUT: communicerende vaten?*, *ESB*, 2 juni 1993, blz. 505-507.

4. A. ter Huurne, *Evaluatie regeling partiële arbeidsparticipatie senioren*, IVA, Tilburg, 1995.



Figuur 2. Leefstijdsopbouw werknemers bij de overheid op 1 januari 1994 (links) en op 1 januari 2010 in het 'Status quo'-scenario (rechts)

beperkte mate in de sfeer van gezondheid en functioneren op het werk.

De gevolgen van de introductie van regelingen voor deeltijduittreding op de uitstroom naar wachtgeld zijn minder afhankelijk van de houding van de werknemer dan van de houding van de werkgever. Bolweg en Dijkstra concluderen dat, ook in de overheidssector, het accent ligt op regelingen die een maximale uitstroom van ouderen bevorderen en de regelingen daardoor fungeren als communicerende vaten⁵. Wij gaan er evenwel vanuit dat ten gevolge van de introductie van deeltijduittreding de wachtgeldcijfers zullen dalen.

Scenario's

Zes scenario's worden in dit artikel besproken. Alle scenario's starten per 1 januari 1994 en lopen tot het jaar 2020. Bij het vergelijken van scenario's wordt vooral gekeken naar het jaar 2010, het laatste jaar waarin de eerste na-oorlogse geboortengeneratie nog volledig potentieel actief is. Voor alle scenario's geldt dat het totale aantal werkuren van de actieven constant blijft: werktijd die vrijkomt door ziekteverzuim, uittreding of gebruik van deeltijdregelingen wordt voor 100% herbezet⁶. Een samenvattend overzicht van de scenario-veronderstellingen, zoals hierboven toegelicht, wordt gegeven in tabel 1.

Resultaten

Status quo

Als referentie-scenario geldt het zogenaamde status quo-scenario: daarin blijft alles bij het oude. De huidige voltijds-VUT blijft bestaan: bij leeftijd 61 kunnen/willen de meeste werknemers volledig uitstromen, tegen een uitkering die bruto 75% bedraagt van het laatstverdiende salaris. Uitstromende ouderen worden vervangen door jongeren, verdeeld naar leeftijd en geslacht op dezelfde wijze als dat in 1993 het geval was.

Als gevolg van de geleidelijke veroudering van de beroepsbevolking verandert de samenstelling van het werknemersbestand aanzienlijk. Figuur 2 en 3 tonen deze samenstelling naar leeftijd, geslacht en toestand op 1 januari van respectievelijk de jaren 1994 en 2010. De veroudering is onmiskenbaar: het percentage 50+ onder de actieven stijgt van 17,4% in 1994 tot 31,3% in 2010. Dit heeft de volgende consequenties:

- de gemiddelde salariskosten van de actieven stijgen tot het jaar 2000. Daarna dalen de gemiddelde salariskosten licht; weliswaar neemt het percentage ouderen nog steeds toe, maar na 2000 staan daar twee salarisdrukken ontwikkelingen tegenover: het aantal jonge instromers neemt toe, en het aandeel vrouwen neemt toe;
- het gemiddelde aantal gewerkte uren daalt, als gevolg van met leeftijd stijgend ziekteverzuim. Bij constant blijvend totaal aantal gewerkte uren neemt het aantal fte's in bescheiden mate toe;
- de uitstroom naar uittredingsregelingen neemt toe. Rond 2010 bereikt de jaarlijkse uitstroom naar wachtgeld, arbeidsongeschiktheid en VUT zijn maximum.

Per regeling is het verloop over de tijd verschillend, omdat naast de leeftijdsopbouw van de actieven ook de ontwikkeling in de uitstroomcijfers een rol speelt:

- wachtgeld: al in 1999 zal het wachtgeld de plaats van arbeidsongeschiktheid als belangrijkste uitstroomregeling hebben overgenomen. Tussen 1994 en 2010 stijgt het aantal wachtgelders van 50.000 tot 86.000;
- arbeidsongeschiktheid: in 1993 daalden de arbeidsongeschiktheidscijfers. Tot 2000 betekent dit een daling van het aantal arbeidsongeschikten, van 67.000 in 1994 tot 62.000 in 2000. Vanaf 2000 krijgt de veroudering van de populatie actieven de overhand; het aantal arbeidsongeschikten neemt dan weer toe tot 69.000 in 2010;
- VUT: als gevolg van recente versoeringen in de VUT zijn de VUT-cijfers vanaf 1993 lager dan zij voordien waren. Tot 1999 betekent dat een daling van het aantal VUT-ers, van 40.000 in 1994 tot 33.000 in 1999. Vanaf 1999 neemt het aantal VUT-ers echter zéér snel toe, tot 60.000 in 2010.

5. J.F. Bolweg en J.H. Dijkstra, *Vervroegd uittreden of ouderenbeleid?* OSA-werkdocument W112, Den Haag, 1995.

6. Als gevolg van algehele produktiviteitsstijgingen en/of effectieve inkrimping van de overheid zou de behoefte aan actief personeel kunnen teruglopen. Dit zou natuurlijk de uitkomsten van de scenario's veranderen. Een teruglopende personeelsbehoefte vertaalt zich primair in een verminderde instroom van nieuwe, jonge werknemers. De veroudering van het werknemersbestand wordt dan nog scherper dan zij onder de huidige scenario-veronderstellingen al is. Dat geldt in gelijke mate voor alle scenario's, zodat de verschillen tussen de scenario's van dezelfde orde van grootte blijven.

Tabel 2.
Voornaamste
scenario-
uitkomsten

scenario ^a	1994	squo 2010	gvut 2010	deel 2010	deel+ 2010	grijs 2010	groen 2010
<i>in miljoenen gulden</i>							
salarissen	48577	49972	50649	50930	51861	52793	49016
wachtgeld	2268	4103	4702	4290	3371	129	3182
arbeidsongeschiktheid	2568	3057	3878	3917	3566	436	2994
VUT	2253	3392	-	-	-	-	6791
subtotaal	55666	60524	59229	59137	58798	53358	61983
herverdeling ^b		0	640	521	559	4841	-1189
totaal		60524	59869	59658	59357	58201	60794
<i>in procenten</i>							
aandeel 50+ onder de actieven	17,4	31,3	34,6	34,4	36,5	49,7	25,1

a. squo = 'Status quo', gvut = 'Geen VUT', deel = 'deeltijd', deel+ = 'Deeltijd plus mentaliteitsverandering', grijs = geen voortijdige uitstroom van ouderen, groen = uitbreiding VUT tot 58 jaar.

b. Ten opzichte van 'Status quo'.

De totale kosten voor de overheid stijgen tussen 1994 en 2010 van 55,7 mrd tot 60,5 mrd, een stijging met 4,8 mrd (zie tabel 1). Per toestand bedraagt de kostenstijging respectievelijk +1,4 mrd (actieven), +1,8 mrd (wachtgeld), +0,5 mrd (arbeidsongeschiktheid), +1,1 mrd (VUT).

Geen VUT

In het 'Geen VUT'-scenario wordt de huidige voltijds VUT integraal en per direct afgeschaft, zonder dat er een alternatieve seniorenregeling voor in de plaats wordt gesteld. Vanwege de werking van de communi- cerende vaten zal daardoor de druk op wachtgeld en arbeidsongeschiktheid toenemen.

De arbeidsongeschiktheidscijfers zullen op hogere leeftijden gaan stijgen. Nu de VUT niet langer beschikbaar is als instrument om de discrepantie tussen werkbelasting en belastbaarheid op te vangen, zullen arbeidsongeschiktheid en ziekteverzuim deze rol gaan overnemen. Om dezelfde reden wordt het ziekteverzuim vanaf leeftijd 55 op een relatief hoog niveau constant gehouden. De wachtgeldcijfers worden op het oorspronkelijke, toch al vrij hoge, niveau gehand- haafd (geen 'oneigenlijk' gebruik van wachtgeld).

Het direct en integraal afschaffen van de huidige voltijds VUT (scenario 'geen VUT') heeft, ten opzichte van 'status quo', de volgende effecten:

- minder uitstroom van ouderen zorgt voor hogere gemiddelde salarissen en een hoger gemiddeld ziekteverzuim. Dit leidt tot een extra verhoging van de salariskosten der actieven met f 680 mln in 2010;
- extra veroudering leidt tot meer uitstroom naar wachtgeld. De kosten van wachtgeld in 2010 stij- gen met f 600 mln extra;
- extra veroudering en hogere arbeidsongeschikt- heidskansen veroorzaken meer uitstroom naar arbeidsongeschiktheid. De kosten van arbeidsonge- schiktheid in 2010 stijgen met f 820 mln extra;
- geen VUT-uitkeringen meer. De directe kosten van de VUT dalen in 2010 met f 3.390 mln;
- minder uitstroom van ouderen resulteert in meer werkloosheidsuitkeringen voor jongeren. Over de gehele periode 1994-2010 is het totale aantal instrom- ers (nieuwe banen) in het 'Geen VUT'-scenario

42.500 lager dan in bij de 'Status quo'. Dit levert in 2010 een extra kostenpost van f 640 mln.

Tegenover de f 3.390 mln directe besparingen op de VUT staan f 2.740 mln aan uitverdieneffecten. De totale uitverdieneffecten belopen 81% inclusief her- verdeling van arbeid, of 62% exclusief herverdeling van arbeid. Ten opzichte van 'status quo' zal het afschaffen van de VUT per saldo leiden tot een be- sparing van f 650 mln in 2010⁷.

Deeltijdscenario's

Een alternatief voor 'Geen VUT' zou kunnen zijn, de huidige voltijds VUT te vervangen door deeltijdrege- lingen, zoals de BAPO in het onderwijs of de PAS bij het rijk. In onze deeltijdscenario's is het vanaf 52 jaar mogelijk om 0,9 te werken, tegen 95% van het bruto salaris; en vanaf 56 jaar mogelijk om 0,8 te werken, tegen 90% van het bruto salaris. De werknemers leve- ren dus 50% van hun salaris in over de niet-gewerkte tijd.

Twee deeltijdscenario's zijn opgesteld. In het eerste wordt uitgegaan van een deelname oplopend tot 50%, met ziekteverzuim en wachtgeldcijfers die iets lager zijn dan in het 'Geen VUT'-scenario. In het tweede wordt de deeltijdregeling gecombineerd met een mentaliteitsverandering ten gunste van 'leeftijds- bewust personeelsbeleid', zich vertalend in bedui- dend lagere wachtgeld- en arbeidsongeschiktheids- cijfers en 100% deelname aan de deeltijdregeling. Ten opzichte van het 'Geen VUT'-scenario heeft de introductie van deeltijdse uittrekking de volgende effecten:

- minder uitstroom naar arbeidsongeschiktheid en wachtgeld leidt tot een besparing op de kosten van uitstroomregelingen;
- minder ziekteverzuim leidt tot een besparing op de salariskosten van de actieven;
- er ontstaan direct kosten van de regeling, ter grootte van 50% van de salariskosten voor de niet-gewerkte tijd;

7. In 1998, het laatste jaar van de huidige kabinetsperiode, bedraagt de besparing f 180 mln.

- de leeftijdstructuur van de actieven verandert, zonder dat de richting van deze verandering eenduidig valt te voorspellen: minder uitstroom van ouderen leidt tot veroudering, herbezetting van vrijgekomen werktijd leidt daarentegen tot verjonging;
- herbezetting van de door deeltijd vrijkomende werktijd leidt tot meer instroom van jongeren en minder werkloosheidsuitkeringen voor jongeren (herverdeling van arbeid).

Voor afzonderlijke effecten zijn de verschillen tussen de deeltijdscenario's aanzienlijk groter dan voor het totale effect. Inclusief herverdeling van arbeid belopen de gesaldeerde baten in 2010 ten opzichte van 'Geen VUT' ongeveer f 200 mln voor de gewone deeltijdvariant en f 500 mln voor de 'plus'-variant. Dat zijn relatief kleine bedragen. De besparingen op wachtgeld en werkloosheidsuitgaven voor jongeren worden voor het grootste deel teniet gedaan door de gestegen salariskosten der actieven, het gevolg van veroudering enerzijds en de directe kosten van de deeltijdregeling anderzijds.

Extreme scenario's

Om de allesoverheersende rol van de veroudering te illustreren zijn ook enkele zeer extreme, niet-realistische scenario's opgesteld en doorgerekend.

In het scenario 'Grijs' vindt in het geheel geen voortijdige uitstroom van ouderen meer plaats. Ook het ziekteverzuim daalt sterk op hogere leeftijden. Ten opzichte van 'Status quo' leidt dit in 2010 tot een besparing op uitstroomregelingen van f 10 mrd. Uiteraard leidt dit scenario tot een indrukwekkende veroudering van de werknemerspopulatie. Van de totale besparing op uitstroomregelingen ad f 10 mrd, gaat f 2,8 mrd verloren aan hogere salariskosten en f 4,8 mrd aan niet-geschapen werk voor jongeren; per saldo bedraagt de besparing slechts f 2,3 mrd. Voor een dergelijk extreem scenario zet dat natuurlijk weinig zoden aan de dijk.

In het scenario 'Groen' wordt de huidige voltijds VUT-regeling, volledig tegen de tijdgeest in, niet afgeschaft maar juist fors uitgebreid. De VUT-gerechtigde leeftijd wordt verlaagd tot 58 jaar, met 100% deelname, tegen bruto 65% van het laatstverdiende salaris. Nu treedt, in vergelijking met 'Status quo' een forse verjonging van de werknemerspopulatie op. Tegenover extra VUT-uitgaven ad f 3.400 mln in 2010 staan totaal f 3.130 mln aan inverdieneffecten. Per saldo leidt dit 'Groen'-scenario dus tot f 270 mln aan extra uitgaven in 2010.

Fiscale effecten

Alle berekeningen zijn uitgevoerd in termen van bruto salaris- en uitkeringskosten. Een gedeelte van deze bruto bedragen vloeit terug in de staatskas via belasting- en premieheffing. Wanneer rekening wordt gehouden met dit soort fiscale effecten treden verschillende veranderingen op die elkaar voor een belangrijk deel echter weer compenseren. Uit enkele globale berekeningen blijkt, dat fiscale effecten de toch al geringe budgettaire verschillen tussen de scenario's eerder kleiner dan groter maken. Wel valt

de totale kostenstijging van het verouderingsproces lager uit.

Zonder fiscale effecten stijgen de salaris- en uitkeringskosten voor de totale ABP-populatie in 'Status quo' tussen 1994 en 2010 met f 4,8 mrd. Ouderen verdienen gemiddeld meer dan jongeren en betalen dus ook relatief meer belasting. Tussen 1994 en 2010 stijgt de opbrengst van loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen voor de totale ABP-populatie met f 1,7 mrd; netto bedraagt de kostenstijging dus slechts f 3,1 mrd. Rekening houdend met fiscale effecten bedragen de totale uitverdieneffecten van afschaffing van de VUT circa 86% en de netto baten in 2010 ongeveer f 310 mln.

Conclusies en discussie

Het aandeel van de ouderen in overheidsdienst zal de komende decennia sterk toenemen. In 1994 was 17% van de actieven in de overheidssector vijftig jaar of ouder. In 2010 zal dat percentage, afhankelijk van het te voeren beleid ten aanzien van seniorenregelingen, minimaal 25% bedragen maar eerder in de buurt van de 35% liggen. Deze veroudering zal hoe dan ook leiden tot een forse kostenstijging.

Op grond van de uitkomsten van de verschillende scenario's kan worden vastgesteld dat met volumebeleid alléén geen substantiële besparingen mogelijk zijn op de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector. 'Volumebeleid' omvat daarbij al die maatregelen die de deelname aan seniorenregelingen en/of het gebruik van uitstroomregelingen beïnvloeden. De 'uitverdieneffecten' van versoeringen van de VUT belopen ruim 60%, waarbij dan nog geen rekening is gehouden met:

- substantiële effecten op de werkloosheid onder niet-ouderen (in 2010 extra uitverdieneffecten in de orde van grootte van 20%);
- mogelijk extra gebruik van wachtgeldregelingen.

De oorzaak van de kostenstijging van seniorenregelingen moet niet worden gezocht in de mate waarin oudere werknemers van dit soort regelingen gebruik maken. Hoewel het vergroten van de arbeidsparticipatie van ouderen, bij voorbeeld door maatregelen als deeltijdpensionering, om verschillende redenen wenselijk kan zijn, zijn de budgettaire baten ervan zeer beperkt. De kern van het probleem van de kostenstijging is gelegen in de combinatie van (1) het proces van veroudering van de beroepsbevolking, (2) het feit dat leeftijd- salarisprofielen relatief steil verlopen, en (3) de relatief hoge uitkeringspercentages. Als de werknemers gemiddeld ouder worden, worden zij gemiddeld duurder. In de huidige situatie komen deze kostenstijgingen vooral tot uiting bij VUT en wachtgeld. Bij alternatieve stelsels komen zij ergens anders tot uiting, bij voorbeeld in arbeidsongeschiktheid of in de salariskosten van de actieven, of in werkloosheidsuitkeringen voor jongeren die geen baan kunnen vinden omdat de ouderen niet snel genoeg uitstromen.

Evert van Imhoff
Kène Henkens