

# **To retire or continue working? An analysis of the early retirement behaviour of Dutch workers**

**Didier Fouarge, Trudie Schils en Bart Huynen**

OSA Publicatie A207, Juni 2004

## **Samenvatting**

De vergrijzende bevolking wordt in Nederland, alsook in de rest van Europa, beschouwd als een van de belangrijkste bedreigingen voor de arbeidsmarkt en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. De arbeidsparticipatie van ouderen is dan wel gegroeid in de tweede helft van de jaren negentig. Echter, het blijft laag vergeleken bij andere landen zoals Zweden, Denemarken of het Verenigd Koninkrijk. Vervroegde pensionering is zeer gebruikelijk en de gemiddelde pensioenleeftijd lag in 1999 rond de 61 jaar. Een van de doelstellingen van de Nederlandse regering is het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen en het terugdringen van de vervroegde pensionering. Knelpunten in het huidige debat zijn de leeftijd waarop uittreding mogelijk moet zijn en de manier waarop vervroegd pensioen geregeld moet zijn, individueel dan wel collectief. De meest recente onderhandelingen tussen de sociale partners (mei 2004) zijn echter vastgelopen en het debat over het prepensioen verkeert in een impasse. Met dit rapport willen wij bijdragen aan de discussie door de arbeidsmarkt transitie van oudere werknemers te beschrijven en te verklaren, en in het bijzonder hun uittredingsgedrag.

Uit eerdere onderzoeken naar vervroegd pensioen in Nederland blijkt dat oudere werknemers op verschillende wijzen uit het arbeidsproces kunnen treden. Niet alleen treedt men eerder uit via pensioenregelingen zoals de VUT en het prepensioen, ook werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsregelingen blijken als uittredingsroute dienst te doen. In dit rapport staat dan ook de volgende onderzoeksvraag centraal: welke factoren – socio-economisch, menselijk kapitaal, baankenmerken – worden geassocieerd met transitie van oudere werknemers naar sociale zekerheid, pensioen en inactiviteit?

## *Data*

Voor een goed begrip van het proces van uittreding zijn longitudinale data nodig, die de overgang van werk naar pensionering, of naar andere tussenfasen, goed kunnen beschrijven. Bovendien zal een dergelijk bestand ook informatie moeten bevatten over factoren die van invloed zijn op het uittredingsproces van werkenden. Factoren die van invloed zijn op deze transitie zijn persoonlijke achtergrondkenmerken – zoals opleiding, geslacht, werkervaring, gezondheid – huishoudsituatie, maar ook baankenmerken zoals voltijd- of deeltijd karakter van de dienstbetrekking, en bedrijfskenmerken als bedrijfstak. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een nieuw bestand aangemaakt op het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), waarin informatie op een bepaald moment of uit het verleden van een persoon uit de Enquête Beroepsbevolking gecombineerd is met longitudinale informatie uit het Regionaal Inkomensonderzoek, het zogenoemde arbeidsmarktpanel 1995–2000. Deze dataset is geconstrueerd door de transversale en retrospectieve gegevens van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) 1995 tot en met 1999 te koppelen aan longitudinale inkomensdata uit het Regionaal Inkomensonderzoek (RIO) 1995–2000. Met deze data zijn we in staat om arbeidsmarkt mobiliteit te relateren aan bijvoorbeeld het opleidingsniveau van een individu. De analyses in dit rapport zijn de eerste gebaseerd op deze dataset. De allereerste resultaten zijn verschenen in het webmagazine van het CBS op 2 april 2004.

Jaarlijks wordt de arbeidsmarktstatus van een persoon afgeleid op basis van de voornaamste inkomensbron in dat jaar. De ramingen van overgangen van werk naar niet werk zijn gebaseerd op veranderingen van de voornaamste inkomensbron. Een stroom wordt dus hier gedefinieerd als een

overgang van de voornaamste inkomensbron in een bepaald kalenderjaar naar een andere voornaamste inkomensbron in een ander kalenderjaar. Oftewel een overgang van de ene sociaal-economische categorie naar de andere economische categorie. Vervolgens worden jaar op jaar transities van oudere werknemers (tussen de 45 en 64 jaar) vergeleken met die van jongere werknemers. In de mobiliteitsanalyse worden de volgende arbeidsmarkttransities onderscheiden: (1) van werk naar werkloosheid; (2) van werk naar arbeidsongeschiktheid; (3) van werk naar pensioen; en (4) van werk naar inactiviteit (geen inkomen van werk, sociale zekerheid of pensioen).

#### *Participatie en pensioenleeftijd*

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat de arbeidsparticipatie van ouderen lager is dan die van jongeren. Voor vrouwen begint de daling op een jongere leeftijd en kent deze een meer geleidelijk verloop dan de daling bij mannen. Op een leeftijd van vijftig jaar is ongeveer 86 procent van de mannen actief op de arbeidsmarkt vergeleken met ongeveer 57 procent van de vrouwen. Van de zestigjarigen is nog slechts de helft van de mannen en een kwart van de vrouwen werkzaam in betaalde arbeid. Naast dit sekseverschil blijkt dat het menselijk kapitaal belangrijk is voor de verklaring van verschillen in arbeidsparticipatie. Voor jonge alsook oudere werkenden geldt dat de participatiegraad het hoogst is onder hoog opgeleide mensen en het laagst onder laag of niet opgeleide mensen. Ook het onderscheid tussen werknemers in loondienst, ambtenaren en zelfstandigen blijkt van belang. De gemiddelde pensioenleeftijd in de jaren 1995–2000 was circa 61 jaar, hoewel zelfstandigen vaak langer doorwerken, zelfs na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar (AOW). Slechts een klein deel van de werknemers in loondienst werkt door na het bereiken van deze leeftijd. Ambtenaren gaan overigens het vroegst met pensioen. Naar opleidingsniveau is geen duidelijk patroon gevonden.

#### *Transitie naar sociale zekerheid*

In het algemeen blijkt dat, vergeleken met jongere werknemers, oudere werknemers een verhoogde kans hebben om in te stromen in arbeidsongeschiktheid. Aan het eind van de jaren negentig blijkt dat de instroomkans in de werkloosheid nauwelijks verschilt tussen de twee groepen. Echter, naar opleidingsniveau zijn er wel verschillen tussen jong en oud. De instroomkans van laag opgeleide jongere werkenden is hoger dan de instroomkans van laag opgeleide oudere werkenden. Daarentegen is de instroomkans van oudere werkenden met een opleiding op havo/vwo/mbo niveau hoger dan die van de overeenkomstige groep jongere werkenden. Het opleidingsniveau blijkt tevens een belangrijke determinant voor de duur van afhankelijkheid van een sociale zekerheidsuitkering. Vergeleken met gemiddeld opgeleide werkenden, blijven lager opgeleide werkenden langer werkloos en hoog opgeleide werkenden korter. Zowel laag als hoog opgeleide werkenden blijven echter relatief lang afhankelijk van een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Echter, de reden daarvan is waarschijnlijk verschillend voor laag en hoog opgeleiden: voor laag opgeleide werkenden is de reden voor de lange periode van arbeidsongeschiktheid vermoedelijk veelal fysiek van aard terwijl die voor de hoog opgeleiden vermoedelijk vaker psychisch zal zijn. Het is mogelijk dat werknemers met een gemiddelde opleiding flexibeler zijn wat betreft herintreding in de arbeidsmarkt, omdat ze inzetbaar zijn op verschillende posities. Dit is een interessant aanknopingspunt voor verder onderzoek.

Naast opleidingsniveau blijkt leeftijd een belangrijke determinant van de duur van afhankelijkheid van sociale zekerheid. Niet alleen hebben oudere werkenden een verhoogde kans om afhankelijk te worden van sociale zekerheid (althans van arbeidsongeschiktheid, maar niet van werkloosheid), ook zijn ze langer ervan afhankelijk dan jongere werkenden (voor zowel werkloosheid als arbeidsongeschiktheid). Ruim een derde van de oudere werkenden die werkloos is geworden in de periode 1995–1996 is dat vier jaar later nog steeds, terwijl dit van jonge werkenden slechts 8 procent is. Van de oudere werkenden die arbeidsongeschikt werden in de periode 1995–1996 is 61 procent nog steeds afhankelijk van een arbeidsongeschiktheidsuitkering vier jaar later, vergeleken met 53 procent van de jongere werkenden. Deze langere duur duidt enerzijds op lastige herintreding in de arbeidsmarkt van ouderen en anderzijds op het gebruik van sociale zekerheid als uitredingsroute ter overbrugging van de periode tussen werk en

pensioen. Terwijl meer dan tachtig procent van de jongere werkenden die succesvol de werkloosheid verlaten binnen vier jaar terugkeert naar betaalde arbeid, is dit slechts het geval bij 61 procent van de oudere werkenden. Onder ouderen, een vijfde maakt een transitie naar pensioen. Dit geldt ook voor arbeidsongeschiktheid: slechts 40 procent van de oudere werkenden die binnen vier jaar uit arbeidsongeschiktheid zijn gestroomd keert terug naar betaalde arbeid, vergeleken met tweederde van de jongere werkenden. Ruwweg een kwart van de oudere uitstromers heeft tussen 1996 en 2000 de arbeidsongeschiktheidsuitkering vervuild voor een pensioen.

#### *Determinanten van vervroegde uittreding vanuit betaalde arbeid*

Voor de analyses in dit rapport hebben we geavanceerde econometrische technieken gebruikt om de transitiekansen naar werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen en inactiviteit gezamenlijk te kunnen schatten. Het blijkt lastig om de determinanten te vinden voor het uittredingsgedrag van vrouwen, omdat werkende vrouwen ouder dan vijftig jaar een selectieve groep vormen. Oudere werkende vrouwen maken vaker een transitie naar inactiviteit zonder pensioen- of sociale zekerheidsinkomen dan mannen. De modellen voor mannen laten zien dat de transitie naar sociale zekerheid over het algemeen op een jongere leeftijd plaatsvindt dan die naar pensioen. Dit zou kunnen wijzen op het gebruik van (uittreding via) sociale zekerheid als alternatief voor vervroegde pensioenregelingen of ter overbrugging van de overgang van werk naar pensioen.

Zelfstandig werkende mannen hebben een lagere instroomkans in werkloosheid. Zelfstandigen hebben doorgaans geen recht op een werkloosheidsuitkering en moeten zelf voorzieningen treffen die hen beschermen tegen inkomensderving. Het uurloon, de arbeidsmarktstatus van de partner, de sector waarin de werknemer werkzaam is, alsook de arbeidsgeschiedenis dragen alle bij aan de verklaring van het uittredingsgedrag van oudere werknemers. Hoe hoger het uurloon van de oudere werknemer, hoe hoger zijn uittredingskansen. Werknemers in de bouw, transport en communicatie alsook werknemers in de publieke sector hebben een hogere kans op vervroegde pensionering dan werknemers in de industrie. Vermoedelijk is dit het gevolg van de genereuze pensioenregelingen in die sectoren. Werknemers in de gezondheidszorg hebben een lagere kans op vervroegd pensioen. Mannelijke werknemers in deze sector zijn met name hoog opgeleide werknemers, doctoren en specialisten, die veelal langer doorwerken. Het zijn in het bijzonder deze beroepen waarbij arbeid niet vervangbaar is door kapitaal en waarbij ervaring een belangrijk element is van het menselijk kapitaal. Dit verhoogt de waarde van oudere werknemers in deze sector ten opzichte van de jongere. Oudere werknemers in de sector transport en communicatie hebben een verhoogde kans op arbeidsongeschiktheid. De arbeidscondities in deze sector dragen hier waarschijnlijk aan bij. Hetzelfde geldt voor werknemers in het onderwijs, hoewel zij een lagere toetredingskans naar werkloosheid hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in de onderzoeksperiode de werkdruk hoog was in het onderwijs.

Na correctie voor het uurloon, lijkt het opleidingsniveau niet meer van betekenis voor vervroegde pensionering, maar wel ervaring. Werknemers met een langere arbeidsverleden hebben een verhoogde kans op vervroegde uittreding, temeer omdat pensioenregelingen vaak voor dergelijke mensen bedoeld zijn. Ook na controle voor andere relevante factoren blijkt nog steeds dat hoog opgeleide oudere mannen een lagere kans op arbeidsongeschiktheid hebben dan laag opgeleide oudere mannen.

#### *Beleidsimplicaties*

De huidige discussie over pensioenen in Nederland is ingebed in een bredere discussie rondom de 'levensloopregeling'. Levensloopregelingen moeten werknemers de mogelijkheid bieden om gedurende hun carrière te sparen voor verlof (voor zorg, sabbatical, ouderschap of studie) of om vervroegd uit te treden uit de arbeidsmarkt. In combinatie met een door Minister de Geus voorgestelde collectieve pensioenregeling die vervroegd pensioen toelaat vanaf een leeftijd van 63,5 jaar, zou het dan mogelijk zijn voor werknemers om op hun 61ste met pensioen te gaan. Het belangrijkste argument van de vakbonden tegen dit voorstel is dat het voor mensen met lage lonen niet mogelijk zou zijn vroeg uit te treden. Het

huidige kabinetsvoorstel is dat (a) contributies voor prepensioenregelingen niet langer aftrekbaar zijn van de belasting (waardoor vervroegd pensioen duurder wordt); (b) het mogelijk blijft om een ouderdomspensioen op te bouwen (AOW aanvulling) dat 100 procent van het loon garandeert en dat het bedrag opgebouwd boven de 70 procent gebruikt kan worden om vervroegd uit te treden (waardoor vervroegd pensioen gerelateerd is aan een langere arbeidsduur); (c) het binnen de levensloopregeling mogelijk blijft om te sparen voor vervroegde uittreding met een maximum van 2,1 jaar (waardoor vervroegd pensioen minder aantrekkelijk is dan voorheen). De vakbonden zijn niet akkoord gegaan met dit voorstel en zullen nu middels een referendum kijken of hun achterban er wel mee akkoord wil gaan.

Theeuwes en Zijl (2000) toonden eerder al aan dat de oude VUT-regelingen ‘niet te weigeren aanbiedingen’ waren. De nieuwe prepensioenregelingen zijn minder aantrekkelijk, maar bieden nog steeds aanzienlijke prikkels om vervroegd met pensioen te gaan. De leeftijd waarop dit kan is dan wel hoger dan bij de VUT-regelingen, maar de gemiddelde pensioenleeftijd ligt nog steeds rond de 61 jaar. Beleid gericht op het verhogen van de gemiddelde pensioenleeftijd moet gericht zijn op verlagen van de financiële prikkels, hetgeen de kern is van bovenstaand beschreven kabinetsvoorstellen. Het blijkt echter lastig om dit te bereiken omdat het onrechtvaardig lijkt ten opzichte van de werknemers die jarenlang VUTuitkeringen hebben betaald voor hun oudere medemensen (VUT is immers gefinancierd op basis van het omslagstelsel waarbij de werkende generatie de pensioenen betaald van de gepensioneerde generatie). De solidariteit van het Nederlandse pensioensysteem wordt derhalve met de huidige voorstellen aangetast.

De effecten die in dit onderzoek gevonden zijn met betrekking tot de uurlonen en de sector waarin een werknemer werkzaam is, lijken aan te tonen dat er inderdaad belangrijke prikkels tot vervroegd pensioen bestaan. Zoals gezegd, tonen onze bevindingen dat de herintreding vanuit sociale zekerheid voor ouderen lager is dan voor jongeren. Deze bevindingen zijn met name zorgelijk omdat in de onderzoeksperiode (1995–2000) de economie in een opgaande fase verkeerde. Dat zou betekenen dat in een economische teruggang (die op het moment Nederland lijkt te beheersen) de herintreding van ouderen alleen maar lager zou zijn. Vanuit beleidsoogpunt lijkt het nuttig om oudere werknemers aan het werk te houden en te voorkomen dat ze de sociale zekerheid instromen. In dit kader zouden mogelijkheden, alsook effectiviteit, van partiële uittreding meer aandacht moeten krijgen van beleidsmakers en onderzoekers.

Onze bevindingen tonen verder aan dat er een relatie lijkt te bestaan tussen menselijk kapitaal (opleidingsniveau en ervaring) en werkloosheid. Aan de ene kant is de werkloosheidsduur korter voor mensen met een hoger opleidingsniveau en aan de andere kant verlaagt ervaring de kans op werkloosheid. Dit zou kunnen betekenen dat additionele investeringen in het menselijk kapitaal van oudere werknemers kunnen voorkomen dat ze werkloos worden of dat hun werkloosheidsduur verkort wordt.

Het werken in deeltijd, volgens onze analyses, vergroot de kans op vervroegde pensionering voor vrouwen, maar verkleint die kans voor mannen (zei het dat het effect niet significant is). Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op het gebruik van deeltijd arbeid als een manier om het werkzame leven te verlengen. Voor dergelijk onderzoek is, in de eerste plaats, longitudinale informatie noodzakelijk met betrekking tot de arbeidsduur, maar ook over werkomstandigheden en gezondheid. In de tweede plaats zijn grote steekproeven noodzakelijk: zelfs wanneer de deelname in deeltijdarbeid hoog ligt in Nederland, de aantallen in de steekproeven zijn over het algemeen klein. Verder, met het oog op het belang van de arbeidsmarktstatus van de partner voor de uittredingsbeslissing van oudere werknemers, zullen dergelijke databestanden het mogelijk moeten maken om het uittredingsgedrag van beide partners simultaan te bestuderen.

Tenslotte willen wij wijzen op twee additionele datavereisten voor het bestuderen van het uittredingsproces van oudere werknemers. Ten eerste, in dit onderzoek is een eerste analyse gedaan op basis van de voornaamste inkomensbron. Het is echter mogelijk dat een persoon voor een deel van het jaar heeft gewerkt terwijl hij of zij de rest van het jaar niet gewerkt heeft. Het is ook mogelijk dat een persoon

gedurende het hele jaar (of een deel daarvan) verschillende inkomensbronnen heeft ontvangen, en dus verschillende arbeidsmarktposities tegelijkertijd heeft gehad. Om meer verfijnde analyses te kunnen uitvoeren, waarbij dit soort voorbeelden nauwkeuriger geanalyseerd worden, is het noodzakelijk om over informatie te beschikken over de periode (maanden) waarin de verschillende inkomensbronnen zijn ontvangen. In een volgend onderzoek zou een longitudinaal arbeidsmarktpanel dan ook verder uitgebreid moeten worden met dergelijke informatie. Ten tweede, gedetailleerde informatie over de verschillende componenten van pensioen inkomen (lijfrenten, bedrijfspensioen, etc.) en vermogen zou de mogelijkheden voor wetenschappelijk en beleidsrelevant onderzoek vergroten.