

## Flexibele pensionering in Zweden

*Vervanging van de vut door een systeem van flexibele pensionering leidt alleen tot een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers als het financieel minder aantrekkelijk wordt gemaakt het arbeidsproces via de route van de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid te verlaten.*

De Nederlandse overheid beschouwt flexibele pensionering als een instrument waarmee de arbeidsparticipatie van oudere werknemers in Nederland kan worden verhoogd<sup>1</sup>. Immers, door de actuariële prikkel die aan een dergelijk stelsel is verbonden, toe te passen op de aanvullende pensioenen, wordt vervroegd uittreden 'financieel gestraft' met een lager aanvullend pensioen en verlaat uittreden 'financieel beloond' met een hoger aanvullend pensioen. Van dit inkomenseffect mag een positieve invloed op de participatiegraad van ouderen worden verwacht<sup>2</sup>.

Een verhoging van de participatiegraad van ouderen is noodzakelijk om het economisch draagvlak te vergroten waarmee ons stelsel van sociale zekerheid wordt gefinancierd. Zoals tabel 1 laat zien is de arbeidsparticipatie van deze groep de afgelopen dertig jaar zeer duidelijk gedaald<sup>3</sup>.

In 1960 participeerde nog 80,8% van de mannen in het leeftijdscohort 60-64 jaar op de arbeidsmarkt. In 1991 was dit nog maar 21,7%. Ook in de voorafgaande leeftijdscategorie 55-tot 59-jarigen zien we bij mannen een sterke daling in het arbeidsparticipatiecijfer van bijna 30%-punten. Deze

sterke daling van de arbeidsparticipatie heeft zich in het begin van de jaren zeventig ingezet.

De massale werkloosheid in de jaren zeventig en het daarmee gepaard gaande idee dat oudere werknemers plaats moesten maken voor jongere werknemers vormen een verklaring voor de sterk gedaalde uittreedleeftijd van de oudere (mannelijke) beroepsbevolking. Een massale uittreding van ouderen met name via de WAO en later via de VUT-regelingen vond plaats. Hierbij sneed het mes aan twee kanten: enerzijds werd het economisch draagvlak verkleind door vervroegde uittreding, anderzijds moest dit kleiner geworden draagvlak steeds meer contributies opbrengen om het (toegenomen) aantal inactieven te financieren.

Als de overheid deze ontwikkeling wil keren en flexibele pensionering beschouwt als een instrument om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen, zijn de effecten op het uittreedgedrag, na invoering van een dergelijk stelsel, van groot belang. Accepteren oudere werknemers in grote getale de actuariële korting op vervroegd uittreden of verlengen zij hun arbeidsperiode?

Tot op heden is weinig bekend over de mogelijke effecten van flexibele pensionering op het uittreedgedrag van oudere werknemers. Om over dergelijk gedrag meer te weten te komen heb ik in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderzoek verricht naar het pensioenstelsel in Zweden<sup>4</sup>. Dit land kent flexibele pensioenvormen en heeft internationaal gezien een relatief hoge arbeidsparticipatie van ouderen. Als we naar tabel 2 kijken zien we dat in 1990 bijna 64% van de mannen in de leeftijdscategorie 60-64-

jarigen nog betaalde arbeid verricht, tegenover nog geen 22% van de desbetreffende categorie in Nederland. Ook in de voorafgaande leeftijdscategorie 55-59-jarigen is al een verschil in arbeidsparticipatie tussen beide landen te constateren van iets meer dan 20%-punten.

### De ervaring in Zweden

Sinds 1976 heeft Zweden reeds ervaring met een volwaardig flexibel pensioenstelsel; op papier kunnen alle werknemers tussen de 60- en 70-jarige leeftijd met pensioen, waarbij een spilleeftijd geldt van 65 jaar. Bij (gedeeltelijke) vervroegde uittreding wordt het totale opgenomen pensioen, opgebouwd uit een basis-staatspensioen, een aanvullend staatspensioen en een aanvullend pensioen uit de particuliere pensioenfonds, gekort met 0,5% voor iedere maand die men eerder dan de 65-jarige leeftijd uittreedt. De totale maximum korting op het pensioen bedraagt dus 30% bij uittreding op 60-jarige leeftijd. Bij (gedeeltelijke) verlate uittreding wordt op het totale pensioen een bonus verstrekt van 0,6% voor iedere maand die wordt gewerkt na de 65-jarige leeftijd. De maximale bonus op het pensioen bedraagt dus 36% bij uittreding op 70-jarige leeftijd.

Op het eerste gezicht lijkt een dergelijk systeem participatieverhogend te werken. In de praktijk echter ontstaat een totaal ander beeld. De situatie op de arbeidsmarkt, het bestaan van allerlei financieel aantrekkelijkere uittreedregelingen en afspraken tussen de sociale partners hebben een versturende werking op de actuariële prikkels. Met recent genomen maatregelen hoopt de Zweedse regering uittreding 'op eigen kosten' te stimuleren.

**Tabel 1. De arbeidsparticipatie van oudere mannen in Nederland naar leeftijd, in procenten van de corresponderende bevolkingsgroep**

Leeftijd	1960	1971	1981	1991
20-49	96,9	93,5	92,0	91,6
50-54	96,8	92,6	85,4	84,7
55-59	93,4	86,9	72,4	63,7
60-64	80,8	73,9	43,3	21,7
65-en ouder	19,9	11,6	4,1	0,0

Bron: ILO, *Year book of labour statistics 1945-1989/1992*, Geneve.

1. Onder een stelsel van flexibele pensionering versta ik in dit artikel pensioneren met een variabele uittredingsleeftijd waarbij vervroegde dan wel verlate uittreding actuariel neutraal wordt verrekend.
2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Sociale Nota 1993*, blz. 60.
3. Aangezien de beroepsbevolking op late leeftijd voornamelijk uit mannen bestaat, wordt in dit artikel alleen naar de arbeidsparticipatie van oudere mannen op de arbeidsmarkt gekeken.
4. Zie: M. Hippe, *Uit het Zweed des aanschijs. Flexibele pensionering nader beschouwd*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, intern rapport, april 1993.

**Tabel 2. De arbeidsparticipatie van mannen in Zweden, naar leeftijd, in procenten van de corresponderende bevolkingsgroep**

Leeftijd	1960	1970	1980	1990
20-49	92,5	81,5	88,3	88,4
50-54	95,1	92,3	89,8	89,5
55-59	92,3	88,9	84,4	84,1
60-64	82,5	76,6	65,9	63,9
65-en ouder	27,0	16,4	8,1	10,7

Bron: ILO, *Year book of labour statistics, 1945-1989/1992*, Geneve.

### Arbeidsmarkt

Opmerkelijk is dat de Zweedse overheid met het flexibele pensioenstelsel van 1976 juist probeerde vervroegde uittrekking, op kosten van de werknemer, te stimuleren. Voor 1976 kende Zweden reeds een flexibel pensioenstelsel. Dit systeem werd ingevoerd in het begin van de jaren zestig, waarbij de (spil-) pensioenleeftijd op 67 jaar werd vastgesteld. Uittreden was mogelijk tussen de 63- en de 70-jarige leeftijd waarbij het actuariële percentage voor zowel vervroegde als verlate uittrekking op 0,6% per maand kwam te liggen.

Door het verlagen van de pensioenleeftijd van 67 jaar naar 65 jaar en door het verlagen van het actuariële kortingspercentage van 0,6% naar 0,5% vond in 1976 een stimulans tot vervroegde uittrekking plaats.

Deze wijzigingen in het flexibele pensioenstelsel in Zweden moeten worden gezien tegen de achtergrond van de gezondheid van de oudere werknemer die het soms wenselijk maakt dat hij of zij voor de 65-jarige leeftijd de arbeidsmarkt verlaat. Het verlagen van de pensioenleeftijd van 67 jaar naar 65 jaar nam bovendien de ongelijkheid in pensioenleeftijd tussen 'blauwe boorden'-werknemers en 'witte boorden'-werknemers weg aangezien de laatste groep reeds on-

**Tabel 3. Gebruik van de verschillende uittreddroutes in Zweden in procenten van de corresponderende leeftijdscategorie 60-64 jarigen**

	Omvang populatie	Arbeids-ong.h.-route	Actuariële kortings-route	Deeltijd-pensioen-route	Totaal
1976	481.300	20,1	1,7	3,0	24,8
1980	473.200	24,3	2,8	14,3	41,4
1984	495.000	27,4	3,6	9,5	40,5
1988	444.400	31,8	3,0	8,7	43,5
1990	427.300	33,2	2,8	8,9	44,9

Bron: Statistika Centralbyran en Riksförsäkringsverket.

der het oude systeem, op basis van overeenkomsten tussen sociale partners, op de leeftijd van 65 jaar met pensioen kon gaan.

Daarnaast waren de jaren zeventig economisch gezien zeer gunstige jaren voor Zweden met een lage werkloosheid. Dit maakte het financieel mogelijk dat oudere werknemers vervroegd de arbeidsmarkt verlieten.

### Uittreddroutes

Door het bestaan van allerlei financieel meer aantrekkelijke uittreddroutes wordt in Zweden echter bijna geen gebruik gemaakt van vervroegde uittrekking met een actuariële korting.

Zoals uit tabel 3 blijkt heeft in 1990 nog geen 3% van het leeftijdscohort 60-64-jarigen gebruik gemaakt van de uittrekking op basis van een actuariële korting.

Het niveau van bij voorbeeld het arbeidsongeschiktheidspensioen in Zweden ligt rond de 80% van het laatstverdiende inkomen. Hierbij komt dat het nog steeds mogelijk was om op basis van een combinatie van medische redenen en arbeidsmarktredenen een arbeidsongeschiktheidspensioen te verwerven. Uit tabel 3 blijkt dat in 1990 van de leeftijdscategorie 60-64-jarigen in Zweden één op de drie personen een arbeidsongeschiktheidspensioen heeft. Hierbij moet echter wel worden opgemerkt dat men, door de actieve arbeidsmarktpolitiek die in Zweden wordt gevoerd, pas na een lang traject van arbeidsmarktbeleid in een dergelijke regeling terechtkomt.

Naast het arbeidsongeschiktheidspensioen is ook het deeltijdpensioen een geduchte concurrent voor het flexibele pensioenstelsel. Mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, kan een Zweed tussen de 60- en 65-jarige leeftijd in aanmerking komen voor een deeltijdpensioen. Een deeltijdpensioen bedraagt 65% van het inkomen dat verloren gaat door de werkvermindering. In 1990 had bijna 9% van de bevolking tussen de 60- en 64-jarige leeftijd een deeltijdpensioen, terwijl nog geen 3% van deze categorie een actuariële gekort pensioen had opgenomen.

De laatste paar jaren zien we in Zweden in

toenemende mate uittrekking plaatsvinden op basis van zogenaamde VUT-achtige regelingen. Met name in de huidige economisch slechte situatie zien veel werkgevers zich gedwongen om van dergelijke uittrekkingen gebruik te maken. Het uitkeringsniveau varieert op dit moment van 60 tot 75% van het laatstverdiende inkomen. Daarnaast wordt de garantie geboden dat het uiteindelijke pensioen op 65-jarige leeftijd hetzelfde niveau heeft als wanneer de werknemer tot aan deze leeftijd zou hebben doorgewerkt. Een dergelijke uittrekking is voor de werknemer financieel gunstiger dan vervroegde uittrekking via het flexibele pensioenstelsel waarbij de werknemer gedurende de gehele pensioenperiode zelf opdraait voor de kosten van het vroegtijdig pensioneren.

Naast het volledig financieren van een vervroegde uitkering voor oudere werknemers hebben werkgevers boven op de wettelijke sociale-zekerheidsregelingen en de aanvullende sociale-zekerheidsregelingen extra aanvullingen verstrekt om oudere werknemers te laten afvloeien. Deze aanvullingen maken de sociale-zekerheidsregelingen financieel nog aantrekkelijker als alternatief voor uittrekking met een actuariële korting.

Het gebruik van de sociale-zekerheidsroutes en de uitkeringen die door de bedrijven aan oudere werknemers worden aangeboden, leiden ook in Zweden tot een daling van de arbeidsparticipatie onder oudere mannen tot 65 jaar, met name in de leeftijdscategorie 60-64-jarigen. Zoals uit tabel 2 blijkt participeerde in 1960 82,5% van deze categorie op de arbeidsmarkt. In 1990 is dit percentage gedaald tot 63,9%.

### Verlate uittrekking

In het kader van de vraag of een systeem van flexibele pensionering tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van ouderen boven de 65 jaar kan leiden, is het van belang om te zien in welke mate in Zweden gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om met een actuariële bonus op latere leeftijd de arbeidsmarkt te verlaten.

Het blijkt dat verlate uittrekking in Zweden bijna niet voorkomt. Sinds de invoering van het flexibele pensioenstelsel in 1976 zijn afspraken tussen werkgevers en werknemers gemaakt waarin gesteld wordt dat een

werknemer op 65-jarige leeftijd de arbeidsmarkt verlaat. Achterliggend principe is het idee van volledige werkgelegenheid waarbij een oudere werknemer (indirect) plaats moet maken voor een jongere werknemer. In Zweden wordt 65 jaar als de 'normale pensioenleeftijd' beschouwd.

In uitzonderlijke gevallen wordt wel na de 65-jarige leeftijd doorgewerkt. Hierbij moet met name gedacht worden aan zelfstandigen en het verrichten van 'intellectuele arbeid', bij voorbeeld door medewerkers aan de universiteit. Ook werknemers met zeer specifieke kennis kunnen door hun werkgever worden gevraagd om na de 65-jarige leeftijd te blijven. Als wordt doorgewerkt na de 65-jarige leeftijd gebeurt dit vaak op part-time basis.

### Recente ontwikkelingen

Om het overheidstekort terug te dringen heeft de huidige Zweedse regering-Bildt een bezuinigingspakket voorgesteld dat ook tot wijzigingen in het pensioensysteem leidt. Zo zal in 1994 de pensioenleeftijd worden opgevoerd naar 66 jaar. Om uitreden na de 65-jarige leeftijd aantrekkelijker te maken is de actuariële bonus in 1990 verhoogd naar 0,7% per maand. Daarnaast tracht de regering de uittreedroutes die concurreren met het flexibele pensioenstelsel aan te pakken zodat uittrekking op basis van een actuariële prikkel wordt gestimuleerd.

In 1990 is de mogelijkheid om zonder medische redenen voor een arbeidsongeschiktheidspensioen in aanmerking te komen afgesneden. Deze regeling was in 1973 ingevoerd om werknemers tussen de 60 en 64 jaar na afloop van de (begrensde) werkloosheidsuitkering een inkomensgarantie te geven tot aan de pensioengerechtigde leeftijd.

Recent zijn voorstellen gedaan om het deeltijdpensioenpercentage terug te brengen van 65 naar 50% van dat deel van het inkomen dat verloren gaat door de werkvermindering. Ook is voorgesteld om de toetredingsleeftijd voor het deeltijdpensioen geleidelijk te verhogen van 60 jaar naar 62 jaar in 1994. Hoewel de pensioenleeftijd met een jaar wordt verhoogd, betekent dit een verkorting van de deeltijdpensioenperiode van een jaar. De voorgestelde wijzigingen in het deeltijdpensioensysteem zijn echter in het Zweedse parlement weggestemd.

*Conclusies uit de Zweedse ervaring*  
Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van flexibele pensionering sterk afhankelijk is van de maatschappelijke en economische context waarin dit instrument functioneert.

Als we naar Zweden kijken zien we dat het flexibele pensioenstelsel van 1976, op basis van de op dat moment geldende economische situatie, juist tot doel had om vervroegde uittrekking, op eigen kosten, te stimuleren. Echter, vervroegde uittrekking op basis van een actuariële korting is verstoord door financieel gunstigere alternatieven als het arbeidsongeschiktheidspensioen en het deeltijdpensioen. Ook het aanbieden van financieel aantrekkelijke uitkeringen en aanvullingen door ondernemingen hebben het gebruik van een actuariel gekort pensioen sterk afgeremd.

Verlate uittrekking op basis van een actuariële bonus heeft door afspraken tussen werkgevers en werknemers (bijna) niet plaatsgevonden. De relatief hoge arbeidsparticipatie van oudere (mannelijke) werknemers in Zweden is dan ook niet te verklaren door de effecten van het flexibele pensioenstelsel maar eerder door het gevoerde actieve arbeidsmarktbeleid dat kenmerkend is voor Zweden, en hoogst waarschijnlijk door de effecten die het deeltijdpensioen op het niveau van de arbeidsparticipatie van de oudere werknemer heeft<sup>5</sup>.

### Lessen voor Nederland

Als we niet dezelfde fout als in Zweden willen maken, zal voordat tot invoering van een flexibel pensioenstelsel wordt overgegaan, uitvoerig aandacht moeten worden geschonken aan maatschappelijke en economische omgevingsfactoren.

Zo is het van belang dat de Nederlandse overheid het gebruik van de VUT wil terugdringen en zelfs wil vervangen door een stelsel van flexibele pensionering<sup>6</sup>. Door afschaffing van de VUT zal een geduchte concurrent van het flexibele pensioenstelsel verdwijnen. Echter, naast het uitschakelen van de VUT als alternatieve uittreedroute blijven twee interessante financiële routes over die het gebruik van flexibele pensionering zullen verdrijven: de werkloosheidsroute en de arbeidsongeschiktheidsroute<sup>7</sup>.

De eerste route biedt werknemers vanaf 60 jaar een uitkering van 70% van het eindloon tot aan de pensioen-

gerechtigde leeftijd. Ondanks de recente wijzigingen in de WAO heeft een oudere werknemer van 59 jaar en ouder ook in deze uittreedroute nog steeds recht op een uitkering van 70% van het eindloon tot aan de 65-jarige leeftijd. Wanneer een werknemer er voor kiest om op basis van flexibele pensionering vervroegd uit te treden heeft dit een lager inkomen tot gevolg dan wanneer hij via de eerstgenoemde routes de arbeidsmarkt verlaat. Het huidige pensioenstelsel leidt immers tot een pensioenniveau dat op 65-jarige leeftijd maximaal 70% van het eindloon bedraagt. Dat niveau wordt alleen bereikt wanneer de werknemer geen pensioenbreuk heeft opgelopen, veertig dienstjaren heeft en bij voorkeur alleenverdiener is<sup>8</sup>.

Vervroegde uittrekking op basis van flexibele pensionering leidt tot een uitkeringspercentage dat altijd onder de 70% eindloon uitkomt. Als geen volledig pensioen is opgebouwd zal het uitkeringspercentage zelfs fors onder dit niveau terechtkomen. Bovendien wordt, bij vervroegd uitreden via het flexibele pensioenstelsel het verlaagde pensioenpercentage na de 65-jarige leeftijd gehandhaafd, dit in tegenstelling tot de werkloosheidsroute en de arbeidsongeschiktheidsroute.

Vervanging van de VUT door een stelsel van flexibele pensionering, zoals door de Nederlandse overheid wordt beoogd, heeft dus alleen zin als daarnaast de WW en de WAO voor oudere werknemers worden aangepast.

### Marieke Hippe

De auteur is onlangs afgestudeerd als politicologe aan de Universiteit van Amsterdam. Zij dankt Lucy Kok voor commentaar en begeleiding bij het schrijven van dit artikel.

5. Idem, blz. 53.

6. Nota aanvullende pensioenen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 22 167, nr. 2.

7. Zie voor een berekening van de toename van het aantal arbeidsongeschikten indien er geen VUT-regeling zou zijn geweest P. Ekamper en K. Henkens, Arbeidsongeschiktheid en VUT: communicerende vaten?, *ESB*, 2 juni 1993.

8. Aangezien de franchise meestal gebaseerd is op twee maal de AOW voor gehuwden verwerven alleenstaanden en tweeverdieners zelden 70% van het eindloon als pensioenniveau. In werkelijkheid ontvangen zij immers een lagere AOW dan twee maal de AOW voor gehuwden.