

HEROVERWEGINGSONDERZOEK

RAPPORT VAN DE HEROVERWEGINGSWERKGROEP

Vut in de collectieve sector

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1990
DEELRAPPORT NR. 3



HEROVERWEGING VUT IN DE COLLECTIEVE SECTOR.

Rapport van de werkgroep Heroverweging vut in de
collectieve sector.

Inhoudsopgave.

| | |
|---|----|
| SAMENVATTING..... | 3 |
| 1. INLEIDING. | |
| 1.1. Taakopdracht en werkwijze..... | 8 |
| 1.2. Ontstaan en achtergrond van de vut..... | 8 |
| 1.3. Vut-regelingen in de collectieve sector..... | 9 |
| 1.4. De inhoud van vut-regelingen..... | 12 |
| 1.5. Financiering van de vut..... | 14 |
| 1.6. Het effect van vut op de werkgelegenheid..... | 16 |
| 2. ONTWIKKELINGEN DIE AANLEIDING VORMEN TOT HEROVERWEGING VAN DE VUT. | |
| 2.1. Inleiding..... | 18 |
| 2.2. Groei van de vut-uitgaven..... | 18 |
| 2.3. Recente ontwikkelingen bij cao-onderhandelingen..... | 24 |
| 2.4. Toekomstige ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt..... | 26 |
| 3. BELEIDSVARIANTEN. | |
| 3.1. Inleiding..... | 28 |
| 3.2. Gefaseerd beperken vut-aanspraken..... | 31 |
| 3.3. Verlaging uitkeringspercentage en/of invoering inhouding/ vereveningsbijdrage..... | 32 |
| 3.4. Koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren..... | 33 |
| 3.5. Flexibele uittreding..... | 35 |
| 3.6. Deeltijd-vut..... | 40 |
| 3.7. ATV in plaats van vut..... | 42 |
| 3.8. Wijziging van de financiering van de vut..... | 43 |
| 3.9. Gevolgen van de beleidsvarianten voor vut-uitgaven, werkgelegenheid en organisatie..... | 44 |
| 3.10 Overgangsmaatregelen bij beperking of afschaffing van de vut..... | 49 |
| BIJLAGEN. | |
| 1. Samenstelling van de werkgroep..... | 51 |
| 2. Taakopdracht..... | 52 |
| 3. Aantal vut-uitkeringen en omvang vut-uitgaven verricht door het Abp..... | 53 |
| 4. Raming van de inverdieneffecten van de vut..... | 54 |

SAMENVATTING.

1. Inleiding.

In het kader van de begrotingsvoorbereiding 1990 heeft de regering besloten een heroverwegingsonderzoek te wijden aan de vrijwillig vervroegde uittreding (vut) in de collectieve sector.

De taak van de heroverwegingswerkgroep is gedefiniëerd als het ontwikkelen van een aantal beleidsvarianten die leiden tot een beperking van de vut-uitgaven. Het onderhavige heroverwegingsonderzoek heeft een bijzonder karakter. Een besparing op de uitgaven als zodanig wordt niet beoogd, doch het vrijmaken van middelen die (in beginsel) door middel van een herschikking voor andere onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket in de collectieve sector kunnen worden aangewend.

In de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht wordt erop gewezen dat de uitgaven van de vut-regelingen in de collectieve sector in de afgelopen vijf jaren verdrievoudigd zijn en dat er, blijkens het feit dat de vut in verschillende cao-onderhandelingen door werkgevers ter discussie is gesteld, een kentering in het denken over de vut optreedt. Een ander argument om de vut te heroverwegen is gelegen in het feit dat de bevolking geleidelijk vergrijst, waardoor de werkloosheid die mede aanleiding voor de totstandkoming van de vut is geweest, op termijn in krapte op de arbeidsmarkt kan omslaan.

De vut is om twee redenen aan het einde van de zeventiger jaren geïntroduceerd: het bestrijden van de werkloosheid door herverdeling van werk en het bevorderen van het welzijn van oudere werknemers die hun werk als een zware belasting ervaren.

Het aantal vut-regelingen is sedertdien gestaag uitgebreid, zodat thans op het overgrote deel van de werknemers een vut-regeling van toepassing is. Daarbij is de gemiddelde uittreeleeftijd in de loop van de tijd verlaagd tot 60 jaar. Ook in andere West-Europese landen daalde de uittreeleeftijd door vut of flexibele pensionering tot rond de 60 jaar. Gezien de hoge deelname mag de vut als sociale maatregel ten behoeve van oudere werknemers een succes worden genoemd. Aan de vut-regelingen in de collectieve sector nemen ultimo 1988 55.000 personen deel. Het werkgelegenheidseffect kan worden geraamd op 60 à 65% van het aantal vutters.

De geleidelijke verlaging van de vut-leeftijd en het gelijktijdig stijgen van het deelnamepercentage heeft geleid tot een snelle toename

van de vut-uitgaven. Parallel hieraan ontstonden echter ook toenemende besparingen op de incidentele loonontwikkeling en op de uitkeringen ter zake van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ziekte. Dit inverdien-effect bedraagt volgens een globale raming 70 à 75% van de vut-kosten. Inverdieneffecten voldoen niet aan de definitie van besparing die in het kader van de budgetdiscipline en de heroverwegingen wordt gehanteerd. Bij de afweging van voor- en nadelen van het beperken van de vut dienen ze echter te worden meegewogen.

Terwijl tot voor kort uitsluitend afspraken werden gemaakt over uitbreiding van de vut-aanspraken, is er recentelijk in enkele cao's overeengekomen de vut-aanspraken te beperken. De aanleiding daartoe wordt voornamelijk gevormd door de hoge kosten van de vut. In de meeste gevallen gaat het om een verhoging van de vut-leeftijd. In 1988 leidde deze ontwikkeling nog niet tot een verhoging van de gemiddelde vut-leeftijd doch voor 1989 wordt een verhoging verwacht van 60 tot 60,2 jaar.

Ondanks het feit dat steeds minder jongeren de arbeidsmarkt zullen betreden, zal het arbeidsaanbod vooral door een toenemende arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen nog tot 2010 blijven groeien. In de periode 1991-2010 bedraagt de geraamde toename 730.000 personen. Uit hoofde van arbeidsmarktoverwegingen is er daarom geen aanleiding om reeds nu stappen te nemen tot wijziging van vut-aanspraken.

2. Ijkpunt.

Aangezien voor het jaar 1993 geen meerjarencijfers of prognoses voor de gehele collectieve sector bestaan, kan van een ijkpunt in de gebruikelijke zin van de heroverweging niet worden gesproken. Bij gebrek daaraan heeft de werkgroep als ijkpunt het totaal van de vut-uitgaven in de gehele collectieve sector in het jaar 1988 gehanteerd, die worden geraamd op 2,2 mld. (circa 3,1% van de loonsom). De toekomstige ontwikkeling van de vut-uitgaven wordt, afgezien van wijziging van de vut-aanspraken, bepaald door de verdere ontwikkeling van het deelnamepercentage en door de omvang van de groep personeelsleden die in de komende jaren de vut-leeftijd zal bereiken. Bij een gelijkblijvend deelnamepercentage zullen de vut-uitgaven in het jaar 2000 ten opzichte van het ijkpunt met 21% (460 mln.) zijn gestegen. Onder de (theoretische) veronderstelling dat het deelnamepercentage stijgt tot 100, bedraagt deze toename van de vut-lasten 45% (900 mln.).

3. Beleidsvarianten.

De werkgroep heeft in hoofdstuk 3 van het rapport zes beleidsvarianten uitgewerkt die tot beperking van de vut-uitgaven leiden.

1. Gefaseerd beperken vut-aanspraken.

In deze variant wordt de vut-leeftijd geleidelijk verhoogd tot de gewenste besparing is bereikt. Per leeftijdsjaar wordt circa 20% van de vut-kosten bespaard.

2. Verlaging netto vut-uitkering.

De netto vut-uitkering heeft zich relatief gunstig ontwikkeld ten opzichte van het salaris en de uitkeringen ter zake van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Deze uitkeringen zijn in 1986 verlaagd, terwijl ze daarnaast - evenals het salaris - onderworpen waren aan een toenemende premiedruk ingevolge de WW en WAO. Door een verlaging van het uitkeringspercentage van de vut en/of invoering van een vereveningsbijdrage/inhoudingsheffing kan de netto vut-uitkering worden teruggebracht. Dit zal tevens leiden tot een lager deelnamepercentage. De besparing kan afhankelijk van de gekozen verlaging oplopen tot 29% van de vut-lasten.

3. Koppeling vut-rechten aan aantal dienstjaren.

Bij minimaal tien dienstjaren heeft men recht op een volledige vut-uitkering, bij minder dienstjaren is er geen recht op vut. Mede gezien het feit dat de pensioenuitkering in evenredigheid met het aantal dienstjaren wordt toegekend, kan het worden gebillijkt ook ten aanzien van de vut tot een beperkte koppeling aan dienstjaren te komen. Bij toekenning van drie respectievelijk twee maanden vut per dienstjaar (met een maximale vut-periode van vijf jaar) kunnen de vut-lasten met 6 respectievelijk 16% worden beperkt.

4. Vervanging vut door flexibele uittreding.

De negatieve gevolgen van afschaffing van de vut kunnen in beginsel worden ondervangen door invoering van flexibele pensionering: de mogelijkheid om eerder met pensioen te gaan in ruil voor een lagere pensioenuitkering. Een aanvaardbaar pensioenresultaat bij vervroegde pensionering is echter alleen mogelijk indien (een deel van) de huidige vut-gelden ten behoeve van de flexibele pensionering worden aangewend. Ondermeer omdat verandering van het pensioensysteem een landelijke aanpak vergt en de vervroegde uittreding een permanent karakter zou geven, is invoering van flexibele pensionering in de collectieve sector technisch bezwaarlijk. Ook binnen de vut-regeling kan aan de keuze voor

een vroege uittreding een lagere uitkering worden verbonden. Hierbij zijn verschillende varianten mogelijk met uiteenlopende effecten voor vut-uitgaven en werkgelegenheid.

5. Deeltijd-vut.

Binnen de huidige vut-regeling kan de mogelijkheid worden geopend om op vrijwillige basis met deeltijd-vut te gaan. Indien hieraan de voorwaarde wordt verbonden dat de werkgever met de deeltijd-vut akkoord gaat, kunnen organisatorische problemen worden voorkomen. Ook kan de huidige vut geheel of gedeeltelijk worden vervangen door deeltijd-vut.

6. Arbeidstijdverkorting (ATV) in plaats van vut.

Naast vut vormt ook ATV een belangrijk middel tot herverdeling van arbeid. Omdat er anderhalve vut-uitkering nodig is voor het vrijmaken van één arbeidsplaats, is vut per arbeidsplaats anderhalf maal zo duur als ATV. Worden de inverdieneffecten van de vut echter bij de beschouwing betrokken, dan blijkt herverdeling van werk via vut 40% goedkoper dan door middel van ATV.

Samenvattend overzicht van de besparingen per beleidsvariant als percentage van het ijkpunt van 2,2 mld.

| | |
|--|-----|
| 1. Gefaseerd beperken vut-uitgaven ¹ . | |
| - afschaffing vut bij 40 dienstjaren | 15 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 61 jaar | 26 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 62 jaar | 44 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 63 jaar | 62 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 64 jaar | 80 |
| - afschaffing van de vut | 100 |
| 2. Verlaging uitkeringspercentage en/of invoering inhouding. | |
| - invoering inhouding | 6 |
| - verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 12 |
| - invoering inhouding + verlaging uitkeringspercentage | 29 |
| 3. Koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren. | |
| - 3 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.) | 6 |
| - 2 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.) | 16 |
| 4. Flexibele uittreding. | |
| - individuele vut-reserve spreiden over zelf gekozen vut-periode | 20 |
| - vut voor, tijdens en na 62-jarige leeftijd resp. 75, 80 en 85% | 20 |
| 5. Deeltijd-vut. | |
| - deeltijdvut als extra keuzemogelijkheid | 5 |
| - 50% deeltijd-vut voor 60-jarigen | 8 |
| 6. ATV in plaats van vut. | |
| - ATV met werkgelegenheidseffect gelijk aan vut | 40 |

De zes beleidsvarianten kunnen op vele manieren worden uitgewerkt. De

¹ Gebaseerd op Abp-gegevens, de PGGM kent geen vut bij 40 dienstjaren.

tabel bevat hiervan slechts enkele voorbeelden. Daarnaast kunnen de varianten op velerlei wijzen worden gecombineerd. Er moet overigens op worden gewezen dat de genoemde besparingspercentages met een ruime onzekerheidsmarge zijn omgeven.

Voorts wordt in hoofdstuk 3 van het rapport aandacht besteed aan de financiering van de vut. Elke vorm van financiering (omslagstelsel, rentedekking, kapitaaldekking) geeft een bepaalde verdeling van vut-lasten over heden en toekomst. De financieringsvorm heeft echter geen invloed op de omvang van de vut-lasten. Deze wordt bepaald door de inhoud van de regeling. Wijziging van de methode van financiering vormt derhalve geen beleidsvariant in het kader van de heroverweging.

Ten slotte stelt de werkgroep vast dat de genoemde beleidsvarianten negatieve werkgelegenheidseffecten hebben. Een afname van het aantal vutters betekent een evenredige afname van de herverdeling van werk die door de vut wordt bewerkstelligd.

Bij beperking van de vut zullen in organisatorisch opzicht maatregelen moeten worden genomen om het werk van oudere werknemers te verlichten, om de doorstroming van het personeel te bevorderen en om veroudering van kennis tegen te gaan. Daarnaast brengen het vervangen van vut door deeltijd-vut en de ATV-variant specifieke problemen voor de organisatie met zich mee.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid behoren ingegane vut-uitkeringen niet te worden aangetast, terwijl voor het personeel dat nog enkele jaren van de vut-leeftijd is verwijderd een overgangsregeling wenselijk is. Omdat er tijd gemoeid is met het ontwikkelen van een flankerend beleid en omdat een breuk in de personeelsopbouw ongewenst is, dient een beperking van de vut zo vroeg mogelijk te worden aangekondigd en bij voorkeur geleidelijk tot stand te komen.

Overeenkomstig de Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling Gesubsidieerde en Gepremieerde Sector (WAGGS) komen de arbeidsvoorwaarden in de g+g-sector tot stand door onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. De door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten hebben derhalve voor de g+g-sector het karakter van informatie-materiaal voor de sociale partners in deze sector.

In de sector overheid wordt over de arbeidsvoorwaarden onderhandeld tussen verschillende vertegenwoordigers van werknemers en overheids-werkgevers. Met betrekking tot deze sector vormen de beleidsvarianten suggesties voor voorstellen van de zijde van de overheids-werkgevers.

1. INLEIDING

1.1 Taakopdracht en werkwijze.

De taak van de Werkgroep heroverweging vut in de collectieve sector, waarvan de samenstelling is vermeld in bijlage 1, is het ontwikkelen van een aantal beleidsvarianten die leiden tot een besparing op de vut-uitgaven ten behoeve van een herschikking van middelen binnen de ruimte voor het arbeidsvoorwaardenbeleid in de collectieve sector.

In de door de Ministerraad vastgestelde taakopdracht (zie bijlage 2) wordt erop gewezen dat de vut-uitgaven in de collectieve sector de afgelopen vijf jaar zijn verdrievoudigd en dat er, blijkens het feit dat de vut in verschillende cao-onderhandelingen door werkgevers ter discussie is gesteld, een kentering in het denken over de vut optreedt. Onder meer in dit licht zal de gewenste ontwikkeling van de vut op middellange en lange termijn moeten worden gezien, alsmede de vraag of - en zo ja, op welke wijze - een horizonbepaling moet worden toegepast dan wel een andere vorm van beëindiging in de jaren negentig kan worden bewerkstelligd. Hierbij dient aandacht te worden geschonken aan:

- de financieringsstructuur,
- de prognose van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt,
- het tijdens de vut geldende rechtspositieregime en
- mogelijke alternatieven voor de vut.

Ten behoeve van het heroverwegingsonderzoek heeft de werkgroep de belangrijkste vut-uitvoeringsinstanties in de collectieve sector, het Abp en het PGGM, een aantal vragen gesteld over de omvang en samenstelling van het bestand van vut-uitkeringen en vutgerechtigden alsmede het verloop hiervan in de tijd. De gegevens die door het Abp werden geleverd zijn voor een belangrijk deel opgenomen in bijlage 3. Het PGGM verstrekke een overzicht van de jaarlijkse vut-lasten in de periode 1980-1987 met de mededeling dat het niet op zijn weg lag om meer gedetailleerde gegevens te verstrekken. Noodgedwongen ligt daardoor bij het kwantificeren van de gevolgen van maatregelen, de nadruk op de vut-regeling die door het Abp wordt uitgevoerd.

1.2. Ontstaan en achtergrond van de vut.

De stagnerende economische ontwikkeling en de toenemende werkloosheid in de zeventiger jaren gaven aanleiding om meer aandacht te besteden aan het vraagstuk van de verdeling en herverdeling van arbeid. Vut werd

daarbij beschouwd als één van de vormen van arbeidstijdverkorting waarmee tot herverdeling van werk zou kunnen worden bijgedragen. Daarnaast werd vut gezien als instrument ter bevordering van het welzijn van oudere werknemers met een vaak zeer langdurig arbeidsverleden, die het werk als een zware belasting ervaren. De eerste experimentele regelingen werden getroffen in 1976/1977 in het onderwijs, de bouwnijverheid, de metaalindustrie, bij Hoogovens en bij de havenbedrijven in Rotterdam en Amsterdam. Deze regelingen kwamen tot stand in samenspraak tussen de overheid, die deze experimenten (mede) financierde en de sociale partners in de betrokken sectoren. In de jaren daarna werden in vele bedrijfstakken en ondernemingen alsmede in de collectieve sector vut-regelingen tot stand gebracht, zodat thans op het overgrote deel van de werknemers een dergelijke regeling van toepassing is. Voorts werd de uittredingsgerechtigde leeftijd, die aanvankelijk meestal 63 jaar bedroeg, geleidelijk verlaagd tot gemiddeld 60 jaar.

Ook in andere Europese landen kwamen regelingen tot stand - in de vorm van vut of flexibele pensionering - die werknemers de gelegenheid bieden vervroegd uit te treden uit het arbeidsproces. Tabel 1 geeft hiervan een (onvolledig) overzicht.

Tabel 1: meest voorkomende uitreeleeftijd i.v.m. vut of flexibel pensioen in een aantal Europese landen².

| | |
|---------------------|-------------------------------------|
| Zweden | 60 jaar |
| Denemarken | 60 jaar |
| Finland | 60 jaar |
| Verenigd Koninkrijk | 59/62 jaar (vrouwen/mannen) |
| Frankrijk | 60 jaar (deeltijdpensioen: 55 jaar) |
| Duitsland | 60 jaar |

1.3. Vut-regelingen in de collectieve sector.

De collectieve sector kan in dit verband worden onderscheiden in de sector overheid en de gepremieerde en gesubsidieerde sector (g+g-sector). De vut-aanspraken van het overheidspersoneel zijn vastgelegd in de Wet uitkering wegens vrijwillig vervroegd uittreden (Vut-wet). In de g+g-sector zijn de vut-regeling van de Stichting Pensioenfonds voor Gezondheid, Geestelijke en Maatschappelijke Belangen (PGGM) en de zogenaamde Restgroepregeling van belang.

² Gegevens ondermeer ontleend aan: B.A. Mirkin, Early Retirement as a labour force policy; an international review, Monthly Labour Review, maart 1987

Vut-wet.

Zoals hiervoor is gememoreerd, behoorde het onderwijs tot de sectoren waarin rond 1977 de eerste experimenten met vervroegde uittreding plaatsvonden. Per 1 augustus 1979 kon het onderwijzend personeel van kleuter- en lagere scholen vanaf 60-jarige leeftijd vervroegd uittreden. Voor het overige overheidspersoneel werd op 1 november 1979 de mogelijkheid geschapen om vanaf de 63-jarige leeftijd met vut te gaan. Regelgeving en uitvoering van de vut waren aanvankelijk gedecentraliseerd. De behoefte tot centralisatie hiervan leidde ertoe dat het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Abp) met ingang van 1 oktober 1981 met de uitvoering van de vut werd belast en dat in 1984 de Vut-wet tot stand kwam.

De werkingssfeer van deze wet strekt zich overigens uit tot buiten de overheid en omvat mede een deel van de g+g-sector (de zg. B3-instellingen), en de overheidsbedrijven (die niet tot de collectieve sector worden gerekend). De omvang van de vut-aanspraken is in de loop van de jaren geleidelijk uitgebreid, met name door verlaging van de vut-leeftijd. In het onderstaande schema wordt deze uitbreiding weergegeven.

Tabel 2: gefaseerde totstandkoming van vut-rechten voor het overheidspersoneel.

| | |
|------------|--|
| 1-12-1976: | vut voor schoolhoofden en kleuterleidsters vanaf 63 jaar (experimenteel). |
| 1-8-1979: | vut voor onderwijzend personeel kleuter- en lagere scholen vanaf 60 jaar. |
| 1-11-1979: | vut voor personeel vanaf 63 jaar |
| 1-10-1981: | vut voor 62-jarigen |
| 1-10-1982: | vut voor 61-jarigen |
| 1-8-1983: | vut voor onderwijzend personeel vanaf 59 jaar (tijdelijke regeling, in 1989 niet verlengd) |
| 1-7-1984: | vut voor personeel met 40 dienstjaren |
| 1-1-1988: | vut voor 60-jarigen (voor één jaar, in 1989 met één jaar verlengd). |

Met ingang van 1989 is de 59-jarigen vut voor het onderwijspersoneel beëindigd. Dat voor het onderwijspersoneel een lagere vut-leeftijd van toepassing was dan voor het overige overheidspersoneel, hangt samen met het feit dat er in deze sector voor gekozen is om een deel van de algemene arbeidstijdverkortung (ATV) aan te wenden voor verlaging van de uittredingsleeftijd. Dit jaar zal het vervroegd uittreden op 59-jarige leeftijd onderdeel worden van Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel II, die later in deze paragraaf aan de orde komt.

PGGM.

Het PGGM kende vanaf zijn oprichting in 1970 een zogenaamde overbruggingsuitkering voor vrouwelijke verpleegkundigen van 60 jaar (OBU-regeling). Naar haar doelstelling was deze regeling te vergelijken met een uitkering in verband met functioneel leeftijdsontslag bij het over-

heidspersoneel. Uitbreiding van de werkingssfeer tot alle PGGM-verzekerden per 1-1-1980 gaf aan de OBU-regeling het karakter van een vut-voorziening.

Restgroepregeling.

De Restgroepregeling is een financieringsregeling volgens welke de overheid vut-regelingen bekostigt voor het personeel in de g+g-sector dat niet valt onder de werkingssfeer van het PGGM en de Vut-wet. Voorwaarde om voor bekostiging in aanmerking te komen is dat de betrokken regeling geen hogere aanspraken biedt dan de Vut-wet.

Er bestaan nog enkele regelingen op basis waarvan vervroegde uittreding plaatsvindt, doch die hebben een ander karakter dan de vut. Het betreft hier in de eerste plaats het functioneel leeftijdsontslag (flo) bij de overheid. Flo is van toepassing op functies die zodanige (fysieke) eisen stellen aan de functionaris, dat een adequate uitoefening van de functie op gevorderde leeftijd in het algemeen niet mogelijk is. De hier bedoelde functies zijn vooral te vinden bij politie, gevangeniswezen, brandweer en defensie. De flo-leeftijd bedraagt 60 of 55 jaar en voor een enkele functie zelfs 50 jaar. In het totaal ontvangen 15.000 tot 20.000 voormalige overheidswerknemers een flo-uitkering. Flo onderscheidt zich van vut doordat bij flo het belang van de werkgever bij een adequate functievervulling voorop staat. Het ontslag bij het bereiken van de flo-leeftijd draagt dan ook geen vrijwillig karakter. Bij de vut staan herverdeling van werk en het welzijn van de oudere werknemer voorop. Deelname aan de vut vindt dan ook plaats op basis van vrijwilligheid. De Vut-wet vindt geen toepassing ten aanzien van het personeel waarop flo van toepassing is³.

In de tweede plaats moet hier de Wet bevordering doorstroming onderwijspersoneel (Dop-wet) worden genoemd die van 1-6-1988 tot 1-1-1989 van kracht was. Op grond van deze regeling kon het onderwijspersoneel (exclusief directeuren) vanaf 55 jaar voor de helft van de werktijd en vanaf 57 jaar volledig vervroegd uittreden. Voor (adjunct-) directeuren bestond de mogelijkheid om vanaf 56 jaar volledig uit te treden. Na het bereiken van de vut-leeftijd is de Vut-wet van toepassing. In 1988 maakten 6750 personeelsleden van de Dop-wet gebruik. Dit jaar zal een vergelijkbare wet tot stand worden gebracht die echter op onderdelen van de oude regeling verschilt en waarin ook de vut voor 59-jarigen is verwerkt (Dop II).

³ Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, vertoont ook de OBU-uitkering van het PGGM aan vrouwelijke verpleegkundigen gelijkheid met flo, hoewel hierbij sprake is van uittreding op basis van vrijwilligheid.

De afname van het aantal arbeidsplaatsen in het onderwijs door bezuinigingen en het dalende leerlingenaantal vormde de aanleiding voor de Dop-wet. De beperkte instroom van nieuwe leerkrachten en het bij overtolligheid ontslaan van jonge leerkrachten leidden ertoe dat de gemiddelde leeftijd van het personeel - en daarmee de gemiddelde salarislasten - onevenwichtig stegen. De Dop-wet moest bewerkstelligen dat zowel de gemiddelde salariskosten als de uitgaven voor overtollig personeel dalen. Daartoe wordt aan het verkrijgen van een Dop-uitkering de voorwaarde verbonden dat herbezetting van de functie plaatsvindt door iemand die overtollig is, of door iemand waarvan het salaris beneden een bepaalde norm blijft. De nadruk ligt in deze regeling meer op budgettaire dan op rechtspositionele aspecten.

Ten slotte is met ingang van 1 juli 1988 het Besluit vrijwillig vervroegd uitstromen executief politiepersoneel (VVU) in werking getreden. Op basis van deze regeling heeft het executief politiepersoneel van 57 jaar of ouder bij vrijwillig ontslag tot het bereiken van de 60-jarige leeftijd recht op een uitkering die gelijk is aan de vut-uitkering ingevolge de Vut-wet. Na het bereiken van de 60-jarige leeftijd gaan de betrokkenen over naar de flo-regeling. Doel van dit besluit is, in het kader van de vermindering van personele uitgaven ten gunste van materiële uitgaven, in vier jaar tijd een personeelsreductie van meer dan 6% te bewerkstelligen. Deze maatregel, die een tijdelijk karakter heeft, kan dan ook worden beschouwd als een afvloeiingsregeling.

Omdat flo, Dop en VVU niet tot de vut-regelingen worden gerekend, zijn zij bij het ontwikkelen van beleidsvarianten buiten beschouwing gebleven.

1.4. De inhoud van vut-regelingen.

Er bestaan in het bedrijfsleven tientallen vut-regelingen. Een beschrijving van de 'modale' vut-regeling in de marktsector, alsmede een vergelijking hiervan met de vut-regelingen in de collectieve sector kan plaatsvinden aan de hand van de volgende vier hoofdelementen van de vut:

- De vut-leeftijd: de leeftijd bij het bereiken waarvan men voor vervroegde uittreding in aanmerking kan komen.
- Het dienstjarencriterium: het aantal dienstjaren dat men in de betreffende bedrijfstak of bij de betrokken werkgever zonder onderbreking in dienst moet zijn geweest (behoudens als gevolg van arbeidsongeschiktheid e.d.) om voor vut in aanmerking te kunnen komen.
- De uitkeringshoogte: het percentage van het laatst verdiende loon dat

gedurende de vut-periode wordt ontvangen.

- Pensioenopbouw en pensioenpremie: de mate waarin vut-jaren meetellen voor de opbouw van ouderdomspensioen en de mate waarin de pensioenpremie die tijdens de actieve periode door de werknemer wordt betaald ook tijdens de vut ten laste van de vutter komt.

Een beschrijving en vergelijking van ziektekostenregiems blijft hier achterwege in de veronderstelling dat de verschillen daarin, als gevolg van de voorstellen van de commissie Dekker, binnen afzienbare tijd geheel of grotendeels verdwenen zullen zijn.

De vut-leeftijd in het bedrijfsleven varieert tussen de 62 en de 59 jaar en bedraagt ultimo 1988 gemiddeld 60 jaar. De meeste vut-regelingen in de marktsector kennen een toelatingseis van 10 dienstjaren, soms zijn 5 dienstjaren echter voldoende. Meestal wordt bepaald dat de bruto uitkering een bepaald percentage van het bruto loon bedraagt (bijna altijd 80%). In dat geval zal het netto-uitkeringspercentage zowel variëren naar inkomenshoogte als in de tijd. Dit laatste omdat over de vut-uitkering geen werknemerspremies verschuldigd zijn, terwijl deze premies wel van invloed zijn op het netto loon. In regelingen in het bedrijfsleven wordt de netto uitkering in een meerderheid van de gevallen aan een maximum gebonden (87,5 of 90% van het vroegere netto loon), terwijl soms wordt bepaald dat die uitkering een vast percentage van het laatste netto loon bedraagt.

In het bedrijfsleven is volledige pensioenopbouw tijdens de vut-periode het meest gebruikelijk, waarbij de vutter het werknemersdeel van de pensioenpremie blijft betalen.

In het onderstaande schema worden de kenmerken van de vut-regelingen in de collectieve sector weergegeven in vergelijking met de vut-regelingen die men in het bedrijfsleven aantreft.

Tabel 3: kenmerken van verschillende vut-regelingen in vergelijking met regelingen in het bedrijfsleven.

| | Vut-wet | PGGM | Bedrijfsleven ⁴ | |
|-----------------------------|---------|--------|----------------------------|-------|
| | | | range | modus |
| vut-leeftijd | 60 | 60 | 62-59 | 60 |
| vereiste dienstjaren | 10 | 10 | 5-10 | 10 |
| bruto uitkering | 80% | 75% | 80-85% | 80% |
| maximering netto-resultaat | nvt | nvt | 87,5-90% | • |
| netto resultaat | 82-89% | 85-90% | 85-100% | • |
| pensioenopbouw | 50% | 100% | • | 100% |
| voortzetting pensioenpremie | 50% | 0% | • | 100% |

⁴ De gegevens m.b.t. het bedrijfsleven zijn ontleend aan: Vervroegde uittreding in CAO's, maart 1989, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden.

Uit het bovenstaande blijkt dat de vut-regelingen in de collectieve sector betrekkelijk nauw aansluiten bij datgene wat in de marktsector gebruikelijk is. In de collectieve sector ontbreekt een maximering van de netto-uitkering, doch de materiële betekenis daarvan is gering. Andere afwijkingen zijn het ontbreken van volledige pensioenopbouw bij de Vut-wet, alsmede de relatief lage bruto-uitkering van het PGGM, waartegenover echter een premievrije pensioenopbouw staat. Tenslotte zij hier opgemerkt dat er, in navolging van het feit dat geen premies werknemersverzekeringen over de vut-uitkering verschuldigd zijn, bij het overheidsperoneel geen inhoudingsheffing over de vut-uitkering plaatsvindt.

1.5. Financiering van de vut.

Met betrekking tot de financiering van de vut kunnen verschillende stelsels worden toegepast.

- Omslagstelsel: de jaarlijkse uitgaven worden omgeslagen over allen die in dat jaar premie betalen.
- Kapitaaldekking: vanaf het moment dat het recht is toegezegd wordt kapitaal gereserveerd, zodat er op het moment van uittreden voldoende vermogen is om de vut-uitkering tot de pensioenleeftijd te betalen.
- Rentedekking: op het moment dat de vut-uitkering ingaat, wordt een koopsom gereserveerd waarmee het totaal van de te verrichten uitkeringen kan worden gedekt.

In het bedrijfsleven is het omslagstelsel gebruikelijk. De andere stelsels komen in beperkte mate voor. In de collectieve sector is de financiering als volgt geregeld.

Vut-wet.

Voor 1981 werd de vut-regeling niet door het Abp, maar decentraal uitgevoerd. De vut-kosten werden betaald uit de begroting van de voormalige werkgever van de vutter. Hoewel er dus geen sprake was van een fonds of een vut-premie, kan deze situatie in financieringsopzicht worden vergeleken met een omslagstelsel.

Toen het Abp in 1981 de vut-regeling ging uitvoeren introduceerde het fonds kapitaaldekking van de vut-aanspraken. Het Abp ontving ten behoeve van de vut een rijksbijdrage van 120 mln. (geïndexeerd), terwijl de overige benodigde middelen ten laste kwamen van de actuariële reserve van het fonds. De kosten die gemoeid waren met introductie van de vut voor 61-jarigen en werknemers met 40 dienstjaren konden aanvankelijk worden gedeclareerd bij het rijk, doch dit declaratiesysteem is met ingang van 1986 vervangen door een vaste (geïndexeerde) rijksbijdrage.

De kosten in verband met de vut voor personen jonger dan 61 jaar worden ook thans nog door het Abp gedeclareerd. Deze declaratie wordt betaald door het rijk (voor zover het gaat om vutters uit de overheidssector) of de betrokken werkgever (ten aanzien van vutters die werkzaam waren bij een organisatie(-onderdeel) met een bedrijfsmatige taak, of van wie een wijziging van de loonkosten niet wordt bestreden uit de arbeidsvoorwaardenruimte voor het overheidspersoneel).

In verband met de overweging dat de vut-regeling gezien demografische ontwikkelingen niet onbeperkt zou kunnen worden voortgezet en om middelen vrij te maken, werd de volledige kapitaaldekking in 1986 vervangen door een financieringshorizon van 10 jaar. Bij dit systeem wordt een vut-voorziening aangehouden ter grootte van de contante waarde van het gedurende 10 jaar uitkeren van de vut-uitgaven in het afgelopen jaar. In 1987 werd deze horizon van 10 jaar teruggebracht naar 7 jaar en in 1989 naar 6 jaar. Op deze wijze wordt voldoende kapitaal gereserveerd om bij beëindiging van het jaarlijks toevoegen van geld aan deze reserve, de lopende vut-uitkering te kunnen betalen alsmede om bij wijze van overgangsvoorziening bepaalde vut-toezeggingen te doen aan de personeelsleden die op dat moment niet ver meer van de vut-leeftijd verwijderd zijn.

De financiering van de Vut-wet vindt derhalve deels plaats bij wijze van omslag (het declaratiedeel) en heeft deels de vorm van gemitigeerde kapitaaldekking (de financieringshorizon).

PGGM.

Bij de uitbreiding van de OBU-regeling in 1980 tot alle verzekerden werd overgegaan tot rentedekking voor alle ingegane OBU-uitkeringen. De benodigde voorziening is per 1-1-1980 afgeboekt van de pensioenvoorziening. De reserve werd sindsdien aangevuld door 4% van de pensioenpremie voor de OBU te reserveren. In 1984 werd dit financieringssysteem vervangen door een volledige kapitaaldekking van alle ingegane en toekomstige OBU-uitgaven. Hierbij wordt een actuariële reserve aangehouden voor alle in het vooruitzicht gestelde OBU-aanspraken van PGGM-deelnemers van 58 jaar en ouder, terwijl tevens rekening wordt gehouden met een opbouw van aanspraken voor deelnemers jonger dan 58 jaar. Ook in dit nieuwe systeem worden de vut-lasten gefinancierd uit de pensioenpremie.

Restgroepregeling.

De werkgevers die een vut-regeling uitvoeren die voldoet aan de criteria van de restgroepregeling, declareren de daaraan verbonden kosten bij het Rijk (omslagstelsel). Een meer WAGGS-conforme regeling is thans in studie.

1.6. Het effect van vut op de werkgelegenheid.

Als sociale maatregel ten behoeve van oudere werknemers mag de vut een succes worden genoemd. Het verschijnsel vervroegde uittreding is maatschappelijk volledig geaccepteerd en de vut-deelname is groot. In 1988 ontvingen meer dan 55.000 personen een vut-uitkering van het Abp, het PGGM of een via de Restgroepregeling gefinancierde vut-regeling. Het Abp geeft aan dat 75% van het aantal personen dat de vut-leeftijd heeft bereikt, aan de vut deelneemt. Ongeveer 10% van de op grond van hun leeftijd potentiële vut-deelnemers voldoet niet aan het 10 dienstjaren criterium. Indien deze groep buiten beschouwing wordt gelaten, dan bedraagt de vut-deelname zelfs 83%.

De vaststelling van het werkgelegenheidseffect van de vut is minder eenvoudig. Daarbij speelt allereerst de vraag naar de definitie van dit werkgelegenheidseffect een rol. De vut draagt niet bij aan de werkgelegenheid door het uitbreiden van arbeidsplaatsen, maar door herverdeling van de bestaande arbeidsplaatsen over andere personen. De mate van herverdeling van werk wordt wel uitgedrukt met behulp van het herbezettingspercentage. Er is sprake van herbezetting indien de uittredende werknemer wordt opgevolgd door iemand die nog geen werk had, of wanneer het vervroegd uittreden een keten van opvolgingen tot gevolg heeft die uiteindelijk leidt tot het aannemen van iemand zonder werk. Met name het optreden van deze opvolgingsketens maakt het in de praktijk heel moeilijk om vast te stellen in welke mate er daadwerkelijk sprake is van herbezetting.

Herbezetting betekent overigens niet zonder meer dat er een bijdrage aan de herverdeling van werk plaatsvindt. Ook zonder het bestaan van de vut zou een aantal werknemers voor de 65-jarige leeftijd in verband met arbeidsongeschiktheid zijn uitgetreden. Uit gegevens van het Abp blijkt dat sinds de introductie van de vut een aanzienlijke substitutie heeft plaatsgevonden van invaliditeitspensioenen door vut-uitkeringen. Hierbij gaat het voor een deel om personen die bij het optreden van arbeidsongeschiktheid de voorkeur geven aan de vut omdat de vut-uitkering een hoger inkomen biedt dan een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Van meer belang dan deze bewuste keus van vut boven WAO of invaliditeitspensioen is waarschijnlijk het verschijnsel dat de vervroegde uittreding voorkomt dat men arbeidsongeschikt wordt of dat men bij optredende arbeidsongeschiktheid een beroep op een uitkering doet. De hier bedoelde substitutie beperkt het werkgelegenheidseffect van de vut.

De vut draagt niet alleen via herbezetting bij aan de werkgelegenheid. Het is ook mogelijk dat een vut-ontslag voorkomt dat een andere werknemer moet worden ontslagen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht

aan het onderwijs, waar bij overtolligheid in de regel een leerkracht met weinig dienstjaren moet worden ontslagen. Het vervroegd uittreden van een collega kan dit ontslag voorkomen. Materiëel gezien is hier geen verschil met de situatie waarin de jonge leerkracht eerst is ontslagen en na het vut-ontslag van de collega weer in dienst mag treden. Daarom kan er ook in dit geval worden gesproken van een werkgelegenheidseffect. Geen bijdrage aan de werkgelegenheid wordt geleverd indien een werknemer zijn eigen ontslag voorkomt door met vut te gaan. Weliswaar leidt de vut in een dergelijk geval tot minder werklozen, maar herverdeling van werk vindt daarbij niet plaats.

Met betrekking tot (delen van) de marktsector bestaan ramingen van het herbezettingspercentage. Daarbij wordt in het algemeen geconcludeerd dat het herbezettingspercentage aanvankelijk vrij laag was en in de loop van de tijd hoger is geworden. Er wordt verondersteld dat de vut in de begintijd met name tot gevolg heeft gehad dat overcapaciteit en verouderde productieprocessen in het bedrijfsleven zijn afgebouwd. Zonder de vut zou deze afbouw van werkgelegenheid waarschijnlijk trager tot stand zijn gekomen, zodat het werkgelegenheidseffect aanvankelijk inderdaad gering is geweest.

Dergelijke ramingen zeggen weinig over het werkgelegenheidseffect van de vut in de collectieve sector, gezien de geheel andere wijze waarop deze sector wordt gefinancierd. In deze sector wordt een lage herbezetting vooral veroorzaakt doordat de financiële middelen worden beperkt, al dan niet in combinatie met voorschriften over de mate waarin de personeelsomvang moet worden teruggebracht. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij de afslankingsoperatie bij de rijksoverheid en de personeelsreductie in het onderwijs ten gevolge van het dalend aantal leerlingen. Zonder de vut zouden dergelijke taakstellingen, mede gezien de geringe mogelijkheden om een besparing op personele uitgaven te vervangen door een beperking van materiële uitgaven, noodzakelijkerwijs tot andere vormen van inkrimping leiden. Dit betekent een extra verlies aan werkgelegenheid bijvoorbeeld door meer ontslagen of door het (tijdelijk) niet bezetten van vacatures. Er kan dan ook worden geconcludeerd dat het werkgelegenheidseffect van de vut in de collectieve sector relatief groot moet zijn. Uitgaande van het feit dat in 35% van de vut-uitkeringen sprake is van een substitutie van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, kan het aantal herverdeelde arbeidsplaatsen worden geraamd op 60 à 65% van het aantal vut-uitkeringen.

2. ONTWIKKELINGEN DIE AANLEIDING VORMEN TOT HEROVERWEGING VAN DE VUT.

2.1. Inleiding.

In de taakopdracht worden drie ontwikkelingen genoemd die aanleiding vormen tot dit heroverwegingsonderzoek:

- de snelle groei van de vut-uitgaven,
- het ter discussie stellen van de vut door werkgevers bij cao-onderhandelingen,
- de mogelijkheid dat demografische ontwikkelingen er op termijn toe kunnen leiden dat op de arbeidsmarkt de vraag het aanbod gaat overtreffen.

Aan elk van deze ontwikkelingen wordt hieronder een paragraaf gewijd.

2.2. Groei van de vut-uitgaven.

Eén van de belangrijkste redenen om de vut te heroverwegen is de snelle groei van de vut-uitgaven. Deze uitgavenstijging is het gevolg van de toename van het aantal vutters. Na aanvankelijke aarzeling is het vervroegd uittreden thans maatschappelijk volledig geaccepteerd. Dit heeft tot gevolg gehad dat het deelnamepercentage onder het overheidspersoneel in de loop van de tijd is opgelopen van 40% tot ongeveer 75%. In die zelfde periode is de vut-leeftijd in de Vut-wet geleidelijk gedaald van 63 tot 60 jaar, hetgeen de groei van het aantal vutters nog eens versterkte. Eén en ander is in onderstaande tabel in beeld gebracht. Duidelijk is zichtbaar dat de uitgaven van het PGGM, waar vanaf het begin op 60-jarige leeftijd kon worden uitgetreden, veel minder zijn toegenomen dan de uitgaven uit hoofde van de overige vut-regelingen.

Tabel 4: aantal vut-uitkeringen en de uitgaven die daarmee zijn gemoeid⁵.

| | Vut-wet | | PGGM | | Restgroep | totaal |
|------|---------|-------|--------|------|-----------|--------|
| | aantal | mln. | aantal | mln. | | |
| 1982 | 8.500 | 333 | 5.600 | 258 | 70 | 661 |
| 1983 | 15.300 | 695 | 6.500 | 428 | 70 | 1193 |
| 1984 | 21.900 | 997 | 7.300 | 405 | 70 | 1472 |
| 1985 | 27.700 | 1.354 | 8.100 | 401 | 70 | 1825 |
| 1986 | 33.100 | 1.660 | 8.700 | 420 | 97 | 2176 |
| 1987 | 37.600 | 1.939 | 9.300 | 455 | 92 | 2487 |
| 1988 | 44.400 | 2.260 | . | . | 94 | . |

⁵ Het cijfermateriaal m.b.t. de Vut-wet en de OBU-regeling werd ten behoeve van dit rapport verstrekt door resp. het Abp en het PGGM. De bedragen zijn uitgaven in het genoemde jaar, de aantallen gelden per ultimo van het jaar.

Wanneer wordt aangenomen dat de PGGM uitgaven in 1988 ongeveer gelijk zullen zijn aan de uitgaven in het jaar daarvoor, dan bedragen de totale vut-uitgaven uit hoofde van de genoemde vut-regelingen in 1988 circa 2,8 mld. Wanneer hierop de uitgaven uit hoofde van de Vut-wet die ten gunste komen van de voormalige werknemers van overheidsbedrijven die niet tot de collectieve sector behoren (circa 0,5 mld) en de kosten van de inmiddels vervallen 59-jarigen vut voor het onderwijspersoneel (circa 75 mln.) in mindering worden gebracht, dan resteert aan vut-uitgaven in de collectieve sector 2,2 mld. Op de totale loonsom in de collectieve sector van 70 mld. is dit 3,1%.

Tabel 5: ontwikkeling van de vut-uitgaven collectieve sector als % van de loonsom in vergelijking met de gemiddelde vut-premie bedrijfsleven in % van de loonsom.

| | collectieve sector | bedrijfsleven ⁶ |
|------|--------------------|----------------------------|
| 1982 | 0,8 | 1,0 |
| 1983 | 1,5 | 1,8 |
| 1984 | 1,8 | 2,0 |
| 1985 | 2,2 | 1,9 |
| 1986 | 2,6 | 2,4 |
| 1987 | 3,0 | 2,5 |

De toekomstige ontwikkeling van de vut-uitgaven wordt, afgezien van wijziging van de vut-aanspraken, bepaald door de verdere ontwikkeling van het deelnamepercentage en door de omvang van de groep personeelsleden die in de komende jaren de vut-leeftijd zal bereiken. Door het CPB is een prognose gemaakt van het aantal vut-uitkeringen van het Abp in de jaren 1990 en 2000, bij handhaving van het huidige deelnamepercentage en rekening houdend met wijzigingen in de leeftijdsopbouw van het personeelsbestand⁷.

Tabel 6: ontwikkeling van het aantal vut-uitkeringen (exclusief PTT, omgerekend naar full-time eenheden).

| | |
|------|--------|
| 1988 | 38.000 |
| 1990 | 40.000 |
| 2000 | 46.000 |

Ten gevolge van deze volume-ontwikkeling zullen ceteris paribus de vut-uitgaven in het jaar 2000 met circa 21% zijn toegenomen ten opzichte van 1988. Als dit beeld representatief is voor de gehele collectieve sector, dan betekent dit een toename van de vut-lasten van 440 mln. Het deelnamepercentage lijkt zich de afgelopen tijd gestabiliseerd te hebben

⁶ Ontleend aan: CAO-afspraken 1988, 10-2-1989, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden.

⁷ Dit is een actualisering van de cijfers uit: E.A. Boihuis, S.J. Ottens en M.A. Steenbeek-Vervoort, De VUT met pensioen, ESB, 5 augustus 1987, blz. 728.

(uitgezonderd de deelname aan de in 1988 geïntroduceerde 60-jarigen vut voor het overheidspersoneel). Een verdere toename van de vut-deelname blijft echter mogelijk. Theoretisch kan het deelnamepercentage stijgen tot 100%, hetgeen een kostenstijging van 20% met zich mee zou brengen. De totale vut-kosten zouden daarmee in het jaar 2000 op 3,1 mld. uitkomen, 900 mln. meer dan in 1988.

Naast kosten brengt de vut ook besparingen met zich mee. Op basis van cijfermateriaal met betrekking tot ambtenaren in de zin van de Abp-wet is een globale raming van deze besparingen gemaakt. Bijlage 4 bevat een nadere onderbouwing van deze raming. In de rest van de collectieve sector zullen vergelijkbare besparingen zijn opgetreden. Bij het bezien van deze besparingen moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarin er daadwerkelijk herverdeling van werk plaatsvindt en de situatie waarin er sprake is van substitutie van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering door een vut-uitkering.

In het eerste geval (herverdeling van werk) treden de volgende besparingen op:

- Oudere werknemers die in de regel het bij de functie behorende maximum salaris ontvangen, worden vervangen door jongere werknemers die een lager salaris verdienen. Vaak zal een vut-ontslag een kortere of langere keten van bevorderingen ten gevolge hebben, waarbij op verschillende functieniveaus jongere werknemers de plaats van ouderen innemen. Deze bewegingen te zamen leveren een besparing op de gemiddelde loonkosten op (negatieve incidentele loonontwikkeling). Een deel van deze besparing heeft een tijdelijk karakter: de opvolger gaat na verloop van tijd een hoger salaris verdienen. Een ander deel heeft een permanent karakter: het aandeel van de relatief duur betaalde werknemers van 60 tot 65 jaar in het totale personeelsbestand neemt door de vut structureel af. De omvang van de permanente besparing kan worden geraamd op circa 20% van de vut-kosten.
- Het ziekteverzuim van werknemers tussen de 60 en 65 jaar lag (voordat de vut werd geïntroduceerd) bijna 3 maal zo hoog als het gemiddelde verzuim van werknemers jonger dan 60 jaar. Het feit dat het ziekteverzuim van werknemers ouder dan 60 jaar sindsdien sterk is gedaald, terwijl het verzuim van de jongere werknemers tegelijkertijd is toegenomen, is kennelijk het gevolg van het feit dat het vooral relatief gezonde werknemers zijn die ervoor kiezen om niet met vut te gaan.

Tabel 7: ziekteverzuim bij burgerlijk rijks personeel naar leeftijdsklasse.

| jaar | tot 60 jaar | 60-65 jaar |
|------|-------------|------------|
| 1978 | 7,7% | 19,7% |
| 1987 | 8,0% | 12,3% |

De vut brengt met zich mee dat mensen met een hoog ziekteverzuim worden vervangen door werknemers met een veel lager verzuim. De besparing die hierdoor wordt bereikt kan worden geraamd op circa 13% van de vut-kosten.

- Werknemers van 60 jaar en ouder hebben recht op een extra arbeidstijdverkorting van een half uur per dag (bij volledige werktijd) en een aantal extra vakantiedagen. Te zamen komt dit neer op 8,4% meer arbeidstijdverkorting dan waar werknemers beneden de 60 jaar gemiddeld recht op hebben (in het onderwijs geldt een nog sterkere leeftijds-specifieke ATV, welke hier buiten beschouwing blijft). Bij vervanging van oud door jong treedt daardoor een inverdieneffect op van ongeveer 7% van de gemiddelde vut-lasten.
- Door herbezetting van de vrijgekomen functies wordt een bijdrage geleverd aan de bestrijding van de werkloosheid (een hoofddoelstelling van de vut). Als gevolg daarvan neemt het aantal uitkeringen in verband met werkloosheid af. De gemiddelde werkloosheidsuitkering kost ongeveer 23.600 gld. per jaar. Indien wordt aangenomen dat de helft van de door vut herverdeelde arbeidsplaatsen wordt opgevuld door personen die een werkloosheidsuitkering ontvangen, dan leidt dit tot een besparing ter grootte van ongeveer 21% van de vut-kosten.

In het tweede geval (substitutie van uitkeringen) gaat het om de volgende effecten:

- Omdat vut-regelingen een hoger inkomen bieden dan arbeidsongeschiktheidsregelingen, zal een werknemer met vut-gerechtigde leeftijd die arbeidsongeschikt raakt, van de vut gebruik maken. Wie eenmaal voor vut heeft gekozen zal in het algemeen geen beroep meer (hoeven) doen op een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De kosten van een invaliditeitspensioen bedragen ongeveer 95% van de kosten van een vut-uitkering. Daar waar een vut-uitkering in de plaats komt van een invaliditeitspensioen is er derhalve een inverdieneffect van 95%.
- Indien er als gevolg van reorganisatie of afslanking geen herbezetting van de vrijgekomen functie plaatsvindt, is er sprake van een situatie waarin bij het ontbreken van een vut-regeling mogelijk een werkloosheidsuitkering had moeten worden gedaan. Een wachtgelduitkering kost ongeveer 85% van de kosten van een vut-uitkering, zodat er bij substitutie een inverdieneffect van 85% optreedt.

Per saldo geldt dat bij herverdeling van werk door vut een inverdieneffect optreedt ter grootte van omstreeks 60% van de vut-uitgaven. Van ongeveer 35% van alle vut-uitkeringen kan worden gezegd dat zij in de plaats treden voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering. De mate waarin er substitutie van werkloosheidsuitkeringen door vut-uitkeringen plaatsvindt is mede afhankelijk van de omvang van afslankings- en bezuinigingstaakstellingen. Wanneer deze substitutie buiten beschouwing wordt gelaten kan het gemiddelde inverdieneffect worden berekend door weging van de inverdieneffecten bij herverdeling van werk en substitutie van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen met onderscheidenlijk 65% en 35%. Dit resulteert in een gemiddeld inverdieneffect van $0,65 \times 60\% + 0,35 \times 95\% = 70 \text{ à } 75\%$. Wanneer er ook substitutie van werkloosheids-uitkeringen door vut-uitkeringen plaatsvindt, kan dit percentage nog hoger komen te liggen. Er zij hier overigens nog eens herhaald, dat deze raming een globaal karakter draagt.

De bovengenoemde besparingen hebben deels betrekking op de sociale zekerheid en deels op de arbeidsvoorwaarden collectieve sector. Bovendien moet hierbij onderscheid worden gemaakt tussen de werknemers die onder de werkingssfeer van de Abp-wet vallen en de werknemers waarop de werknemersverzekeringen van toepassing zijn. Ten aanzien van de eerste categorie werknemers draagt de betrokken werkgever zelf het risico van werkloosheid (wachtgelduitkeringen) en ziekte (doorbetaling salaris bij ziekte). Naast de lagere incidentele loonontwikkeling komen hier derhalve ook de inverdieneffecten in de sfeer van de werkloosheid en het ziekteverzuim ten goede van het budget van de betrokken werkgever. De besparing op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen slaan neer bij het Abp (invaliditeitspensioen) en het Algemeen Arbeidsongeschiktheids Fonds-fonds (AAW-claim).

Daar waar de werknemersverzekeringen gelden, profiteert de betrokken werkgever van de lagere incidentele loonontwikkeling en, voorzover hij eigen risico-drager is, van vermindering van het ziekteverzuim. De besparing op WW-, ZW-, WAO- en AAW-uitkeringen slaat neer bij de desbetreffende sociale fondsen.

De besparing die optreedt doordat herverdeling van werk de werkloosheid vermindert kan zowel ten goede komen van een werkgever (wachtgeld), de sociale fondsen (WW-uitkering) of het overheidsbudget (IOAW, Toeslagwet, Bijstandswet).

Van het gegeven dat vervroegde uittreding tot aanzienlijke inverdieneffecten leidt, wordt gebruik gemaakt bij de financiering van de Dop-wet. Het gaat daarbij om de volgende besparingen, die deels specifiek

zijn voor het onderwijs-personeel:

- De besparing die optreedt wanneer de betrokkene wordt opgevolgd door een jonger personeelslid dat geen of slechts een beperkt recht op ATV heeft. In het onderwijs heeft in plaats van een algemene arbeidstijdverkorting een naar leeftijd gedifferentieerde arbeidstijdverkorting plaatsgevonden. Hierdoor is op het personeel dat voor de DOP in aanmerking komt een arbeidstijdverkorting van 20% van toepassing (bij full-time dienstverband).
- De besparing op wachtgeld wanneer een werkloze onderwijsgevende de vrijgekomen vacature vervult.
- De besparingen op de personeelskosten wanneer het uittredende personeelslid wordt opgevolgd door personeel dat tot die tijd een beroep deed op een boventalligenregeling of de regeling onvrijwillige taakvermindering of door personeel dat in verband met de leeftijd een lager salaris verdient.

Het onderwijspersoneel kan alleen vervroegd uittreden in het kader van de Dop-regeling indien de vacature die daardoor ontstaat, wordt opgevuld door een personeelslid met een salaris dat niet hoger ligt dan een bepaald normbedrag, of door personeel dat wettelijk verplicht bij voorrang in een vacature benoemd dient te worden (wachtgelders, boventallig personeel ed.). Deze voorwaarden garanderen dat de Dop-uitkering in belangrijke mate uit de optredende besparingen kan worden gefinancierd. Blijkens onderstaande tabel bedroegen de besparingen in 1988 78% van de uitkeringskosten.

Tabel 8: uitkeringskosten en besparingen Dop 1988 in mln. gld.

| | |
|----------------------------------|-----|
| uitkeringskosten | 101 |
| besparing atv-regeling | 26 |
| besparing ontslaguitkeringen | 28 |
| overige inverdieneffecten | 25 |
| uitkeringskosten -/- besparingen | 22 |

De financiering van de Dop vormt een uitzondering op de regel dat inverdieneffecten niet met uitgaven mogen worden gesaldeerd. Geen van de hierboven genoemde inverdieneffecten van de vut voldoet aan de definitie van ombuiging of besparing die in het kader van de budgetdiscipline of bij heroverwegingen wordt gehanteerd. De besparingen zijn namelijk niet het directe gevolg van een beperking van aanspraken in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden. Dit brengt met zich mee dat het desbetreffende bedrag niet mag worden aangewend voor andere maatregelen op het terrein van de arbeidsvoorwaarden (zoals een verdere verlaging van de vut-leeftijd). Voor zover het inverdieneffect neerslaat in het budget van de

werkgever, kan dit bedrag wel worden aangewend in de sfeer van de incidentele loonontwikkeling (toelagen, formatiewijzigingen). De lagere overheden zijn niet gebonden aan het regiem van de budgetdiscipline en zouden, voor zover het gecoördineerde arbeidsvoorwaarden- en werkgelegenheidsbeleid dit toelaat, deze middelen kunnen inzetten in het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat verlaging van de vut-leeftijd in combinatie met stijging van het deelnamepercentage heeft geleid tot een snelle groei van de vut-uitgaven in de collectieve sector tot een totaalbedrag van 2,1 mld. Hiertegenover staan inverdieneffecten ter grootte van ongeveer 70 à 75% van dit bedrag.

Bij beperking of afschaffing van de vut in de collectieve sector gaan deze besparingen weer teloor. Er is dan sprake van uitverdieneffecten. Dit betekent dat voor elke 100 mln. die als gevolg van beperking van de vut beschikbaar komt voor de gewenste herschikking van middelen binnen de arbeidsvoorwaarderuimte, circa 70 à 75 mln. aan extra kosten ontstaan bij de betrokken werkgevers, het Abp en de sociale zekerheid. Ook deze effecten worden in het kader van de begrotingsdiscipline buiten beschouwing gelaten. Bij de afweging tussen voor- en nadelen van het beperken van de vut dienen deze effecten echter te worden meegewogen.

2.3. Recente ontwikkelingen bij cao-onderhandelingen.

Met name vanwege de hoge kosten van vut-regelingen is in een aantal sectoren de continuering van vut-regelingen in de huidige vorm door werkgevers in cao-onderhandelingen ter discussie gesteld.

Tot voor kort werden over de hele linie nog afspraken gemaakt over een verdere verlaging van de uittredingsleeftijd, waarbij die verdere verlaging wel steeds vaker een tijdelijk karakter kreeg. Ook het uitkeringsniveau bleef onaangetast. Recentelijk zijn echter in een aantal cao's afspraken gemaakt die de vut-kosten beperken.

- In het bouwbedrijf is in 1987 een eenmalige verlaging van de vut-leeftijd van 60 naar 59 jaar niet gecontinueerd.

In het bankbedrijf is de vut-gerechtigde leeftijd in 1988 opgetrokken van 60,5 jaar tot 61 jaar.

Bij Akzo gaat de vut-leeftijd in 1990 van 60 jaar naar 62 jaar, terwijl deze voor hogere functieniveaus in 1988 al op 61 jaar gebracht is.

Voor de PTT betekent de overgang in 1989 van het Abp naar een bij cao geregelde vut een verhoging van de vut-leeftijd.

In het verzekeringsbedrijf (binnendienst) is de vut-leeftijd dit jaar van 60 naar 60,5 jaar verhoogd.

Deze wijzigingen hebben in 1988 nog niet tot een verhoging van de gemiddelde vut-leeftijd in het bedrijfsleven geleid. Doordat er ook cao's zijn waarin de vut-leeftijd verder is verlaagd, treedt er in 1988 zelfs nog een beperkte daling van de gemiddelde vut-leeftijd op.

Tabel 9: gemiddelde uitredingsleeftijd in cao's (incl. eenmalige verlagingen) per ultimo v.h. jaar⁸.

| | |
|------|------|
| 1983 | 61,5 |
| 1984 | 61,1 |
| 1985 | 61,0 |
| 1986 | 60,4 |
| 1987 | 60,2 |
| 1988 | 60,0 |

Op grond van de tot dusver in 1989 afgesloten cao's verwacht de Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden dat de gemiddelde vut-leeftijd dit jaar zal stijgen tot 60,2 jaar.

- Een nieuwe ontwikkeling is de staffeling van de uitkeringspercentages. Bij het bankbedrijf is het uitkeringspercentage in 1988 afhankelijk geworden van de leeftijd waarop men uittreedt: bij uittreding voor de 62-jarige leeftijd krijgt men minder, bij uittreding na 62-jarige leeftijd meer dan de oorspronkelijke 80%. Bij Akzo wordt het uitkeringspercentage met ingang van 1990 afhankelijk van het aantal jaren dat men met vut is: de uitkering wordt afgebouwd van (de huidige) 85% netto in het eerste jaar tot 75% in het derde jaar.
- In de metaalindustrie kunnen werknemer en werkgever sinds 1988 overeenkomen dat de werknemer op vrijwillige basis niet volledig doch slechts voor een gedeelte van de werktijd met vut gaat.

Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat, na jaren van uitsluitend uitbreiding van de vut, thans een ontwikkeling op gang komt waarbij de vut niet alleen door werkgevers ter discussie wordt gesteld, doch waarbij ook afspraken tot beperking van vut-rechten worden gemaakt. In 1989 wordt als gevolg daarvan een stijging van de gemiddelde vut-leeftijd van 60 naar 60,2 jaar verwacht.

⁸ Ontleend aan: CAO-afspraken 1988, 10-2-1989, Dienst Collectieve Arbeidsvoorwaarden.

2.4. Toekomstige ontwikkeling van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

De grote werkloosheid vormt een belangrijke aanleiding voor invoering en voortzetting van de vut. Het is echter denkbaar dat er in de toekomst, onder meer als gevolg van demografische ontwikkelingen, weer een situatie van krapte op de arbeidsmarkt ontstaat. Een dergelijke ontwikkeling kan aanleiding zijn tot wijziging van het beleid ten aanzien van de vut.

Het trendmatige arbeidsaanbod tot 2010, dat wordt berekend door het aantal personen van 15 jaar en ouder te vermenigvuldigen met de deelnamepercentages gerelateerd aan leeftijd, geslacht en burgerlijke staat wordt weergegeven in onderstaande tabel⁹.

Tabel 10: trendmatige ontwikkeling van het arbeidsaanbod, 1980-2010 (mutatie in 1000 personen).

| | demografische groei | deelname vrouwen | onderwijs deelname | vut/arbeids- ongeschikt | migratie | totaal ¹⁰ |
|-----------|------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------|----------|----------------------|
| 1981-1985 | 420 | 230 | - 130 | - 85 | 30 | 450 |
| 1986-1990 | 330 | 155 | - 25 | - 35 | 80 | 505 |
| 1991-1995 | 160 | 150 | - 15 | - 20 | 50 | 390 |
| 1996-2000 | 5 | 145 | - 5 | - 40 | 45 | 240 |
| 2001-2005 | - 75 | 140 | 0 | - 55 | 30 | 85 |
| 2005-2010 | - 105 | 130 | 0 | - 85 | 10 | 15 |

In het komende decennium zwakt de demografische groei van het arbeidsaanbod in Nederland aanzienlijk af. De toename bedraagt tussen 1990 en 2000 ongeveer 165.000 personen en tendeert naar 0 rond 2000. Tot 2000 is er sprake van een 'ontgroening' van de beroepsbevolking. Het aandeel van de leeftijdsklasse 15-24 jaar in de dan nog groeiende beroepsbevolking daalt van 25% in 1985 tot 17% in 2000. Na de eeuwwisseling zal de demografische verandering van de beroepsbevolking vooral door 'vergrijzing' worden gekenmerkt. In 1985 is 14% van de beroepsbevolking ouder dan 55 jaar, tegen 15% in 2000 en 20% in 2010.

Vooraf onder invloed van de toenemende deelname van gehuwde vrouwen blijft het arbeidsaanbod in CPB-berekeningen tot 2005 toenemen. Na 2000 is de groei alleen te vinden bij het arbeidsaanbod van vrouwen. Het CPB veronderstelt hierbij een toename in de leeftijdscategorie 15-64 jarigen van 44% in 1987 tot 53% in 2000. Voor gehuwde vrouwen komt dit neer op een toename van 37% tot 46%. Maar ook dan zal Nederland in 2000 een

⁹ Bron: CPB, geciteerd uit: OSA-rapport 1988, Arbeidsmarktperspectieven, 's-Gravenhage 1988, blz. 9.

¹⁰ Het totaal is niet steeds gelijk aan de som van de kolommen, omdat een kolom 'overig' is weggelaten.

niveau hebben bereikt dat internationaal niet erg hoog is. Overigens gaat het hier om een voorspelling met een grote onzekerheidsmarge. Ten aanzien van de vut is uitgegaan van een gelijkblijvende gemiddelde vut-gerechtigde leeftijd op het niveau van 1987. Vooral na 2000 treedt onder invloed van de vergrijzing een toenemende uitstroom naar vut en arbeidsongeschiktheid op. In het OSA rapport Arbeidsmarktperspectieven 1988 wordt gesteld dat een verandering van de gemiddelde vut-leeftijd met één jaar een wijziging van het arbeidsaanbod betekent van 35.000 personen.

Ten aanzien van de onderwijsdeelname is verondersteld dat deze nog enigszins toeneemt.

De hier genoemde ontwikkelingen tezamen hebben tot gevolg dat het arbeidsaanbod nog tot na 2005 blijft groeien. In de periode 1991-2010 bedraagt de toename 730.000 personen.

Tegenover de ontwikkeling van het arbeidsaanbod staat de ontwikkeling van de vraag naar arbeid. Daarbij gaat het enerzijds om de groei van het aantal arbeidsplaatsen en anderzijds om de vraag in welke mate deze arbeidsplaatsen qua opleidingscategorie aansluiten op het arbeidsaanbod. Voorspellingen hiervan zijn met beduidend meer onzekerheid omgeven dan ramingen van het arbeidsaanbod. Daarbij wordt het aantal arbeidsplaatsen met name bepaald door de groei van het bruto nationaal product (BNP). Indien uitgegaan wordt van een BNP-groei van 3%, een optimistische variant, indiceren ramingen van het CPB in 2000 mogelijke knelpunten op de arbeidsmarkt bij middelbare en hogere technische opleidingsrichtingen en bij hogere economische opleidingsrichtingen.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat demografische ontwikkelingen op den duur kunnen leiden tot een arbeidsmarktsituatie die voortzetting van de vut in zijn huidige vorm problematisch maakt. Op de middellange termijn laat het arbeidsaanbod echter nog een zodanige groei zien, dat er uit hoofde van arbeidsmarktoverwegingen geen aanleiding is om nu reeds stappen te nemen tot wijziging van vut-aanspraken. Voor zover er de komende 10 à 15 jaar bepaalde tekorten kunnen optreden, doen deze zich niet voor over de hele linie, doch slechts met betrekking tot enkele specifieke groepen (jonge werknemers, werknemers met bepaalde hogere opleidingen).

3. BELEIDSVARIANTEN.

3.1. Inleiding.

In de algemene taakopdracht voor heroverwegingsonderzoeken is aangegeven dat tenminste 3 à 4 beleidsvarianten moeten worden ontworpen die leiden tot besparingen ten opzichte van het ijkpunt dat gevormd wordt door de meerjarenraming voor 1993. Tenminste één variant dient te resulteren in een besparing van minimaal 20% van het ijkpunt.

Het onderhavige heroverwegingsonderzoek draagt echter een afwijkend karakter. Een besparing op de uitgaven als zodanig wordt niet beoogd, doch het vrijmaken van middelen die (in beginsel) door middel van een herschikking voor andere onderdelen van het arbeidsvoorwaardenpakket in de collectieve sector kunnen worden aangewend. De werkgroep zal niet ingaan op de vraag op welke wijze eventuele besparingen op de vut-uitgaven naar de arbeidsvoorwaardenruimte kunnen worden gesluisd, noch op de vraag hoe de vrijgemaakte middelen zouden kunnen worden besteed.

Aangezien de vut-uitgaven in de collectieve sector, met uitzondering van die volgens de Restgroepregeling, niet direct uit het budget worden gefinancierd zijn meerjarenramingen ter zake niet voorhanden. Omdat ook overigens betrouwbare ramingen voor de uitgaven in de gehele collectieve sector voor 1993 ontbreken, worden de vut-uitgaven in 1988 als ijkpunt gehanteerd. De uitgaven die gemoeid zijn met de lagere vut-leeftijd in het onderwijs (59 jaar) blijven daarbij buiten beschouwing. Deze regeling, die samenhang met het feit dat er in deze sector voor gekozen is om een deel van de algemene arbeidstijdverkorting (ATV) aan te wenden voor verlaging van de uittredingsleeftijd, is inmiddels beëindigd. Het aldus gedefiniëerde ijkpunt bestaat uit een bedrag van 2,2 mld.

De werkgroep heeft zes beleidsvarianten uitgewerkt, die als volgt kunnen worden gekarakteriseerd:

- gefaseerd beperken vut-aanspraken,
- verlaging uitkeringspercentage en invoering inhoudingsheffing respectievelijk vereveningsbijdrage,
- koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren,
- flexibele uittreding,
- deeltijd-vut,
- ATV in plaats van vut.

Voorts zal afzonderlijk aandacht worden gegeven aan de wijze waarop de vut wordt gefinancierd.

Bij de beoordeling van deze beleidsvarianten zijn naast de besparing op de vut-uitgaven ook van belang het effect op de werkgelegenheid, de organisatorische gevolgen, alsmede de mogelijkheid om verschillende maatregelen met elkaar te combineren en de daarbij noodzakelijke overgangsmatregelen. Ook aan deze aspecten wordt aandacht besteed.

De arbeidsvoorwaarden in de g+g-sector komen, gelet op de Wet Arbeidsvoorwaardenontwikkeling Gesubsidieerde en Gepremieerde Sector (WAGGS), tot stand door onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers. De OBU-regeling kan alleen worden gewijzigd door het PGGM-bestuur, dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. De door de werkgroep ontwikkelde beleidsvarianten hebben derhalve voor de g+g-sector het karakter van informatie-materiaal voor de sociale partners in deze sector.

In de sector overheid wordt over de arbeidsvoorwaarden onderhandeld tussen verschillende vertegenwoordigers van werknemers en overheids-werkgevers. Met betrekking tot deze sector vormen de beleidsvarianten suggesties voor voorstellen van de zijde van de overheidswerkgevers. In de schets van het nieuwe overlegstelsel bij de overheid, waarmee in het kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg 1989 een proef wordt genomen, geldt dat er op centraal niveau alleen wordt onderhandeld over 'nader te formuleren hoofdelementen van het primaire inkomen (waaronder pensioenen)'. In het kader van de proefneming zijn deze hoofdelementen gespecificeerd als: de hoofdelementen van het primaire inkomen, de pensioenaanspraken, de uitkeringen in het kader van sociale zekerheid alsmede de omvang van werkgelegenheidsmaatregelen die beslag leggen op de ruimte. In het centrale overleg over de arbeidsvoorwaarden 1989 is overeengekomen dat de tijdelijke verlaging van de vut-leeftijd tot 60 jaar met één jaar wordt verlengd en dat 125 mln. ter beschikking zal worden gesteld voor decentrale werkgelegenheidsmaatregelen. In het decentrale overleg over arbeidsvoorwaarden en werkgelegenheid voor het burgerlijk rijksperoneel is van de zijde van de werkgever voorgesteld de beschikbare middelen voor werkgelegenheidsbeleid aan te wenden voor de invoering van deeltijd-vut voor 58- en 59-jarigen.

De bovenstaande ontwikkeling heeft een aantal consequenties voor de heroverweging van de vut in de overheidssector. Allereerst moet worden vastgesteld dat de vut onderdeel vormt van de werkgelegenheidsmaatregelen. Over het financiële beslag dat deze middelen leggen op de ruimte wordt centraal overlegd, over de vormgeving van werkgelegenheidsmaatregelen vindt decentraal overleg plaats. Volgens deze procedure dient

een beperking van vut-aanspraken tot stand te komen doordat in het centrale overleg overeenstemming wordt bereikt over de omvang van de bezuiniging op het werkgelegenheidsbeleid, waarna in het decentrale overleg een akkoord tot stand moet komen over de wijze waarop de vut-aanspraken worden beperkt. Vooralsnog geldt het bovenstaande niet voor de reeds bestaande vut-aanspraken die bij of krachtens de Vut-wet zijn geregeld. Zolang deze wet bestaat kunnen de bedoelde aanspraken slechts door de centrale overheid worden gewijzigd. Tenzij de verschillende overheidswerkgevers er de voorkeur aan geven dat het thans bij wet geregelde deel van de vut blijvend op centraal niveau moet worden vastgesteld, moet de vraag worden gesteld of voortzetting van het overlegstelsel dat thans wordt beproefd, aanleiding geeft tot vervanging van de Vut-wet door decentrale regelgeving.

3.2. Gefaseerd beperken vut-aanspraken.

Zoals eerder uiteen is gezet, zijn de huidige aanspraken ingevolge de Vut-wet geleidelijk tot stand gekomen door het verlagen van de vut-leeftijd van 63 jaar naar achtereenvolgens 62, 61 en 60 jaar en door invoering van de vut voor werknemers met 40 dienstjaren (zie tabel 2 op blz. 10). Wanneer er aanleiding is om de vut-aanspraken te beperken, dan is het een voor de hand liggende gedachte om de vut-leeftijd geleidelijk weer te verhogen respectievelijk de vut bij 40 dienstjaren te beëindigen. Langs deze weg kunnen de vut-aanspraken zover worden beperkt tot een situatie is bereikt die uit een oogpunt van kosten en/of arbeidsmarktsituatie acceptabel is. Eventueel kan de vut op deze wijze geheel worden afgeschaft.

De vut-regeling van het PGGM kent weliswaar geen gefaseerde totstandkoming, doch zou wel op een vergelijkbare wijze gefaseerd kunnen worden beperkt.

De opbrengst is voor een deel afhankelijk van de volgorde waarin verschillende onderdelen van de vut worden afgeschaft. Aan het onderstaande staatje kan worden ontleend met welk percentage de vut-uitgaven dalen bij afschaffing van de 40 dienstjaren-vut en verhoging van de vut-leeftijd indien de 40 dienstjaren-vut als eerste wordt afgeschaft. Blijft de 40 dienstjaren-vut bestaan, dan zal een aantal personen van 60 jaar of ouder na afschaffing van de leeftijdsgebonden vut, voor een vut-uitkering in aanmerking blijven komen, omdat zij tevens over 40 dienstjaren beschikken.

Tabel 11: verdeling van de vut-uitgaven van het Abp over verschillende categorieën vutters.

| | |
|------------------------------------|-----|
| 40 dienstjaren, jonger dan 60 jaar | 15% |
| 60 jaar | 11% |
| 61 jaar | 18% |
| 62 jaar | 18% |
| 63 jaar | 18% |
| 64 jaar | 19% |

Ten aanzien van de andere vut-regelingen in de collectieve sector mag worden aangenomen dat de besparing in de zelfde orde van grootte ligt.

3.3. Verlaging uitkeringspercentage en/of invoering inhouding/vereveningsbijdrage

Sinds de introductie van de vut-regelingen rond 1979 heeft de netto vut-uitkering zich relatief gunstig ontwikkeld ten opzichte van het netto salaris en de netto uitkeringen in verband met werkloosheid en invaliditeit. Dit wordt veroorzaakt door twee factoren:

- In 1986 zijn de uitkeringspercentages bij werkloosheid en arbeidsongeschiktheid verlaagd terwijl de vut-uitkering ongewijzigd bleef.
- Sinds de invoering van de vut is de premiedruk als gevolg van WW en WAO gestegen, welk effect sinds de invoering van de inhoudingsheffing in 1981 ook doorwerkt naar het overheids personeel. Deze premies onderscheidenlijk inhouding zijn echter niet van toepassing op vut-uitkeringen.

Hierdoor is de netto uitkering hoger geworden dan bij de invoering van de vut voor ogen stond. Bovendien heeft dit ertoe geleid dat het personeel waar mogelijk de vut verkiest boven andere uitkeringen. Deze kostenverhogende substitutie vormt geen bijdrage aan de doeleinden van de vut. Ook vanuit rechtspositioneel oogpunt kan de vraag worden gesteld of de geconstateerde discrepantie tussen het netto-resultaat van verschillende uitkeringen wel gerechtvaardigd kan worden. De netto vut-uitkering zou kunnen worden aangepast aan de ontwikkeling van het netto salaris (door invoering van een vereveningsbijdrage onderscheidenlijk inhouding) of aan het niveau van andere uitkeringen (door daarnaast ook nog het uitkeringspercentage te verlagen).

Tabel 12: netto inkomen bij verschillende uitkeringen resp. beleidsvarianten voor interim-ambtenaren met een gezin zonder kinderen, uitgedrukt als percentage van het netto salaris.

| | modaal | 2x modaal | 4x modaal |
|---|--------|-----------|-----------|
| wachtgeld (73%) | 77 | 79 | 78 |
| invaliditeitspensioen (73%) | 79 | 82 | 83 |
| ouderdomspensioen (28 dienstjaren ¹¹) | 85 | 79 | 75 |
| vut-uitkering in 1979 (80%) | 82 | 85 | 88 |
| vut-uitkering in 1989 (80%) | 86 | 89 | 90 |
| vut-uitkering: | | | |
| - na verlaging tot 73% | 79 | 83 | 84 |
| - na invoering inhouding | 83 | 85 | 87 |
| - indien 73% en inhouding | 77 | 79 | 81 |

De netto vut-uitkering van het PGGM kan op een vergelijkbare wijze worden verlaagd.

Deze maatregelen hebben zowel een prijs-effect als een volume-effect. Hieronder is de besparing ten gevolge van het prijs-effect weergegeven als een percentage van de huidige vut-uitgaven.

Tabel 13: besparing in % van de totale vut-uitgaven van het Abp als gevolg van het prijseffect bij invoering van een inhouding op vut-uitkeringen resp. bij verlaging van het uitkeringspercentage.

| | |
|--|-------|
| inhouding | 4,0% |
| verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 7,7% |
| inhouding + verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 11,4% |

Het volume-effect ontstaat doordat de verlaging van de netto vut-uitkering voor een aantal belanghebbenden aanleiding zal zijn om niet vervroegd uit te treden. De huidige netto-uitkering volgens de Vut-wet bedraagt gemiddeld 87 à 88% van het voormalige netto salaris. Invoering van de inhouding en verlaging van het uitkeringspercentage doen het percentage van 87 à 88 dalen met respectievelijk 3,5 en 6%. Wanneer de genoemde maatregelen beide worden getroffen, daalt het percentage met circa 8,5%. Bij het ramen van het volume-effect is er nauwelijks empirisch materiaal voorhanden dat enig houvast kan bieden.

Bij de invoering van de vut bedroeg het deelnamepercentage bij de overheid aanvankelijk circa 40%, vervolgens steeg dit gedurende enige jaren totdat een stabilisatie op het huidige niveau van circa 75% plaatsvond. Aannemelijk is dat een verlaging van de vut-uitkering aanvankelijk een zeker schok-effect teweeg zal brengen, terwijl op langere termijn een gewenning zal optreden. Wanneer het vut-uitkeringspercentage wordt verlaagd in combinatie met de invoering van een inhouding, wordt de vut-uitkering minder aantrekkelijk dan

¹¹ Het gemiddeld aantal dienstjaren bij pensionering bedraagt bij het Abp 28 jaar.

invaliditeitspensioen en wachtgeld. Het invaliditeitspensioen kent een hogere netto uitkering en volledige pensioenopbouw, terwijl het wachtgeld gedurende het eerste jaar een hoger bruto-uitkeringspercentage kent (93 en 83%) en daarna een inkomen oplevert dat gelijk is aan de vut. In dit geval zal het volume-effect groter en duurzamer zijn. Hieronder worden drie rekenveronderstellingen met betrekking tot het volume effect op langere termijn weergegeven, een minimale, een maximale alsmede een midden variant die het gemiddelde is van de beide andere. De genoemde percentages zijn mutaties van het deelnamepercentage.

Tabel 14: minimale, midden en maximale raming van de mutatie van het vut-deelnamepercentage ten gevolge van verlaging van de netto vut-uitkering.

| netto-uitkering | volume-effect | | |
|-----------------|---------------|--------|----------|
| | minimaal | midden | maximaal |
| -3,5% | 0% | -2,5% | -5% |
| -6 % | 0% | -5% | -10% |
| -8,5% | -5% | -20% | -35% |

De kosten van de vut nemen vanzelfsprekend met een zelfde percentage af als de deelname. In de onderstaande tabel is aangegeven welke besparing optreedt als gevolg van prijs- en volume-effect.

Tabel 15: besparing in % van de totale vut-uitgaven van het Abp als gevolg van prijs- en volume-effect bij invoering van een inhouding op vut-uitkeringen resp. bij verlaging van het uitkeringspercentage.

| | volume-effect | | |
|--|---------------|--------|----------|
| | minimaal | midden | maximaal |
| inhouding | 4% | 6% | 9% |
| verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 8% | 12% | 17% |
| inhouding + verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 16% | 29% | 42% |

3.4. Koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren.

Sinds de invoering van de vut-regeling voor overheids personeel heeft als toelatingseis gegolden dat de betrokkene gedurende tien jaar voorafgaande aan de vervroegde uittreding bij de overheid werkzaam moet zijn geweest. Door het terugbrengen van de vut-gerechtigde leeftijd is het belang van de vut als arbeidsvoorwaarde sindsdien steeds toegenomen. In 1987 bedroegen de vut-uitgaven ten behoeve van ambtenaren in de zin van de Vut-wet ruim de helft van de uitkeringen in verband met de ten laste van het Abp komende ouderdomspensioenen (1544 mln. tegenover 3022 mln.). De vraag kan worden gesteld of het vanuit rechtspositioneel oogpunt wel evenwichtig is dat bij het ouderdomspensioen een uitkering naar rato van het aantal dienstjaren plaatsvindt, terwijl ten aanzien van de vut het

alles of niets criterium van tien dienstjaren geldt. Deze discrepantie zou kunnen worden verminderd door bijvoorbeeld de leeftijd waarop men voor de vut in aanmerking komt te differentieren naar het aantal dienstjaren.

De OBU-regeling kende aanvankelijk een toelatingseis van vijf dienstjaren, die per 1-1-1987 naar tien dienstjaren is opgetrokken. Ook hier behoort differentiatie van de vut-leeftijd naar dienstjaren tot de mogelijkheden

Het moment waarop men van de vut gebruik kan maken, kan op verschillende manieren aan het aantal dienstjaren worden gekoppeld. In de vut-regeling van het Abp komt men een dergelijke koppeling reeds tegen in de vorm van de zogenaamde 40 dienstjaren-vut. Dit houdt in dat men bij het bereiken van de 40 dienstjaren, ongeacht de leeftijd, gebruik kan maken van de vut. Een nadeel van een koppeling tussen dienstjaren en vut-rechten is dat dit verstarrend werkt op de arbeidsmarkt zolang vut-rechten vervallen bij overgang naar een andere werkgever en er rekening mee moet worden gehouden dat de vut in enigerlei vorm mogelijk nog een groot aantal jaren zal blijven bestaan. De overgang naar een andere werkgever kan dan verlies van vut-rechten met zich meebrengen. Er is daarom reden om te zoeken naar een gematigde koppeling tussen vut-aanspraken en dienstjaren, waarbij de maximale vut-periode ook bij minder dan 40 dienstjaren kan worden bereikt. Zo is het denkbaar om bij het bepalen van de vut-periode maximaal 20 dienstjaren in aanmerking te nemen, waarbij per dienstjaar recht bestaat op bijvoorbeeld 3 maanden vut. Zodoende komt men bij 20 dienstjaren in aanmerking voor 5 jaar vut. Het aantal dienstjaren fungeert hierbij als een vereiste waaraan men moet voldoen om bij een gegeven leeftijd van de vut gebruik te kunnen maken; er is geen sprake van rechten die per dienstjaar worden opgebouwd en daardoor onaantastbaar worden.

In beginsel zou ook de hoogte van de vut-uitkering afhankelijk kunnen worden gesteld van het aantal dienstjaren. Zo kan bijvoorbeeld onder handhaving van de huidige vut-leeftijd van 60 jaar, 2% vut-uitkering per dienstjaar worden toegekend, zodat bij 40 dienstjaren een vut-uitkering van 80% wordt bereikt. In veel gevallen zal de vut-uitkering waarop men recht heeft dan zo laag zijn, dat van vut wordt afgezien. In de praktijk leidt een dergelijke koppeling dus niet tot een zekere evenredigheid tussen dienstjaren en vut-gebruik. Deze mogelijkheid wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten.

In de hierboven beschreven variant waarbij de vut-leeftijd individueel

wordt bepaald aan de hand van het aantal dienstjaren (met een minimale vut-leeftijd van 60 jaar) krijgen werknemers met minder dan tien dienstjaren meer vut-rechten terwijl sommige werknemers met meer dan tien dienstjaren minder vut-rechten krijgen dan thans. De opbrengst van een dergelijke maatregel wordt bepaald door het aantal dienstjaren van het personeel van 60 jaar of ouder. Uit de bestandsgegevens van het Abp blijkt dat bij het toekennen van 3 onderscheidenlijk 2 maanden vut per dienstjaar, bij een maximale vut-periode van 5 jaar, een besparing van 6 onderscheidenlijk 16% op de vut-uitgaven wordt bereikt.

3.5. Flexibele uittreding.

De vut biedt de werknemers de mogelijkheid om het moment van uittreden af te stemmen op persoonlijke omstandigheden en voorkeuren. Een belangrijk nadeel van afschaffing van de vut is dat deze keuzemogelijkheid daardoor verloren gaat. In dat verband wordt als alternatief voor de vut wel gepleit voor flexibele pensionering. In 1986 is door de Tweede Kamer gevraagd om een studie naar flexibele pensionering bij de overheid. Naar aanleiding daarvan is in 1987 een ambtelijk rapport uitgebracht, waarin verslag wordt gedaan van een technisch onderzoek naar de mogelijkheid om bij het Abp een pensioensysteem in te voeren, waarbij de pensioendatum individueel kan worden gekozen en waarbij de pensioenuitkering lager is naarmate men vroeger met pensioen gaat¹². Bij de financiering van dit flexibele pensioen is uitgegaan van de individuele pensioenreserve (het bedrag dat gezien de huidige pensioenaanspraken nodig is voor een individueel ouderdomspensioen exclusief nabestaandenpensioen), terwijl ook een variant is opgenomen waarbij de 'individuele vut-reserve' is betrokken. De individuele pensioenreserve voor het ouderdomspensioen wordt gebruikt voor een constante pensioenuitkering vanaf de ingangsdatum van het flexibele pensioen. Na het bereiken van de 65-jarige leeftijd wordt het pensioen aangevuld door de AOW. In de variant waarin ook de vut-gelden worden aangewend, wordt het pensioen voor die leeftijd aangevuld door een constante vut-uitkering, die verkregen is door de 'individuele vut-reserve' uit te smeren over de pensioenperiode voor het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De inkomensgevolgen die dit heeft bij vervroegde pensionering op 55-jarige en 60-jarige leeftijd worden in onderstaande tabel weergegeven, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen het inkomen voor en na het bereiken van de 65-jarige leeftijd.

¹² De invoering van een systeem van flexibele pensionering ten behoeve van het overheidsperoneel; een technische exercitie.

Tabel 16: bruto pensioenresultaat als percentage van bruto inkomen gehuwde man in het geval van flexibele pensionering met 30 dienstjaren.

| | modaal | | 2x modaal | |
|-------------------------------|--------|-----|-----------|-----|
| | <65 | ≥65 | <65 | ≥65 |
| pensionering bij 55 jaar: | | | | |
| - excl. aanwending vut-gelden | 9 | 67 | 16 | 42 |
| - incl. aanwending vut-gelden | 36 | 67 | 42 | 42 |
| pensionering bij 60 jaar: | | | | |
| - excl. aanwending vut-gelden | 13 | 71 | 23 | 50 |
| - incl. aanwending vut-gelden | 75 | 71 | 85 | 50 |
| pensionering bij 65 jaar | nvt | 83 | nvt | 69 |

In het rapport wordt naar aanleiding van deze uitkomsten geconcludeerd dat met inzet van alleen de individuele ouderdomspensioenreserve bij vervroegde pensionering geen aanvaardbare pensioenresultaten ontstaan. Wanneer tevens de 'individuele-vut reserve' (overigens gebaseerd op de destijds geldende vut-leeftijd van 61 jaar) wordt aangewend, leidt dit bij uittrekking op 60-jarige leeftijd vanzelfsprekend tot uitkomsten die per saldo ongeveer vergelijkbaar zijn met de huidige vut-uitkering gevolgd door pensionering op 65-jarige leeftijd.

De gepresenteerde vorm van flexibele pensionering brengt overigens een aantal bezwaren met zich mee. De individuele pensioenreserve is afhankelijk van de burgerlijke staat. Hierdoor ontstaan tussen gehuwden en ongehuwden belangrijke verschillen in de inkomensgevolgen bij vervroegde pensionering. Daarnaast is er een inkomensbreuk op de 65-jarige leeftijd. Afhankelijk van ingangsdatum van het pensioen, burgerlijke staat, aantal dienstjaren, en inkomenshoogte kan het inkomen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd fors omhoog of omlaag gaan. Het oplossen van deze knelpunten lijkt slechts mogelijk door een principiële wijziging van de bestaande pensioenregeling. Doch ook dan blijft een belangrijk bezwaar, dat de dienstjaren die bij een ander pensioenfonds zijn opgebouwd, en waarvan de waarde niet is overgedragen, buiten beschouwing blijven zolang flexibele pensionering niet ook elders ingang heeft gevonden.

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het vervangen van de vut door flexibele pensionering verschillende bezwaren kent. De invoering van flexibele pensionering in de collectieve sector zou betekenen dat pensioenregelingen sterker van elkaar gaan verschillen, terwijl juist een betere onderlinge afstemming wordt gewenst. Flexibele pensionering vergt eigenlijk een landelijke aanpak. In verband daarmee heeft de Minister van Binnenlandse Zaken de Vereniging van Bedrijfspensioenfondsen benaderd om te komen tot een gezamenlijk vervolgonderzoek naar

de mogelijkheid om te komen tot flexibele pensionering. Daarnaast moet er in verband met de wijziging van de bevolkingsopbouw rekening mee worden gehouden dat het noodzakelijk kan zijn om de uittredingsleeftijd in de toekomst te wijzigen. Omdat er bij vut-regelingen geen sprake is van opgebouwde rechten, kan er door wijziging van de vut-leeftijd op eenvoudige wijze op dergelijke ontwikkelingen worden gereageerd. Bij pensioenaanspraken ligt dit anders. De jaarlijkse opbouw van rechten en reservering van kapitaal verdragen zich niet met de wens om door wijziging van aanspraken flexibel op arbeidsmarktontwikkelingen te kunnen inspelen.

Wel is het goed mogelijk om het kernelement van de flexibele pensionering, de mogelijkheid om eerder uit te treden in ruil voor een lagere uitkering, te realiseren in de vorm van vut.

Bij een vut-leeftijd van 60 jaar bedraagt de 'individuele vut-reserve' 80% van het laatst verdiende salaris gedurende 5 jaar, ofwel 400% van het laatst verdiende salaris¹³. Het flexibel aanwenden van deze 'vut-reserve' leidt op zichzelf niet tot een beperking van de vut-lasten. Wel is het mogelijk om bijvoorbeeld de vut-leeftijd te verhogen van 60 jaar tot 61 jaar, in combinatie met de mogelijkheid om op 60-jarige leeftijd uit te treden met een gereduceerde vut-uitkering. De 'individuele vut-reserve' bedraagt bij een vutleeftijd van 61 jaar 320% van het laatst verdiende salaris. Bij uittreding op 60-jarige leeftijd wordt deze reserve uitgesmeerd over 5 jaar, zodat een uitkeringspercentage van $320 / 5 = 64\%$ resulteert. In kolom (1) van tabel 17 staat aangegeven welke uitkeringspercentages resulteren bij verschillende vut-periodes. Daarbij is er van uit gegaan dat een vut-periode korter dan 4 jaar niet leidt tot een uitkeringspercentage dat hoger is dan 80%.

Anders dan flexibele pensionering leidt deze vorm van vervroegd uittreden niet tot lagere pensioenaanspraken (afgezien van de gehalveerde pensioenopbouw gedurende de vut-periode die de Vut-wet kent). Indien gekozen wordt voor een lange en dus lage vut-uitkering kan deze daarom lager uitkomen dan het pensioen. Het is denkbaar dat dit door de betrokkenen niet als een optimale situatie wordt gezien. Hieraan kan tegemoet worden gekomen door de mogelijkheid te bieden om op individuele basis de pensioenopbouw tijdens de vut in te ruilen voor een hogere vut-uitkering. Bij een pensioenbijdrage van rond de 10% en een halve pensioenopbouw tijdens de vut-periode zoals de Vut-wet die kent, kan tegenover het afzien van de pensioenopbouw circa 5% extra vut-uitkering worden geboden¹⁴. De uitkeringspercentages die hieruit volgen zijn weergegeven

¹³ Gemakshalve wordt hier afgezien van actuariële aspecten als rentevoet en sterftekans.

in kolom (2).

Wanneer voor het 61e jaar wordt uitgetreden leidt dit door het lagere uitkeringspercentage niet tot een toename van de vut-lasten. Wel neemt hierdoor het inverdieneffect van de vut toe. De werkgever heeft derhalve belang bij een vroege vut-deelname. Bij de lagere overheden mag deze besparing in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden worden aangewend. Dit in tegenstelling tot de rijksoverheid, waar de besparing neerslaat op de desbetreffende begrotingshoofdstukken en derhalve niet direct voor de arbeidsvoorwaardenruimte beschikbaar is.

De besparing voor de lagere overheden zou geheel of gedeeltelijk kunnen worden gebruikt om het uitkeringspercentage te verhogen en daarmee een vroege vut-deelname te bevorderen. Langs deze weg kan het negatieve effect van een beperking van de vut-uitgaven op de vut-deelname en daarmee op de werkgelegenheid geheel of gedeeltelijk worden gecompenseerd. Naarmate een groter deel van de besparing neerslaat bij de werkgever, zijn er voor die werkgever meer mogelijkheden om de vut-deelname bij gelijkblijvende kosten te optimaliseren. In bijlage 4 is berekend dat bij de werkgever een besparing optreedt van circa 25% van de vut-uitgaven, vermeerderd met een besparing op wachtgeld-uitkeringen die niet nader kan worden gekwantificeerd. Dit aandeel zou nog kunnen worden vergroot indien (een deel van) de elders optredende besparing naar de betrokken werkgever zou kunnen worden teruggesluisd.

Bij wijze van rekenexercitie is in een kolom (3) het uitkeringspercentage aangegeven wanneer een inverdieneffect van 40% van de vut-uitkering ($\approx 35\%$ van het laatst verdiende salaris) ten behoeve van de vut wordt aangewend. Bij uittreding op 61-jarige leeftijd wordt de 'individuele vut-reserve' van 320% met het inverdieneffect van 35% aangevuld tot 355% van het laatstverdiende salaris. Hierdoor is een uitkering van $355 / 5 = 71\%$ mogelijk.

Kolom (4) laat zien hoe het uitkeringspercentage luidt indien bovendien wordt afgezien van pensioenopbouw tijdens de vut-periode.

¹⁴ Thans bedraagt de zogenaamde wachtgeldtijdbijdrage (zoals de pensioenbijdrage tijdens wachtgeld, vut en flo wordt genoemd) bij een halve pensioenopbouw 10,5%. Dit is meer dan de pensioenbijdrage die geldt bij volledige pensioenopbouw. Het ligt in het voornemen dit kunstmatige verschil tussen de hoogte van de pensioenbijdrage en de wachtgeldtijdbijdrage binnenkort weg te nemen.

Tabel 17: bruto uitkeringspercentages bij flexibele uittreding.

| | (1) | (2) | (3) | (4) |
|----------------------------|-----|-----|-----|-----|
| aanwenden inverdieneffect: | nee | nee | ja | ja |
| pensioenopbouw: | ja | nee | ja | nee |
| ----- | | | | |
| uittree-leeftijd | | | | |
| 55 | 32 | 36 | 53 | 58 |
| 56 | 36 | 41 | 55 | 60 |
| 57 | 40 | 44 | 58 | 63 |
| 58 | 46 | 50 | 61 | 66 |
| 59 | 53 | 57 | 65 | 70 |
| 60 | 64 | 68 | 71 | 76 |
| 61 en hoger | 80 | 84 | 80 | 85 |

Uit kolom (1) blijkt dat uittreding voor het 61e jaar tot een relatief sterke daling van het uitkeringspercentage leidt. Wanneer de lagere overheden gebruik maken van de mogelijkheid om het inverdieneffect van eerdere uittreding ten behoeve van de vut-uitkering aan te wenden, is uittreding voor de 61-jarige leeftijd daar wel mogelijk tegen een aantrekkelijk uitkeringspercentage.

In het bovenstaande is er steeds vanuit gegaan dat het uitkeringspercentage ook bij een korte vut-deelname niet hoger wordt dan 80%. Ware dit wel het geval, dan ontstaat er feitelijk een premie op het opschorten van de vut-deelname. Een dergelijk systeem is sinds 1988 opgenomen in de vut-uitkering bij het bankbedrijf. Bij uittreding beneden de leeftijd van 62 jaar bedraagt het uitkeringspercentage volgens deze regeling 75% gedurende de gehele vut-periode, bij uittreding op 62-jarige leeftijd 80% en bij uittreding daarna 85%.

Een betrouwbare raming van de besparing op vut-uitgaven die optreedt wanneer een dergelijke regeling in de collectieve sector zou gaan gelden kan niet worden gemaakt. Wanneer wordt aangenomen dat deze staffeling tot gevolg heeft dat de gemiddelde duur van de vut-periode met één jaar afneemt, dan is hiermee een besparing ter grootte van circa 20% te bereiken.

3.6. Deeltijd-vut.

De huidige vut-regelingen in de collectieve sector brengen met zich mee dat degene die er aan deelneemt zijn werkzaamheden volledig moet beëindigen. Aan doeleinden van de vut (bevorderen werkgelegenheid en minder belasten oudere werknemers) kan ook worden bijgedragen door een vorm van deeltijd-vut. Daarbij kan deeltijd-vut worden gezien als een

gewenste eindsituatie, dan wel als onderdeel van een gefaseerde afbouw van de vut.

In de vut-regeling kan op verschillende manieren een deeltijd-element worden geïntroduceerd. Deeltijd-vut kan als keuzemogelijkheid in de huidige vut-regeling worden opgenomen, doch het is ook mogelijk om de bestaande vut geheel of gedeeltelijk door deeltijd-vut te vervangen.

In dit verband is het interessant om kennis te nemen van de deeltijd-mogelijkheid die met het doel om tot een bezuiniging op de vut-uitgaven te komen, is opgenomen in de vut-cao voor de metaalindustrie. Sinds 1 september 1988 kan in de metaalindustrie onder bepaalde voorwaarden worden gekozen voor een gedeeltelijke uittreding. De belangrijkste voorwaarde is dat de werkgever instemt met deze deeltijd-vut. Er kan worden gekozen uit 80, 70, 60, 50, 40, 30 en 20% vut. In onderling overleg kunnen werkgever en werknemer het deeltijdpercentage tussentijds wijzigen. De werknemer behoudt het recht om op ieder moment volledig met vut te gaan. Eenmaal volledig met vut is terugkeer naar deeltijd-vut niet meer mogelijk. Belangrijk voordeel van een vrijwillige deeltijd-vut is dat een besparing op de uitkeringslasten kan worden bereikt zonder dat er vut-aanspraken worden aangetast. Het vereiste dat de werkgever moet instemmen met de deeltijd-vut voorkomt bovendien organisatorische problemen.

De huidige vut kan geheel of voor een beperkt aantal jaren worden vervangen door deeltijd-vut. Daarbij kan worden gekozen voor een deeltijdpercentage dat voor iedereen gelijk is (bijvoorbeeld 50% van de voormalige werktijd), een deeltijdpercentage dat toeneemt met de leeftijd, een deeltijdpercentage dat binnen zekere grenzen door de werknemer zelf wordt gekozen, of voor een vaste omvang van de resterende deeltijdbetrekking. In de regel zal een minimum aantal uren per week aan werkzaamheden moeten worden besteed, wil de organisatie van deze werkzaamheden profijt kunnen trekken.

Met betrekking tot de financiële gevolgen van deeltijd-vut kan onderscheid worden gemaakt tussen een prijseffect (een uitkering in verband met deeltijd-vut is lager dan een gewone vut-uitkering) en een volume-effect (het deelname-percentage kan wijziging ondergaan).

Met betrekking tot het prijseffect kan worden opgemerkt dat er vrijwel evenredigheid bestaat tussen het (gemiddelde) percentage deeltijd-vut en de kosten van de vut. Een deeltijd vut-uitkering voor 50% van de

werktijd kost dus ongeveer de helft van een volledige vut-uitkering.

Het volume-effect wordt bepaald door twee aan elkaar tegengestelde bewegingen.

Wanneer een keuzemogelijkheid tussen volledige en gedeeltelijke uittreding wordt geboden conform de cao voor de metaalindustrie, zal dit voor een aantal werknemers reden zijn om deeltijd-vut te verkiezen boven volledige vut, omdat de verschillende nadelen die aan de volledige vut verbonden zijn niet of in mindere mate voor deeltijd-vut gelden. Hierbij kan worden gedacht aan het verlies aan inkomen, pensioenopbouw en sociale kontakten. Hierdoor nemen de vut-kosten af.

Voor anderen kan de introductie van deeltijd-vut om vergelijkbare redenen aanleiding vormen om van de vut gebruik te gaan maken. Dit leidt tot een toename van de vut-lasten. Gezien de hoogte van het huidige deelname-percentages (83% van degenen die voor vut in aanmerking komen) kan dit effect slechts beperkt van omvang zijn.

Hierbij is het ook van belang in welke mate werkgevers zullen instemmen met verzoeken om in deeltijd te mogen gaan werken. Er is slechts weinig empirisch materiaal voorhanden waarop een kostenraming kan worden gebaseerd. De algemene indruk, die ondermeer gebaseerd is op de eerste ervaringen in de metaalindustrie, is dat slechts in beperkte mate voor deeltijd-vut wordt gekozen. De hieruit volgende besparing op de vut-uitgaven kan in de orde van grootte van 5% van de vut-kosten liggen.

Een andere situatie ontstaat wanneer de huidige vut wordt vervangen door een regeling waarbij men uitsluitend met deeltijd-vut kan gaan. De besparing die het gevolg is van het prijs-effect kan worden bepaald met behulp van tabel 11. Blijkens deze tabel komt thans 11% van de vut-uitgaven ten goede aan 60-jarigen. Invoering van 50% deeltijd-vut voor deze leeftijdscategorie levert derhalve een besparing van ongeveer 5,5% op.

Wanneer een volledige vut-uitkering niet meer tot de mogelijkheden behoort, zal dit voor een aantal werknemers reden zijn om helemaal van de vut af te zien. Het feit dat deeltijd-vut in een aantal gevallen alleen mogelijk zal zijn als de inhoud van de functie die wordt vervuld aanzienlijk wordt aangepast, kan deeltijd-vut onaantrekkelijk maken. Daarnaast is de invloed van deeltijd-vut op arbeidsongeschiktheid van belang. Enerzijds vormt het aanvragen van een vut-uitkering bij deeltijd-vut niet langer een uitwijkmogelijkheid bij volledige arbeidsongeschiktheid. Anderzijds kan deeltijd-vut de mate waarin arbeidsongeschiktheid voorkomt doen verminderen.

Het bovenstaande maakt het aannemelijk dat vervanging van de huidige vut door deeltijd-vut per saldo tot een afname van het aantal vut-

uitkeringen zal leiden. Bij wijze van rekenveronderstelling wordt hier aangenomen dat de vermindering 20% van de vut-uitkeringen bedraagt. Bij invoering van deeltijd-vut voor 60-jarigen nemen de vut-uitgaven daardoor met ongeveer $0,2 \times 11\% = 2,2\%$ af.

Prijs- en volume-effect leiden gezamenlijk tot een besparing van circa 8%.

3.7. ATV in plaats van vut.

Naast vut vormt ook algemene arbeidstijdverkorting (ATV) een belangrijk middel tot herverdeling van arbeid. In vergelijking met ATV is de vut wel gekarakteriseerd als een dure vorm van herverdeling van arbeid, omdat ATV kan plaatsvinden tegen gehele of gedeeltelijke inlevering van loon, terwijl bij het hanteren van vut circa 80 % van de loonkosten in de vorm van een vut-uitkering blijven bestaan. Het vervangen van vut door ATV is aantrekkelijk indien het mogelijk is om met ATV een zelfde werkgelegenheidseffect te bewerkstelligen tegen lagere kosten. Daarbij moet ook recht worden gedaan aan de tweede doelstelling van de vut: het minder belasten van oudere werknemers. Het ligt dan ook voor de hand om de ATV in die zin te differentiëren dat de arbeidstijd van oudere werknemers een grotere verkorting ondergaat dan die van de overige werknemers.

Bij ATV zonder inlevering van loon zijn de kosten gelijk aan de herbezettingskosten. Teneinde de productie op hetzelfde niveau te houden zal de herbezetting over het algemeen 100% moeten bedragen. De herbezettingskosten voor één arbeidsplaats zijn (structureel) gelijk aan de gemiddelde loonkosten.

Bij herverdeling van werk door middel van vut bestaan de kosten uit de vut-lasten. De kosten van een vut-uitkering zijn ongeveer gelijk aan de gemiddelde loonkosten. Herverdeling van werk via de vut zou derhalve even duur uitkomen als herverdeling via ATV (zonder looninlevering), ware het niet dat niet iedere vut-uitkering herverdeling van werk bewerkstelligt. In 35 tot 40% van de vut-uitkeringsdagen zal er sprake zijn van substitutie van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheids-uitkering. Dit betekent dat er slechts in 60 tot 65% van het aantal vut-uitkeringsdagen herverdeling van werk plaatsvindt. Anders gezegd, voor het vrijkomen van één arbeidsplaats is ongeveer anderhalve vut-uitkering nodig. Bij ATV vindt een dergelijk substitutie-effect niet plaats. Dit maakt herverdeling via vut anderhalf maal zo duur als herverdeling via

ATV. Met ATV zonder inlevering van loon en met volledige herbezetting kan derhalve het werkgelegenheidseffect van de vut worden bereikt tegen 66% van de vut-kosten.

Dit beeld wordt overigens anders indien de inverdieneffecten van de vut in de overweging worden betrokken. Zoals eerder is geconstateerd levert de vut besparingen op ter grootte van ongeveer 70 à 75% van de vut-lasten. Wanneer hiermee rekening wordt gehouden kost het herverdelen van één arbeidsplaats ongeveer 41% van de gemiddelde loonkosten. Het enige inverdieneffect dat zich bij ATV voordoet, is het vervallen van de werkloosheidsuitkeringen van degenen voor wie door ATV een baan vrijkomt. Deze besparing is eerder geraamd op 21% van de gemiddelde loonkosten. Indien rekening wordt gehouden met de inverdieneffecten, dan kost één herverdeelde arbeidsplaats via ATV 79% van de gemiddelde loonkosten, hetgeen aanzienlijk duurder is dan herverdeling via vut.

Indien de ATV tot stand komt tegen evenredige inlevering van loon, dus wanneer het uurloon constant blijft, dan kan de herbezetting worden bekostigd uit het ingeleverde loon. Met andere woorden: de herbezetting geschiedt per saldo kosteloos. In deze vorm is het herverdelen van werk middels ATV veel goedkoper dan middels vut. Er is echter weinig voor te zeggen om loon in te leveren ten einde via de vut te komen tot eenerschikking van middelen binnen de arbeidsvoorwaardenruimte.

3.8. Wijziging van de financiering van de vut.

In de inleiding is uiteengezet dat er verschillende financieringssystemen voor de vut mogelijk zijn: omslag, rentedekking en (gemitigeerde) kapitaaldekking. Elke vorm van financiering geeft een bepaalde verdeling van vut-lasten over heden en toekomst. De financieringsvorm heeft echter geen invloed op de omvang van de vut-lasten. Deze wordt immers bepaald door de inhoud van de vut-regeling.

In de afgelopen jaren is de vut-leeftijd geleidelijk gedaald, terwijl er rekening mee moet worden gehouden dat in verband met de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de aan de vut verbonden kosten ook in de toekomst de uittreeleeftijd geen onveranderlijk gegeven zal zijn. Onder deze omstandigheden is volledige kapitaaldekking geen aantrekkelijke wijze van financiering. In dit stelsel betekent uitbreiding of beperking van vut-aanspraken dat er plotseling aanzienlijke bedragen nodig zijn respectievelijk vrijvallen. De overige financieringsmethoden kennen dit bezwaar niet. Van deze laatste methoden bieden rentedekking en een

gemitigeerde kapitaaldekking gericht op de mogelijkheid om na beëindiging van de vut-financiering nog een overgangsregeling te kunnen treffen (financieringshorizon), de meeste zekerheid dat aangegane verplichtingen worden nagekomen.

Dit leidt tot de conclusie dat ieder stelsel, met uitzondering van volledige kapitaaldekking, bruikbaar is voor de financiering van de vut. Het PGGM is juist in 1984 van rentedekking overgestapt op volledige kapitaaldekking. Wijziging van de methode van financiering is op zich zelf niet van invloed op de vut-kosten en vormt derhalve geen beleidsvariant in het kader van de heroverweging.

3.9. Gevolgen van de beleidsvarianten voor vut-uitgaven, werkgelegenheid en organisatie.

Bij een onderlinge vergelijking van de gepresenteerde beleidsvarianten spelen met name de volgende aspecten een rol: de besparing op de vut-uitgaven die kan worden bereikt, het effect op de werkgelegenheid en de organisatorische gevolgen die een maatregel met zich meebrengt voor de werkgever. In deze paragraaf komen deze aspecten aan de orde.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de hiervoor beschreven beleidsvarianten en de besparing op de vut-lasten die daarmee kan worden bereikt. Deze besparing is steeds uitgedrukt als een percentage van het ijkpunt van 2,2 mld.

Tabel 18: Samenvattend overzicht van de besparingen per beleidsvariant als percentage van het ijkpunt.

| | |
|--|-----|
| 1. Gefaseerd beperken vut-uitgaven. | |
| - afschaffing vut bij 40 dienstjaren | 15 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 61 jaar | 26 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 62 jaar | 44 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 63 jaar | 62 |
| - verhoging vut-leeftijd tot 64 jaar | 80 |
| - afschaffing van de vut | 100 |
| 2. Verlaging uitkeringspercentage en/of invoering inhouding. | |
| - invoering inhouding | 6 |
| - verlaging uitkeringspercentage tot 73% | 12 |
| - invoering inhouding + verlaging uitkeringspercentage | 29 |
| 3. Koppeling vut-aanspraken aan dienstjaren. | |
| - 3 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.) | 6 |
| - 2 maanden vut per dienstjaar (max. 60 mnd.) | 16 |
| 4. Flexibele uitreding. | |
| - individuele vut-reserve spreiden over zelf gekozen vut-periode | 20 |
| - vut voor, tijdens en na 62-jarige leeftijd resp. 75, 80 en 85% | 20 |
| 5. Deeltijd-vut. | |
| - deeltijdvut als extra keuzemogelijkheid | 5 |
| - 50% deeltijd-vut voor 60-jarigen | 8 |
| 6. ATV in plaats van vut. | |
| - ATV met werkgelegenheidseffect gelijk aan vut | 40 |

Bij dit overzicht passen een aantal kanttekeningen.

In de eerste plaats kunnen de genoemde beleidsvarianten op vele manieren worden uitgewerkt en bevat de tabel hiervan slechts enkele voorbeelden. Zo kan de vut-leeftijd ook ergens tussen de 60 en 61 jaar worden vastgesteld, bijvoorbeeld op 60,5. Het uitkeringspercentage van de vut kan ook met meer of minder worden verlaagd dan de hiervoor genoemde 7%. Het percentage deeltijd-vut kan ook anders worden vastgesteld dan op 50%. Afhankelijk van de uitwerking kan in beginsel met elke variant elk besparingspercentage tussen de 0 en 100% worden gerealiseerd.

In de tweede plaats is het mogelijk om verschillende beleidsvarianten met elkaar te combineren. Zo is het goed mogelijk om een verhoging van de vut-leeftijd te combineren met een verlaging van het uitkeringspercentage. De besparing die een dergelijke combinatie oplevert is eenvoudig te bepalen. Wanneer twee maatregelen de vut-kosten doen dalen tot respectievelijk 90% en 80% van de oorspronkelijke uitgaven, dan dalen deze kosten bij gecombineerde toepassing tot $0,9 * 0,8 = 72\%$. Ten slotte moet erop worden gewezen dat de genoemde besparingspercentages met een ruime onzekerheidsmarge zijn omgeven. De gevolgen van beleidsvarianten waarin de toegangscriteria tot de vut (leeftijd, dienstjaren) worden gewijzigd, kunnen in beginsel worden geraamd aan de hand van gegevens over het huidige vut-bestand. Het feit dat alleen

informatie over het Abp-bestand voorhanden is, vormt hierbij echter een belangrijke beperking. De gevolgen van varianten waarin de voorkeuren van de werknemers een grote rol spelen (uitkeringshoogte, deeltijd-vut) zijn geheel of grotendeels op veronderstellingen gebaseerd omdat ervaringsgegevens ontbreken. Hier hebben de besparingspercentages slechts een illustratieve betekenis.

Een beperking van de vut-uitgaven brengt een afname van het werkgelegenheidseffect met zich mee en leidt tot uitverdieneffecten. De mate waarin dit bij een gegeven besparing op de vut-uitgaven het geval is, is niet voor alle beleidsvarianten hetzelfde.

Een besparing op de vut-uitgaven kan worden bewerkstelligd door verlaging van uitkeringshoogte en door beperking van de vut-deelname. Een uitkeringsverlaging heeft geen directe werkgelegenheidsgevolgen en uitverdieneffecten, maar leidt wel tot een lagere vut-deelname. Afname van de vut-deelname heeft wel werkgelegenheids- en uitverdieneffecten. Eerder is uiteengezet dat er bij vut ofwel sprake is van substitutie van andere uitkeringen ofwel van herverdeling van werk. Afname van substitutie leidt niet tot vermindering van werkgelegenheid, maar kent wel een hoog uitverdieneffect. Afname van herverdeling van werk betekent vanzelfsprekend vermindering van werkgelegenheid en kent een lager uitverdieneffect.

Bij beleidsvarianten waarin de toegangscriteria tot de vut worden gewijzigd (vut-leeftijd, dienstjaren) nemen substitutie en herverdeling van werk in evenredigheid af. Dit heeft tot gevolg dat het werkgelegenheidseffect en het inverdieneffect met hetzelfde percentage afnemen als de vut-uitgaven.

Bij de vervanging van vut door deeltijd-vut wordt de substitutie meer dan evenredig beperkt, hetgeen leidt tot relatief beperkte gevolgen voor de werkgelegenheid en relatief grote uitverdieneffecten. Daarnaast kan worden opgemerkt dat deeltijd-vut een stimulans kan vormen voor het scheppen van deeltijdbanen. Tijdens de duur van de deeltijd-vut komt er slechts een deeltijd-baan vrij, hetgeen ertoe kan leiden dat de functie permanent in een deeltijd-functie wordt omgezet. Ook het scheppen van deeltijdbanen is een vorm van herverdeling van werk.

Bij een verlaging van de vut-uitkering hangen de gevolgen af van de omvang van deze verlaging. Zolang de vut-uitkering hoger is dan andere uitkeringen zal de substitutie relatief weinig afnemen, wordt de vut-uitkering lager dan andere uitkeringen dan neemt de substitutie relatief sterk af.

Een bijzondere plaats neemt de vervanging van vut door ATV in. In de beschreven variant ontstaat geen vermindering van werkgelegenheid. De

uitverdieneffecten overtreffen hier de uitgavenbesparing.

De beleidsvarianten verschillen in de mate waarin zij organisatorische gevolgen met zich meebrengen voor de werkgever. Er zijn echter ook een aantal consequenties verbonden aan beperking of afschaffing van de vut in het algemeen:

- Een van de doelstellingen van de vut is het ontzien van oudere werknemers die hun werk veelal als een zware belasting ervaren. De hoge mate waarin ziekte en arbeidsongeschiktheid hun tol eisen in de leeftijdscategorie 60-65 jaar is hiervoor illustratief. Bij beperking van de vut neemt deze belasting toe.
- Beperking van de vut brengt met zich mee dat gedurende enige tijd de uitstroom van ouderen stagneert en dat daardoor de instroom van jongeren in gelijke mate afneemt. Hierdoor wordt het personeelsbestand in korte tijd 'grijzer' van samenstelling. Deze ontwikkeling betekent, gecombineerd met de vergrijzing als gevolg van demografische omstandigheden, dat carrièremogelijkheden afnemen. Er ontstaat als het ware een verstopping op het managementniveau en direct daaronder. Dit heeft tot gevolg dat aan jongeren minder perspectieven kunnen worden geboden, waardoor talent voor de organisatie verloren kan gaan.
- Een beperking van de vut heeft als mogelijk voordeel dat hierdoor werknemers met waardevolle kennis en ervaring nog enige tijd voor de organisatie kunnen worden behouden. Daartegenover staat het in het algemeen zwaarder wegende nadeel van de optredende kennisveroudering en verminderde flexibiliteit bij het oudere personeel.

Beperking of afschaffing van de vut brengt dan ook de noodzaak met zich mee tot het voeren van een flankerend beleid ten aanzien van de oudere werknemers. Dit beleid zal er ondermeer op gericht moeten zijn de belasting van oudere werknemers te verminderen. Dit kan door maatregelen in de sfeer van arbeidstijdverkorting en verlof¹⁵, door aanpassing van de functie-inhoud of door het bieden van de mogelijkheid een overstap te maken naar een andere, minder belastende functie. Dit laatste zou ook een bijdrage kunnen vormen aan het verbeteren van de doorstroming van het personeel. Het vrijmaken van leidinggevende posities vraagt om goede alternatieven voor de leidinggevende, maar ook om een klimaat in de organisatie waarin het mogelijk is om een stap terug te doen. Ten slotte is er aandacht nodig voor bijscholing van werknemers in verband met het steeds snellere tempo waarin kennis veroudert. De omvang van de te treffen maatregelen hangt daarbij samen met de mate waarin de vut wordt teruggebracht.

¹⁵ In de sfeer van werktijd en vakantiedagen bestaan thans al bepaalde faciliteiten voor werknemers ouder dan 60 jaar.

Naast deze algemene consequenties van een beperking van de vut, zijn aan een aantal beleidsvarianten specifieke organisatorische gevolgen verbonden.

Een kenmerk van de vut is dat door het vrijwillig karakter van te voren niet met zekerheid vaststaat of en wanneer een werknemer van de vut gebruik zal maken. Door het hoge deelnamepercentage heeft het vervroegd uittreden toch een vrij voorspelbaar karakter, waardoor organisaties zich daarop kunnen voorbereiden, bijvoorbeeld door te zorgen dat belangrijke kennis en ervaring van een potentiële vutter tijdig aan anderen wordt overgedragen. Maatregelen die tot gevolg hebben dat het deelnamepercentage afneemt, en meer in het bijzonder een flexibele vut, brengen met zich dat de voorspelbaarheid van de vut afneemt. Ter voorkoming van het plotselinge vertrek van werknemers die op dat moment onmisbaar zijn, kan eventueel worden vereist dat bij de vut een ruime opzegtermijn in acht moet worden genomen.

Ten aanzien van deeltijd-vut kan worden gesteld dat het management deze vorm in beginsel negatiever waardeert dan volledige vut, zo blijkt uit de deeltijd-vut enquête die door het ministerie van Binnenlandse Zaken onder een honderdtal managers in de rijksdienst is gehouden. Het omzetten van veelal volletijdsfuncties in deeltijdfuncties, alsmede het probleem hoe de herbezetting van de tijdelijk resterende uren moet plaatsvinden, vormen kennelijk een belangrijk nadeel, dat in het algemeen groter is dan het volledig verloren gaan van de kennis en ervaring van de vutter bij volletijd-vut. Niettemin geldt dat de organisatorische problemen variëren per sector (in het onderwijs zijn minder problemen te verwachten; zie de DOP-regeling) en per deeltijd-vut variant. Naarmate het aantal vrijheidsgraden met betrekking tot de omvang en tijdstip van de uittreding geringer zijn, en de mogelijkheden van de werkgever om deeltijd-vut in individuele gevallen af te wijzen groter zijn, laat deeltijd-vut zich beter in de organisatie inpassen.

In het onderzoek dat het bureau Berenschot in opdracht van Binnenlandse Zaken heeft ingesteld naar de ervaringen en effecten van de arbeidstijdverkortings bij de overheid¹⁶, wordt van de doorgevoerde 5% generieke arbeidstijdverkortings geconstateerd dat deze in een aantal opzichten tot knelpunten heeft geleid. Daarbij moet worden gedacht aan beperking van de communicatiemogelijkheden, geringere uitwisselbaarheid van medewerkers en taakverzwaring van het management. Hoewel hiermee niet gezegd wil zijn dat deze knelpunten onvermijdelijk zijn - in het onderzoek wordt ook vastgesteld dat er weinig creatief en systematisch is omgegaan met de 5% arbeidstijdverkortings - lijkt een inruil van vut voor verder-

¹⁶ Studie naar de effecten van arbeidsduurverkortings bij de overheid, Utrecht, oktober 1987.

gaande ATV organisatorisch op bezwaren te stuiten. Er wordt door leidinggevenden duidelijk de voorkeur gegeven aan vut of meer algemeen aan life-time varianten van herverdeling van werk. In dit verband wordt er door de onderzoekers op gewezen dat gemeenten door premiëring de vut-deelname nog trachten te vergroten.

3.10. Overgangsmaatregelen bij beperking of afschaffing van de vut.

Een aantal overwegingen noodzaken ertoe om bij een beperking of afschaffing van de vut overgangsvoorzieningen te treffen.

- Het personeel dat vervroegd is uitgetreden heeft de keuze tussen blijven werken en uittreden gemaakt op basis van de destijds geldende vut-regeling. Deze keuze heeft een definitief karakter: een terugkeer naar de functie die werd vervuld is niet meer mogelijk. Een beperking van de vut-rechten voor deze categorie, bijvoorbeeld door een verlaging van het uitkeringspercentage, komt in strijd met de rechtszekerheid.
- Het personeel dat nog slechts enkele jaren van de vut-leeftijd verwijderd is, leeft in de verwachting dat men te zijner tijd van deze voorziening gebruik zal kunnen maken. De opvatting dat deze groep te zijner tijd ten minste van een deel van de huidige vut-voorziening gebruik moet kunnen maken, is terug te vinden in het hanteren van een financieringshorizon in het kader van de financiering van de Vut-wet. Deze horizon leidt tot reservering van vermogen ten behoeve van een geleidelijke en uit oogpunt van goed personeelsbeleid verantwoorde afbouw van de vut, wanneer dit in verband met financiële overwegingen of in verband met de werkgelegenheid noodzakelijk is.
- Naarmate een beperking van de vut minder geleidelijk plaatsvindt zijn de gevolgen voor de personeelsopbouw groter. Een snelle vergrijzing en ont-groening van het personeelsbestand met alle gevolgen van dien voor doorstroming en loopbaanperspectieven is ongewenst.
- Met het treffen van flankerende maatregelen, die ondermeer moeten leiden tot het minder belasten van oudere werknemers, het bevorderen van de personeelsdoorstroming en het bijscholen van personeel, is tijd gemoeid. Omdat scholing minder effectief en rendabel is naarmate men ouder is, dient bijvoorbeeld bijscholing van het personeel plaats te vinden ruim voordat de huidige vut-gerechtigde leeftijd is bereikt.

De bovenstaande overwegingen brengen in de eerste plaats met zich mee dat het aanbeveling verdient om een beperking van de vut-aanspraken ruim van te voren aan te kondigen. Dit kan bijvoorbeeld door de bepaling op

te nemen dat de wijziging niet van toepassing is op de werknemers die op het moment van de wijziging minder dan een nader te specificeren aantal jaren van de vut-gerechtigde leeftijd verwijderd zijn.

In de tweede plaats dient een beperking van vut-rechten geen gevolgen te hebben op ingegane vut-uitkeringen, althans voor zover de beperking op het moment van uittreding nog niet was aangekondigd.

In de derde plaats moet beperking bij voorkeur een geleidelijk karakter hebben. Dit kan op verschillende manieren. De geleidelijkheid kan worden bereikt door fasering van de maatregel. Zo kan bijvoorbeeld een verlaging van het uitkeringspercentage of een verhoging van de vut-leeftijd in een aantal stappen plaatsvinden. Een andere methode is om een variant ter beperking van de vut-uitgaven vooraf te laten gaan door een andere, minder beperkende maatregel. Zo kan een verhoging van de vut-leeftijd van 60 naar 61 jaar vooraf worden gegaan door voor 60-jarigen het uitkeringspercentage te verlagen of deeltijd-vut in te voeren.

Bijlage 1.

Samenstelling van de werkgroep vut in de collectieve sector.

| | |
|---------------------------------------|---|
| Mr. H.C.J.L. Borghouts (voorzitter) | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Mr. F.M. Jaeger (secretaris) | Ministerie van Financiën |
| Drs. P.J.M. Wilms (adj. secretaris) | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Mr. Drs. J.W. Flier (adj. secretaris) | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| Drs. R.J.J. Roemers | Ministerie van Economische Zaken |
| Jhr. Dr. L.J.H. van Spengler | Ministerie van Algemene Zaken |
| Drs. F.J. van Sloten | Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| Drs. K. Kusters | Ministerie van Financiën |
| Drs. R.W.M. van den Boezem | Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur |
| N. Voort | Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen |

Vanaf de tweede bijeenkomst zijn de vergaderingen bijgewoond door dhr. H.J. van Aalst, deskundige van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds.

Bijlage 2.

Taakopdracht.

In het afgelopen decennium zijn zowel in de private als in de publieke sector regelingen voor vervroegde uittreding van werknemers sterk in zwang gekomen.

Niet alleen zijn op grote schaal vut-regelingen geïntroduceerd en in de loop van de tijd geïntensiveerd - vooral door verlaging van de uittredingsleeftijd - , ook het gebruik van deze regelingen is enorm toegenomen. Na aanvankelijke aarzelingen is de vut thans gemeengoed geworden. Ondermeer valt dit af te leiden uit het feit dat in de collectieve sector de uitgaven aan de vut-regeling in de afgelopen vijf jaar verdrievoudigd zijn.

Recentelijk is een kentering in het denken over de vut zichtbaar geworden. In verschillende cao-onderhandelingen bijvoorbeeld is de vut door werkgevers ter discussie gesteld.

Onder meer in het licht van het voorgaande lijkt een herbezinning op de vut-regeling in de collectieve sector zinvol. Hierbij zal met name de gewenste ontwikkeling van de regeling op middellange en lange termijn centraal moeten staan alsmede de vraag of - en zo ja, op welke wijze - een horizonbepaling moet worden toegepast respectievelijk een andere vorm van beëindiging in de jaren negentig kan worden bewerkstelligd. Aandacht moet worden gegeven aan de eerder genoemde financiële aspecten, mede in relatie tot de financieringsstructuur.

Een belangrijk element van de heroverweging zal ook moeten zijn om vanuit de prognose van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt de vraag te bezien of het op langere termijn wenselijk is werknemers kortere of langere tijd voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd de mogelijkheid te bieden hun werkzame leven te beëindigen tegen aantrekkelijke voorwaarden.

Voorts zal de heroverweging zich mede in relatie tot het voorgaande richten op mogelijke alternatieven.

Ten slotte zal aandacht worden besteed aan het tijdens vut geldende rechtspositieregiem.

Bijlage 3.

Aantal vut-uitkeringen en omvang vut-uitgaven verricht door het Abp.

De bedragen hebben betrekking op uitkeringslasten inclusief werkgeverslasten en exclusief administratiekosten. Deze van het Abp afkomstige gegevens kunnen afwijken van gegevens uit de Abp-jaarverslagen, omdat daarin niet gedurende alle jaren dezelfde definities zijn gehanteerd.

Declaraties en uitkeringen in het genoemde kalenderjaar.

| | declaratie bij BiZa | | | | | declaratie O&W | | declaratie be-drijven | totaal decla-raties | eigen middelen Abp | totaal generaal | |
|------|---------------------|---------|---------|--------|------------|----------------|---------|-----------------------|---------------------|--------------------|-----------------|---------|
| | 64/63 jaar | 61-jaar | 60-jaar | 40 dj. | index-atie | sub-totaal | vut-wet | | | | | Dop-wet |
| 1982 | 120 | 7 | | | 5 | 30 | | | 132 | 201 | 333 | |
| 1983 | 120 | 126 | | | 6 | 132 | 19 | | 271 | 424 | 695 | |
| 1984 | 120 | 221 | | 24 | 8 | 252 | 70 | | 443 | 554 | 997 | |
| 1985 | 120 | 282 | | 147 | 6 | 373 | 88 | | 643 | 711 | 1.354 | |
| 1986 | 120 | 175 | | 35 | 6 | 555 | 113 | | 449 | 1.211 | 1.660 | |
| 1987 | 120 | 175 | | 35 | 5 | 336 | 138 | | 473 | 1.466 | 1.939 | |
| 1988 | 120 | 175 | 101 | 35 | 5 | 436 | 153 | 88 | 37 | 717 | 1.645 | 2.362 |

Aantal uitkeringen/ personen per 31 december van het jaar (in 1988 incl. Dop-uitkeringen).

| | vutters | | vutters in administratie bij Abp | | |
|------|-----------------------------|-----------------------|----------------------------------|----------------------|-------------------|
| | decentraal in administratie | functies/ uitkeringen | personen | gemiddelde uitkering | gemiddelde kosten |
| 1981 | 3.330 | 1.404 | 1.400 | 38.100 | ° |
| 1982 | 1.585 | 6.871 | 6.554 | 39.600 | 34.000 |
| 1983 | 0 | 15.307 | 14.488 | 39.600 | 43.000 |
| 1984 | 0 | 21.912 | 20.855 | 38.400 | 48.000 |
| 1985 | 0 | 27.726 | 26.480 | 40.500 | 51.000 |
| 1986 | 0 | 33.136 | 31.770 | 42.100 | 52.000 |
| 1987 | 0 | 37.208 | 36.216 | 42.800 | 53.000 |
| 1988 | 0 | 49.821 | 47.950 | 43.700 | 55.300 |

Aantal uitkeringen per 31 december in administratie bij het Abp naar categorie.

| | 64+65 jaar | 63 jaar | 62 jaar | 61 jaar | ≤ 60 jaar | Dop-wet | totaal |
|------|------------|---------|---------|---------|-----------|---------|--------|
| 1982 | 1.283 | 2.475 | 2.422 | 691 | 0 | 0 | 6.871 |
| 1983 | 3.391 | 4.050 | 3.733 | 3.109 | 1.024 | 0 | 15.307 |
| 1984 | 5.064 | 4.776 | 4.723 | 4.506 | 2.843 | 0 | 21.912 |
| 1985 | 5.618 | 5.473 | 6.126 | 5.299 | 5.210 | 0 | 27.726 |
| 1986 | 6.340 | 6.865 | 6.900 | 5.971 | 7.060 | 0 | 33.136 |
| 1987 | 7.279 | 7.545 | 7.402 | 6.856 | 8.156 | 0 | 37.208 |
| 1988 | 8.461 | 7.978 | 8.107 | 7.821 | 11.749 | 5.706 | 49.821 |

Bijlage 4.

Raming van inverdieneffecten van de vut.Inleiding.

In deze bijlage wordt de kwantificering van een aantal in het rapport genoemde inverdieneffecten van de vut nader onderbouwd. Het gaat hier om:

- de gevolgen voor de incidentele loonontwikkeling,
- de afname van de arbeidsongeschiktheids-uitkeringen,
- de afname van het ziekteverzuim,
- inverdieneffecten als gevolg van leeftijdsgebonden arbeidstijd.
- de afname van werkloosheidslasten door herverdeling van werk.

De weergegeven ramingen hebben overigens een zeer globaal karakter. Het bleek niet mogelijk om binnen het tijdsbestek van de heroverweging nader onderzoek naar deze effecten te laten verrichten. Een dergelijk onderzoek is wel gewenst.

De gevolgen van de vut voor de incidentele loonontwikkeling.

Hieronder wordt ingegaan op de effecten van verlaging of verhoging van de vut-leeftijd op de gemiddelde loonkosten. Een verhoging van de vut-leeftijd vormt in financieel opzicht het spiegelbeeld van een verlaging. Gemakshalve wordt daarom in het vervolg alleen gesproken van een verlaging van de vut-leeftijd:

Een verlaging van de vut-leeftijd heeft langs twee wegen gevolgen voor de gemiddelde loonkosten.

A) Oudere werknemers met een meer dan gemiddeld inkomen verlaten de organisatie. Hierdoor dalen de gemiddelde loonkosten. Deze daling heeft een permanent karakter. De uitgestroomde vutter zal worden vervangen door iemand die te zijner tijd ook van de vut gebruik zal maken. De gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand ondergaat daardoor een permanente daling;

B) Ten gevolge van de herbezetting stromen jongere werknemers met een minder dan gemiddeld inkomen in. Ook dit leidt tot een daling van de gemiddelde loonkosten. Deze daling is echter van tijdelijke aard. De ingestroomde werknemers worden immers ouder. De gemiddelde leeftijd van het werknemersbestand ondergaat hierdoor dan ook slechts een tijdelijke verlaging.

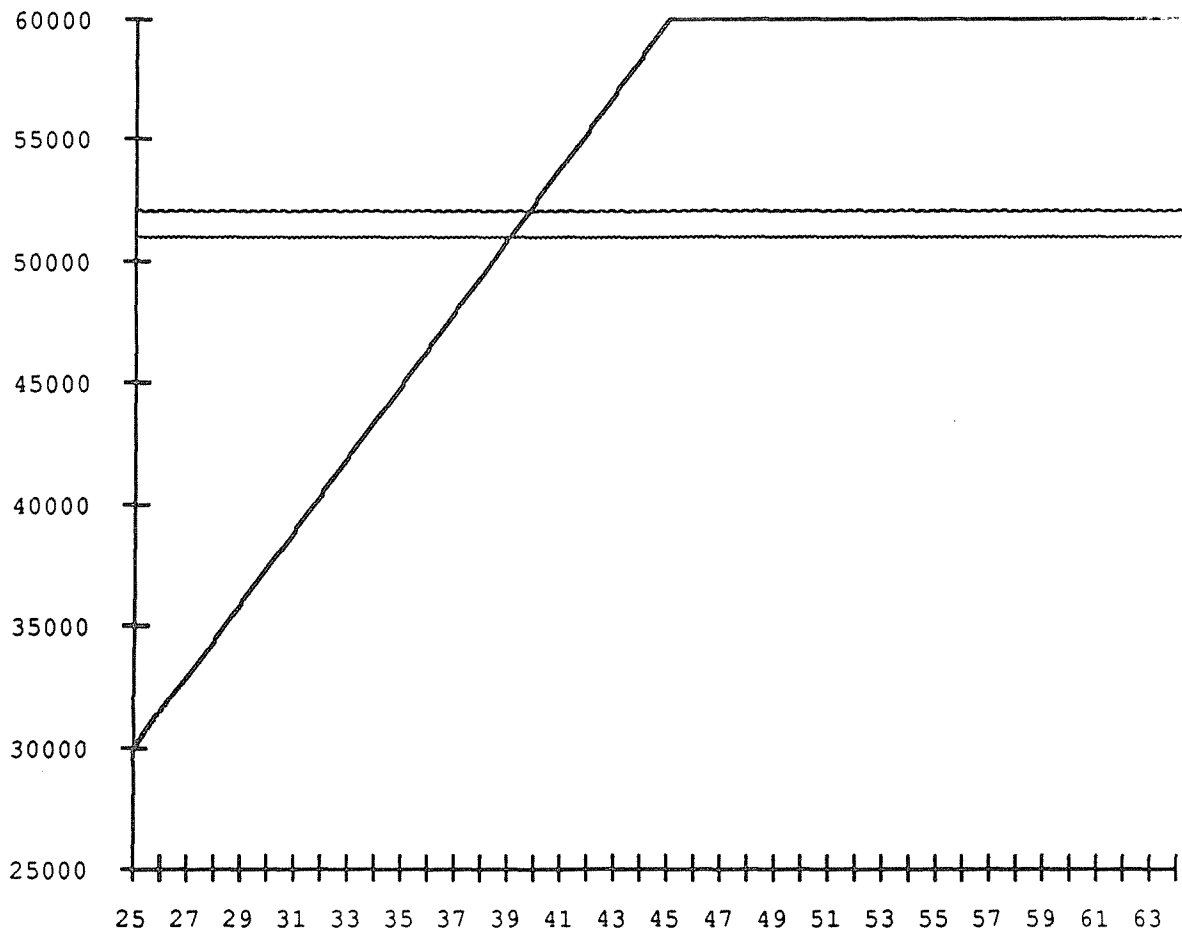
Deze twee gevolgen van de vut voor de gemiddelde loonkosten worden gerekend tot de incidentele loonontwikkeling.

Lagere loonkosten door uitstroom van oudere werknemers.

Het hierboven onder A) beschreven effect kan met het volgende rekenvoorbeeld worden geïllustreerd:

Een functie wordt vervuld door iemand die op 25-jarige leeftijd in dienst treedt tegen een salaris van 30.000 gld. per jaar, op 45-jarige leeftijd het schaalmaximum bereikt van 60.000 gld. per jaar en dit salaris behoudt tot hij op 65-jarige leeftijd met pensioen gaat. Het gemiddelde salaris bedraagt in dit geval 52.125 gld. per jaar. Wanneer de betrokkene op 60-jarige leeftijd met vut gaat, vervalt de salarisbetaling van 60.000 gld gedurende de laatste 5 jaar. Het inverdieneffect bedraagt per vut-jaar $(60.000 - 52.125) / 52.125 = 15.1\%$ van het gemiddelde salarisbedrag.

Of, op een andere wijze gezegd: door vut op 60-jarige leeftijd daalt het gemiddelde salaris van 52.125 gld. met 2,16% tot 51.000 gld per jaar. Het inverdieneffect per vut-jaar bedraagt daardoor $2,16 \times 35$ dienstjaren / 5 vut-jaren is 15.1 %.



Het rekenvoorbeeld heeft betrekking op een fictieve situatie waarin iemand gedurende zijn leven één (lange) salarisschaal doorloopt. In werkelijkheid zal een vut-ontslag vaak een kortere of langere keten van bevorderingen ten gevolge hebben. Iedere schakel uit zo'n keten betekent dat iemand die relatief hoog is ingeschaald wordt vervangen door een ander die lager wordt ingeschaald. Deze bewegingen leveren te zamen de hier bedoelde besparing op. Een redelijke benadering van deze besparing wordt verkregen door het verschil tussen de loonkosten van de werknemer die met vut gaat en de gemiddelde loonkosten.

Voor de burgerlijke rijksdienst bedroeg de besparing als gevolg van uitstroom in verband met leeftijdsontslag 22,9% van de gemiddelde kosten (opgave IVOP). Een vut-uitkering kost gemiddeld ongeveer 82% van de eindloonkosten. Nu het eindloon 22,9% boven het gemiddelde loon ligt, kunnen de kosten van een vut-uitkering gelijk worden gesteld aan $82\% \times 122,9 = 100\%$ van de gemiddelde loonkosten. De besparing als gevolg van de vervanging van oud door jong kan derhalve worden geraamd op 22,9% van de gemiddelde loonkosten. Voor het gehele Abp-bestand geldt voor actief deelgerechtigden jonger dan 60 jaar een gemiddelde bijdragegrondslag (omgerekend naar een volledige betrekking) van 42.949 gld. Voor actief deelgerechtigden van 60 tot 65 jaar bedraagt de gemiddelde bijdragegrondslag 53.308 gld. ofwel 24,1% meer. Vervanging van oud door jong levert voor de gehele overheid dus een vergelijkbare besparing op. Daar staat tegenover dat bij functies die geen aanvangsfunctie zijn, door bevordering in opvolging moet worden voorzien. Verlaging van de uittredingsleeftijd betekent dat deze bevordering gemiddeld op een jongere leeftijd moet plaatsvinden, om de betrokken functie steeds bezet te houden. Dit betekent dat de salarislijn uit de hiervoor gepresenteerde figuur iets steiler komt te liggen. Hierdoor zullen enkele procenten van het inverdieneffect verloren gaan. Per saldo kan het inverdieneffect worden gesteld op 20% van de gemiddelde vut-lasten.

Lagere loonkosten door instroom van jongere werknemers.

In het rekenvoorbeeld uit de vorige paragraaf wordt het salaris van een uittredende werknemer (60.000) vergeleken met het gemiddelde salaris (52.125). Bij herbezetting wordt aanvankelijk echter niet het gemiddelde salaris doch het aanvangssalaris betaald (30.000). Deze besparing t.o.v. het gemiddelde salaris is vanzelfsprekend van tijdelijke aard. In de burgerlijke rijksdienst bedraagt de besparing als gevolg van externe instroom 20% van de gemiddelde salariskosten.

De hier bedoelde besparing doet zich ook voor bij andere vormen van arbeidstijdverkorting met herbezetting zoals ATV. De hiervoor beschreven permanente verlaging van de gemiddelde loonkosten doet zich echter

alleen voor bij verlaging van vut- of pensioenleeftijd.

De afname van het aantal arbeidsongeschiktheids-uitkeringen.

Dat de invoering van de vut heeft geleid tot een afname van het aantal ongeschiktverklaarden blijkt uit het volgende overzicht van het Abp van het aantal toegekende invaliditeitspensioenen en vut-uitkeringen.

Aantal arbeidsongeschiktverklaarden en toegekende vut-uitkeringen bij het Abp.

| | blijvend arbeidsongeschiktverklaarden | | | toegekende vut- uitkeringen |
|------|---------------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| | totaal | waarvan 60≤65 jr. | waarvan 55≤60 jr. | |
| 1981 | 12.188 | 3.203 | 3.538 | 1.404 |
| 1982 | 12.158 | 2.972 | 3.575 | 5.708 |
| 1983 | 12.101 | 2.495 | 3.880 | 9.888 |
| 1984 | 11.268 | 1.661 | 3.696 | 10.107 |
| 1985 | 10.315 | 929 | 3.048 | 11.099 |
| 1986 | 9.586 | 510 | 2.388 | 11.066 |
| 1987 | 11.094 | 481 | 2.595 | 8.953 |
| 1988 | 11.427 | 203 | 2.390 ¹⁷ | . |

Het aantal arbeidsongeschiktverklaarden tussen de 60 en 65 jaar is met 3.000 tot bijna nihil teruggebracht, terwijl ook in de daaraan voorafgaande leeftijdsklasse van 5 jaar sinds 1983 een duidelijke teruggang (circa 1.500 arbeidsongeschiktverklaarden) te constateren valt. In 1987 neigt het totaal aantal arbeidsongeschikten weer naar het oude peil door een toenemend aantal arbeidsongeschikten op een jongere leeftijd (met langere uitkeringsduur). De genoemde afname van het aantal arbeidsongeschiktheidsverklaringen ten gevolge van de vut vormt derhalve een onderschatting, omdat de invaliditeitskansen in die zelfde periode zijn toegenomen. Daar staat tegenover dat een aantal van de arbeidsongeschiktverklaarden herplaatsbaar is verklaard en vervolgens is herplaatst.

De lasten-vermindering van de vut kan als volgt globaal worden benaderd:

- 3.000 minder invaliditeitspensioenen toegekend tussen de 60- en 65-jarige leeftijd, met een gemiddelde looptijd van 2,5 jaar;
- 1.500 minder invaliditeitspensioenen toegekend tussen de 55- en 60-jarige leeftijd, met een gemiddelde looptijd van 7,5 jaar.

Structureel worden jaarlijks zo'n $3.000 \times 2,5 + 1.500 \times 7,5 = 18.750$ arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bespaard. Dit aantal zou moeten worden vergeleken met het aantal vut-toekenningen vermenigvuldigd met de te verwachten uitkeringsduur. Een vergelijking met het aantal vut- en Dop-

¹⁷ Geraamd door op het totaal van de leeftijdsklasse 50-60 jaar (4.984) een zelfde verdeling per 5-jaars klasse toe te passen als die welke in 1987 bestond.

uitkeringen dat per ultimo 1988 bij het Abp in administratie was (49.800) leidt tot een zekere onderschatting. Hiermee rekening houdend kan het aantal bespaarde arbeidsongeschiktheidsuitkeringen worden geraamd op circa 35% van het aantal vut-uitkeringen¹⁸.

Bij een kostenvergelijking tussen vut en invaliditeitspensioen dient ook rekening te worden gehouden met de volledige pensioenopbouw tijdens arbeidsongeschiktheid. Wanneer de kosten hiervan gelijk worden gesteld aan de voor 1988 voorziene pensioenbijdrage, dan bedragen de kosten van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, bij gelijke uitkeringsgrondslag, ongeveer 95% van de kosten van een vut-uitkering. Een deel hiervan heeft betrekking op het bedrag dat terzake van deze invaliditeitspensioenen zou zijn geclaimd ingevolge de AAW. Het gemiddelde claimbedrag bedroeg in 1987 20.000 gld. Dit is circa 35% van de gemiddelde kosten van een vut-uitkering, die in 1987 53.600 gld. en in 1988 55.300 gld. bedroegen.

Afname van het ziekteverzuim.

Het ziekteverzuim van burgerlijke rijksambtenaren tussen de 60 en 65 jaar lag, voordat in 1979 de vut werd geïntroduceerd, bijna 3 maal zo hoog als het gemiddelde verzuim van degenen jonger dan 60 jaar. Het feit dat het ziekteverzuim van werknemers ouder dan 60 jaar sindsdien sterk is gedaald, terwijl het verzuim van de jongere werknemers tegelijkertijd is toegenomen, is kennelijk het gevolg van het feit dat het vooral relatief gezonde werknemers zijn die ervoor kiezen om niet met vut te gaan. Bij het ramen van het inverdieneffect van de vut kan derhalve het beste van verzuimcijfers van voor 1979 gebruik worden gemaakt.

Ziekteverzuim bij burgerlijk rijkspersoneel naar leeftijdsklasse.¹⁹

| jaar | tot 60 jaar | 60-65 jaar |
|------|-------------|------------|
| 1978 | 7,7% | 19,7% |
| 1982 | 6,8% | 16,1% |
| 1987 | 8,0% | 12,3% |

Verzuimcijfers voor het onderwijs waarbij de leeftijdsklasse 60-65 jaar afzonderlijk wordt weergegeven zijn slechts beschikbaar vanaf het

¹⁸ Een vergelijkbaar percentage kan worden ontleend aan : Martin Blomsma en Bert Vroom: Vervroegd uittreden uit betaalde arbeid; mogelijkheden en motieven in Zweden, de Verenigde Staten en Nederland, s'-Gravenhage 1988, blz. 62, tabel 11. Blijkens deze tabel ontvangt in Nederland in 1985 36,1% van de mannelijke bevolking tussen 60-65 jaar een vut-uitkering. Sinds de introductie van de vut nam het percentage dat een WAO/AWW-uitkering ontvangt met 13,1% af. Dit suggereert dat ca. 38% van de vut-uitkeringen in de plaats komt voor een WAO/AWW-uitkering.

¹⁹ Ontleend aan het overzicht ziekteverzuimgegevens 1977 t/m 1987 van de hoofdafdeling IVOP van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

cursusjaar 1982/1983. In dat jaar bedroeg het verzuimpercentage in de leeftijdsklasse tot 60 jaar 5,3% en in de leeftijdsklasse 60-65 jaar 16,8%. Hieruit blijkt een verschil in ziekteverzuim tussen de beide leeftijdsklassen dat vergelijkbaar is met het verschil dat bij het burgerlijk rijksperoneel wordt aangetroffen.

De vut brengt met zich mee dat mensen met een hoog ziekteverzuim worden vervangen door werknemers met een veel lager verzuim. Beneden de 60 jaar is men gemiddeld 92,3% van de tijd productief, vanaf 60 jaar geldt een gemiddelde van 80,3%. Het verschil in productieve arbeidstijd is $12\% / 92,3 = 13\%$ van de arbeidstijd van personeel jonger dan 60. Omdat de gemiddelde vut-kosten overeenkomen met de gemiddelde loonkosten, kan worden gezegd dat het hier bedoelde inverdieneffect 13% van de vut-uitkering bedraagt.

In dit verband moet er overigens op gewezen worden dat bij de overheid andere regels gelden met betrekking tot de inkomensvoorziening bij ziekte dan het Ziektewet-regiem dat van toepassing is op de werknemers die onder de werknemersverzekeringen vallen. Een ziektewet-uitkering duurt maximaal 1 jaar, waarna de betrokkene overgaat naar de WAO. Bij de overheid wordt het salaris bij ziekte gedurende 1,5 jaar doorbetaald. Daarna volgt veelal nog enige tijd een uitkering van 80% van het salaris alvorens de betrokkene wordt afgekeurd en een invaliditeitspensioen ontvangt. Gezien het grote aantal invaliditeitspensioenen dat voor invoering van de vut in de leeftijdsklasse 60-65 jaar werd toegekend, heeft een gedeelte van het hoge ziekteverzuim in die leeftijdsklasse waarschijnlijk betrekking op ziekteverzuim langer dan een jaar. Bij werknemers die onder de werknemersverzekeringen vallen zal daarom waarschijnlijk een geringer ziekteverzuim in deze leeftijdsklasse worden aangetroffen, mogelijk gecompenseerd door een hogere mate van arbeidsongeschiktheid.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat terzake van ziekteverzuim langer dan 9 maanden door het Abp ten gunste van de betrokken werkgever een bedrag bij het AAF wordt geclaimd. Van de gevolgen hiervan voor het inverdien-effect bij werkgever en AAF wordt hier geabstraheerd.

De afname van werkloosheidslasten door herverdeling van werk.

In de Meerjarenramingen Sociale Zekerheid 1981²⁰ worden de vrijvallende kosten in de sociale voorzieningen in verband met de vut berekend aan de

²⁰ Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400 hoofdstuk XV, bijlage VIII blz. 26.

hand van de gemiddelde kosten van een werkloosheidsuitkering en de veronderstelling dat 65% van de herverdeling van werk ten goede komt van werkzoekenden met een uitkering. Deze 65% kwam globaal overeen met een schatting van het aandeel van het aantal werkzoekenden met een uitkering in het totaal aantal werkzoekenden.

Met betrekking tot de kosten van een werkloosheidsuitkering is het onderstaande ontleend aan de Financiële nota sociale zekerheid 1988.

Aantal uitkeringen en totale uitgaven werkloosheidsregelingen in 1987 (wachtgeld overheidsperoneel 1986).

| | uitkeringen (x 1000) | uitgaven (mln. gld.) |
|-------------------|----------------------|----------------------|
| Wgf | 28 | 1.029 |
| AWF | 113 | 3.666 |
| Rww | 399 | 7.708 |
| WWV | 65 | 1.763 |
| IOAW/IOAZ | 21 | 515 |
| Overheidsperoneel | 32 | 850 |
| totaal | 658 | 15.531 |

Uit deze tabel volgt dat de gemiddelde werkloosheidsuitkering ongeveer 23.600 gld. kost. Wanneer voorzichtigheidshalve wordt aangenomen dat slechts de helft van het aantal werkzoekenden dat door de vut aan het werk komt een uitkering ontvangt, dan leidt dit tot een inverdieneffect van 21% van de gemiddelde vut-kosten.

Inverdieneffecten als gevolg van leeftijdsgebonden arbeidstijd.

Voordat voor het overheidsperoneel verkorting van de arbeidstijd (ATV) van 40 tot 38 uur per week plaatsvond, werd reeds aan werknemers van 60 jaar en ouder een ATV van een half uur per dag geboden (zie circulaire van 10-12-1971 en 18-3-1974). Deze specifieke ATV is naast de verkorting van de werkweek tot 38 uur blijven bestaan. Het gaat om $100 \times 2,5 / 38 = 6,6\%$ ATV.

Voorts bestaan er bij de overheid, naast de voor ieder geldende vakantiedagen, leeftijdsgebonden vakantiedagen. Op basis van deze regeling ontvangen werknemers van 60 jaar of ouder 6 vakantiedagen extra. Personeel dat jonger is dan 60 jaar ontvangt afhankelijk van leeftijd 0 tot 5 dagen extra. Aan de hand van het aantal werknemers per leeftijdsjaar dat voorkomt in het aktievenbestand van het Abp, kan worden vastgesteld dat personeelsleden jonger dan 60 jaar gemiddeld 1,6 dagen extra vakantie krijgen. 5% ATV correspondeert met 12 roostervrije dagen. De per saldo 4,4 extra vrije dagen van het personeel van 60 jaar en ouder correspondeert derhalve met 1,8% ATV.

In het totaal kent het personeel van 60 jaar en ouder 8,4% extra ATV.

Omdat het ziekteverzuim van dit personeel 13% hoger is dan van het personeel jonger dan 60 jaar, heeft deze ATV slechts betrekking op 87% van het aantal werkdagen. Het inverdieneffect bij vervanging van oud door jong bedraagt derhalve $0.87 \times 8,4\% = 7,3\%$ van de gemiddelde loonkosten ofwel een evengroot percentage van de gemiddelde vut-lasten.

Gemiddeld gewogen inverdieneffect van de vut.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van alle inverdieneffecten van de vut. Zoals eerder uiteengezet is, kan 35% van alle vut-uitkeringsdagen worden beschouwd als substitutie van uitkeringsdagen in verband met arbeidsongeschiktheid. Over de mate waarin substitutie van werkloosheidsuitkeringen door vut-uitkeringen plaatsvindt zijn geen gegevens voorhanden. Mede omdat dit effect in de tijd varieert, is deze vorm van substitutie in de tabel p.m. opgenomen. Derhalve geldt voor 65% van alle vut-uitkeringsdagen dat zij leiden tot herverdeling van werk en tot de inverdieneffecten die daarbij optreden. Het gewogen gemiddelde inverdieneffect komt daarmee op $73,1\% = 70 \text{ à } 75\%$.

Gemiddeld inverdieneffect van de vut, uitgedrukt in een percentage van de gemiddelde vut-kosten.

| | inverdien- effect | weging | gewogen effect | inverdieneffect slaat neer bij: | | |
|---------------------------|----------------------|--------|-------------------|---------------------------------|--------|--------------------|
| | | | | werkgever | Abp | sociale fondsen |
| Bij substitutie van: | | | | | | |
| invaliditeitspensioen | 60 % | 0,35 | 21,0 % | | 21,0 % | |
| AAW | 35 % | 0,35 | 12,3 % | | | 12,3 % |
| werkloosheids-uitkering | 85,% | p.m. | p.m. | p.m. | | p.m. |
| Bij herverdeling v. werk: | | | | | | |
| incidenteel | 20 % | 0,65 | 13,0 % | 13,0 % | | |
| ziekteverzuim | 13 % | 0,65 | 8,5 % | 8,5 % | | |
| leeftijdsgebonden ATV | 7,3 % | 0,65 | 4,8 % | 4,8 % | | |
| afname werkloosheid | 21 % | 0,65 | 13,7 % | p.m. | | p.m. |
| <hr/> | | | | | | |
| totaal | | | 73,1 % | 26,2 % | 21,0 % | 12,3 % |
| | | | | + p.m. | | + p.m. |