

Politieke economie van de VUT

Casper van Ewijk en Mirjam Slokker¹

Dit artikel gaat in op de politieke economie van de invoering van de VUT. Met behulp van generatierekeningen bepalen we per leeftijdscohort het saldo van de contante waarde van de kosten (o.m. betaalde premies) en de baten (o.m. ontvangen uitkeringen en verbeterde baan-kansen) van de VUT. Hiermee gaan we na welke cohorten van werknemers anno 1980 profijt hadden van invoering van de VUT en welke niet. Volgens de theorie vertoont het netto profijt naar leeftijd een U-curve, d.w.z. een positief netto profijt voor de jongste en oudste generaties en een negatief profijt voor de middengeneraties die per saldo voor de regeling betalen. Uit onze analyse blijkt echter dat invoering van de VUT rond 1980 niet verklaard kan worden op basis van een politieke meerderheid van werknemers die belang hadden bij de regeling.

1 Inleiding

Eén van de belangrijkste veranderingen in het Nederlandse pensioenstelsel van de afgelopen jaren is de vervanging van de VUT door actuarieel faire regelingen voor prepensioen. Hiermee is een eind gekomen aan de subsidie op vervroegde uittreding welke de arbeidsdeelname van oudere werknemers gedurende meer dan twintig jaar heeft verstoord. De regelingen voor vervroegde uittreding (VUT) werden in Nederland aan het einde van de ja-

¹ Dit artikel dragen wij op aan de nagedachtenis van Martijn van de Ven, die dit onderzoek mede heeft begeleid. Het artikel is geschreven onder persoonlijke verantwoordelijkheid van de auteurs.

ren '70 geïntroduceerd. Zij waren aanvankelijk als tijdelijk bedoeld. Vanwege de grote jeugdwerkloosheid werd de VUT als een middel gezien om oudere generaties werknemers eerder uit te laten treden en daarmee plaats te maken voor jonge werknemers. Gesproken werd van het 'jong voor oud'-principe. Dit principe had echter wel een prijs: de VUT was een kostbare regeling waarvan de kosten door alle werknemers moesten worden opgebracht.

Er is veel geschreven over de effecten van de VUT op participatie van oudere werknemers (Soede en Bijkerk 2003; Euwals et al. 2004). In deze bijdrage belichten wij de VUT vanuit een ander perspectief. Wij stellen de vraag of introductie van de VUT rond 1980 kan worden verklaard op basis van politiek-economische gronden. Volgens Conde-Ruiz en Galasso (2003) was de brede invoering van regelingen voor vervroegde uittrekking in Europa tussen 1970 en 1980 het gevolg van een belangencoalitie van de oudere werknemers en – laagopgeleide – jonge werknemers. Toegepast op de bijzondere omstandigheid van grote jeugdwerkloosheid rond 1980 zou de introductie van de VUT in Nederland verklaard kunnen worden door een coalitie van oudere werknemers die via de VUT kunnen afvloeien en jonge werknemers die de vrijgekomen banen kunnen innemen.

In dit artikel werken wij deze stelling uit door na te gaan welke cohorten van werknemers anno 1980 profijt hadden van invoering van de VUT en welke niet. Met behulp van generatierekeningen (Auerbach et al. 1991; Ter Rele 2005) bepalen we per leeftijdscohort het saldo van de contante waarde van de kosten (o.m. betaalde premies) en de baten (o.m. ontvangen uitkeringen en verbeterde baankansen) van de VUT. Dit saldo is het netto profijt, gerekend over de gehele levenscyclus. Een positief netto profijt betekent dat de betreffende generatie profiteert van de invoering van een VUT-regeling. Door het aantal personen met positief netto profijt te vergelijken met het aantal personen met negatief netto profijt kunnen we vaststellen of er een politieke meerderheid is voor de invoering van een VUT-regeling. Volgens de theorie vertoont het netto profijt naar leeftijd een U-curve, d.w.z. een positief netto profijt voor de jongste en oudste generaties en een negatief profijt voor de middengeneraties die per saldo voor de regeling betalen.

De analyse is geënt op de politiek-economische analyses van prepensioenregelingen door Conde-Ruiz en Galasso (2003), Conde-Ruiz et al. (2005), Casamatta, Cremer en Pestieau (2005), maar wijkt daar ook op een aantal essentiële punten van af. In ieder van deze studies staat het belangenconflict tussen generaties centraal. Net als in onze analyse schetsen zij mogelijke coalities tussen ouderen en jongere werknemers. Conde-Ruiz et al. en Casamatta et al. richten zich op de verklaring van de hoogte van de (pensioen)uitkering. Conde-Ruiz en Galasso bestuderen – net als wij – de

invoering van de regelingen als zodanig. De laatste auteurs hanteren daarbij overigens een ruimere interpretatie van vervroegde uittrekking, namelijk één waarbij alle uittrekkingsroutes voor ouderen worden meegenomen, dus inclusief de AOW. In hun analyse gaat het om de coalitie tussen overtollige oudere werknemers die buiten de boot dreigen te vallen en laagopgeleide jongere werknemers, die per saldo van de nieuwe regeling verwachten te profiteren. De auteurs werken dat uit op basis van een theoretisch model met twee generaties ('jong' en 'oud') en binnen iedere generatie een continue verdeling tussen hogere en lagere inkomens. De invoering van nieuwe pensioenregelingen kan dan worden verklaard door een schok in de economie waarbij veel oudere werknemers overtollig worden, bijvoorbeeld door een versnelling in de technologische ontwikkeling, die de coalitie tussen jong en oud aan een meerderheid helpt.

Kenmerkend voor ieder van deze modellen is dat zij uitgaan van een Beveridgeaanse pensioenregeling, dat wil zeggen een systeem met een vaste, niet-inkomensafhankelijke uitkering. Een dergelijk systeem is sterk herverdelend tussen hoge en lage inkomens; immers de uitkering is vast en de premies worden geheven naar rato van het inkomen. Om die reden speelt in deze modellen de coalitie tussen ouderen en laagopgeleide jongeren een centrale rol. Laagopgeleide jongeren hebben – anders dan hoogopgeleiden – baat bij de (vroeg)pensioenregeling omdat zij weinig premie betalen in verhouding tot de uitkering die zij in de toekomst ontvangen.

De Nederlandse VUT is echter anders vormgegeven. Zowel de premie als de uitkering is gerelateerd aan het inkomen ('Bismarckiaans stelsel'), waardoor herverdeling tussen rijk en arm veel minder van belang is dan de verdeling tussen oudere en jongere generaties. Daarom zien wij, in tegenstelling tot de genoemde auteurs, af van de intragenerationele aspecten en beperken wij ons tot de intergenerationele aspecten.

Een laatste verschil betreft het politiek evenwicht. VUT-regelingen worden in Nederland op decentraal niveau vastgesteld door vakbeweging en werkgeversorganisaties. Daarom is voor de politieke voorkeuren vooral het ledenbestand van de vakbeweging van belang. Dit ledenbestand kan in leeftijdssamenstelling afwijken van de Nederlandse kiezers. Impliciet toetsen wij met deze analyse of de vakbeweging handelt in het belang van de meerderheid van haar leden.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Na een schets van de achtergronden van de invoering van de VUT aan het eind van de jaren '70 introduceren wij het model van generatierekeningen op basis waarvan wij het netto profijt per cohort van werknemers bepalen. Van essentieel belang voor de politieke uitkomst is het mogelijke belang dat jongere werknemers bij de VUT-regeling hebben. Omdat de regeling aanvankelijk als tijdelijk bedoeld was, kunnen jongere werknemers zelf niet rekenen op een VUT -

regeling in de toekomst. Het belang bij de regeling bestaat dan uitsluitend uit de verbeterde baankans. Ook in 1980 was echter al omstreden in hoeverre de VUT tot meer banen voor jongeren zou leiden. In onze analyse zetten wij meer optimistische en pessimistische scenario's naast elkaar. Hoewel in specifieke gevallen inderdaad een belangencoalitie tussen jong en oud wordt gevonden, blijkt echter in geen van de scenario's een meerderheid te bestaan voor invoering van de VUT.

2 Invoering van de VUT

Het eerste plan voor vervroegde uittreding, met de oorspronkelijke naam 'Jong voor oud', werd in 1975 door NKV bestuurslid Toon Riemen aangedragen. De arbeidssituatie op dat moment werd gekarakteriseerd door een hoge werkloosheid onder jongeren als gevolg van de economische recessie en ondernemingen die hun personeelsbestand wilden inkrimpen. Ervan uitgaande dat voor iedere oudere die stopte met werken een jongere in de plaats zou komen, werden de VUT-regelingen gezien als een middel om jeugdwerkloosheid te bestrijden.

Voor de invoering van de VUT-regelingen werd op verzoek van minister Boersma van Sociale Zaken een onderzoekscommissie aangesteld om het voorgestelde plan voor vervroegde uittreding te onderzoeken. Deze commissie, onder leiding van Jonkheer G.O.J. van Tets, bestuurder van het Pensioenfonds van Unilever, bracht een negatief advies uit ten aanzien van de invoering van de VUT regelingen. Hoewel de commissie het idee achter de regeling aantrekkelijk vond, kwam zij tot de conclusie dat het oplossen van de jeugdwerkloosheid door middel van de invoering van de VUT-regelingen een illusie was. Onder politieke druk om toch iets te doen aan de hoge (jeugd)werkloosheid werden de regelingen in de periode daarna alsnog ingevoerd.

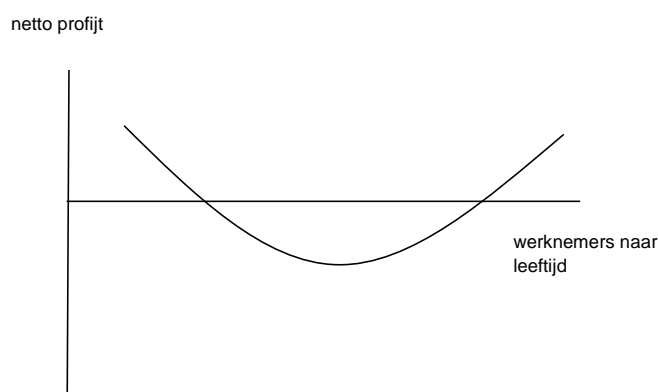
In eerste instantie waren de VUT-regelingen bedoeld voor 'slijtende beroepen', zoals in de bouwsector. De regelingen werden in 1976 als experiment in deze sector ingevoerd en tevens in het onderwijs. Zij zouden gelden voor één CAO-periode en boden 63- en 64-jarigen de mogelijkheid een tot twee jaar eerder uit te treden. Na uitbreiding van het experiment naar andere sectoren in 1977, kwamen in tal van CAO's VUT-regelingen tot stand en werden zij steeds genereuzer. Ook werd in toenemende mate gebruik gemaakt van de regelingen. Gezien de aanhoudende stijging van de kosten voor de VUT die hieruit volgde, groeide in de loop van de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw het besef dat de regelingen voor vervroegde uittreding anders dienden te worden vormgegeven. Daarom werd afge-

sproken dat de omslaggefinancierde VUT-regelingen plaats zouden maken voor kapitaalgedekte prepensioenregelingen, zodat toekomstige generaties voor het eigen vervroegd pensioen sparen (Putman et al. 1999). Deze hervorming van de VUT regeling werd geleidelijk ingevoerd sinds het einde van de jaren '90.

3 Wie had belang bij de VUT?

Vanuit politiek-economisch gezichtspunt kan de introductie van de VUT-regelingen in Nederland worden toegeschreven aan de grote jeugdwerkloosheid in de jaren '70 en de snelle technologische veranderingen waardoor oudere werknemers overbodig werden. In die omstandigheden ontstond er een meerderheid voor invoering van VUT regelingen op basis van een coalitie tussen oudere en jonge werknemers. Dit kan worden weergegeven door een omgekeerde U-curve die het netto profijt beschrijft van werknemers van verschillende leeftijden.

Figuur 1 U-curve van netto profijt van VUT naar leeftijd

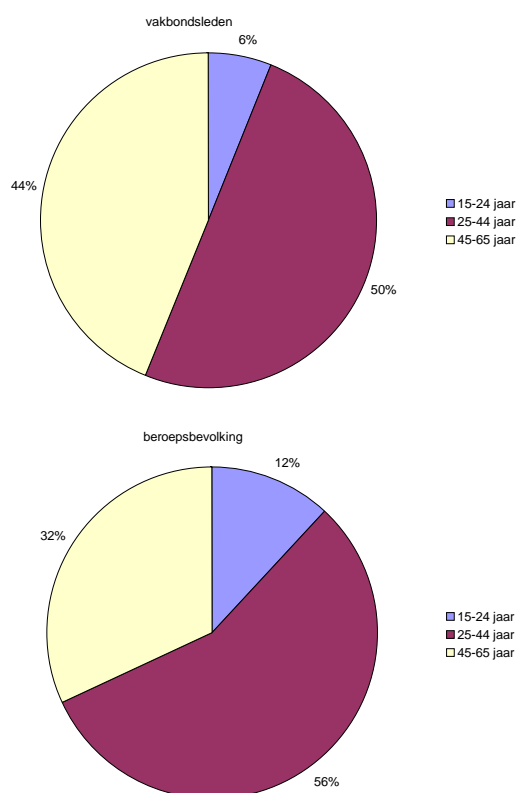


We kunnen het verloop van de curve toelichten aan de hand van de belangen van werknemers ingedeeld in drie leeftijdsgroepen: jongeren, middelbaren en ouderen.

- i Jongere werknemers
Aangezien de VUT-regelingen via een omslagstelsel gefinancierd werden, betekende de invoering van de VUT voor de werkende generatie, waaronder de jongeren, dat zij verplicht werden premie te betalen. Tegenover deze premieafdracht stond voor jongeren een tweetal voordelen, namelijk een verwachte stijging van de baankans en de kans om zelf op termijn vervroegd uit te treden indien de regelingen gehandhaafd zouden worden.
- ii Middelbare werknemers
Voor de middelbaren speelden dezelfde belangen een rol als voor de jongeren. Een verschil was wel dat de werkloosheid onder jongeren een stuk hoger was dan onder middelbaren. Desalniettemin werd de stijging van de baan zekerheid voor middelbaren als gevolg van de uit-treding van ouderen als voordeel beschouwd.
- iii Oudere werknemers
Voor de ouderen boden de VUT-regelingen de mogelijkheid eerder te stoppen met werken. Aangezien zij zonder tegenprestatie recht hadden op een uitkering bij vervroegde uittreding, werd gesproken van ‘an offer you can’t refuse’.

Door vervolgens het netto profijt te koppelen aan de omvang van de betreffende leeftijdscohorten van werknemers kan worden bepaald of er een meerderheid bestond voor invoering van de VUT. Omdat regelingen voor pensioenen en vervroegde uittreding tot het domein van de sociale partners behoort, nemen wij het ledenbestand van de vakbeweging als uitgangspunt. Figuur 2 geeft de leeftijdsamenstelling van vakbondsleden en die van de totale beroepsbevolking in 1992. Daaruit blijkt dat oudere werknemers (45-65 jaar) onder vakbondsleden met 44% sterker vertegenwoordigd zijn dan in de totale beroepsbevolking, waar het aandeel 32% bedraagt. Het aandeel van jongere werknemers (15-24 jaar) bedraagt met 6% de helft van het vergelijkbare aandeel in de beroepsbevolking.

Figuur 2 Leeftijdssamenstelling van vakbondsleden en beroepsbevolking in 1992



De leeftijdsopbouw van de vakbond is betrekkelijk constant door de jaren heen. Omdat exacte gegevens over de leeftijdsamenstelling in de jaren '70 niet beschikbaar zijn, nemen wij de organisatiegraad van het jaar 1992 als uitgangspunt voor de opbouw in 1976 en 1980.

4 Uitgangspunten van generatierekeningen

Op basis van bovenstaande belangen analyseren we de politieke haalbaarheid van de invoering van de VUT-regelingen. De gebruikte methode is gebaseerd op de generatierekeningen ontwikkeld door Auerbach et al. (1991) en voor Nederland toegepast door bijvoorbeeld Ter Rele (2005) en Van Ewijk et al. (2006). Per generatie wordt het saldo van de contante waarde van de kosten (o.m. betaalde premies) en de baten (o.m. ontvangen uitkeringen) bepaald bij de invoering van een VUT-regeling. Dit saldo is

het netto profijt. Een positief netto profijt betekent dat de betreffende generatie profiteert van de invoering van een VUT-regeling. Wij beperken ons in deze analyse tot de directe effecten van de VUT. De welvaartskosten via de verstoring van VUT-premie op het arbeidsaanbod blijven buiten beschouwing.

De netto profijtberekeningen van de VUT zijn gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Wij gaan ervan uit dat werknemers zich laten leiden door hun direct belang gemeten over de resterende levenscyclus. Het netto profijt wordt bepaald door de contante waarde van de ontvangen VUT uitkeringen minus de betaalde premies. Wij gaan ervan uit dat alle werknemers daadwerkelijk uitreden op het moment dat zij voor de VUT in aanmerking komen en dat zij volledige VUT rechten hebben opgebouwd. Tot het netto profijt behoort ook het inkomen dat jongeren dankzij de grotere baankans verwerven ten opzichte van het inkomen dat zij als (WW-)uitkering zouden ontvangen.

Tenslotte houden wij ook rekening met de waarde van de vrije tijd die wordt verkregen (ouderen) dan wel ingeleverd (jongeren). De marginale waardering voor vrije tijd is in evenwicht gelijk aan het netto loon. De gemiddelde waarde van vrije tijd is lager en stellen wij op 15% van het netto loon voor jongeren oplopend tot 30% van het netto loon voor oudere werknemers. Hoewel exacte cijfers ontbreken, lijkt dit een redelijke indicatie. Een veel lagere waarde ligt niet voor de hand omdat anders geen gebruik zou worden gemaakt van de VUT, die immers een uitkering van zo'n 80 procent van het loon biedt. Anderzijds is ook een veel hogere waarde niet waarschijnlijk omdat dan de participatie van jongeren veel lager zou zijn, vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Wel is aannemelijk dat de waardering voor vrije tijd – ofwel het disnut van arbeid – toeneemt met de leeftijd, zeker voor slijtende beroepen. Door de waardering van vrije tijd in de analyse boven de leeftijd van 50 te laten toenemen, brengen wij tot uitdrukking dat arbeid boven een bepaalde leeftijd zwaarder gaat vallen.

Hoeveel jongeren en middengeneraties er in inkomen op vooruit gaan bij het vinden van werk hangt af van het verschil tussen het loon en de uitkering die bij werkloosheid zou worden ontvangen. Bij het bepalen van deze variabele is zowel rekening gehouden met werkloosheidsuitkeringen, welke over het algemeen tot 70% van het laatstverdiende loon bedragen, als bijstandsuitkeringen, welke over het algemeen lager uitvallen, namelijk maximaal 70% van het netto minimumloon. We gaan uit van een bijstandsuitkering van gemiddeld 50% van het laatstverdiende loon. Aangezien de omvang van het arbeidsverleden de duur van de loongerelateerde uitkering bepaalt, bestaat er een scheve leeftijdsverdeling bij de hoogte van uitkeringen. Aangegeven wordt dat 79% van de werklozen van 55 jaar en

ouder een loongerelateerde uitkering ontvangt, terwijl dit voor werklozen in de leeftijdscategorie van 25 t/m 34 jaar maar 49% is. Op basis van de gegeven percentages kunnen de werkloosheidsuitkeringen per leeftijdscategorie worden benaderd, zie tabel 1.

Tabel 1 Werkloosheidsuitkering per cohort in procenten van het voormalig inkomen

Leeftijdscategorie	Aandeel WW-uitkering (70%)	Aandeel bijstandsuitkering (50%)	Werkloosheidsuitkering (% loon)
15-24	20 ^a	80 ^a	54.0
25-34	49	51	59.8
35-44	66	34	63.2
45-54	76	24	65.2
55+	79	21	65.8

Bron: Putman et al. 1999.

^a Schatting.

Strikt genomen zou men ook rekening moeten houden met het feit dat een deel van de oudere werknemers bij afwezigheid van een VUT gebruik zou hebben gemaakt van andere regelingen (WAO, WW). Wij zien in praktijk dat naast de VUT veel oudere werknemers ook in WAO en WW regelingen zitten. Het ontbreekt aan gegevens om deze effecten betrouwbaar mee te nemen in de analyse.² Voor het politieke evenwicht is dit minder van belang, omdat mag worden verondersteld dat oudere werknemers in de 'VUT leeftijd' allen voorstander zijn van invoering van de VUT, ongeacht of zij ook kans maken op alternatieve regelingen. Alleen voor jongere werknemers zou het lagere te verwachten profijt van de VUT de politieke voorkeur kunnen beïnvloeden. Echter tegenover de lagere verwachte VUT uitkering staan navenant lagere kosten van de VUT, zodat het effect per saldo klein zal zijn.

5 Werkgelegenheidseffecten

Cruciaal voor jongere generaties is of VUT-regelingen een positief effect op hun baankans hebben. Het 'jong voor oud'-principe was gebaseerd op

² Enige informatie is te vinden in Kerkhofs et al.(1999) die inderdaad een significant effect van de VUT op de uitstroom naar andere regelingen zoals WAO en WW vinden. Het te verwachten profijt van de VUT is daardoor voor jongere waarnemers lager dan de totale VUT-uitkering. Voor onze analyse is echter meer informatie nodig omdat ook de absolute aantallen van werknemers in andere regelingen van belang zijn.

de gedachte dat de arbeidsplaatsen van de uittreedende ouderen door jongeren zouden worden ingevuld. Deze aanname wordt in de literatuur ook wel ‘lump of labour fallacy’ genoemd. Het uitgangspunt is dat het aantal arbeidsplaatsen gegeven is en dat de arbeidsvraag bij een verandering in het arbeidsaanbod onveranderd blijft (Den Butter et al. 2000). Ook ten tijde van de introductie van de VUT was het werkgelegenheidseffect al omstrede. Het rapport van de Commissie van Tets, dat op 1 juli 1975 was op dit punt al kritisch:

(...) heeft de Commissie ernstige twijfel of een maatregel als hier bedoeld in het algemeen wel voldoende resultaat kan creëren in periode van een zwakke conjunctuur, met structurele problemen in sommige bedrijfstakken.

(...) Daarvan uitgaande concludeert de Commissie dat een dergelijke maatregel ook wegens de dan resulterende relatief hoge kosten en het ontbreken van gerichte controlemogelijkheden niet door haar kan worden aanbevolen.

Hoewel de Commissie niet uitsluit dat in bijzondere, individuele gevallen wel sprake zou kunnen zijn van een direct verband tussen de uitreding van ouderen en de intreding van jonge werklozen, komt zij tot de conclusie dat een algemene uitredingsregeling meer uitreders dan intreders zal opleveren (Huizinga 1977).

De grote onzekerheid over de te verwachte werkgelegenheidseffecten wordt in onze analyse in beeld gebracht door drie scenario's te onderscheiden: één zonder werkgelegenheidseffect, één waarbij de werkgelegenheidswinst is geconcentreerd bij de jongste werknemers, en één waarbij het werkgelegenheidseffect over alle cohorten gespreid is.

6 Netto profijt van de VUT: twee scenario's.

Ook in andere opzichten waren de te verwachten effecten van de VUT onzeker. Een grote onzekerheid betrof de duur van de regeling; wordt de VUT voor een aantal jaar ingevoerd om het tijdelijke probleem van de jeugdwerkloosheid op te heffen, of is het een permanente regeling waar de jongeren van nu ook in de toekomst van zullen profiteren. Om deze onzekerheid in beeld te brengen onderscheiden wij een tijdelijk scenario, waarbij de VUT voor een periode van 2 jaar wordt ingevoerd, en een permanent scenario waarbij de VUT voor altijd zal gelden. Ook de verwachtingen over de toekomstige economische ontwikkeling waren onzeker. Hier ne-

men wij aan dat de verwachtingen bij de invoering van de regeling min of meer overeenkomen met de feitelijke gerealiseerde ontwikkeling, conform het idee van rationele verwachtingen.³ De kerngegevens met betrekking tot economische groei en rente zijn samengevat in tabel 2 voor het tijdelijke en het permanente scenario. De waarden komen overeen met de realisaties op korte en lange termijn (in de periode 1970-2006, zie CPB 2005).

Het scenario met tijdelijke VUT neemt 1976 als startjaar. Dit jaar is gekozen omdat in dit jaar de eerste kortdurende experimenten met de VUT-regelingen van start gingen. Het startjaar voor de permanente regeling is 1980, omdat de VUT-regelingen sinds dat jaar over een breed front zijn ingevoerd.

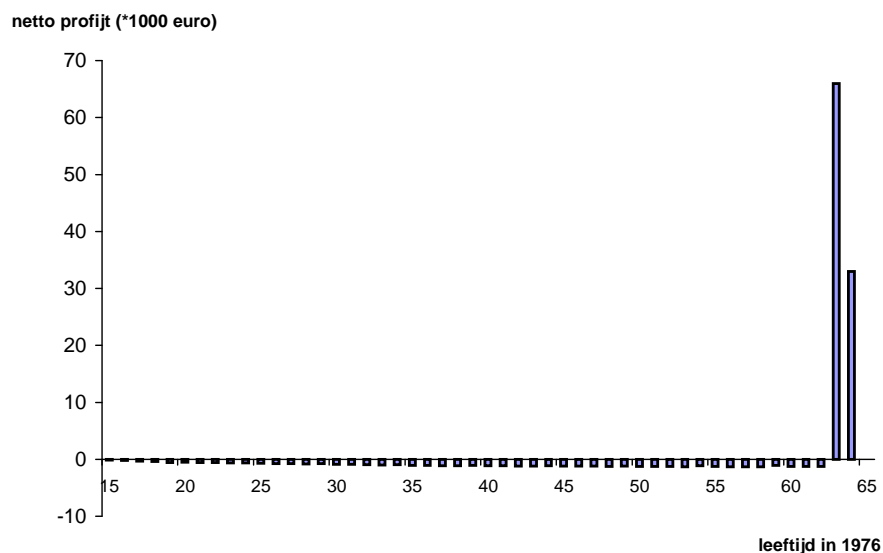
Tabel 2 Kerngegevens netto profijt berekeningen

	Tijdelijk scenario	Permanent scenario
	%	
Productiviteitsgroei	4	2,25
Reële rente	2,5	3,6

Het jaarloon per leeftijdscohort in 1980 is gebaseerd op het loonprofiel van 2006. Deze is teruggerekend naar het jaar 1980 door de profielen te corrigeren voor de productiviteitsgroei in tussenliggende periode.

VUT als tijdelijke regeling. In het tijdelijke scenario wordt de VUT-regeling voor twee jaar ingevoerd en treedt één generatie van 63- en 64-jarigen uit. Dit betekent dat de VUT-kans voor 63- en 64-jarigen gelijk is aan 1 en voor iedereen jonger dan 63 gelijk aan 0. Het netto profijt van de introductie van de VUT-regelingen is met een drietal werkgelegenheidsvarianten berekend. De eerste, meest pessimistische, variant is die waarin de tijdelijke regelingen geen enkel positief werkgelegenheidseffect voor jongere generaties genereert. Dit wil zeggen dat de banen van de 63- en 64-jarigen die uittreden niet door individuen uit andere leeftijdscohorten worden vervuld.

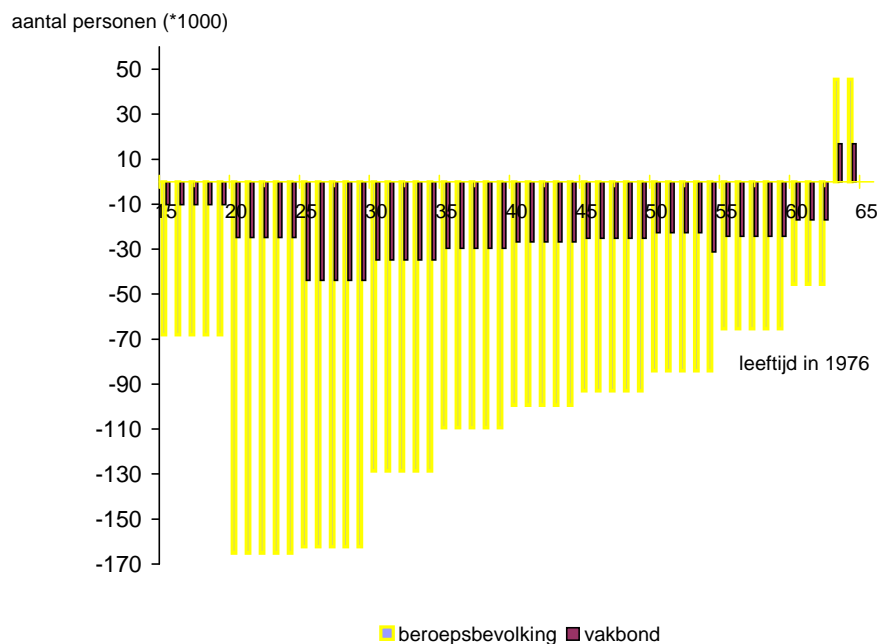
³ Voor een uitgebreide gevoeligheidsanalyse, zie M. Slokker, De representativiteit van vakbonden bij de introductie van de VUT-regelingen, scriptie, UvA, 2006.

Figuur 3 Netto profijt naar leeftijd zonder positief werkgelegenheidseffect, tijdelijke regeling

In deze variant blijft de baankans voor alle individuen tot 63 jaar gelijk. Het effect van de geldstromen van de VUT-regeling is bij dit tijdelijke scenario negatief voor alle individuen tot 63 jaar en positief voor de 63- en 64-jarigen (zie figuur 3). Per saldo ontvangen de uitredende werknemers een uitkering die door overigen wordt opgebracht. Jong betaalt zagezegd voor oud. Naast de uitkering profiteren de uitredende generaties ook van de waarde van de toename van vrije tijd.

Op basis van het berekende netto profijt kan de politieke steun voor de introductie van het genoemde VUT-scenario worden bepaald. Figuur 4 geeft het aantal individuen met een negatief dan wel positief netto profijt gerangschikt naar leeftijd voor zowel de gehele beroepsbevolking als voor de vakbondsleden in 1976. De oppervlakte boven de x-as geeft het aantal individuen weer met positief netto profijt, ofwel het aantal voorstemmers. De oppervlakte onder de x-as geeft het aantal tegenstemmers weer.

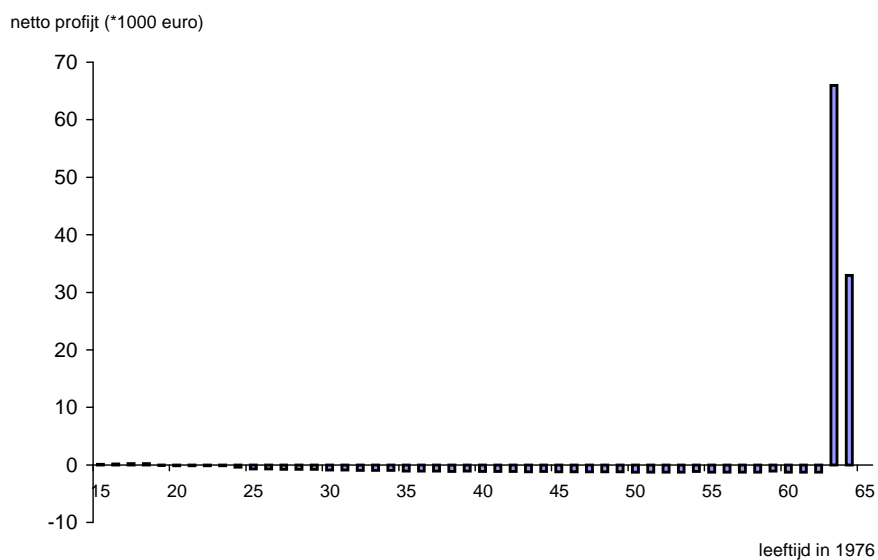
Figuur 4 Politieke uitkomst VUT zonder positief werkgelegenheidseffect, tijdelijke regeling



Uit de figuur is op te maken dat het aantal tegenstemmers vele malen groter is dan het aantal voorstemmers en dat zowel bij de beroepsbevolking als bij de vakbondsleden een politiek draagvlak ontbreekt.

De tweede variant gaat uit van een extreme versie van het ‘jong voor oud’-principe. Dit wil zeggen dat de vrijgekomen banen in eerste instantie onder de jongste cohorten worden verdeeld. Indien banen over blijven, dan gaan deze naar het volgende leeftijdscohort, totdat alle banen verdeeld zijn. Door hun grotere baankans hebben ook de jongste generaties profijt van invoering van de VUT, hoewel het klein is vergeleken met het profijt door de uittredende generaties. De figuur voor het netto profijt (figuur 5) vertoont nu het U-vormige verband dat de theorie voorspelt. De jongste cohorten (tot 18 jaar) en de oudste cohorten (63-64 jaar) werknemers hebben profijt, terwijl alle tussengelegen cohorten erop achteruitgaan.

Figuur 5 Netto profijt met extreem werkgelegenheidseffect voor jongeren, tijdelijke regeling



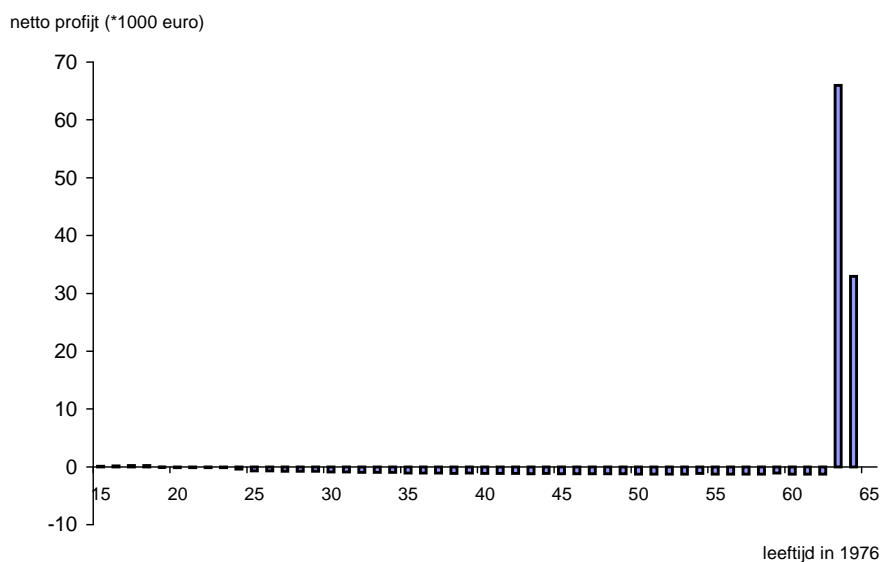
Figuur 6 Politieke uitkomst VUT met extreem werkgelegenheidseffect voor jongeren, tijdelijke regeling



De consequenties voor het politieke evenwicht worden weergegeven door figuur 6. Hieruit blijkt dat de ‘middengroep’ van de beroepsbevolking die negatief netto profijt ondervindt van de introductie van de VUT groter is dan de jongeren en ouderen met positief netto profijt samen. Dit betekent dat bij de beroepsbevolking in 1976 onvoldoende draagvlak bestond voor de introductie van de VUT-regeling. Zoals uit de figuur blijkt, is de groep met een negatief netto profijt aanzienlijk groter dan de groep met positief netto profijt, zodat er een solide meerderheid bestaat tégen invoering van de VUT. Uit gevoeligheidsanalyse blijkt dat deze uitkomst zeer robuust is (zie voetnoot 3). Ook onder vakbondsleden overtreft het aantal tegenstemmers het aantal voorstemmers. De opbouw van de vakbond wijkt dus niet dusdanig af van die van die van de beroepsbevolking dat zich totaal verschillende politieke uitkomsten voordoen. Dit betekent dat voor dit tijdelijke VUT-scenario met een extreem ‘jong voor oud’-werkgelegenheidseffect geen meerderheidssteun was bij de beroepsbevolking noch bij de vakbondsleden.

In de laatste variant nemen wij aan dat het werkgelegenheidseffect gespreid is over alle cohorten. Dat wil zeggen dat de door uittreding vrijgekomen banen over alle cohorten worden verdeeld naar rato van het aandeel van de werkloosheid van het cohort in de totale werkloosheid. Hierdoor ontstaat er een effect op de baankans van alle cohorten.

Figuur 7 Netto profijt met gespreid werkgelegenheidseffect, tijdelijke regeling



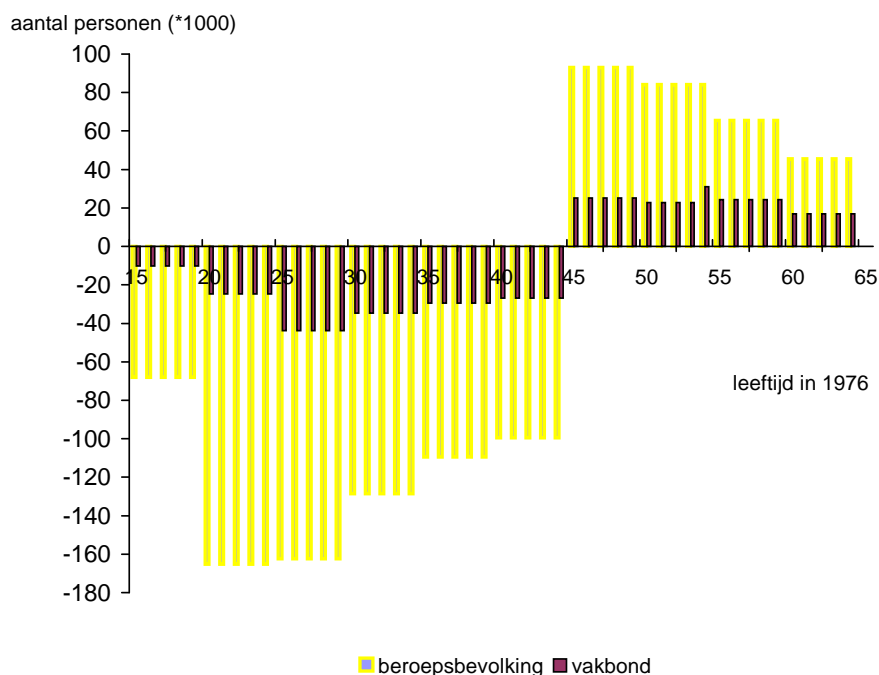
Het totale netto profijt is in dit scenario negatief voor alle leeftijden tot 63 jaar. Het effect van de grotere baankans weegt niet op tegen de hogere premie en het verlies van vrije tijd. Het netto profijt is alleen positief voor de leeftijdscohorten die vervroegd uittreden, de 63- en 64-jarigen. De gevolgen voor het politieke evenwicht zijn gelijk aan de eerste variant waarbij geen verbetering in de kansen op werk optrad (zie figuur 3). Ook in deze variant is er dus geen meerderheid te vinden voor invoering van de VUT.

VUT als permanente regeling. In het tweede scenario wordt de VUT voor onbepaalde tijd ingevoerd. Alle cohorten, ook de jongeren, rekenen erop dat zij in de toekomst profiteren van de eerdere uittreding. Als startjaar voor deze regeling kiezen wij 1980 omdat de VUT-regelingen sinds dat jaar in steeds meer sectoren werden ingevoerd. Ook werd de VUT-leeftijd in deze periode verlaagd, waardoor men in sommige sectoren al op 60-jarige leeftijd kon uittreden. Om deze reden zal in dit scenario worden aangenomen dat alle individuen met een baan op 60-jarige het recht hebben om vervroegd uit te treden en dus maximaal 5 jaar een VUT-uitkering kunnen ontvangen.

In dit scenario profiteren meer oudere generaties van de vervroegde uittreding. Omdat de regeling permanent is kunnen ook werknemers die nog een aantal jaar voor hun pensioen zitten per saldo profijt hebben van invoering van de VUT. De keerzijde daarvan is dat de kosten voor de overige werknemers navenant groter zijn. Hoewel alle cohorten nu ook kunnen rekenen op een VUT-uitkering in de toekomst, weegt dit voor de jongere en middengeneraties niet op tegen de hogere premie. Dit ligt voor de hand, omdat de invoering van deze regeling financieel gezien per saldo een overdracht van jonge aan oude generaties is. Dit negatieve effect blijkt in deze berekeningen groter dan het positieve effect van een grotere baankans, ook voor de jongste generaties. Dat geldt ook in de extreme variant waarbij alle banen aan de jongste generaties toevallen. De politieke uitkomst bij een extreem werkloosheidseffect wordt in figuur 8 weergegeven.

Het aantal tegenstemmers overtreft het aantal voorstemmers bij zowel de gehele beroepsbevolking als bij de vakbonden. Evenals bij het tijdelijke scenario, is bij het permanente scenario in alle gevallen een meerderheid op basis van het netto profijt tegen de introductie van de VUT. De oudere leeftijdscohorten die bij het permanente scenario de groep winnaars vormen van de introductie van de VUT-regelingen, zijn zowel bij de beroepsbevolking als binnen de vakbond een minderheid. Zoals ook bleek bij het tijdelijke scenario, wijkt de opbouw van de vakbond niet zodanig af van die van de beroepsbevolking dat totaal verschillende politieke uitkomsten ontstaan.

Figuur 8 Politieke uitkomst VUT met extreem werkgelegenheidseffect voor jongeren



7 Conclusie

Uit deze analyse blijkt dat invoering van de VUT rond 1980 niet verklaard kan worden op basis van een politieke meerderheid van werknemers die belang hadden bij de regeling. In alle scenario's gaat de meerderheid van de werknemers door de VUT er per saldo op achteruit. Ook het door de theorie gesuggereerde U-vormige verband tussen netto profijt en leeftijd vinden wij slechts in zeer uitzonderlijke gevallen, namelijk bij een tijdelijke regeling en een groot en geconcentreerd gunstig werkgelegenheidseffect voor de jongere generaties. In de meeste scenario's is de VUT eenvoudig een overheveling van inkomen van jongeren naar de (beperkte) groep van ouderen, die binnen afzienbare termijn profiteren van de VUT.

Bij deze conclusies dient een aantal kanttekeningen te worden geplaatst. Ten eerste wordt in de beschreven analyse aangenomen dat de vakbondsliden en de beroepsbevolking de individuele belangen bij de VUT-regelingen afwogen zoals dat hier in de netto profijtberekeningen is gedaan

en hun politieke voorkeur op basis van dit netto profijt hebben bepaald. In de praktijk kunnen ook andere, bijvoorbeeld altruïstische overwegingen een rol gespeeld hebben. Ook is het mogelijk dat werkloosheid zwaarder weegt dan alleen het inkomensverlies dat er mee gepaard gaat. In dat geval zou aan de vergroting van de baankans voor jongeren een zwaarder gewicht moeten worden toegekend.

Een andere kanttekening is dat in deze analyse slechts gekeken is naar de introductie van de VUT-regelingen, zonder daarbij eventuele andere regelingen die indertijd een rol speelden in beschouwing te nemen. Het is mogelijk dat de VUT onderdeel uitmaakte van een pakket aan maatregelen waarvan het samengestelde effect wel aan de meerderheid van de beroepsbevolking ten goede kwam. Niet onbelangrijk zou ook het belang van werkgevers geweest kunnen zijn om oudere werknemers te kunnen afvloeien (op lasten van de gezamenlijke werknemers die de VUT premie moeten opbrengen)

Een laatste punt is dat de uitkomsten van de netto profijtberekeningen in hoge mate afhankelijk zijn van de gekozen assumpties, variabelen en data. Wel leiden de verschillende scenario's die zijn toegepast tot dezelfde conclusie ten aanzien van de politieke steun voor de introductie van de VUT-regelingen, wat aangeeft dat de uitkomsten robuust zijn.

Al met al kan worden geconcludeerd dat in deze economische analyse geen bewijs gevonden is voor de politieke steun van de meerderheid van beroepsbevolking of de vakbondsleden voor de introductie van de VUT-regelingen. Verder onderzoek naar de overwegingen van de vakbonden bij de introductie van de VUT en de eventuele andere regelingen die destijds een rol speelden zou wellicht meer inzicht kunnen bieden in het meerderheidsbelang bij de totstandkoming van de VUT-regelingen.

Auteurs

Casper van Ewijk is onderdirecteur van het Centraal Planbureau (CPB). Naast deze functie is hij als hoogleraar macro-economie verbonden aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam.

Mirjam Slokker (MSlokker@MINSZW.NL) is werkzaam als beleidsmedewerker bij het ministerie van SZW.

Literatuur

Auerbach, A. J., 1991, Retrospective Capital Gains Taxation, *American Economic Review*, vol. 81(1): 167-78.

- Butter, F.A.G. den, E. L. W. Jongen, en U. Kock, 2000, *Job Competition between the Unemployed and Non-Participants*. Institute for the study of labour, April 2000.
- Casamatta, G., H. Cremer en P. Pestieau, 2005, Voting on pensions with endogenous retirement age. *International Tax and Public Finance*, 12(1): 7-28.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, Enquête Beroepsbevolking, 1976-1984, Voorburg.
- Centraal Planbureau, 2005, *Centraal Economisch Plan 2006*, Centraal Planbureau. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Centraal Planbureau, 1974, *Macro Economische Verkenning 1975*, Centraal Planbureau. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Centraal Planbureau, 1979, *Macro Economische Verkenning 1980*, Centraal Planbureau. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Conde-Ruiz, I.J. en V. Galasso, 2003, Early Retirement, *Review of Economic Dynamics* 6: 12-36.
- Conde-Ruiz I. J., V. Galasso en P. Profeta, 2005, Early retirement and Social security: A Long Term Perspective, CESifo Working Paper 1571.
- Euwals, R., D. van Vuuren en R. Wolthoff, 2004, Prepensioen en arbeidsparticipatie ouderen. CPB Memorandum 101, Den Haag.
- Ewijk C. van, N. Draper, H. ter Rele en E. Westerhout, 2006, *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finance*, CPB, Den Haag.
- Huizinga, W.P., 1977, Hoe zit het met de experimenten vervroegde uittreding?, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 32: 569-577.
- Kerkhofs, M., M. Lindeboom en J.Theeuwes, 1999, Retirement, financial incentives and health, *Labour Economics*, vol. 6(2): 203-27.
- Putman, L.S., M. M. J. Stavenuiter en E. Smolenaars, 1999, Vrijwillige vroege uittreding, *Lang genoeg gewerkt?*, NYFER, Breukelen.
- Rele, H. ter, 2005, Onderweg naar morgen: Measuring lifetime redistribution in Dutch collective arrangements, CPB Document 79, Den Haag.
- Soede, A. en W. Bijkerk, 2003, *De Vut voorbij? Pensioenen en ouderenparticipatie*, NYFER, Breukelen.