Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar

Opdrachtgever *Wetenschappelijk Bureau 50PLUS*

Jaap de Koning

Arie Gelderblom

José Gravesteijn

Elisa de Vleeschouwer

Rotterdam, maart 2017

Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar

Opdrachtgever *Wetenschappelijk Bureau 50PLUS*

Contactpersoon Jaap de Koning

Adres SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam
Postbus 1738
3000 DR ROTTERDAM

Telefoon 010 – 302 0502

E-mail dekoning@seor.eur.nl

Verantwoording

Half december 2016 heeft het Wetenschappelijk Bureau 50PLUS SEOR opdracht gegeven tot onderzoek naar de gevolgen van het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar. De voorliggende rapportage is uitgevoerd door Jaap de Koning (projectleider), Arie Gelderblom, José Gravesteijn en Elisa de Vleeschouwer. Tevens hebben Joris Kok en Djafra Ifzaren als stagiair ondersteuning aan het onderzoek verleend. Het onderzoek is een belangrijke input geweest voor het symposium “terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar”, georganiseerd door het wetenschappelijk bureau van 50PLUS, dat op 24 februari 2017 heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek is vanuit de opdrachtgever begeleid door Richard de Mulder. We willen hem bedanken voor de plezierige samenwerking.

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting i

1 Centrale vraagstelling en opzet onderzoek 1

2 Werkgelegenheidseffecten 3

2.1 Ontwikkeling participatie in Nederland 3

2.1.1 Algemeen beeld 3

2.1.2 Trend arbeidsparticipatie rond AOW-leeftijd 11

2.2 Internationale empirische studies over werkgelegenheidseffecten voor de direct betrokken groep 19

2.3 Werkgelegenheidseffecten op andere groepen 24

2.4 Conclusies 30

3 Betaald werken en vrijwilligerswerk met AOW-uitkering 33

3.1 Betaald werken met AOW 33

3.2 Vrijwilligerswerk en pensionering 43

3.3 Conclusies 50

4 Inverdieneffecten 51

4.1 Uitvoeringskosten SVB verhoging AOW-leeftijd 51

4.2 Uitkeringen andere regelingen (werkloosheid, bijstand, arbeids-ongeschiktheid) 52

4.3 Kosten re-integratiemaatregelen en uitvoeringskosten re-integratie en andere sociale verzekeringen door verhoging AOW-leeftijd 62

4.4 AOW-gat 64

4.4.1 De Overbruggingsregeling (OBR) 64

4.4.2 Compensatie AOW-gat anders dan de OBR 66

4.5 Conclusies 68

5 Consequenties per opleidingsgroep 69

5.1 Werkgelegenheidseffecten naar opleiding 69

5.2 Hoeveel hebben ouderen tijdens hun leven gewerkt? 71

5.3 Financiële baten en lasten van (de verschuiving van) de AOW voor hoger en lager opgeleiden 75

5.4 Verschillen in levensverwachting naar opleidingsniveau 76

5.5 Conclusies 82

6 Samenvatting en conclusies 83

Literatuur 93

Bijlage I Enkele details van de AOW 101

Bijlage II De Overbruggingsregeling OBR 103

Bijlage III (Veranderde) regelgeving rond doorwerken na de AOW-leeftijd 105

Bijlage IV Aanvullend pensioen 109

Managementsamenvatting

De AOW-leeftijd is in de afgelopen jaren verhoogd en zal als het huidige overheidsbeleid wordt voortgezet, verder worden verhoogd. De overheid gaat er vanuit dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar aanzienlijke kosten zou meebrengen en negatieve effecten zou hebben op de arbeidsparticipatie. In deze studie gaan we nader in op een aantal specifieke punten die bij deze afweging van kosten en baten een rol spelen. Het gaat hierbij om de effecten op de arbeidsparticipatie, de deelname aan vrijwilligerswerk, het gebruik van uitkeringen en de positie van specifieke groepen als lager opgeleiden.

Voor het vaststellen hiervan maken we gebruik van het feit dat de AOW-leeftijd reeds stapsgewijs is verhoogd. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om na te gaan welke effecten we daarvan in de data terugzien. Daarnaast raadplegen we de wetenschappelijke literatuur over studies in landen waar al eerder een verhoging van de pensioenleeftijd heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan geven we schattingen van de effecten en kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd. Het gaat hierbij om de effecten en kosten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar.

Alle resultaten overziende, kunnen we concluderen dat iets meer dan 40 procent van de bezuinigingen op de AOW-uitgaven door een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar, opgaat aan hogere uitgaven aan andere sociale uitkeringen, inclusief extra uitvoerings-kosten hiervoor. Verder is te verwachten dat een verhoging van 65 naar 67 jaar ertoe leidt dat de groep ouderen die met de verhoging te maken krijgt minder vrijwilligerswerk gaat doen. Maar dit laatste effect is van beperkte omvang.

Hoewel een vrij groot deel van de mensen die met de AOW-leeftijdsverhoging te maken krijgt in een andere uitkering komt of blijft zitten, neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd het aantal werkzame personen in deze groep duidelijk toe. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal werkzame personen in de leeftijdsgroep direct onder de 65 jaar lager wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd; eerder is sprake van het tegendeel, namelijk dat door de AOW-leeftijdsverhoging ook bij deze groep het aantal werkzame personen toeneemt. Mogelijk treedt er enige verdringing van jongeren op, maar het is waarschijnlijk dat het totale aantal werkzame personen in Nederland door de verhoging van de AOW-leeftijd toeneemt.

Voor lager opgeleiden is de verhoging van de AOW-leeftijd, zeker bij mannen, gemiddeld genomen minder gunstig. Omdat zij vroeg zijn gaan werken, hebben ze vaak een lang arbeidsleven en voor zover ze na hun vijftigste of zestigste niet meer werken heeft dit meestal te maken met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Middelbaar en hoger opgeleiden beginnen later met werken en hebben minder met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te maken. Verder leven lager opgeleiden minder lang en profiteren ze dus korter van de AOW.

Wat betekent dit nu voor het weer verlagen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar? De extra uitgaven aan AOW-uitkeringen zouden dan jaarlijks circa € 4,7 miljard bedragen, maar deze uitgaven worden voor ongeveer twee miljard gecompenseerd door inverdieneffecten, doordat er met name minder uitgaven zijn aan uitkeringen voor andere sociale uitkeringen. Per saldo betekent dit een toename van de uitgaven aan uitkeringen van ongeveer € 2,7 miljard. Daarnaast treedt waarschijnlijk een verlies aan werkgelegenheid op dat onder meer gepaard gaat met minder inkomsten aan belastingen en premies. Dit komt dan bovenop de € 2,7 miljard. Deze bedragen hebben betrekking op de situatie waarin alle 65- en 66-jarigen onder

de AOW-leeftijdsverhoging zullen vallen vergeleken met de situatie waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was gebleven. Op korte termijn zullen de kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd minder hoog zijn, omdat de AOW-leeftijd op dit moment nog niet op 67 jaar ligt. Ten slotte komt een verlaging van de AOW-leeftijd tegemoet aan het probleem van (vooral lager opgeleide) mensen die vroeg met werken zijn begonnen en voor hun 65^{e} fysiek aan het eind van hun Latijn zijn.

De bovenstaande analyse heeft betrekking op een vergelijking van de situatie met een AOW-leeftijd op 65 en 67 jaar. Er wordt vaak gezegd dat op langere termijn een (verdere) verhoging onontkoombaar is doordat mensen steeds ouder worden. Het is echter op voorhand maar de vraag of verdere verhogingen van de AOW-leeftijd in dezelfde mate extra baten blijven genereren. Bij de huidige verhoging zien we al dat veel ouderen die eronder vallen niet meer kunnen werken en arbeidsongeschikt of werkloos zijn of blijven. Als de AOW-leeftijd verder wordt verhoogd boven de 67 jaar zullen deze problemen alleen maar groter worden. Daarnaast zijn ook veel mensen uit jongere generaties niet voorbereid op een langer arbeidsleven. Maatregelen die nu genomen worden om arbeidsparticipatie tijdens het arbeidsleven te bevorderen, zoals het benutten van de transitievergoeding bij ontslag voor omscholing, zijn volstrekt onvoldoende. Een adequaat systeem voor een leven lang leren ontbreekt in Nederland. Zo'n systeem zal echter hard nodig zijn om ervoor te zorgen dat voldoende mensen ook daadwerkelijk langer kunnen doorwerken.

Momenteel is niet met zekerheid te zeggen of een verdere verhoging van de AOW-leeftijd in de toekomst noodzakelijk is. Dat hangt af van vele factoren die zeker op een termijn van veertig, vijftig jaar niet voorspelbaar zijn, zoals de groei van de arbeidsproductiviteit. Daarom is het verstandig om de vinger aan de pols te blijven houden, maar is het niet noodzakelijk om ons nu vast te leggen op een verdere verhoging tot 70 jaar of nog hoger.

Hoofdstuk 6 geeft een meer uitgebreide samenvatting en conclusies van deze studie.

1 Centrale vraagstelling en opzet onderzoek

De AOW-leeftijd is in de afgelopen jaren verhoogd en zal als het huidige overheidsbeleid wordt voortgezet verder worden verhoogd. De overheid heeft twee motieven voor dit beleid, die beide te maken hebben met de demografische ontwikkeling. Het eerste motief is dat door het stijgende aandeel van ouderen de AOW-uitgaven sterk zullen toenemen. Als tweede motief wordt genoemd dat door de vergrijzing de verhouding tussen actieven en inactieven zou dalen wat de welvaart onder druk zou zetten. De overheid gaat ervan uit dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd aanzienlijke kosten zou meebrengen en negatieve effecten zou hebben op de arbeidsparticipatie. Het is echter de vraag of de overheid een volledig en accuraat beeld heeft van de kosten en opbrengsten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd. Het verhogen van de AOW-leeftijd betekent bijvoorbeeld niet automatisch dat ouderen langer kunnen blijven werken. Arbeidsongeschiktheid en langdurige werkloosheid komen vrij veel voor onder ouderen en een oudere die geen werk heeft vindt meestal ook geen werk meer.

Deze studie concentreert zich op de kosten en baten van het verhogen van de AOW-leeftijd, c.q. het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar. Niet altijd zullen de kosten en baten van de verhoging van de AOW-leeftijd het spiegelbeeld zijn van het terugdraaien hiervan. Kosten van een verhoging zijn niet in alle gevallen baten bij een vergelijkbare verlaging. Zo brengen veranderingen op zich reeds bepaalde uitvoeringskosten met zich mee. Het verhogen van de leeftijd leidt tot bepaalde uitvoeringskosten, bijvoorbeeld voor de Sociale Verzekeringsbank – maar het verlagen zal vervolgens evenzeer uitvoeringskosten met zich meebrengen. Bij veel kosten en batentypen gaan we er echter vanuit dat de kosten en baten van een verhoging en verlaging wel ongeveer spiegelbeeld zullen zijn.

De uitkomsten worden gepresenteerd aan de hand van vier thema's:

1. De efficiëntie van de maatregel. Welke zijn de werkgelegenheidseffecten van de verhoging dan wel het terugbrengen naar 65 jaar van de AOW-leeftijd? Hierbij wordt niet alleen gekeken naar de werkgelegenheidspositie van de direct betrokken groepen, maar ook naar de effecten op andere groepen (bijvoorbeeld mogelijke verdringing).
2. AOW als "basisinkomen". Als men AOW ontvangt, en zeker als dit de enige inkomstenbron is, hoeft dit niet te betekenen dat men stopt met werken of (her)intrede in betaald werk niet meer overweegt. Wat is de bereidheid van ouderen om te werken als zij AOW ontvangen? En wat is de bereidheid van werkgevers om deze personen in dienst te nemen/houden? Hierbij besteden we ook aandacht aan vrijwilligerswerk. We gaan na of pensionering een positieve impuls geeft aan de bijdrage aan vrijwilligerswerk of niet.
3. Een schatting van een aantal inverdieneffecten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar. Of andersom geredeneerd: extra kosten die worden gemaakt in verband met het verhogen van de AOW-leeftijd. Het gaat dan om:
   a) Werkloosheidsuitkeringen en andere sociale uitkeringen tot de leeftijd van hun AOW-uitkering;
   b) Uitvoeringskosten voor de Sociale Verzekeringsbank;
   c) Kosten voor UWV en gemeenten in het kader van de uitvoering van deze uitkeringen, waaronder het begeleiden en controleren van personen met een dergelijke uitkering;
   d) Kosten van het zogenaamde "AOW-gat".

4. De verdedigbaarheid van het terugbrengen van de AOW-leeftijd voor in het bijzonder de groep lager opgeleiden, dat wil zeggen degenen met lagere inkomens, lagere pensioenen, een lagere aanvangsleeftijd voor betaald werk en een kortere levensverwachting.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd is inmiddels al enige tijd een feit. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om na te gaan welke effecten we daarvan in de data terug zien. Welke effecten zijn op korte termijn zichtbaar in de uitkeringen en de werkgelegenheid? Daarvoor gebruiken we zo recent mogelijke data van twee CBS-bronnen:

- Het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB);
- De Enquête Beroepsbevolking (EBB).

Een aantal effecten kunnen we niet aan deze data ontlenen. Voor deze effecten ontlenen we indicaties aan de bestaande wetenschappelijke literatuur. Het gaat dan bijvoorbeeld om de effecten van pensionering op de deelname aan vrijwilligerswerk. Daarnaast raadplegen we de wetenschappelijke literatuur over studies in landen waar al eerder een verandering van de pensioenleeftijd heeft plaatsgevonden.

Op basis van de databronnen en de wetenschappelijke literatuur geven we schattingen van de effecten en kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd. Het gaat hierbij om de effecten en kosten op korte termijn van het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar.

2 Werkgelegenheidseffecten

In dit hoofdstuk kijken we naar de werkgelegenheidseffecten van de verhoging dan wel het terugbrengen van de AOW-leeftijd. De AOW-leeftijd wordt sinds 2013 stapsgewijs verhoogd. Dit biedt de mogelijkheid om, op basis van data, na te gaan of er sinds de verhoging zichtbare effecten op de arbeidsparticipatie in Nederland zijn geweest.

In paragraaf 2.1 gaan we in op de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie in Nederland voor en na de verhoging van de AOW-leeftijd. Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van de internationale empirische literatuur over de werkgelegenheidseffecten van een verschuiving in de pensioen-leeftijd op de direct betrokken groep. Het is ook mogelijk dat een dergelijke verschuiving niet alleen effect heeft op de werkgelegenheid van deze groep zelf, maar ook op de werkgelegen-heid van andere groepen. In paragraaf 2.3 kijken we daarom naar de mogelijke effecten van een verandering in de AOW-leeftijd op de arbeidsparticipatie van iets minder ouderen en van jongeren. Ten slotte worden een aantal conclusies geformuleerd in paragraaf 2.4.

2.1 Ontwikkeling participatie in Nederland

2.1.1 Algemeen beeld

In de onderstaande figuur 2.1 is voor de periode 1969-2013[1] de netto arbeidsparticipatie-graad[2] per leeftijdsgroep weergegeven. Figuren 2.2 en 2.3 geven de ontwikkeling hiervan specifiek voor mannen en vrouwen. Iedere leeftijdsgroep kent een eigen ontwikkeling. Bij de jongste leeftijdsgroep (15-25) is sprake van een gestage daling die veroorzaakt wordt door een langere deelname aan het onderwijs. Voor de leeftijdsgroepen 25-35 en 45-55 geldt een beperkte daling bij mannen over deze periode waartegenover een sterke stijging bij vrouwen staat. Hierdoor stijgt de arbeidsparticipatie voor het totaal van deze leeftijdsgroepen.

De ontwikkeling voor de leeftijdsgroep 55-65 kent een afwijkend patroon. Aanvankelijk daalt de netto arbeidsparticipatie tot in de jaren ’90 van de vorige eeuw. Vanaf de tweede helft van de jaren ’90 stijgt de participatie weer. In 2013 is de netto arbeidsparticipatie bij vrouwen uiteindelijk hoger dan in het beginpunt van de beschouwde periode. Bij mannen is dit niet het geval, al wordt het niveau van het beginpunt wel benaderd. Ook voor mannen geldt dat de stijging vanaf de tweede helft van de jaren ’90 ingrijpend is.

[1] Deze reeks loopt van 1969-2013 omdat het CBS hier aparte reeksen voor heeft geconstrueerd en (nog) niet verder heeft doorgetrokken naar meer recente jaren. Deze reeks kan niet zomaar aangevuld worden met meer recente cijfers van het CBS omdat deze weer eigen definities kennen. Sommige van deze meer recente cijfers komen wel weer terug in dit hoofdstuk.

[2] Netto arbeidsparticipatiegraad = aandeel werkzame personen in totale bevolking van betreffende groep. Voor het begrip werkzaam is bij deze figuren een urencriterium van minimaal 12 uur werken per week gehanteerd.

Figuur 2.1 Netto participatiegraad voor verschillende leeftijdsgroepen, 1969-2013 (mannen en vrouwen)

Bron: CBS Statline, bewerking SEOR (onder meer voor revisie data in 2001)

Figuur 2.2 Netto participatiegraad voor verschillende leeftijdsgroepen, 1969-2013 (mannen)

Bron: CBS Statline, bewerking SEOR (onder meer voor revisie data in 2001)

Figuur 2.3 Netto participatiegraad voor verschillende leeftijdsgroepen, 1969-2013 (vrouwen)

Bron: CBS Statline, bewerking SEOR (onder meer voor revisie data in 2001)

De groei in de arbeidsparticipatie bij de oudste leeftijdsgroep in meer recente jaren treedt op bij zowel mannen als vrouwen en bij alle opleidingsgroepen. Dit laatste is te zien in de onderstaande drie figuren waarin de ontwikkeling van de netto arbeidsparticipatie voor drie opleidingsniveaus is weergegeven. De netto arbeidsparticipatiegraad stijgt voor alle groepen, maar ligt structureel wel aanzienlijk hoger voor de hoger opleiden dan voor de lager opgeleiden. De verschillen tussen opleidingsgroepen zijn bij de vrouwen groter dan bij de mannen.

Het CPB (2008) veronderstelt dat het werkgelegenheidseffect van de AOW-leeftijdsverhoging voor een belangrijk deel bepaald wordt doordat personen hierop anticiperen door ook in de leeftijdsjaren daarvoor later te stoppen met werken (of vaker voor herintrede te kiezen). Ook voor degenen die voor hun pensioen stoppen schuift de uittredeleeftijd dan op. In deze gedachtengang treden de effecten voor een belangrijk deel op bij de 60-64-jarigen. Uit onderstaande figuren is het moeilijk om deze veronderstelling te toetsen.[3] Sinds 2013 (waarin de eerste kleine verhoging van de AOW-leeftijd optrad; in 2016 was de stap het grootst) is zeker sprake van een groei van de participatiegraad, maar deze trend treedt al langer op, zeker sinds 2006. Hieronder kijken we nog wat preciezer naar de ontwikkeling van de participatie per leeftijdsjaar.

Figuur 2.4 Ontwikkeling netto arbeidsparticipatie 60-64-jarigen per opleidingsniveau (mannen en vrouwen)

Bron: CBS Statline

[3] In tegenstelling tot de data bij de figuren 2.1 tot 2.3 is hier niet de 12-uursgrens (per week), maar de 1-uursgrens gehanteerd om te spreken van arbeidsparticipatie. Hierdoor zijn deze data niet geheel vergelijkbaar.

Figuur 2.5 Ontwikkeling netto arbeidsparticipatie 60-64 jarigen per opleidingsniveau (mannen)

Bron: CBS Statline

Figuur 2.6 Ontwikkeling netto arbeidsparticipatie 60-64-jarigen per opleidingsniveau (vrouwen)

Bron: CBS Statline

Cohorteffect bij vrouwen

Bij vrouwen is duidelijk sprake van een cohorteffect, dat wil zeggen dat jongere geboortecohorten over hun gehele loopbaan een grotere kans hebben dat ze participeren. Dit wordt geïllustreerd in onderstaande grafiek, waarin de participatiegraad per geboortecohort over hun loopbaan wordt weergegeven.[4] De figuur laat tevens zien dat verwacht mag worden dat de jongere cohorten dit patroon zullen voortzetten naarmate ze ouder worden en dat dit ook naar de toekomst toe een opwaarts effect zal hebben op de participatiegraad van vrouwen.

[4] De achterliggende data zijn in tegenstelling tot de figuren 2.1 t/m 2.3 recent geactualiseerd door het CBS.

Figuur 2.7 Netto arbeidsparticipatie, loopbanen van verschillende cohorten van vrouwen

Bron: CBS Statline

2.1.2 Trend arbeidsparticipatie rond AOW-leeftijd

We kijken nu meer specifiek naar trends van de arbeidsparticipatie rondom de AOW-gerechtigde leeftijd, zowel de leeftijdsjaren daarvoor als daarna. Vraag is hoe de (toename in) participatie bij deze leeftijdsjaren zich ontwikkeld heeft voorafgaande aan de verhoging van de AOW-leeftijd en daarna.

In tabellen 2.1 – 2.3 zijn de participatiegraden voor aparte leeftijdsjaren weergegeven, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen mannen en vrouwen.[5] In de tabellen is onderaan de groei van de arbeidsparticipatie over de gegeven periode (2003-2016) weergegeven, in termen van procent-punten. Als de participatiegraad met meer dan drie procentpunten is gestegen ten opzichte van het voorgaande jaar is de betreffende cel geel gekleurd.

Wat opvalt is dat voor de participatie van 65-jarigen over de hele periode (voor en na verhoging van de AOW-leeftijd) sprake is van een stijgende trend. Wel is de trend in participatieverhoging vanaf 2013 sterker dan daarvoor, wat een indicatie is dat de verhoging van de AOW-leeftijd direct doorwerkt. In het bijzonder is de stijging tussen 2015 en 2016 hoog, een jaar waarbij de AOW-leeftijd met 3 maanden is verhoogd (de stapjes daarvoor waren kleiner). Bij mannen stijgt de participatie-graad van 65-jarigen tussen 2015 en 2016 met bijna 8 procentpunten.

Een belangrijke kanttekening bij deze stijging van de arbeidsparticipatie van 65-jarigen is dat cohort-effecten eveneens een rol kunnen spelen. Zo heeft het cohort mannen dat in 2016 de 65-jarige leeftijd heeft bereikt ook in eerdere levensjaren een relatief hoge arbeidsparticipatie ten opzichte van het cohort daarvoor. Op 64-jarige leeftijd had dit cohort een bijna 10 procentpunt hogere arbeidsparticipatie dan het cohort ervoor toen zij even oud waren. In tabel 2.1 is goed te zien hoe ditzelfde cohort (volg hiervoor de tabel kruislings naar linksboven) reeds vanaf 61-jarige leeftijd een hogere arbeidsmarktparticipatie kende dan het cohort ervoor. De cijfers laten zien dat vanaf 2006 voor mannen vanaf ongeveer 59 jaar de arbeidsparticipatiegraad vrijwel continu toeneemt en bij vrouwen geldt dit zelfs voor alle opgenomen leeftijdsgroepen (tabel 2.2). Latere cohorten hebben dus op oudere leeftijd vaker betaald werk, waarmee de kans groter is dat dit patroon zich ook voortzet als hetzelfde cohort ouder wordt. Dit cohorteffect speelt dus ook een rol bij de verhoging van de participatie van 65-jarigen.

Behalve de mogelijke participatieverhoging bij de 65-plussers is uiteraard ook van belang wat de effecten zijn bij de leeftijdsjaren daarvoor, omdat personen mogelijk voorsorteren op de AOW-leeftijdsverhoging en daardoor later uittreden. De prikkel hiertoe wordt nog versterkt doordat vanaf 2014 de pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen is verhoogd naar 67 jaar, wat een prikkel is om langer door te werken.[6] In de tabellen is te zien dat bij mannen op 63- en 64-jarige leeftijd en vrouwen op 62-, 63- en 64-jarige leeftijd inderdaad een forse groei optreedt na 2012. Van belang is echter op te merken dat ook in eerdere jaren reeds behoorlijke stijgingen hebben plaatsgevonden en dat ook hier een cohorteffect een belangrijke rol kan spelen. Rond 2007 is sprake van een forse

[5] Bij deze data wordt niet het 12-uren criterium gehanteerd, waardoor deze niet geheel vergelijkbaar zijn (iets hoger) met de gegevens in figuur 2.1 t/m 2.3.

[6] Deze prikkel neemt in de loop van de tijd geleidelijk toe, omdat deze wijziging betrekking heeft op de opbouw die nog volgt en geen invloed op de opbouw van het pensioen die reeds eerder heeft plaatsgevonden. In bijlage IV wordt nader ingegaan op regelgeving rondom het aanvullende pensioen.

stijging van de participatiegraad bij een groot aantal leeftijdsgroepen en via een cohorteffect kan zich dit in de jaren daarna lang doorvertalen.

Een andere opvallende uitkomst is dat de trend in de arbeidsparticipatie boven de AOW-leeftijd op zijn minst niet eenduidig is. Doordat aanvullende pensioenen vaak flexibel opgenomen kunnen worden is zeer wel voorstelbaar dat ouderen langer blijven werken in combinatie met het uitstellen van het opnemen van het flexibele pensioen. De cijfers wijzen er vooralsnog op dat de keuze voor het pensioen in ieder geval niet zodanig naar achteren geschoven is dat hierdoor ook de arbeidsparticipatie boven de AOW-leeftijd stijgt. Bij 66- en 67-jarige mannen is de arbeidsparticipatie (licht) gedaald in de meest recente jaren en enigszins gestegen bij 68- en 69-jarigen. Bij vrouwen is in de meest recente jaren eerder sprake van een daling dan van een stijging. Voor 2016 is dit alles des te meer opvallend omdat de regelgeving sinds dit jaar op een aantal punten is aangepast om het werken als AOW'er te vergemakkelijken. Op dit punt van de regelgeving komen we nog terug in paragraaf 3.1.

Tabel 2.1 Netto arbeidsparticipatiegraad per leeftijd, 2003-2016 (mannen)

Jaar	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70-75
2003	80,5	76,1	72,5	65,1	58,1	42,2	31,3	26,2	22,3	22,6	15,3	10,1	11,8	10,3	8,7	5,8
2004	79,6	78,7	73,0	66,9	60,2	43,8	32,6	23,9	21,2	19,4	15,1	11,8	11,4	9,8	10,7	5,7
2005	81,0	76,8	73,8	67,3	63,2	46,8	32,9	25,2	21,9	18,7	16,1	12,1	12,2	12,8	9,6	7,2
2006	82,3	78,2	72,7	69,9	63,0	49,3	36,3	25,1	22,1	19,2	16,1	12,2	15,2	10,0	9,5	7,6
2007	85,0	81,6	78,4	74,9	68,8	54,2	42,7	30,2	25,4	20,9	18,6	16,2	14,9	14,0	8,8	8,1
2008	85,7	83,1	81,1	77,3	72,2	63,1	49,6	36,9	28,9	24,9	19,0	18,0	16,5	11,0	11,1	6,6
2009	84,1	83,3	82,9	80,5	75,0	63,8	54,3	40,1	32,8	27,7	20,7	19,0	17,4	16,8	9,6	8,9
2010	85,1	83,3	80,3	79,4	73,6	68,6	55,8	44,7	35,1	29,1	22,3	17,9	14,5	16,8	11,1	9,1
2011	84,2	85,7	82,3	77,9	75,4	70,1	58,6	45,5	36,3	29,9	21,9	17,1	15,9	14,1	10,8	7,3
2012	86,4	84,0	81,3	79,3	75,3	73,1	65,9	51,3	37,5	32,0	23,5	20,8	17,6	17,3	12,1	9,3
2013	83,5	82,1	80,3	77,5	75,6	71,9	68,2	62,2	47,6	35,2	23,1	21,9	19,3	17,1	12,8	8,9
2014	81,6	81,8	79,6	77,6	75,3	72,6	67,9	60,0	53,5	37,8	24,8	24,3	22,6	17,5	17,3	9,4
2015	80,7	81,8	81,9	80,4	76,5	69,7	67,2	64,0	55,5	47,3	25,3	22,3	17,0	12,7	14,3	10,4
2016	84,2	82,4	82,0	81,7	78,3	72,1	68,1	65,1	58,9	49,0	32,9	18,7	15,0	14,6	15,2	9,5
Groei in procentpunten 2003-2016	+3,7	+6,3	+9,5	+16,6	+20,2	+29,9	+36,8	+38,9	+36,6	+26,4	+17,6	+8,6	+3,2	+4,3	+6,5	+3,7

Bron: CBS Statline

Tabel 2.2 Netto arbeidsparticipatiegraad per leeftijd, 2003-2016 (vrouwen)

Jaar	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70-75
2003	47,1	45,5	41,7	34,8	29,6	23,5	16,5	11,7	9,7	8,5	4,5	4,1	3,7	3,1	2,1	1,3
2004	49,6	47,4	43,9	38,1	32,6	25	19,1	14,7	9,3	8,9	5,7	3,9	4,3	3,5	2,4	1,5
2005	54,2	49,5	45,7	39,9	36	23,3	20,8	14,8	13,4	9,1	5,2	3,3	3,9	3,3	3,4	1,3
2006	59,1	54,3	46,4	42,0	38,4	28,3	21,2	15,9	11,5	10,3	6,6	2,9	4,0	3,2	3,6	1,4
2007	61,7	57,0	53,0	46,1	41,0	31,0	24,3	16,5	14,1	12,0	8,5	7,2	4,5	4,8	2,8	1,8
2008	64,2	59,6	55,3	48,9	43,8	35,1	29,5	21,7	14,9	14,0	7,5	5,5	5,7	5,8	3,3	2,3
2009	65,8	60,9	58,1	54,0	48	37,8	31,1	23,2	18,7	14,3	12,6	7,3	7,0	6	4,1	1,9
2010	64,4	62,8	59,2	55,4	49,5	43,9	31,9	27,3	18,8	14,4	10,3	6,6	10,1	6,8	3,1	2,0
2011	68,4	64,1	60,9	59,5	53,1	47,6	37,1	30	23,1	15,7	8,7	5,5	9,4	6,7	3,5	2,9
2012	68,5	66,7	61,3	58,6	55,2	50,3	42,4	32,9	25,3	19,1	10,2	6,3	6,4	5,7	4,0	3,6
2013	69,6	66,0	62,8	57,6	56,2	49,5	43,2	36	27,6	20,9	10,7	8,8	5,7	5,3	3,3	2,5
2014	66,8	66,3	62,2	59,3	57,2	48,3	44,3	35,6	32,5	24,4	11,8	8,1	7,9	7,9	3,2	2,3
2015	70,0	64,4	62,2	59,6	60,3	53,5	46,8	40,9	32,3	26,3	12,2	7,8	7,6	6,1	6,0	2,4
2016	69,8	66,2	63,3	63,5	57,3	51,6	53,4	44,6	36,7	28,5	13,7	7,0	6,2	6,1	3,4	2,7
Groei in procentpunten 2003-2016	+22,7	+20,7	+21,6	+28,7	+27,7	+28,1	+36,9	+32,9	+27,0	+20,0	+9,2	+2,9	+2,5	+3,0	+1,3	+1,4

Bron: CBS Statline

Tabel 2.3 Netto arbeidsparticipatiegraad per leeftijd, 2003-2016 (mannen en vrouwen totaal)

Jaar	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70-75
2003	64,0	61,0	57,3	50,1	44,0	32,9	24,0	19,0	16,0	15,4	9,8	7,0	7,6	6,5	5,2	3,3
2004	64,7	63,2	58,6	52,7	46,5	34,5	25,9	19,3	15,2	14,1	10,4	7,8	7,7	6,5	6,3	3,4
2005	67,8	63,3	59,9	53,7	49,8	35,1	26,9	20,0	17,7	13,9	10,6	7,6	7,9	7,9	6,4	4,0
2006	70,8	66,3	59,7	56,1	50,8	38,9	28,8	20,5	16,8	14,8	11,3	7,5	9,5	6,5	6,4	4,3
2007	73,4	69,4	65,8	60,6	55,0	42,6	33,5	23,4	19,7	16,4	13,5	11,7	9,6	9,3	5,7	4,7
2008	75,0	71,4	68,2	63,2	58,1	49,2	39,6	29,3	21,9	19,5	13,3	11,7	11,0	8,3	7,1	4,3
2009	75,0	72,2	70,6	67,3	61,6	50,9	42,7	31,6	25,8	21,0	16,6	13,1	12,1	11,3	6,8	5,2
2010	74,7	73,0	69,8	67,5	61,6	56,3	43,9	36,0	26,9	21,7	16,3	12,2	12,3	11,7	7,0	5,4
2011	76,3	74,9	71,6	68,8	64,3	58,9	47,9	37,8	29,7	22,8	15,3	11,3	12,6	10,3	7,1	5,0
2012	77,5	75,3	71,3	69,0	65,3	61,7	54,2	42,1	31,4	25,5	16,8	13,5	11,9	11,4	7,9	6,3
2013	76,6	74,0	71,5	67,5	65,9	60,7	55,7	49,1	37,6	28,0	16,9	15,3	12,5	11,1	7,9	5,6
2014	74,2	74,0	70,9	68,4	66,2	60,4	56,1	47,8	43,0	31,1	18,3	16,2	15,2	12,6	10,1	5,7
2015	75,4	73,1	72,0	70,0	68,3	61,6	56,9	52,4	43,9	36,8	18,7	15,0	12,2	9,4	10,1	6,3
2016	77,0	74,3	72,7	72,6	67,8	61,8	60,7	54,8	47,8	38,7	23,3	12,8	10,6	10,3	9,3	6,0
Groei in procentpunten 2003-2016	+13,0	+13,3	+15,4	+22,5	+23,8	+28,9	+36,7	+35,8	+31,8	+23,3	+13,5	+5,8	+3,0	+3,8	+4,1	+2,7

Bron: CBS Statline.

De voorgaande cijfers zijn gebaseerd op een steekproef (Enquête Beroepsbevolking, EBB), waardoor deze bepaalde onzekerheidsmarges kennen. Bovendien is binnen de groep 65-jarigen geen onderscheid te maken tussen degenen die wel en degenen die niet langer onder de AOW vallen. Daarom hebben we een meer precieze analyse uitgevoerd met gegevens uit het Stelsel van Sociaal-statistische Bestanden (SSB) van het CBS waarin alle werknemers vertegenwoordigd zijn (dus geen steekproef). Omdat data voor zelfstandigen een apart bestand vormen en dit bestand anders is opgebouwd, zijn deze niet in de analyse betrokken. Het aantal werknemers is in onderstaande tabel gerelateerd aan de bevolking van de betreffende leeftijdsgroep.

De data laten zien dat sinds 2013 bij de 65-jarigen een forse stijging heeft plaatsgevonden in het aantal werknemers. Zeker tussen 2014-2015 en 2015-2016 is deze stijging aanzienlijk hoger dan de algemene stijgende trend in de jaren daarvoor. Dit is dus een belangrijke aanwijzing dat de verhoging van de AOW-leeftijd in ieder geval voor de 65-jarigen een impuls aan de werkgelegenheid heeft gegeven. Tussen 2014 en 2016 is het aantal werknemers van 65 jaar gestegen van ongeveer 20 duizend naar 38 duizend. Wat betreft mogelijke anticipatie: ook bij de 63- en 64-jarigen treedt sinds 2013 een aanzienlijke stijging van het aantal werknemers op. Wel geldt hier dat ook in de jaren daarvoor sprake was van een duidelijk stijgende trend en de eerder besproken mogelijke invloed van cohorteffecten (op iets jongere leeftijd treedt in een eerdere periode reeds een stijging op die op latere leeftijd kan doorwerken).

*Tabel 2.4 Aandeel **werknemers** van bevolking van bepaalde leeftijd (mannen en vrouwen)*

Jaar	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
2006	34,7%	25,1%	17,3%	13,3%	11,1%	6,3%	5,3%	4,7%	4,1%	3,5%	3,0%
2007	38,3%	29,3%	19,4%	14,9%	12,2%	6,9%	6,0%	5,1%	4,4%	3,9%	3,2%
2008	42,1%	33,3%	23,0%	16,6%	13,5%	7,4%	6,6%	5,7%	4,8%	4,1%	3,5%
2009	45,6%	36,9%	26,5%	19,1%	14,7%	7,4%	6,8%	5,8%	5,0%	4,2%	3,5%
2010	50,1%	41,0%	30,5%	21,9%	17,4%	8,1%	7,2%	6,4%	5,4%	4,7%	3,9%
2011	52,4%	46,1%	33,8%	24,2%	18,9%	8,9%	7,8%	6,8%	6,0%	5,1%	4,3%
2012	52,2%	47,6%	39,9%	25,9%	20,1%	8,6%	7,8%	6,7%	5,8%	5,1%	4,3%
2013	52,8%	48,5%	42,2%	34,5%	21,8%	9,1%	7,8%	6,9%	5,8%	5,1%	4,4%
2014	53,6%	49,7%	43,8%	36,9%	30,0%	9,7%	7,5%	6,7%	5,9%	5,0%	4,3%
2015	54,9%	51,2%	46,1%	39,3%	32,5%	14,0%	7,7%	6,6%	5,9%	5,3%	4,4%
2016, 2e kwartaal	55,3%	51,8%	46,8%	40,4%	33,4%	19,0%	7,8%	6,7%	5,7%	5,2%	4,5%

Bron: eigen analyses SEOR met data van CBS (SSB)

Om de effecten bij 65-jarigen wat preciezer te bekijken, zijn deze uitgesplitst naar hun leeftijd in maanden. Hierdoor is precies vast te stellen welke groep niet en welke wel onder de AOW valt. In de tabel zijn de groepen die niet langer onder de AOW vallen blauw gearceerd. De data laten zien dat de verschuiving van de AOW-leeftijd duidelijk samenhangt met een stijging van het aantal werknemers. Voor 65-jarigen treedt dus een duidelijk zichtbaar werkgelegenheidseffect op.

*Tabel 2.5 Aandeel **werknemers** van bevolking van 65-jarigen naar leeftijd in maanden (mannen en vrouwen)*

Jaar	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
2006	7,9%	6,9%	6,4%	6,1%	6,0%	6,2%	5,6%	6,2%	6,3%	5,9%	6,0%	6,0%
2007	7,9%	7,0%	7,0%	7,0%	6,8%	6,2%	6,7%	7,1%	6,9%	6,9%	7,0%	6,7%
2008	7,8%	7,4%	7,5%	7,3%	7,9%	6,7%	7,9%	7,7%	7,0%	7,4%	6,2%	7,5%
2009	8,2%	7,6%	7,4%	7,5%	7,7%	7,2%	7,5%	7,1%	7,1%	7,4%	7,6%	7,0%
2010	9,6%	8,2%	8,1%	8,1%	8,1%	7,6%	8,0%	7,9%	8,0%	8,4%	7,8%	8,1%
2011	9,5%	9,2%	9,1%	9,2%	9,2%	8,6%	9,0%	8,8%	8,6%	8,9%	9,0%	8,2%
2012	8,8%	8,6%	8,4%	8,8%	8,7%	8,2%	8,8%	8,4%	8,9%	8,7%	8,4%	8,2%
2013	16,5%	9,3%	9,1%	8,6%	8,9%	8,1%	8,3%	8,2%	8,4%	8,1%	8,1%	8,0%
2014	17,8%	17,5%	8,7%	8,6%	7,9%	8,1%	8,3%	8,3%	8,5%	8,4%	8,1%	7,9%
2015	28,1%	28,1%	27,8%	12,5%	11,2%	9,1%	9,2%	9,1%	9,1%	9,0%	8,8%	8,6%
2016, 2e kwartaal	29,1%	29,1%	28,3%	27,7%	27,9%	26,4%	11,9%	10,6%	9,5%	9,0%	9,5%	8,3%

Bron: eigen analyses SEOR met data van CBS (SSB). De leeftijden waarbij de AOW niet langer van toepassing is zijn blauw gearceerd.

Uittredeleeftijd

Het CBS heeft een aparte statistiek waarin de gemiddelde leeftijd van werknemers is weergegeven, waarbij een pensioen het hoofdinkomen wordt. Dit is dus een benadering van de uittredeleeftijd van werknemers. Deze gegevens zijn ook per opleidingsniveau beschikbaar (figuur 2.8).

Figuur 2.8 Gemiddelde uittredeleeftijd werknemers

Bron: CBS, Statline. De gegevens geven de gemiddelde leeftijd van werknemers die binnen een periode van een jaar de transitie hebben gemaakt naar pensioen als hoofdinkomen. De cijfers van het jaar 2000 betreffen de periode september 1999 – september 2000; van jaar 2001 betreft dit de periode september 2000 – september 2001 etc.

In 2006 zien we een duidelijke sprong in de uittredingsleeftijd. Dit is in overeenstemming met de toename in de netto participatiegraad sinds 2006 die ook in tabellen 2.1 tot 2.3 en figuren 2.4 tot 2.6 is terug te zien. Sinds 2013 (het begin van de verhoging van de AOW-leeftijd) zet deze trendmatige stijging zich door. Het is dus moeilijk om de algehele stijgende trend te scheiden van een effect van de AOW-leeftijdsverhoging.[7] Wel geldt in meer recente jaren dat er enige verschillen naar opleidingsniveau optreden. Lager opgeleide werknemers werken iets langer door dan hoger opgeleide werknemers. In 2015 stapte de gemiddelde lager opgeleide op 65-jarige leeftijd over van arbeid naar pensioen, voor de middelbaar opgeleide was dit 64,2 jaar en voor de hoger opgeleide 63,8 jaar. Hierbij past wel de kanttekening dat de participatiegraad bij oudere lager opgeleiden lager is, dus dat dit langer doorwerken bij lager opgeleide werknemers op een meer selectieve groep betrekking heeft.

Conclusie van deze paragraaf is dat een duidelijk effect op de arbeidsparticipatie optreedt van de verhoging van de AOW-leeftijd bij de direct betrokken 65-jarigen. Ook bij de leeftijdsgroepen (vlak) daaronder is sprake van een duidelijke stijging van de arbeidsparticipatie. Deze laatste stijging kan niet alleen worden toegeschreven aan de verhoging van de AOW-leeftijd, maar wordt ook beïnvloed door cohorteffecten.

[7] Nadeel bij deze data is wel dat 2016 nog ontbreekt. Dit is het jaar waarin de AOW-leeftijd sterker is gestegen dan in de jaren daarvoor. In de eerder gepresenteerde data was bij 2016 het meest duidelijk een effect te zien.

2.2 Internationale empirische studies over werkgelegenheidseffecten voor de direct betrokken groep

Om een inschatting te maken wat de verhoging (respectievelijk het terugbrengen) van de AOW-leeftijd betekent voor de arbeidsparticipatie van de direct betrokken leeftijdsgroepen, kijken we in deze sectie naar empirische studies voor andere landen. In diverse andere landen is eveneens sprake van een stijging van de officiële pensioenleeftijd. In de meeste gevallen gebeurt dit stapsgewijs. Dit betekent dat de situatie per cohort verschillend is. Deze variatie tussen cohorten wordt in onderzoek benut om na te gaan wat de effecten zijn van de verhoging van de pensioenleeftijd. In essentie komt veel onderzoek neer op een vergelijking in de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van cohorten die met een verschillende pensioenleeftijd te maken hebben. Nagegaan wordt of degenen die net wel met een hogere pensioenleeftijd te maken hebben een ander profiel laten zien dan degenen waarop een verhoging nog net niet van toepassing is (gecorrigeerd voor allerlei andere kenmerken). Tevens wordt in enkele onderzoeken benut dat voor sommige groepen de situatie niet verandert omdat zij voldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd.

Aandachtspunt bij deze internationale studies is wel dat de exacte vormgeving van de regeling per land verschillend is. Zoals in tabel 2.6 is te zien, zijn de meeste regelingen flexibel van aard, dat wil zeggen dat het mogelijk is om eerder en/of later met pensioen te gaan, maar dat dit direct consequenties heeft voor de hoogte van de uitkering. De AOW zoals deze nu in Nederland is vormgegeven is niet flexibel. Bovendien gaat het in sommige landen om “early retirement” regelingen, die echter niet helemaal vergelijkbaar zijn met de Nederlandse voormalige VUT-regelingen, omdat die sterk sectorspecifiek verschillend waren. Een ander aandachtspunt is dat het arbeidsverleden vaak een rol speelt in de rechten en hoogte van de uitkering. De hoogte van de AOW in Nederland is niet gekoppeld aan het arbeidsverleden.

Ondanks deze verschillen is het belangrijk om naar deze literatuur te kijken, omdat het kernpunt, namelijk dat op enig moment een blijvende uitkering beschikbaar komt en dat dit moment opschuift, een belangrijke parallel blijft met de Nederlandse situatie. Wat laten ervaringen in het buitenland zien? Tabel 2.6 geeft de uitkomsten van een aantal empirische studies. De belangrijkste uitkomsten zijn de volgende:

- De pensioenverhoging leidt in alle gevallen tot een duidelijke stijging van de participatiegraad van direct betrokken leeftijdsgroepen. In studies waarin het effect in stijging van de werkgelegenheidsgraad is uitgedrukt, varieert dit van ongeveer 5 procentpunten (veelal voor vrouwen) tot boven de 30 procentpunten. Zowel de studie van Hanel en Riphahn (2012) en Cribb, Emmerson en Tetlow (2014) laten zien dat de omvang van het effect wel afneemt naarmate het om een pensioenverschuiving in een hoger levensjaar gaat (al is in de laatste studie het verschil niet statistisch significant). Sommige studies gebruiken een andere effectmaat en meten de effecten van een pensioenverhoging in termen van de verschuiving van de uittrede-leeftijd als de pensioenleeftijd stijgt (zoals Mastrobuoni, 2009), waarbij een verschuiving van de pensioenleeftijd van een jaar leidt tot een half jaar later uittreding[8]). De meeste studies betreffen landen waarbij het pensioenstelsel niet helemaal vergelijkbaar is. Zo kennen de meeste landen

[8] Het CPB (2008) gebruikt een soortgelijk effect bij het doorrekenen van een middenscenario van een verhoging van de pensioenleeftijd, waarbij een eerdere versie van het artikel van Mastrobuoni een belangrijke rol speelt.

een flexibele component in de zin dat latere opname samenhangt met een hoger pensioen. In Nederland geldt dit in ieder geval niet voor de AOW (maar veelal wel voor de aanvullende pensioenen).

- Vrijwel alle studies die hier aandacht aan besteden laten zien dat een belangrijk neveneffect van verhoging van de pensioenleeftijd is dat een fors deel van de betrokken groep (vaker) instroomt in alternatieve regelingen als werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De extra omvang van deze alternatieve routes binnen de betrokken leeftijdsgroep is vaak ongeveer even groot, of zelfs groter dan de extra werkgelegenheidsgraad. Een uitzondering op dit patroon is de studie van Weber en Manoli (2016), waar betrekkelijk weinig van dergelijke “substitutie” (gebruik andere regelingen dan weggevallen pensioenen) wordt teruggevonden.

Tabel 2.6 Systematisch overzicht internationale studies effecten verandering pensioenleeftijd op betrokken groep

Publicatie	Land	Verandering pensioen	Data	Methode	Uitkomst werkgelegenheidseffect voor betrokken groep	Neveneffecten voor andere regelingen
Staubli en Zweimuller (2011)	Oostenrijk	Stapsgewijze verhoging van de publieke pensioenleeftijd van mannen van 60 naar 62,2; en van vrouwen van 55 naar 57,2. Het pensioenstelsel heeft een flexibele component (later uitstappen met een hoger pensioen) en de omvang van pensioen is afhankelijk van arbeidsverleden	Administratieve data werkenden in private sector	Difference-in-difference, waarbij degenen die op grond van arbeidsverleden nog steeds eerder met pensioen kunnen als controlegroep dienen	Groei werkgelegenheidsgraad met 7 procentpunten bij betrokken leeftijdsgroep mannen en 10 procentpunten bij betrokken leeftijdsgroep vrouwen	Aandeel in betrokken leeftijds-groep dat werkloosheidsuitkering ontvangt stijgt met 10 procent-punten bij mannen en 11 procent-punten bij vrouwen
Vestad (2013)	Noorwegen	Stapsgewijze verlaging publieke (vervroegd) pensioenleeftijd van 66 naar 62 (geldt voor deel economie)	Administratieve data gehele Noorse potentiële beroepsbevolking	Difference-in-difference, vergelijking personen die wel en niet onder de nieuwe regeling vallen	Ongeveer een derde van 66,5 jarige vroeg-gepensioneerden zou nog werken als de regeling niet zou zijn aangepast. Dit correspondeert met een hogere werkgelegenheidsgraad van ongeveer 20 procentpunten. Ongeveer tweederde van vroeg-gepensioneerden op 63 jaar zou nog werken als de leeftijd geen 62 maar 64 jaar zou zijn. Dit verschil correspondeert met een verhoging van de werkgelegen-heidsgraad van 33 procentpunten	Arbeidsongeschiktheid, ziekte-verlof en werkloosheid stijgt tezamen ook met ongeveer 20 procentpunten bij 66,5-jarigen (aanzienlijke substitutie)
Mastrobuoni (2009)	Verenigde Staten	Social Security Amendments 1983: Stapsgewijze verhoging publieke pensioenleeftijd met 2 maanden per jaar vanaf cohort 1938. Deze pensioenleeftijd is flexibel (eerdere opname = minder uitkering)	Maandelijkse enquête onder burgers zonder beperking	Effecten verandering uitkering op bepaalde leeftijd (lagere uitkering voor jongere cohorten) op kans op opname pensioen	Verhoging van 1 jaar in normleeftijd leidt tot verhoging feitelijke gemiddelde pensioenleeftijd van half jaar	

Publicatie	Land	Verandering pensioen	Data	Methode	Uitkomst werkgelegenheidseffect voor betrokken groep	Neveneffecten voor andere regelingen
Weber en Manoli (2016)	Oostenrijk	Stapsgewijze verhoging publieke (vervroegd) pensioen-leeftijd mannen van 60 naar 61,5 (en 62); vrouwen van 55 naar 56,5 (en 57).	Administratieve data werkenden in de private sector	Fuzzy regression kink design, vergelijken mensen die op grond van arbeidsverleden nog steeds eerder met pensioen mogen (als controlegroep, gecombineerd met gebruik verschillende situatie voor cohorten)	Door een verhoging van 1 jaar vervroegde pensioenleeftijd verlaat betrokken leeftijdsgroep gemiddeld 0,4 jaar later de arbeidsmarkt en claimt gemiddeld 0,5 jaar later hun (vervroegd) pensioen	Substitutie-effecten richting werk-loosheidsuitkeringen en arbeids-ongeschiktheid beperkt
Hanel en Riphahn (2012)	Zwitserland	Stapsgewijze verhoging publieke pensioenleeftijd voor vrouwen van 62 naar 63 en 64; uittrede vanaf 62 blijft mogelijk, maar tegen structureel lagere uitkering	Representatieve data van panel Zwitserse bevolking	Difference-in-difference, waarbij vrouwen die op het moment van introductie 62 waren vergeleken worden met vrouwen die pas na de introductie 62 zouden worden	Verlaging in kans op opname pensioen (verhoging 1 jaar) op 62-jarige leeftijd van 42% naar 22% (3,4% minder uitkering) en van (verhoging 1 jaar) 40% naar 30% op 63-jarige leeftijd (3,4% lagere uitkering). Groter effect voor mensen met een lager onderwijsniveau	
Lalive en Staubli (2015)	Zwitserland	Verhoging van de pensioenleeftijd voor vrouwen van 62 naar 63 en van 63 naar 64	Swiss Social Security data (SSSD) waarin administratieve data en een grote steekproef over arbeidsaanbod gekoppeld zijn	Regressie discontinuity design waarbij het verschil tussen vrouwen die geboren waren op of na 1 januari 1939 (behandelingsgroep) en op of voor 31 december 1938 (controlegroep) met elkaar vergeleken worden	Verhoging van de pensioenleeftijd van 1 jaar leidt tot een vertraging van uitstroom uit de arbeidsmarkt van 7,9 maanden en claimen van pensioen wordt vertraagd met 6,6 maanden	
Cribb, Emmerson, en Tetlow (2014)	Verenigd Koninkrijk	Stapsgewijze verhoging publieke vroegste pensioenleeftijd voor vrouwen van 60 naar 65 (waar tijdens onderzoek intussen 62 was bereikt). Pensioen is flexibel: later opnemen = hogere inkomsten	Enquête op kwartaalbasis onder representatieve gezinnen	Difference-in-difference (probit model) vergelijking met laatste cohort dat onder oude regeling valt	Groei werkgelegenheidsgraad met 5,9 procentpunten bij betrokken leeftijdsgroep vrouwen. De groei van 60-61 leidde tot iets hogere groei werkgelegenheidsgraad in procent-punten voor 60-jarigen, dan de verhoging van 61 naar 62 bij 61 jarigen. Dit verschil is overigens niet statistisch significant	Verandering zorgt ervoor dat de betrokken groep 4,2 procentpunt vaker aangeeft ziek of arbeids-ongeschikt te zijn, 1,1 procentpunt meer werkloos

Publicatie	Land	Verandering pensioen	Data	Methode	Uitkomst werkgelegenheidseffect voor betrokken groep	Neveneffecten voor andere regelingen
Atalay en Barrett (2012)	Australië	Stapsgewijze verhoging publieke (vervroegd) pensioenleeftijd voor vrouwen van 60 naar 65	Tien cross-sectie enquêtes onder representatieve bevolking	Difference-in-difference vergelijking tussen verschillende cohorten vrouwen wiens pensioen-leeftijd omhoog gaat met mannen (controlegroep) wiens pensioenleeftijd constant blijft	10 procentpunt hogere participatiegraad bij betrokken leeftijdsgroep vrouwen	Aanzienlijke stijging instroom arbeidsongeschiktheidsregelingen (groter effect dan op participatie)
Duggan et al. (2007)	Verenigde Staten	Social Security Amendments 1983. Stapsgewijze verhoging van de volledige pensioens-leeftijd van 65 naar 67 en verhoogde boete voor het opvragen van vroegpensioen met 62. Pensioen is flexibel opgezet.	Proportie ontvangers van arbeidsonge-schiktheidsuit-keringen per combinatie van leeftijd, geslacht en geboortejaar van 1983 tot 2005 voor individuen tussen 45 en 64 jaar	Difference-in-difference: de verandering in aandeel van degenen met AO-uitkering is geschat afhankelijk van de verandering in de contante waarde van pensioeninkomsten		Aandeel AO van 45-64 jarigen stijgt met 0,6 procentpunt voor mannen en 0,9 procentpunt voor vrouwen
Li & Maestas (2008)	Verenigde Staten	Social Security Amendments 1983. Stapsgewijze verhoging van de volledige pensioensleeftijd van 65 naar 67	Nationaal representatieve sample van individuen geboren tussen 1931 en 1941	Probit modellen worden gebruikt om de effecten van de volledige pensioenleeftijd op het aanvragen van AO-uitkering te schatten		Gemiddeld zorgt een stijging in de volledige pensioenleeftijd van 4 maanden voor een stijging van de aanvragen voor een tweejarige AO-uitkering met 0,04 tot 0,30 procentpunten (voor de leeftijd 55-63 jarigen)

2.3 Werkgelegenheidseffecten op andere groepen

Uit het voorgaande overzicht van internationale studies blijkt dat als de pensioenleeftijd stijgt, hogere aantallen uit direct betrokken leeftijdsgroepen blijven werken. De vraag is in hoeverre dit effect heeft op de werkgelegenheid van andere groepen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat als ouderen langer werken dat dit leidt tot minder baanopeningen voor jongeren, die voor hun intrede op de arbeidsmarkt sterk afhankelijk hiervan zijn. Deze redenering veronderstelt echter dat het totale aantal banen constant is. Als dit zo zou zijn, zou het langer doorwerken van ouderen inderdaad tot minder banen voor jongeren leiden. Maar de aanname dat het aantal banen constant is als algemeen uitgangspunt onjuist. In de economische wetenschap staat deze aanname bekend als de 'lump of labour fallacy', het idee dat de werkgelegenheid een vaste klont is waarin geen beweging te krijgen is.[9]

Waarom is deze aanname als algemeen uitgangspunt onjuist? Dat komt doordat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op allerlei manieren op elkaar reageren. Neemt het aanbod bij een gegeven vraag toe dan zullen openstaande vacatures en latente vacatures makkelijker worden vervuld, waardoor de onvervulde vraag afneemt en de werkgelegenheid toeneemt. Verder leidt een toename van het aanbod van arbeid bij een gegeven vraag naar arbeid tot neerwaartse druk op de lonen, wat leidt tot een grotere vraag naar arbeid. Ook kan een deel van het nieuwe aanbod een eigen bedrijf beginnen en nieuwe activiteiten opstarten, wat tot meer werkgelegenheid leidt. En ten slotte zal een hogere werkgelegenheid tot meer bestedingen leiden, wat ook positieve effecten zal hebben op de vraag naar arbeid en de werkgelegenheid. Wat we in het verleden hebben gezien is dat bij een groeiende beroepsbevolking, waarbij de instroom van schoolverlaters ruimschoots het aantal werknemers dat met pensioen ging overtrof, het extra aanbod over het algemeen vrij soepel werd opgenomen. Wel kan het zijn dat deze mechanismen enige tijd in beslag nemen en dat daardoor op korte termijn wel (enige) verdringing optreedt.

Het verhogen van de AOW-leeftijd leidt ook tot een vergroting van de beroepsbevolking. Op grond van het voorgaande is het daarom zonder meer mogelijk dat dit tot een vergroting van de macro-werkgelegenheid leidt. Zijn er bij de verhoging van de AOW-leeftijd redenen om aan te nemen dat bij deze maatregel die vergroting – ook op iets langere termijn – niet of in mindere mate optreedt? Dat is bijvoorbeeld het geval als de werknemers die moeten doorwerken na hun 65^{e} een relatief lage productiviteit hebben in verhouding tot hun arbeidskosten. Dit zou tot een lagere winstgevendheid van bedrijven leiden, wat de totale werkgelegenheid negatief beïnvloedt (Boeri et al., 2016 noemen dit het "schaaleffect"). Een relatief ongunstige verhouding tussen arbeidsproductiviteit bij mensen die 65 jaar of ouder zijn kan ook tot gevolg hebben dat bedrijven al proberen af te komen van werknemers uit de leeftijdscategorie vlak onder de 65 jaar en deze leeftijdscategorie niet aanneemt.

Theoretisch gezien hoeft een ongunstige verhouding tussen lonen en productiviteit op oudere leeftijd echter geen probleem te zijn. Lazear (1979) geeft een verklaring waarom de verhouding productiviteit – leeftijd in het begin van de carrière gunstig is en op het einde van de carrière ongunstig, zonder dat dit met ontslag gepaard gaat, ook niet als ontslag wettelijk mogelijk zou zijn. Het (uitzicht op) stijgend loonprofiel over de carrière werkt namelijk motiverend op de werknemer. In het begin van zijn loopbaan verdient hij minder dan zijn productiviteit en aan het eind minder,

[9] Zie voor een bespreking bijvoorbeeld Banks et al. (2010).

maar over de gehele loopbaan kan dit gunstig zijn voor de werkgever. Cruciaal in een dergelijk patroon is dan wel dat er een vast moment is dat ouderen uitstromen, zodat de werkgever zekerheid heeft dat het voordelige saldo in het begin van de carrière het nadelige saldo later in de carrière voldoende compenseert. Als dit moment abrupt verschuift wordt de werkgever geconfronteerd met een langer durende periode waarin het saldo negatief is. Het is dan lastig om de beloning alsnog naar beneden aan te passen, omdat het stijgende profiel sterk geïnstitutionaliseerd is en correspondeert met de verwachtingen van beide partijen. De direct betrokken werknemers kunnen vaak niet zonder meer ontslagen worden. Maar in beginsel is dit een tijdelijk effect, want op iets langere termijn kunnen loonstructuren wel aangepast worden. We zien al dat door de snellere verandering in technologie en economie lange dienstverbanden en het automatisch stijgen van lonen met de leeftijd aan belang inboeten.

Verder kan de verhoging van de AOW-leeftijd bij de groep direct onder de 65-jarigen ook gedrags-effecten oproepen. Het feit dat ze geconfronteerd worden met een hogere pensioenleeftijd, kan betekenen dat ze minder "voorsorteren" op het pensioen en bijvoorbeeld vaker zullen deel-nemen aan scholing, omdat de verwachte terugverdientijd van een opleiding weer langer wordt. Tevens wordt intrede in bijvoorbeeld een werkloosheidsuitkering minder aantrekkelijk, omdat deze nog minder als "zachte overgang" naar het pensioen zal kunnen functioneren. Denkbaar is dat daardoor ouderen zich actiever opstellen om werkloosheid te voorkomen.

Oudere werknemers hebben bij werkgevers een ongunstig imago, maar het is de vraag of het ook werkelijk zo is dat hun productiviteit relatief laag is ten opzichte van hun arbeidskosten. De weten-schappelijke studies die getracht hebben die verhouding te meten zijn niet geheel eenduidig op dit punt (Gelderblom et al., 2011). Denkbaar is dat de oudere werknemers waarvoor die verhouding ongunstig is vaak voor hun 65^{e} al uit het arbeidsproces gaan. Voor degenen die als werkende 65 jaar halen zou die verhouding dan minder ongunstig of misschien wel niet ongunstig zijn.

Dit neemt niet weg dat het aannemelijk is dat met het oplopen van de leeftijd de productiviteit van mensen uiteindelijk afneemt. Bij welke leeftijd de productiviteit gaat dalen en hoe snel de daling is zal individueel verschillend zijn. Waarschijnlijk zijn er op een leeftijd van 65 jaar nog vrij veel mensen voldoende fit om te kunnen werken, maar of dit bijvoorbeeld bij 70 jaar nog zo is weten we niet. Bestaande studies over de productiviteit van oudere werknemers kijken in het algemeen niet naar mensen van 70 jaar of ouder. Als ouderen niet voldoende fit zijn om te werken, is het overigens de vraag of zij nog lang in het arbeidsproces blijven. Het is ook mogelijk dat ze dan, als ze de AOW-leeftijd nog niet bereikt hebben, in een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering komen.

Het voorgaande overziende kunnen we niet uitsluiten dat de verhoging van de AOW-leeftijd verdringing oproept. Daarom is het van belang om te kijken naar wetenschappelijk studies die hier licht op kunnen werpen. Veel van deze studies hebben betrekking op de invloed van veranderingen in de pensioenleeftijd (door bijvoorbeeld VUT-regelingen of juist een verhoging van de pensioen-leeftijd) op de arbeidsmarktparticipatie van andere groepen.

Tabel 2.7 Overzicht individuele studies over werkgelegenheidseffecten op andere groepen en anticipatiegedrag in relatie tot verhoging pensioenleeftijd

Aspect	Studie en type analyse	Uitkomst
Verdringing jongeren	Gruber et al. (2009) - 12 verschillende landen Meerlandenanalyse waaronder een panel regressie schatting van de relatie tussen de arbeidsparticipatie van ouderen en jongeren in 12 landen	Geen indicatie van verdringing gevonden. De resultaten geven juist een tegenovergesteld beeld weer. Meer arbeidsparticipatie van ouderen wordt gerelateerd aan minder jeugdwerkloosheid
	Kalwij et al. (2010) - 22 OECD-landen Paneldata analyse van 22 OECD-landen van 1960 tot 2008	Veranderingen in de werkgelegenheid van personen van 55-64 jaar hebben gemiddeld een (klein) positief effect op de werkgelegenheid van jongeren (15-24 jarigen). Zij zijn eerder complementair dan substituten van elkaar
	Kapteyn et al. (2010) - Nederland Paneldata analyse voor Nederland van invloed arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren en jeugdwerkloosheid. Effect arbeidsparticipatie oudere mannen wordt apart getoetst	Geen aanwijzing voor een negatief effect van arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren of dat toegenomen arbeidsparticipatie leidt to meer jeugdwerkloosheid. Eerder is sprake van het tegendeel
	Banks et al. (2010) - UK Invloed van arbeidsparticipatie van ouderen op die van jongeren geanalsyeerd met behulp van paneldata (1968-2005)	Geen aanwijzing voor een negatief effect van arbeidsparticipatie ouderen op arbeidsparticipatie jongeren. Over de gehele periode genomen wordt zelfs een positief verband gevonden
	Jousten et al. (2010) - België Onderzoek aan de hand van paneldata naar potentiële substitutie tussen de werkgelegenheid van ouderen en jongeren	Geen positief verband gevonden tussen de werkgelegenheidsgraad van ouderen en jeugdwerkloosheid
	Lefèbvre (2012) - 12 OECD-landen Analyse waarbij de relatieve aantrekkelijkheid om vroegtijdig uit te treden als verklarende factor wordt gebruikt voor de werkloosheidsgraad van andere groepen	Hoe hoger de aantrekkelijkheid voor ouderen om vervroegd uit te treden, hoe hoger de werkloosheid van andere leeftijdsgroepen (waaronder ook jongeren)
	Munnell en Wu (2012) - VS Combinatie cross-sectie en tijdreeksanalyse van verschillende staten in VS	Stijgende “employment rates” van ouderen hebben geen invloed op werkgelegenheid en loonhoogte van andere leeftijdsgroepen
	Kondo (2016) - Japan Effecten regelgeving dat bedrijven hun oudere werknemers langer moeten behouden via paneldata bedrijven	Groei aantal oudere werknemers gaat niet ten koste van jongeren, maar wel enigszins ten koste van middelbare vrouwelijke parttimers. Na hervorming is loonprofiel 60-plussers meer dalend (aanpassing deels via lonen)
	Alecci (2013) - Portugal Effecten verlaging VUT-leeftijd in 1999, gebruik gekoppelde werkgevers-werknemers data	Bedrijven met relatief meer werknemers in doelgroep vervangen openvallende plaatsen amper door andere (jongere of middelbare) werknemers
	Boeri et al. (2016) - Italië Analyse op bedrijfsniveau van instroom jongeren aan de hand van variatie verlengde pensioenleeftijd	In bedrijven die meer te maken hebben met verhoging pensioenleeftijd bij hun personeel is de instroom van jongeren lager

Aspect	Studie en type analyse	Uitkomst
Verdringing jongeren	Martins et al. (2009) - Portugal Analyse op bedrijfsniveau (gekoppelde data) n.a.v. pensioenleeftijdsverhoging vrouwen	In bedrijven met relatief veel oudere vrouwen uit doelgroep is de instroom van jongeren (met name vrouwen) lager. Lonen en werktijd van vrouwen uit doelgroep onveranderd
	Vestad (2013) – Noorwegen Herhaalde crossectieanalyses met administratieve data. Gaat om analyse op micro-niveau (gemeenteniveau) en effecten op korte termijn	Voor iedere oudere die met vervroegd pensioen gaat, komt een baan vrij voor een intreder
	Vestad (2012) - Noorwegen Analyse regio's waarbij verband wordt gelegd tussen instroomkans in werk en mate van vervroegde uittreding	Vervroegde uittreding leidt tot hogere instroom-kansen, ook voor jongeren (1 jongere voor 5 uittreders)
Werkgelegenheids-effecten op iets minder ouderen	Hairault et al. (2010) - Frankrijk Kans op werk in jaren net onder leeftijd waarop men vol pensioen heeft (varieert door verband met arbeidsverleden)	Hoe groter de afstand tot volledige pensioen-leeftijd, hoe groter kans op werk. Hogere pensioenleeftijd leidt dus tot hogere kans dat men werkt
	Giesecke en Kind (2013) - Duitsland Verandering herintredekans oudere werkzoekenden naarmate (vervroegde) pensioenleeftijd stijgt (vergelijking in de tijd van cohorten)	Herintredekans oudere werkzoekenden wordt groter naarmate (vervroegde) pensioenleeftijd stijgt.
Anticiperen/ voorsorteren: scholings-inspanningen groep ouderen onder (oude) pensioenleeftijd	Fouarge en Schils (2009) - Europa Scholingsdeelname in Europees Huishoud-panel	Scholingsdeelname ouderen is lager als men te maken heeft met relatief gunstige VUT-regelingen
	Montizaan et al. (2009) - Nederland Scholingsdeelname ouderen	Scholingsdeelname is hoger bij oudere werk-nemers in publieke sector die te maken hebben met verlaging pensioenrechten in vergelijking met degenen die hier (net) niet mee te maken hebben
	Fouarge en de Grip (2014) - Nederland Verschil in scholingsdeelname leeftijds-groepen in de tijd	Ondervertegenwoordiging ouderen bij scholing neemt af, met name bij middelbaar en hoger opgeleiden en in publieke sector
	Henkens et al. (2016) - Nederland "Voorsorteren" onder ouderen (60-plussers) Eerste meting NIDI pensioenpanel	Omdat eerste meting panel is, is (nog) geen vergelijking van voorsorteren met eerdere jaren mogelijk. Wel geldt dat voorsorteren ("ze moeten bij mij niet meer aankomen met nieuwe cursussen") hoger is onder degenen die boos zijn over pensioenverhoging (vooral degenen met langer arbeidsverleden)
Eerder uittreden bij "steiler" loonprofiel	Frimmel et al. (2015) - Oostenrijk Uittredeleeftijd	In bedrijven die ten opzichte van andere bedrijven in dezelfde sector een relatief steil loonprofiel hebben met de leeftijd, ligt de gemiddelde uittredeleeftijd lager

De beschikbare studies over mogelijke verdringing van jongeren wijzen in de meeste gevallen uit dat deze geen of maar een beperkte rol speelt. Een uitgebreid project met diverse individuele landen-studies is uitgevoerd door de OECD (Gruber en Wise, eds., 2010). Een aantal van deze landenanalyses is terug te vinden in tabel 2.7. In al deze analyses wordt geen negatief verband gevonden tussen de werkgelegenheidsgraad van ouderen en die van jongeren, en in sommige analyses is eerder sprake van het tegendeel. Dit geldt ook voor de specifieke studie voor Nederland (Kapteyn et al., 2010). Dezelfde Nederlandse auteurs hebben tevens een eigen analyse uitgevoerd, waarin paneldata van 22 OECD-landen gecombineerd worden en soortgelijke conclusies naar voren komen (Kalwij et al., 2010). Een aantal andere studies (Lefèbvre, 2012; Munnell en Wu, 2012; Kondo, 2016; Alecci, 2013) wijzen evenmin op verdringing.

Daartegenover staan enkele studies (Boeri et al. 2016; Martins et al. 2009; Vestad, 2012 en 2013) waarin de toegenomen werkgelegenheid van ouderen wel ten koste gaat van potentiële instromers, waaronder jongeren. In drie van deze vier studies gaat het om een analyse op bedrijfsniveau (twee studies) of lokaal niveau (één studie), waarbij de effecten op korte termijn centraal staan en waarbij geen rekening wordt gehouden met allerlei macro-economische doorwerkingseffecten. Boeri et al. wijzen erop dat mogelijk de rentabiliteit van de meest betrokken bedrijven onder druk staat (het eerder genoemde schaaleffect). Zij pleiten voor meer flexibele pensioenregelingen, waarvan wordt verwacht dat daardoor alleen de meer productieve werknemers voor doorwerken zullen kiezen en de negatieve effecten op het rendement lager zullen zijn.

Een andere mogelijke vorm van verdringing is die van iets minder oude leeftijdsgroepen. In de eerste plaats is van belang hierbij op te merken dat de eerder gepresenteerde data over participatie per leeftijdsjaar voor Nederland (bijvoorbeeld tabel 2.3) weinig onderbouwing geven voor een dergelijke verdringing. De arbeidsparticipatie van ouderen is over de gehele linie van leeftijdsjaren gestegen en dit proces is in de meest recente jaren doorgegaan terwijl een begin is gemaakt met de verhoging van de AOW-leeftijd. Over verdringing van iets minder oude leeftijdsgroepen zijn minder empirische buitenlandse studies beschikbaar. Een specifieke studie die hier wel op ingaat is een Duitse studie van Giesecke en Kind (2013). Zij vinden dat cohorten van 55-plussers die later te maken zullen krijgen met een hogere pensioenleeftijd een grotere kans hebben op herintrede op de arbeidsmarkt dan cohorten waar dit nog net niet het geval is. Blijkbaar is het hierboven veronderstelde effect aan de aanbodkant (meer actieve anticipatie) sterker dan een mogelijk negatief effect aan de vraagkant door een hogere pensioenleeftijd. Dit wijst er dus niet op dat de kansen van ouderen onder de pensioenleeftijd negatief worden beïnvloed door de toename hiervan. Eerder is sprake van het tegendeel.

Hairault et al. (2010) gebruiken individuele variatie in een volledig opgebouwde pensioenleeftijd om te laten zien dat naarmate de pensioenleeftijd hoger is, dit ook een opwaarts effect heeft op de arbeidsparticipatie in de leeftijdsjaren daaronder. In lijn hiermee is dat diverse studies laten zien dat de oudere werknemers (en hun werkgevers) meer geneigd zijn tot scholingsdeelname naarmate de pensioenleeftijd opschuift of vervroegde uittreding financieel minder aantrekkelijk wordt. Belangrijk hierbij is wel te vermelden dat een van deze studies aangeeft dat de verschillen in scholingsdeelname tussen jongeren en ouderen weliswaar kleiner zijn geworden in de tijd, maar dat dit niet geldt voor lager opgeleiden. Blijkbaar anticipeert deze groep minder op langer doorwerken via scholing (of krijgt daar geen gelegenheid voor van hun werkgever). Dit spoort ook met de uitkomsten van recent onderzoek van Henkens et al. (2016) dat met name de groep met meer dienstjaren (en dus veelal

lager opgeleiden) het meest boos is over de verhoging van de pensioenleeftijd en meer voorsorteert op uittrede, waaronder men niet langer willen deelnemen aan cursussen.

De consequentie van dit alles is wel dat het aandeel oudere werknemers in het personeel steeds meer is gestegen, maar dat individuele werkgevers hier weinig enthousiast over zijn. Van Dalen, Henkens en Conen (2010) spreken zelfs over een "dubbele moraal". Werkgeversorganisaties onderschrijven de noodzaak van verhoging van de pensioenleeftijd, maar individuele werkgevers zijn hier veel minder uitgesproken over. Bij voorkeursmaatregelen bij een krimpende beroepsbevolking door vergrijzing is 42 procent voor verhoging van de pensioenleeftijd en 33 procent tegen. De maat-regel dat deeltijders voltijds gaan werken krijgt veel meer steun als voorkeursmaatregel. Zowel het uitbreiden van de werkweek als het aantrekken van werknemers uit het buitenland krijgen vergelijkbare steun als de verhoging van de pensioenleeftijd.

Ook in eerder onderzoek van NIDI bleek dat maatregelen gericht op een hogere inzet van oudere werknemers (inclusief terughalen uit de VUT) relatief weinig werden gekozen als maatregel om arbeidsmarkttekorten op te vangen (Hendrikse et al., 2007). Nederlandse werkgevers waren hier destijds nog meer uitgesproken over dan werkgevers in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk (Van Dalen et al., 2010). Vermoedelijk heeft dit te maken met percepties in de verhouding tussen beloning en productiviteit bij oudere werknemers die bij werkgevers in het VK minder ongunstig zijn dan in Nederland. In meer recent onderzoek geeft 75 procent van de Nederlandse werkgevers aan dat ze verwachten dat de kloof tussen loonkosten en productiviteit zal toenemen door de vergrijzing, terwijl dit in het VK maar voor 37 procent van de werkgevers geldt (Conen et al., 2015). Overigens blijft bij deze percepties de vraag in hoeverre deze de werkelijkheid dekken. Zoals eerder is opgemerkt, is onderzoek naar de relatie tussen leeftijd, beloning en productiviteit niet geheel eenduidig (zie Gelderblom et al., 2011).

Deze minder enthousiaste houding van werkgevers dient zeker in het oog te worden gehouden bij de mogelijkheden tot feitelijke verhoging van de participatie. Dit is ook een belangrijke verklaring dat naast de feitelijk gerealiseerde hogere arbeidsdeelname bij ouderen, tegelijkertijd ook de werkloosheid bij ouderen is toegenomen.

In paragraaf 2.2 is vastgesteld dat door de verhoging van de AOW-leeftijd een groter deel van de direct betrokken groep betaald werk verricht. In deze paragraaf over verdringing is nagegaan of de extra werkgelegenheid ten koste is gegaan van andere groepen, namelijk de leeftijdsgroepen (vlak) onder de AOW-leeftijd en jongeren. Voor de eerste groep bleek dit zeker niet het geval. Voor de jongeren wijst slechts een minderheid van buitenlandse studies uit dat enige verdringing kan optreden, waarbij het bovendien gaat om studies op bedrijfsniveau en op lokaal niveau die geen rekening houden met gunstige macro-economische doorwerkingseffecten van latere uittreding van ouderen. Conclusie is dus dat zeer waarschijnlijk is dat door verhoging van de AOW-leeftijd de totale werkgelegenheid stijgt, ofwel dat ook per saldo voor alle groepen samen meer mensen betaald werk verrichten. Het is dus niet zo dat de hoeveelheid betaald werk een "gegeven" is, een soort vaste taart die verdeeld dient te worden over groepen. Dat extra betaald werk van de ene groep niet ten koste hoeft te gaan van andere groepen, blijkt ook duidelijk uit het feit dat de sterke groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de laatste decennia niet ten koste is gegaan van de arbeidsparticipatie van mannen. De totale werkgelegenheid is hierdoor toegenomen. Andersom geldt dat vervroegde uittreding dus ook niet automatisch leidt tot extra werkgelegenheid voor groepen die langs de kant staan, of voor jongeren.

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de werkgelegenheidseffecten van de AOW-leeftijdsverhoging. In de afgelopen jaren is stapsgewijs een begin hiermee gemaakt. Hierdoor is het mogelijk om werkgelegenheidseffecten van een dergelijke verhoging te toetsen. Voor de direct betrokken groep 65-jarigen is een duidelijk effect te zien. De arbeidsparticipatie van 65-jarigen is vanaf 2012 – het laatste jaar dat de AOW nog direct op 65-jarige leeftijd inging – naar 2016 – een jaar waarin de AOW-leeftijd op 65 en 6 maanden ligt – gestegen van 16,8 procent naar 23,3 procent. Daarvoor was de groei tussen 2009 en 2012 zeker bij vrouwen redelijk gestagneerd. De groei is met name tussen 2015 en 2016 het sterkst, de jaren waarin ook de grootste stap in de verhoging van de AOW-leeftijd plaatsvindt. De hier genoemde cijfers zijn gebaseerd op steekproefdata. In een eigen analyse hebben we ook integrale data van werknemers gebruikt, waarin ook de maandgroepen van 65-jarigen kunnen worden onderscheiden. Hierin is duidelijk te zien dat zodra bepaalde maandgroepen van de 65-jarigen niet langer onder de AOW vallen, de arbeidsparticipatie stijgt. Internationale studies naar de effecten van een verhoging (of in een enkel geval verlaging) van de pensioenleeftijd bevestigen dat een duidelijk werkgelegenheidseffect bij de betrokken groep optreedt. Wel komt in deze studies naar voren dat naast een hogere arbeidsparticipatie ook de instroom in andere sociale uitkeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) toeneemt. Dit neveneffect van de verhoging van de pensioen-leeftijd brengt kosten met zich mee waaraan we in hoofdstuk 4 apart aandacht besteden.

Nu is denkbaar dat de stijging van de werkgelegenheid bij de direct betrokken groep effecten heeft op de werkgelegenheid van de andere groepen. Als ouderen langer doorwerken, ontstaan mogelijk minder baanopeningen voor jongeren. Tevens is denkbaar dat de positie van de groep ouderen onder de oude AOW-leeftijd minder sterk wordt, doordat werkgevers zich realiseren dat zij langer in dienst blijven, terwijl zeker een deel van de werkgevers een minder positief beeld heeft over de verhouding productiviteit versus beloning aan het einde van de carrière. Daar staat tegenover dat oudere werknemers zich mogelijk instellen op een langer verblijf op de arbeidsmarkt en bijvoorbeeld meer investeren in (formele en informele) scholing, wat juist een positief effect kan hebben op de werkgelegenheid van deze groep.

Omdat zowel mechanismen denkbaar zijn die leiden tot positieve als negatieve werkgelegenheids-effecten op andere groepen van een verhoging van de pensioenleeftijd, hebben we onderzocht wat hierover vanuit de data en de internationale literatuur bekend is. Wat betreft de oudere leeftijds-groepen onder de oude AOW-leeftijd is van belang op te merken dat data over de mate van arbeidsparticipatie per leeftijdsjaar voor Nederland weinig onderbouwing geven dat een negatief effect optreedt vanuit de pensioenverhoging. Eerder lijkt sprake van het tegendeel. De arbeids-participatie van ouderen is over de gehele linie gestegen en dit proces is in de meest recente jaren doorgegaan terwijl een begin is gemaakt met de verhoging van de AOW-leeftijd. Wel zien we in deze data dat mensen die later geboren zijn op oudere leeftijd vaker betaald werk verrichten, waarmee de kans groter is dat dit patroon zich ook voortzet als hun leeftijd verder stijgt. Het effect voor leeftijdsgroepen onder de 65 jaar is daarom moeilijk te ontrafelen van cohorteffecten en reeds langer durende trends. Precieze vaststelling van het effect van verhoging van de AOW-leeftijd op grond van deze cijfers is dus niet mogelijk. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de extra werkgelegenheid bij 65-plussers ten koste gaat van de leeftijdsgroepen daaronder. Enkele internationale studies bevestigen dit en wijzen eerder op het tegendeel, namelijk dat de werkgelegenheid van deze groepen juist stijgt bij een verhoging van de pensioenleeftijd. Tevens zijn

er indicaties dat werknemers – en hun werkgevers – anticiperen op langer doorwerken door vaker aan scholing deel te nemen, waardoor de ondervertegenwoordiging van ouderen bij scholing afneemt. Dit effect treedt met name op in publieke sectoren.

De beschikbare studies over mogelijk verdringing van jongeren wijzen in de meeste gevallen uit dat deze geen of maar een beperkte rol speelt. Zo wordt in een uitgebreid OECD project met diverse individuele landenstudies – inclusief voor Nederland - geen negatief verband gevonden tussen de werkgelegenheidsgraad van ouderen en die van jongeren, en in sommige analyses is eerder sprake van het tegendeel. Maar er zijn ook enkele studies – veelal op bedrijfsniveau – waarin wel sprake is van een negatieve relatie. Omdat deze studies zich meer op bedrijfsniveau en de korte termijn concentreren wordt geen rekening gehouden met – gunstige – macro-economische doorwerkings-effecten van latere uittreding van ouderen die ook de positie van jongeren ten goede kan komen.

De ervaringen die zijn opgedaan met de verhoging van de AOW-leeftijd geven aan dat de werkgelegenheid van de direct betrokken groep stijgt. Tevens zijn er geen aanwijzingen dat de verhoging van de pensioenleeftijd de werkgelegenheidsgraad van ouderen onder de oude pensioenleeftijd verslechtert. Eerder lijkt sprake van het tegendeel. Eventuele verdringingseffecten bij jongeren zijn niet geheel uit te sluiten, maar ook hier geldt dat de meeste internationale studies geen aanwijzingen voor deze vorm van verdringing vinden. Al met al is dus zeer waarschijnlijk dat de totale werkgelegenheid toeneemt door de verhoging van de AOW-leeftijd, en dat het terugbrengen hiervan werkgelegenheid zal kosten.

3 Betaald werken en vrijwilligerswerk met AOW-uitkering

In het vorige hoofdstuk concludeerden we dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een negatief effect heeft op de werkgelegenheid van de direct betrokken groep. Wel is belangrijk op te merken dat dit niet betekent dat alle ouderen die dan eerder een AOW-uitkering ontvangen stoppen met werken. In paragraaf 3.1 gaan we in op bestaande kennis over de mate waarin betaald werk wordt verricht door AOW-gerechtigden en wat voor profiel deze personen hebben. Hierbij besteden we aandacht aan de gehele groep AOW-gerechtigden (dus ook degenen ouder dan 67 jaar). Tevens kijken we naar veranderingen in de regelgeving over betaald werk naast een AOW-uitkering. Daarnaast verrichten AOW-gerechtigden vrijwiligerswerk. In paragraaf 3.2 gaan we na of, en zo ja in welke mate, het terugbrengen van de AOW-leeftijd hiervoor een extra impuls betekent.

3.1 Betaald werken met AOW

Als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht betekent dit niet dat alle ouderen die dan eerder een AOW-uitkering krijgen stoppen met werken. In de periode vóór de AOW-leeftijdsverhoging werkte reeds een deel van 65-jarigen en de leeftijdsgroepen daarboven. De AOW fungeert voor deze groep als een soort van “basisinkomen” waarbij dit geen belemmering is om daarnaast ook betaald werk te verrichten. Overigens speelt hier ook het aanvullend pensioen doorheen. Sommigen zullen bij een flexibele variant hiervan ervoor kiezen om langer door te werken en dit pensioen later op te nemen, waarbij het pensioenbedrag hoger is. Met de verhoging van de pensioenrichtleeftijd voor aanvullende pensioenen tot 67 jaar in 2014 is deze prikkel vergroot (zie bijlage IV). Tevens is denkbaar dat men het aanvullende pensioen al wel opneemt, en dus niet alleen de AOW het basisinkomen vormt, maar dat daarbovenop ook het aanvullende pensioen komt. Te verwachten is dat als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht maar de pensioenrichtleeftijd hoger blijft, dat van dit laatste een prikkel zal uitgaan om in ieder geval enige tijd langer door te werken (wellicht met minder uren) voorafgaand aan de opname van het aanvullende pensioen. De AOW fungeert dan ten minste tijdelijk als basisinkomen in de periode naar overbrugging van de opname van het aanvullende pensioen.

Hoe heeft het doorwerken na de AOW-leeftijd zich in de afgelopen jaren ontwikkeld? In welke mate is sprake van betaalde arbeid, terwijl men recht heeft op AOW? Is hierin een trend te zien? In hoofdstuk 2 zijn over een bredere groep al cijfers gepresenteerd. In de onderstaande tabel belichten we meer specifiek de groep boven de 65 jaar. Voor degenen boven de 65 jaar is sprake van een groei in de arbeidsparticipatie. Wel is opvallend dat deze groei vooral tot 2009 heeft plaatsgevonden, maar dat na 2009 deze groei is afgevlakt. Bij verschillende leeftijden, zoals 66, 67 en 68 jaar, is zelfs sprake van een daling sinds 2009. Bij 69-jarigen en bij de groep 70-75-jarigen is sprake van een beperkte stijging. Betaald (door)werken als AOW’er is de laatste jaren dus amper gestegen. Hierbij kan uiteraard de conjunctuur een belangrijke rol spelen, maar dit is in ieder geval een verschil met de trend van de leeftijdsgroepen (vlak) onder de 65 jaar.

Tabel 3.1 Netto arbeidsparticipatiegraad per leeftijd, 2003-2016 (mannen en vrouwen totaal)

Jaar	55-59	60-64	65	66	67	68	69	70-75
2003	56,1	21,7	9,8	7.0	7,6	6,5	5,2	3,3
2004	57,7	22,3	10,4	7,8	7,7	6,5	6,3	3,4
2005	58,9	23,2	10,6	7,6	7,9	7,9	6,4	4,0
2006	60,5	24,9	11,3	7,5	9,5	6,5	6,4	4,3
2007	64,7	28,5	13,5	11,7	9,6	9,3	5,7	4,7
2008	67,2	33,2	13,3	11,7	11,0	8,3	7,1	4,3
2009	69,4	35,1	16,6	13,1	12,1	11,3	6,8	5,2
2010	69,4	36,9	16,3	12,2	12,3	11,7	7	5,4
2011	71,2	39,0	15,3	11,3	12,6	10,3	7,1	5,0
2012	71,8	42,8	16,8	13,5	11,9	11,4	7,9	6,3
2013	71,2	46,3	16,9	15,3	12,5	11,1	7,9	5,6
2014	70,8	47,9	18,3	16,2	15,2	12,6	10,1	5,7
2015	71,8	50,5	18,7	15	12,2	9,4	10,1	6,3
2016	72,9	53,0	23,3	12,8	10,6	10,3	9,3	6,0

Bron: CBS Statline

Denkbaar is dat AOW-gerechtigden die (door)werken een keuze maken om veel meer in deeltijd werken dan in hun arbeidsleven voordat zij recht hadden op de AOW. De onderstaande tabel illustreert dat dit inderdaad het geval is. In de leeftijdsgroep 55 tot 59 werkt het voornaamste gedeelte nog in voltijd. Bij 60- tot 64-jarigen is dit ongeveer de helft en het aandeel daalt sterk voor degenen boven de AOW-leeftijd. AOW'ers met betaald werk doen dit dus vaak in deeltijd. Binnen de deeltijdwerkers kan onderscheid gemaakt worden tussen het aantal gewerkte uren per week. Duidelijk te zien is dat werkende ouderen steeds minder uren werken als ze ouder worden. Van de werkende ouderen tussen de 55 en de 59 werkt ongeveer 6 procent minder dan 12 uur. Bij werkende ouderen van 70 tot 75 jaar is dit 60 procent.

Tabel 3.2 Omvang werkweek werkzame personen naar leeftijdsjaar (mannen en vrouwen totaal) in 2016

Jaar	55-59	60-64	65	66	67	68	69	70-75
0-12 uur	6%	10%	22%	40%	41%	55%	50%	60%
12-20 uur	8%	9%	13%	12%	23%	14%	20%	11%
20-28 uur	15%	16%	20%	20%	14%	14%	15%	16%
28-35 uur	16%	16%	11%	8%	9%	9%	5%	7%
Voltijd	55%	49%	35%	20%	14%	9%	10%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Bron: CBS Statline

In tabel 3.3 kijken we nader naar de ontwikkeling in vol- en deeltijdwerk van ouderen vanaf 66 jaar. Het aantal werkenden in deze leeftijdsgroep steeg sterk in de periode tussen 2003 en 2009, van 72 duizend naar 128 duizend. Deze stijging zette zich in iets minder sterke mate door tot 2016, waarbij het aantal werkenden boven de 66 jaar steeg tot 157 duizend. Voor zover tussen 2009 en 2016 een stijging optrad, is dit vooral bij de "kleine" deeltijders. Het aantal personen boven de 66 dat meer dan 12 uur werkt, is gedaald in deze periode. Dit geeft een nog verdere nuancering op de reeds beperkte groei in betaald werk van AOW-gerechtigden die we voor meer recente jaren constateerden in tabel 3.1.

Tabel 3.3 Ontwikkelingen in gewerkte uren van werkende personen vanaf 66 jaar (× 1.000)

	2003	2009	2016
Totaal aantal werkenden vanaf 66 jaar	72	128	157
Aantal werkenden vanaf 66 jaar < 12 uur per week	28	43	81
Aantal werkenden vanaf 66 jaar ≥ 12 uur per week	44	85	76

Bron: CBS Statline

In het vervolg van deze paragraaf voeren we een verdere analyse uit van de keuze voor betaald werk van AOW-gerechtigden. Hiertoe kijken we apart naar de vraagkant en aanbodkant. Eerst focussen we ons op de vraagkant en kijken we naar de voorwaarden die gesteld worden aan doorwerken en de motieven van werkgevers om een oudere werknemer wel of niet terug in dienst te nemen. Daarna wordt onderzocht wat het profiel van werkende AOW'ers is, en welke motieven ze aandragen om (door) te werken.

Vraagkant arbeidsmarkt pensioengerechtigden

Mogelijkheden tot vervroegd pensioen worden ingeperkt en de AOW-leeftijd wordt stapsgewijs verhoogd van 65 naar 67 jaar. Deze maatregelen gaan ook samen met het verhogen van de verplichte pensioenleeftijd die vaak in cao's en arbeidscontracten wordt vastgelegd en die wanneer niets is vastgelegd vooralsnog rechtsgeldig wordt in het geval dat de werkgever de werknemer bij aanvang van de AOW-leeftijd wil ontslaan. Het feit dat er in veel landen, waaronder Nederland, verplichte pensioenleeftijden bestaan, geeft een indicatie dat het langer in dienst houden van oudere werknemers voor werkgevers nadelige gevolgen kan hebben, of dat dit ten minste zo wordt gezien. Er zijn echter ook genoeg cao's waarin afspraken voor doorwerken na het pensioen worden gemaakt. We zetten eerst de theoretische reden voor een verplichte pensioenleeftijd uiteen om vervolgens een overzicht te geven van het percentage oudere werknemers dat hiermee geconfronteerd wordt en wel of niet direct de kans krijgt tot doorwerken. De voorwaarden tot doorwerken worden besproken en de motieven van werkgevers om een oudere werknemer opnieuw in dienst te nemen na afloop van het arbeidscontract. In de conclusie zetten we een paar kanttekeningen bij de bevindingen door recente rechtsontwikkelingen in ogenschouw te nemen.

Waarom een verplichte pensioenleeftijd?

Volgens Lazear (1979) is het bestaan van verplichte pensioenleeftijden te verklaren middels de principaal-agenttheorie. De werkgever kan niet optimaal controleren in hoeverre de werknemer zich inzet en hem of haar naar gelang die inzet betalen. Verplichte pensioenleeftijden zouden dan een onderdeel uitmaken van een betalingssysteem dat dit probleem tot op zekere hoogte ondervangt.

Werknemers werken harder als ze over hun gehele werkleven bij een bepaalde werkgever niet een constant bedrag betaald krijgen maar er een stijging plaatsvindt, mits ze productief blijven. De extra productiviteit verkregen door een dergelijk betalingsschema, wordt ook weer omgezet in hogere lonen over de hele linie, wat de constructie ook aantrekkelijk maakt voor de werknemers. Daarbij stimuleert het de werknemer om bij dezelfde werkgever te blijven. Gezien het gemiddelde loon over de gehele periode van loondienst nog steeds de gemiddelde productiviteit weer moet geven, impliceert dit dat jongere werknemers minder betaald krijgen dan hun productiviteit rechtvaardigt en oudere werknemers juist meer betaald krijgen dan hun productiviteit rechtvaardigt. Uiteindelijk is een dergelijk schema alleen mogelijk als naast de aanwezigheid van arbeidsbescherming ook een verplichte pensioenleeftijd afgesproken wordt wanneer de werknemer in dienst wordt genomen. De werkgever is dan zeker dat de werknemer op een vastgesteld moment vertrekt, een moment dat de beloning relatief ongunstig ligt ten opzichte van de productiviteit, zodat de werkgever niet wordt verrast dat deze situatie langer voortduurt.

Doorwerken vastgelegd in de cao's

In Nederland valt 80 procent van de werknemers onder een cao. Het aantal cao's dat mogelijkheden biedt om door te werken na de verplichte pensioenleeftijd is de laatste jaren gestegen. Onderstaande tabel illustreert daarbij het percentage werknemers (uit een steekproef van cao's uit dat jaar) dat bij het verstrijken van de AOW-leeftijd mogelijkheden tot doorwerken werd geboden. Het ziet er naar uit dat steeds meer werknemers de mogelijkheid krijgen geboden om door te werken in het bedrijf waar ze voor werkten voordat ze pensioengerechtigd werden. Of de AOW-gerechtigde werknemers hier ook gebruik van maken is nog de vraag gezien de beperkte groei van de participatie in tabel 3.1.

Tabel 3.4 Mogelijkheid tot doorwerken in cao's, 2008-2015

Jaar	Percentage van de werknemers uit steekproeven van cao's die mogelijkheden tot doorwerken worden geboden
2015	45%
2014	44%
2012	43%
2011	43%
2010	38%
2008	33%

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, diverse jaarlijkse publicaties over cao-afspraken

In 2015 zijn er dus voor 45 procent van de AOW-gerechtigden in cao's mogelijkheden tot doorwerken in hun huidige contract opgenomen. De andere 55 procent van de werknemers krijgen na afloop van hun contract dus niet expliciet nieuwe mogelijkheden aangeboden. Hieronder is een overzicht te zien van het percentage cao's per sector wat heeft vastgelegd dat de arbeidsovereenkomst afloopt bij aanvang van de AOW-leeftijd en het percentage cao's wat mogelijkheden tot doorwerken in het contract heeft opgenomen. De cao's komen uit een standaardsteekproef van 115 cao's met als peildatum juli 2010. 89 procent van het totale aantal werknemers vallend onder een cao worden hiermee gedekt (Smits et al., 2010). Tabel 3.5 laat zien dat, ook al biedt de cao de mogelijkheid om

door te werken, dit in veruit de meeste gevallen samengaat met een beëindiging van de oude arbeidsovereenkomst.

Tabel 3.5 Percentage cao's en werknemers met bepaling over beëindiging van arbeidsovereenkomst bij het bereiken van 65 jaar en mogelijkheid om door te werken (2010)

Sector	Beëindiging arbeidsovereenkomst 65 jaar		Mogelijkheid om door te werken na 65 jaar	
	Cao's	Werknemers	Cao's	Werknemers
Landbouw en Visserij	100%	100%	0%	0%
Industrie	100%	100%	19%	31%
Bouwnijverheid	100%	100%	25%	40%
Handel en horeca	93%	96%	15%	19%
Vervoer en communicatie	93%	96%	36%	61%
Zakelijke dienstverlening	76%	88%	29%	64%
Overige dienstverlening	96%	97%	38%	40%
Totaal	**92%**	**96%**	**25%**	**38%**

Bron: Smits et al. (2010)

De sector zakelijke dienstverlening was in 2010 de enige sector waarbij één op de tien werknemers niet automatisch ontslagen werd bij het bereiken van de pensioenleeftijd. Of deze werknemers niet alsnog ontslagen worden valt natuurlijk niet met zekerheid te zeggen. Over het algemeen blijkt het in ieder geval dat mogelijkheden tot doorwerken niet gepaard gaan met dezelfde arbeidscontracten. De voorwaarden die aan doorwerken verbonden zijn worden in het volgende onderdeel besproken.

Cao-voorwaarden voor doorwerken na de AOW-leeftijd

In de publicatie 'Perspectief op langer doorwerken' uit 2008 (Ministerie van SZW) is aandacht besteed aan het achterhalen van de voorwaarden die gesteld werden in cao's uit de steekproef en het blijkt dat ze slechts gespecificeerd werden voor 15 procent van de werknemers. Voorwaarden die werden gesteld voor werknemers om door te kunnen werken na de AOW-leeftijd gingen over de bepaalde duur van het contract (6 procent van de werknemers), afspraken over een kortere opzegtermijn (1 procent), een maximum leeftijd die anders is dan de AOW-leeftijd (5 procent) of het verlies van aanspraak op vakantietoeslag bij arbeidsongeschiktheid (5 procent). Slechts in 4 procent van de cao's in de steekproef en in 7 procent van de werknemers in totaal wordt aangegeven dat de cao nog steeds geldt voor werknemers ouder dan 65 jaar. Voor 85 procent van de werknemers die vallen onder de cao's uit de steekproef in 2008 worden de voorwaarden echter niet uiteengezet en wordt er waarschijnlijk onderhandeld over de voorwaarden bij het wel of niet aangaan van een nieuw contract. Gezien voor nagenoeg alle werknemers de oude arbeidsovereenkomst afloopt en een mogelijkheid tot het opnieuw aangaan van een contract geen garantie geeft dat daar dezelfde voorwaarden aan verbonden zijn, is het op basis van deze informatie nog onduidelijk hoe aantrekkelijk doorwerken voor pensioengerechtigden wel of niet wordt gemaakt in cao's die de mogelijkheid hiertoe bieden.

Motieven en voorwaarden van werkgevers voor wederindiensttreding AOW-gerechtigden
Op grond van de eerder besproken theorie is de vastgestelde verplichte pensioenleeftijd van groot belang voor werkgevers. Oudere werknemers zouden naar verwachting niet opnieuw in dienst worden genomen, in ieder geval niet onder de oude condities. Hieronder vindt een meer empirische toetsing hiervan plaats.

Middels een vignette-onderzoek hebben Oude Mulders et al. (2014) onderzocht wat de motieven zijn voor Nederlandse werkgevers om werknemers opnieuw in dienst te nemen na de pensioenleeftijd. Zoals verwacht zorgen bereidheid tot loonoffer, moeilijk vervangbare kennis en ervaring, goed functioneren tot aan het pensioen, goede gezondheid, een persoonlijk netwerk met waarde voor het bedrijf en een zeker personeelstekort ervoor dat de werkgevers meer geneigd zijn om de pensioengerechtigde werknemer aan te nemen. Het hebben van moeilijk vervangbare kennis en ervaring draagt in gelijke mate bij aan de kans dat de werknemer aangenomen wordt als de aanwezigheid van bereidheid om 40 procent van het voorgaande loon op te geven, terwijl de werknemer ook nog eens in goede gezondheid verkeert. Het blijkt dat het voor de werkgevers niet uitmaakt of de werknemer voltijd, deeltijd of op oproepbasis wil werken.

De werkgevers hebben de waarschijnlijkheid voor het aannemen van de werknemer bepaald aan de hand van een schaal die loopt van 1 tot 11. Onderstaande resultaten laten de geschatte uitkomsten zien van vier hypothetische werknemers naargelang of zij solliciteren bij een bedrijf dat zijn personeelsbestand moet inkrimpen, uitbreiden of geen van beide. Hoge 'employability' staat voor dat de werknemer moeilijk vervangbare kennis en ervaring bezit, goed gefunctioneerd heeft tot aan zijn pensioen, in goede gezondheid verkeert, een waardevol netwerk met zich meebrengt en werkt voor persoonlijke voldoening. Iemand met een lage 'employability' heeft deze kwaliteiten niet en werkt om financiële redenen. Hoge flexibiliteit staat voor of de werknemer bereid is om een loonoffer van 40 procent te accepteren en op oproepbasis te werken, terwijl lage flexibiliteit impliceert dat de werknemer helemaal niet bereid is tot een loonoffer en een voltijd contract eist.

Tabel 3.6 Waarschijnlijkheid aannemen werknemers na pensioenleeftijd onder verschillende condities

		Lage 'employability'		Hoge 'employability'	
		Lage flexibiliteit	Hoge flexibiliteit	Lage flexibiliteit	Hoge flexibiliteit
Personeelssituatie op organisatieniveau	*Inkrimping*	1,91	3,36	5,04	6,11
	Gebalanceerd	2,13	3,59	5,75	6,83
	Tekorten	2,67	4,12	6,45	7,52

Bron: Oude Mulders et al. (2014). De schaal loopt van 1-11, waarbij een hogere score een steeds grotere kans reflecteert.

Zoals we zien is er een significant verschil tussen de profielen. De waarschijnlijkheid dat werkgevers de oudere werknemer aan zouden nemen blijft echter verrassend klein als we ons bedenken dat de waarde 6 aangeeft dat de werkgever neutraal staat tegenover het aannemen van de werknemer terwijl elke waarde die eronder valt aangeeft dat de werkgever het in dienst nemen van de werknemer onwaarschijnlijk acht. Het lijkt erop dat werkgevers de pensioengerechtigden in principe niet opnieuw aannemen, tenzij daar een uitzonderlijke reden voor is. Uitkomsten uit een onderzoek van Henkens en Van Solinge (2006), geven een soortgelijke tendens weer.

Tabel 3.7 Werkgeversperspectief van wenselijkheid dat werknemers ook na hun 65e blijven werken binnen organisatie

Sector	Acht u het wenselijk dat werknemers binnen uw organisatie ook na hun 65e blijven werken?		
	Wenselijk	*Neutraal*	*Onwenselijk*
Industrie	6%	28%	66%
Dienstensector	11%	29%	61%
Publieke sector	7%	35%	58%

Bron: Henkens en Van Solinge (2006)

Conclusie

Werkgevers lijken er in de meeste gevallen weinig voor open te staan om AOW-gerechtigden vast te houden of aan te nemen. Alleen in meer bijzondere gevallen (moeilijk vervangbare kennis en bereidheid tot loonoffer) worden deze kansen groter. Hier moet echter in meegewogen worden dat het ontslagbesluit in 2016 is aangepast. Die aanpassing houdt in dat een werkgever in geval van ontslag om bedrijfseconomische redenen binnen een categorie uitwisselbare functies eerst afscheid moet nemen van zijn AOW-gerechtigde werknemers alvorens andere werknemers voor ontslag in aanmerking komen. In hetzelfde jaar is ook de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd ingetreden. Deze wet maakt het voor werkgevers mogelijk de arbeidsovereenkomst met AOW-gerechtigden op kortere termijn op te zeggen, beperkt de kosten voor de werkgever in het geval van ziekte en geeft werkgevers de kans om meerdere tijdelijke contracten aan te gaan met de werknemer zonder dat er aanspraak op een contract voor onbepaalde tijd ontstaat. In bijlage III wordt een nadere uitwerking gegeven van de veranderingen in regelgeving die zijn opgetreden rond doorwerken na de AOW-leeftijd.

De aanpassing in het ontslagbesluit alsmede de intreding van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, zorgen er wellicht voor dat werkgevers meer geneigd zijn om oudere werknemers in dienst te nemen of door te laten werken dan in het bovenstaande onderzoek naar voren is gekomen. Aan de andere kant geldt nu ook voor AOW-gerechtigden het minimumloon om verdringing op de arbeidsmarkt voor jongeren te voorkomen. Desalniettemin wordt doorwerken als mogelijkheid steeds vaker in cao's vastgelegd en dragen deze ontwikkelingen in de regelgeving naar verwachting bij aan een groei in de vraag naar AOW-gerechtigden als werknemers. Des te opvallender is daarom dat in tabel 3.1 tussen 2015 en 2016 maar in heel beperkte mate een groei in de arbeidsparticipatie bij leeftijdsgroepen boven de AOW-leeftijd optreedt. Eerder is sprake van een daling van de arbeids-participatie.

Aanbodkant arbeidsmarkt pensioengerechtigden

Kenmerken van doorwerkers: zelfstandig en hoogopgeleid

Vanuit het werkgeversperspectief kwam duidelijk naar voren dat AOW-gerechtigden niet gemakkelijk aan een baan komen wanneer ze eenmaal ontslagen zijn. Hoewel er meer mogelijkheden tot doorwerken in cao's zijn opgenomen kunnen de bijkomende voorwaarden de baan minder aantrekkelijk maken dan daarvoor. Het is dan misschien ook niet zo verrassend dat meer dan de helft van de AOW-gerechtigde werkenden als zelfstandige werkt en maar een klein deel een vast contract

heeft zoals blijkt uit CPB (2014).[10] De zelfstandigen onder deze groep werken de meeste uren. Slechts 30 procent van hen werkt minder dan 12 uur per week.

Arbeidsparticipatie onder AOW-gerechtigde hoger opgeleiden is hoger dan onder lager opgeleiden (21,4 procent versus 8,8 procent). Hoger opgeleiden werken vaker als zelfstandige (63 procent van de werkzame 65- tot en met 69-jarigen) dan middelbaar (48 procent) of lager opgeleiden (40 procent). Als er meer mogelijkheden voor hoger opgeleiden bestaan om voor zichzelf te werken dan kan dat ten dele verklaren waarom werken als AOW-gerechtigde het meest voorkomt bij hoger opgeleiden (CPB, 2014).

Verder blijkt uit internationale literatuur dat naast het hebben van een hoger opleidingsniveau, een goede gezondheid, een hoger vermogen, het getrouwd zijn en specifieker nog, het hebben van een echtgenoot of echtgenote die ook werkt, een belangrijke rol speelt in de kans dat iemand tijdens zijn pensioen doorwerkt (Pettersson, 2011; Kanabar, 2012; Larsen en Pedersen, 2013; Haider en Loughran, 2001).

Motieven en bereidheid om betaald werk te verrichten als AOW'er

In welke mate bestaat er nog een potentie tot deelname aan betaalde arbeid onder AOW'ers die dit op dit moment niet doen? Uit onderzoek van NIDI blijkt dat 16 procent van de 65-plussers die niet meer werkzaam zijn belangstelling hebben in betaald werk (Henkens, Van Solinge en Van Dalen, 2013). Vooral hoger opgeleiden en vrouwelijke 65-plussers die niet meer werkzaam zijn hebben belangstelling in betaald werk. 15 procent van de mannelijke 65-plussers heeft belangstelling versus 20 procent van de vrouwelijke 65-plussers. Ook is het zo dat de belangstelling voor doorwerken niet terugloopt met de leeftijd.

De vraag is of deze motivaties dan alleen financieel gedreven zijn. Onderstaande tabel uit onderzoek van Henkens en Solinge uit 2006 suggereert dat financiële redenen slechts voor 21 procent van de gevallen de belangrijkste reden is. Intrinsieke motivatie is van groter belang voor de doorwerkers.

Tabel 3.8 Motieven om te werken na 65 jaar

	Meest belangrijke reden	Minst belangrijke reden
Geniet van het werk	39%	5%
Geld	21%	35%
Contact met collega's	21%	6%
Maatschappelijk meetellen	14%	1%
Verveling	4%	51%
Totaal	100%	100%

Bron: Henkens en Van Solinge (2006)

Terugkomend op de gegevens uit 2013 blijft slechts 12 procent van de werkzame AOW'ers te werken bij dezelfde werkgever. 50 procent van deze groep komt terecht bij nieuwe werkgevers of uitzendbureaus en 54 procent doet totaal ander werk dan zij daarvoor gedaan hebben. De beperkte mate waarin deze groep bij hun eigen bedrijf blijven werken valt wel op. In hoeverre zouden

[10] In 2016 is 54 procent van degenen van 66 jaar of ouder die betaald werk verricht zelfstandige.

werknemers eigenlijk bij hun oude bedrijf terug willen keren of zouden ze daar de bereidheid toe hebben? Een vraag die in het genoemde NIDI-onderzoek wordt onderzocht is in hoeverre AOW-gerechtigden die geen werk hebben zich nog verbonden voelen met hun oude werk en in hoeverre die verbondenheid met het oude werk samengaat met een interesse voor betaalde arbeid (Henkens, Van Solinge en Van Dalen, 2013).

Tabel 3.9 laat zien dat mensen die nog een binding hebben met het oude werk significant vaker interesse hebben voor terugkeer in een betaalde baan. 14 procent van de ex-werknemers komt nog wel eens op het oude werk en doet dingen die eerst op het werk gebeurden nu als hobby. Het lijkt erop dat er nog verborgen potentie rust in de terugkeer van 65-plussers die niet meer werkzaam zijn maar nog altijd plezier zouden beleven aan het werk dat ze eerder gedaan hebben. Zeker wanneer men zich bedenkt dat onder de belangstellenden 70 procent niet meer actief naar werk heeft gezocht. De 20 procent die dat wel gedaan heeft, vond geen werk en 10 procent heeft enige tijd gewerkt maar zag daar vervolgens vanaf.

Conclusie

Qua profiel gaat het bij degenen die als AOW'er (door)werken relatief vaak om hoger opgeleiden en zelfstandigen. De laatste groep is niet alleen relatief sterk vertegenwoordigd, maar zijn ook degenen die langere werkweken hebben dan werknemers die AOW-gerechtigd zijn. Voor zover betaald werk wordt verricht op AOW-gerechtigde leeftijd zijn vooral inhoudelijke redenen van belang ("geniet van het werk"; "contact met collega's"). Uit onderzoek onder AOW'ers die geen betaalde arbeid verrichten, blijkt dat ruim 15 procent hier wel belangstelling voor heeft. Ook hierbij geldt dat dit vaker voor hoger dan lager opgeleiden geldt. Er is dus zeker nog een groep waarvoor met de AOW als basisinkomen nog een potentieel ligt voor uitbreiding van de werkgelegenheid. Tegelijkertijd kan dit percentage van 15 procent ook als een soort maximum worden gezien, omdat het om belangstelling gaat. Tevens geldt dat bij de groep met belangstelling voor betaald werk het naar verwachting relatief vaak om deeltijdarbeid zal gaan. Cijfers over de laatste jaren laten zien dat de stap om daadwerkelijk te gaan werken niet snel gezet wordt, ondanks dat regelgeving dit makkelijker zou moeten maken. Werkgevers zijn nog altijd terughoudend in het behouden of aannemen van deze groep.

De beperkte groei in de meer recente jaren van AOW'ers die betaald werken verrichten, onderstreept nog eens dat als de AOW wordt teruggebracht naar 65 jaar, een belangrijk deel van de werkgelegenheidsstijging die is opgetreden bij de groep die niet langer onder de AOW valt, weer teniet zal worden gedaan.

Tabel 3.9 Binding met oude werk en aandeel dat interesse heeft in betaalde arbeid bij niet-werkende AOW'ers

	Percentage	Percentage binnen deze groep dat interesse heeft in betaalde arbeid
"Bent u nog wel eens op uw oude werk?"		
Vaak/geregeld	14%	24%
Zelden	37%	18%
Nooit	50%	13%
Totaal	100%	16%
"Hoe vaak hebt u nog contact met uw oud-collega's?"		
Vaak/geregeld	37%	21%
Zelden	50%	14%
Nooit	13%	13%
Totaal	100%	16%
"Ik houd de ontwikkelingen in mijn vakgebied nog steeds bij"		
(Helemaal) eens	25%	29%
Neutraal	21%	18%
(Helemaal) oneens	54%	11%
Totaal	100%	16%
"Ik praat nog graag over mijn oude werk"		
(Helemaal) eens	44%	21%
Neutraal	30%	11%
(Helemaal) oneens	26%	14%
Totaal	100%	16%
"Veel dingen die ik vroeger voor mijn werk deed doe ik nu als hobby"		
(Helemaal) eens	14%	25%
Neutraal	17%	17%
(Helemaal) oneens	69%	14%
Totaal	100%	16%

Bron: Henkens et al. (2013)

3.2 Vrijwilligerswerk en pensionering

Leidt verlaging van de AOW-leeftijd naar 65 jaar tot een hogere deelname aan vrijwilligerswerk van ouderen (65+) en een lagere deelname van jongeren, onder de veronderstelling dat de verlaging van de AOW-leeftijd leidt tot meer werkgelegenheid onder jongeren?

Met het oog op bovenstaande vraag vatten we hier de bevindingen uit de literatuur samen.

Definitie van vrijwilligerswerk
Volgens Meijs (2017) geven Cnaan et al. (1996) de duidelijkste benadering van een definitie van vrijwilligerswerk. Zij constateren dat definities van vrijwilligerswerk bijna altijd bestaan uit de volgende vier componenten:

1. *De mate van keuzevrijheid*: geen verplichting versus mag worden afgedwongen;
2. *De mate van beloning*: geen beloning versus geldelijke beloning mag;
3. *De mate van structuur*: in georganiseerd verband versus individuele initiatieven;
4. *De mate van externe gerichtheid*: gericht op anderen of de bredere samenleving versus mag gericht zijn op eigenbelang.

Beleidsmakers en onderzoekers in Nederland gebruiken doorgaans de volgende definitie die ook deze vier componenten in zich heeft (Burger en Dekker, 2014):

'Vrijwilligerswerk is werk dat onbetaald en onverplicht is, in georganiseerd verband voor anderen of voor de samenleving'.

In navolging van Meijs (2017) hanteren wij in dit rapport ook deze definitie.

Omvang, motieven, vormen

Omvang
De inzet van vrijwilligers is in Nederland nog altijd van een hoog niveau, ook vanuit Europees perspectief. Ook is in de afgelopen jaren (2012-2013) het aandeel van vrijwilligers in de samenleving niet significant veranderd (Devilee, 2005; Breedveld, 2006; Dekker en de Hart, 2009; Huisman en Meijs, 2011; Arends en Flöthe, 2015). Het aandeel vrijwilligers is het hoogst onder 35- tot 45-jarigen (57 procent, zie tabel 3.10), van de mensen boven de 65 jaar doet 43 procent vrijwilligerswerk en een op de drie 75-plussers is vrijwilliger (Meijs, 2017; Arends en Flöthe, 2015). Wel zou zich een verschuiving hebben voorgedaan tussen het aandeel jongeren (minder) en ouderen (meer) dat vrijwilligerswerk uitvoert (Breedveld, 2006).

Kijken we echter naar het aantal uren dat de diverse leeftijdsgroepen aan vrijwilligerswerk besteden (tabel 3.10), dan blijkt dat ouderen vanaf 55 jaar per vrijwilliger gemiddeld per week meer uren vrijwilligerswerk doen dan personen tot 55 jaar: een relatief kleine groep blijkt verantwoordelijk te zijn voor een groot deel van het vrijwilligerswerk (Meijs, 2017; Van Ingen et al., 2009).

Een conclusie uit tabel 3.10 is tevens dat na pensionering (uitgaande van 65 jaar) het percentage dat vrijwilligerswerk doet weliswaar niet veel toeneemt (van 46 procent naar 50 procent), maar dat het gemiddeld aantal uren per week vrijwilligerswerk wel veel meer toeneemt.

Tabel 3.10 Vrijwilligerswerk per leeftijdscategorie

Leeftijdscategorie	% vrijwilligers per leeftijdsgroep	Uren per vrijwilliger per week	Bevolking (×1.000)
15-24	52%	4,5	2.085
25-34	45%	3,7	2.088
35-44	57%	3,4	2.129
45-54	53%	4,5	2.567
55-64	46%	6,2	2.224
65-74	50%	6,5	1.746
75+	29%	5,9	1.309

Bron: Meijs (2017), op basis van gegevens van CBS Statline

Tabel 3.11 toont per onderscheiden leeftijdscategorie het relatieve aantal vrijwilligers en het relatieve aantal vrijwilligersuren. De cijfers laten zien dat het relatieve aantal vrijwilligersuren het hoogst is in de leeftijdscategorieën 45-55, 55-65 en 65-75 jaar. Tot aan het 54^{e} levensjaar is het procentuele aantal vrijwilligersuren (ten opzichte van het totaal) kleiner dan het procentuele aantal vrijwilligers. Na het 54^{e} levensjaar is dit precies andersom (Meijs, 2017).

Omdat het aantal ouderen gaat toenemen en omdat ouderen meer vrijwilligersuren maken is de verwachting dat het aandeel van ouderen in het vrijwilligerswerk de komende jaren zowel in aantal als in uren zal toenemen (Meijs, 2017).

Tabel 3.11 Absolute en procentuele bijdrage vrijwilligerswerk aan het totaal

Leeftijdscategorie	Aantal vrijwilligers (×1.000)	Aantal uren vrijwilligers-werk per week (×1.000)	% vrijwilligers van totaal	% vrijwilligersuren van totaal
15-24	1.084	4.878	15,8%	14,8%
25-34	940	3.477	13,7%	10,6%
35-44	1.214	4.127	17,7%	12,6%
45-54	1.361	6.123	19,8%	18,6%
55-64	1.023	6.344	14,9%	19,3%
65-74	873	5.674	12,7%	17,3%
75+	380	2.240	5,5%	6,8%

Bron: Meijs (2017), op basis van gegevens van CBS Statline

Motieven

Uit twee verschillende classificaties van motieven van vrijwilligers blijkt dat motieven en ambities van vrijwilligers uiteenlopen: niet iedereen heeft dezelfde motieven en niet iedereen is geschikt voor hetzelfde type vrijwilligerswerk. Er zijn substantiële verschillen in de vrijwillige inzet tussen oudere en jongere generaties met betrekking tot de waarde die jongeren versus ouderen aan vrijwilligerswerk hechten (Hottentot en Kuperus, 2002; Knulst en Van Eijck, 2002; Dekker en De Hart, 2009). De motieven om vrijwilligerswerk te (gaan) doen hangen samen met factoren als leeftijd/levensfase,

maatschappelijke status (opleiding, beroepsstatus) en arbeidsloopbaan (Breedveld et al., 2004; Devilee, 2005; Dekker en De Hart, 2009; Arends en Flöthe, 2015; Van den Bogaard, 2016).

Volgens Meijs (2017) *'komt het überhaupt doen van vrijwilligerswerk vooral door een drukke agenda met veel contacten, waardoor mensen concreet ergens voor worden gevraagd en vrijwilligerswerk als het ware niet te vermijden is. Het maken van veel vrijwilligersuren daarentegen wordt verklaard door het hebben van tijd'*. Uit de literatuur blijkt dat een uitgebreid sociaal netwerk de kans om vrijwilligerswerk te doen verhoogt en dat bovendien de kans dat mensen zich actief inzetten voor een organisatie of vereniging veel groter is als ze gevraagd worden om vrijwilligerswerk te doen dan als ze op eigen initiatief moeten beginnen (meer dan 60 procent van de vrijwilligers is gevraagd om vrijwilligerswerk te doen en doet dat dus niet op eigen initiatief). Vrijwilligers worden vooral gevonden door werving in eigen netwerken. Deze contextfactor beperkt de mogelijkheden van ouderen (met een belangrijk onderscheid naar al dan niet gepensioneerd) om gevraagd te worden voor vrijwilligerswerk. Immers, door het ontbreken van (kleine/thuiswonenden) kinderen en (in geval van de meeste gepensioneerden) betaald werk, komen ouderen minder in contact met gelegenheden van vrijwilligerswerk (Safrit et al., 2001; Devilee, 2005, Arends en Flöthe, 2015).

Aan de andere kant hebben ouderen in het algemeen meer vrije tijd en minder verplichtingen waardoor zij, als zij vrijwilligerswerk doen, meer uren aan vrijwilligerswerk (kunnen) besteden dan jongeren, waarbij wel een onderscheid moet worden gemaakt tussen ouderen die wel of niet met pensioen zijn (zie onder meer Meijs, 2017; Safrit et al., 2001; Breedveld et al., 2004).

Vormen

Ook het type vrijwilligerswerk hangt onder meer samen met factoren als leeftijd/levensfase, geslacht, maatschappelijke status (opleiding, beroepsstatus) en arbeidsloopbaan. Zo zijn vrouwen vaker actief binnen de school of in de verzorging en mannen binnen sportverenigingen, vakbonden en politiek. Jongere vrijwilligers zijn vooral actief in jeugdorganisaties en sport, 35- tot 45-jarigen in scholen en 55-plussers vooral op het gebied van verzorging en religieuze organisaties. Ook neemt het percentage vrijwilligers geleidelijk toe naarmate het opleidingsniveau stijgt. Hoger opgeleiden bekleden in het vrijwilligerswerk vaker bestuursfuncties (Meijs, 2017; Arends en Flöthe, 2015).

De leefomstandigheden van ouderen verschilt op een aantal punten van andere groepen vrijwilligers. Op het punt van bijvoorbeeld gezondheid kunnen ouderen mogelijk fysieke beperkingen hebben, waardoor ze minder ver weg of minder in de avonduren vrijwilligerswerk willen/kunnen doen. Dit beperkt hun aanbod in bijvoorbeeld de sector zorg en hulpverlening. Een ander punt waarop ouderen verschillen van jongere vrijwilligers is hun levenservaring, waardoor ze bepaalde vrijwilligerstaken beter kunnen vervullen dan jongeren.

Jongere mensen doen ten slotte vaak incidenteel vrijwilligerswerk (bijvoorbeeld gedurende de tijd dat hun kinderen op school zitten), structurele vrijwilligers zijn vaak ouderen (Dekker en De Hart, 2009).

Relatie tussen betaald werk en de kans dat iemand vrijwilligerswerk doet

Wij vatten de verschillende onderzoeksresultaten en theorieën over de relatie tussen het hebben van betaald werk en het actief zijn als vrijwilliger samen in tabel 3.12.

Tabel 3.12 Relatie tussen het hebben van betaald werk en het actief zijn als vrijwilliger

Relatie	Richting verband	Bron
De sociale contacten in de levensfase met betaald werk zorgen voor een actief vrijwilligersleven	+	Safrit et al. (2001); Rotolo en Wilson (2003); Knulst en Van Eijck (2003); Devilee (2005); Arends en Flöthe (2015)
De drukte van het betaalde werk zorgt voor een gebrek aan tijd en een breuk in de vrijwilligerscarrière	-	
Verband vrijwilligerswerk en levensfase: huishoudelijke taken en zorgtaken	+	Dekker en De Hart (2009)
Verband vrijwilligerswerk en levensfase: betaald werk	-	
Arbeidsdeelname van ouderen en maatschappelijke inzet	-	Breedveld et al. (2004); Di Gessa en Grundy (2016)
Arbeidsdeelname en vrijwilligerswerk: mensen zonder betaald werk zijn minder actief als vrijwilliger dan mensen met betaald werk (44% resp. 53%)	+	Arends en Flöthe (2015)
Van degenen die betaald werk hebben: relatie tussen wekelijkse arbeidsduur en vrijwilligerswerk (hoe meer uren per week betaalde arbeid, hoe minder vaak men actief is als vrijwilliger)	-	
Wekelijkse arbeidsduur en vrijwilligerswerk door 50-69-jarigen (hoe meer uren per week betaalde arbeid, hoe minder vaak men actief is als vrijwilliger)	-	Breedveld et al. (2004); Van der Horst et al. (2016)
Vrijwilligerswerk met het doel de baankans te vergroten/ carrièreswitch: vrijwilligersbaan stopt bij bereiken van doel	-	Knulst en Van Eijck (2003); Dekker en De Hart (2009)

Noten bij tabel:

- *Breedveld et al. (2004): richt zich op de groep 50-69-jarigen, zowel werkzame als niet-werkzame ouderen.*
- *Devilee (2005): richt zich op vrijwilligersorganisaties en betrekt zowel ouderen als jongeren, werkenden en niet-werkenden in het onderzoek.*
- *Dekker en De Hart (2009): in diverse artikelen wordt data gebruikt van personen van 16/18 jaar en ouder, werkenden en niet-werkenden.*
- *Arends en Flöthe (2015): onderzoek richt zich op personen van 15 jaar en ouder, werkenden en niet-werkenden.*
- *Knulst et Van Eijck (2003): richt zich op personen van 16 jaar en ouder, werkenden en niet-werkenden.*
- *Van der Horst et al. (2016): dit onderzoek is gericht op 50-60-jarigen, werkenden en niet-werkenden.*
- *Di Gessa en Grundy (2016): dit onderzoek is gericht op 50-plussers, werkenden en niet-werkenden.*

De literatuur ondersteunt de conclusie dat arbeidsdeelname van invloed is op maatschappelijke inzet, maar de richting van het verband tussen wel of geen betaald werk hebben en de inzet als vrijwilliger is niet eenduidig: er zijn zowel studies die wijzen op een negatief verband (mensen met betaald werk doen minder vrijwilligerswerk dan mensen zonder betaald werk), als studies die wijzen op een positief verband (mensen met betaald werk doen vaker vrijwilligerswerk dan mensen zonder betaald werk).

De literatuur is meer eenduidig over het verband tussen de wekelijkse arbeidsduur en vrijwilligers-werk. Dit verband is negatief: hoe meer uren men betaald werkt, hoe minder de inzet als vrijwilliger is. Uit de literatuur blijkt echter dat er factoren zijn die meer nog dan arbeidsdeelname en –duur bepalend zijn voor maatschappelijk inzet. De literatuur noemt dan vooral opleidingsniveau, kerkelijke betrokkenheid en ervaren gezondheid (Breedveld et al., 2004; Dekker en De Hart, 2009; Arends en Flöthe, 2015; Van den Bogaard, 2016).

Effect van verhoging van de pensioenleeftijd op aandeel vrijwilligerswerk

Wat zijn de mogelijke gevolgen van een toename van het aandeel werkende ouderen voor de deelname aan maatschappelijke inzet en de tijd die men daarin investeert? Volgens Breedveld et al. (2004) zal verlenging van de betaalde arbeidsloopbaan die in Nederland de komende jaren zal plaatsvinden een afname in het aanbod aan vrijwillige inzet tot gevolg kunnen hebben. In Breedveld et al. zijn op rudimentaire wijze twee scenario's doorgerekend. Uitgaande van cijfers van het TBO was in 2000 38 procent van de 50- tot en met 69-jarigen werkzaam. In het eerste scenario is ervan uitgegaan dat de verhouding werkenden/niet-werkenden gaat omkeren, dus dat 62 procent van de ouderen werkzaam gaat worden en in het tweede scenario 90 procent. Verondersteld is dat deze verschuivingen geen gevolgen hebben voor het aantal uren dat werkenden en niet-werkenden ouderen (of andere groeperingen) aan maatschappelijke inzet besteden.[11] Ook andere factoren als de te verwachten stijging van het aandeel ouderen, of de eveneens te verwachten daling in het aandeel gelovigen of de stijging van het aandeel hoger opgeleide ouderen, zijn buiten beschouwing gelaten.

Volgens de eerste van de twee genoemde scenario's daalt het aantal uren dat werkende en niet-werkende 50-69-jarigen gemiddeld aan maatschappelijke inzet besteden van 3,2 uur per week naar 2,8 uur per week. Het gemiddelde aantal uren onder de bevolking daalt daardoor van 2,1 uur per week naar 2,0 uur per week, het aandeel van de ouderen daarin van 40 procent naar 37 procent. In het tweede scenario zien we dat ouderen nog minder tijd aan maatschappelijke inzet gaan besteden (2,3 uur per week), en dat het landelijk gemiddelde eveneens verder daalt (1,9 uur per week). Het aandeel van de ouderen hierin daalt naar 33 procent.

Afhankelijk dus van de mate waarin er inderdaad meer ouderen zullen gaan werken, daalt de maatschappelijke inzet van ouderen – zonder rekening te houden met andere mogelijk positieve of negatieve gevolgen – met 0,4 uur (–12 procent) c.q. 0,9 uur per week (–29 procent). Maatschappelijk betekent dit – in deze noodzakelijkerwijs rudimentaire calculatie – een daling van 0,1 uur c.q. 0,2 uur per week aan maatschappelijke inzet per hoofd van de bevolking (–5 procent resp. –11 procent). De conclusie van Breedveld et al. (2004) is dat een toename van de arbeidsdeelname van ouderen met 10 procent, de tijdsbesteding aan vrijwillige inzet met ongeveer vijf procent zal doen dalen.

In dit onderzoek wordt 'vrijwillige inzet' afgebakend tot: lokaal en politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp (hulp aan familieleden, vrienden, zieke partners) en de zorg voor kleinkinderen. In het onderzoek is de groep 50-69-jarigen betrokken. Voor het onderzoek zijn secundaire analyses verricht van bestaande data, in het bijzonder van de series leefsituatieonderzoeken van het CBS (POLS), de reeks onderzoeken Culturele Veranderingen (CV) van het SCP en het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO) van SCP en partners.

In de context van het huidige beleid dat de nadruk legt op langer doorwerken, hebben Di Gessa et al. (2016) onderzoek gedaan naar de vraag of er voor mensen in de leeftijdsklasse 50-69 jaar een verband is tussen stoppen met betaald werk en participatie in andere (onbetaalde formele en informele) activiteiten. De hypothese is dat respondenten met betaald werk minder vaak geneigd zijn

[11] Breedveld et al. (2004, p. 95): Arbeidsdeelname en -duur zijn bij ouderen van invloed op de tijd die vrijwilligers en informele helpers aan deze activiteiten besteden. Ouderen besteden gemiddeld 6 uur per week aan vrijwilligerswerk en/of informele hulp. Gecorrigeerd voor de invloed van bijvoorbeeld opleidingsniveau of gezondheid is dit bij voltijdwerkers 3,5 uur, bij deeltijdwerkers 4,7 uur en bij niet-werkenden 6,8 uur.

om zich vast te leggen in dergelijke onbetaalde activiteiten en dat respondenten die zijn gestopt met betaald werk vaker geneigd zijn om te participeren in andere formele of informele activiteiten. In de studie is gebruik gemaakt van onderling vergelijkbare longitudinale data van Denemarken, Frankrijk, Italië en Engeland.

Omdat ouderen door verhoging van de pensioenleeftijd minder tijd en gelegenheid krijgen om zich toe te leggen op andere activiteiten dan betaald werk, achten de auteurs het noodzakelijk om nieuwe wegen te identificeren om te bevorderen dat mensen die nog voor de pensioengerechtigde leeftijd zitten op een evenwichtige manier betaald werk kunnen combineren met andere formele en informele activiteiten.

Het laatste advies haakt aan bij de bevinding uit diverse studies dat jongere generaties niet vaker vrijwilligerswerk gaan doen naarmate zij ouder worden, maar dat oudere generaties wel in dezelfde mate vrijwilligerswerk blijven doen als voorheen en zelfs actiever worden naarmate zij ouder worden (zie ook Meijs, 2017). Het aandeel vrijwilligers onder gepensioneerden zou na hun pensionering niet of nauwelijks toenemen, maar mensen die al vrijwilligerswerk deden voor hun pensionering zouden na hun pensionering meer uren gaan besteden aan vrijwilligerswerk[12] (Meijs, 2017; Knulst en Van Eijck, 2003; Huisman en Meijs, 2011; Arends en Flöthe, 2015).

Om deze reden wijzen Di Gessa en Grundy (2016) op het belang van continuïteit: de participatie van ouderen in formele en informele activiteiten is vaak het resultaat van ervaringen uit hun verleden. Bevorderen van formele en informele activiteiten in de jaren voordat men met pensioen gaat kan positieve effecten hebben op hun activiteiten nadat ze met pensioen zijn gegaan.

Effect van pensionering op aandeel vrijwilligerswerk

Vrijwilligerswerk dat eerder in het leven is gedaan blijkt een uitstekende voorspeller te zijn van vrijwilligerswerk later in het leven (Okun, 1993; Hodgkinson en Weitzman, 1994; Caro en Bass, 1997; Wilson, 2000; Mutchler et al., 2003; Hooghe, 2003; Hooghe et al., 2004). Wie in de periode net voorafgaande aan zijn pensionering actief is in het vrijwilligerswerk gaat hier vaak gewoon mee door, zij het veelal in een wat andere vorm. Op basis van panelonderzoek vinden Mutchler et al. (2003) bij hen die voorheen niet als vrijwilliger actief zijn geweest een negatief verband tussen stoppen met betaalde arbeid en vrijwilligerswerk. Bij degenen die al actief zijn (geweest) als vrijwilliger heeft het afscheid van een betaalde werkkring later in het leven nauwelijks enig effect.

In de dissertatie van Van den Bogaard (2016) is de vraag gesteld in hoeverre pensionering (gedefinieerd als: de levensfase na het werkzame leven, dus inclusief vervroegde uittreders, exclusief zij die werkzoekende blijven of arbeidsongeschikt raken) van invloed is op de maatschappelijke participatie en het welzijn van mensen. Stoppen met werken betekent enerzijds het verlies van dagelijkse, betekenisvolle activiteiten en een belangrijke, duidelijk rol in het leven en anderzijds een transitie naar meer vrije tijd en minder verplichtingen en verantwoordelijkheden. De dissertatie gaat in op de vragen: 1) hoe passen mensen zich aan na pensionering? en 2) wat zijn de factoren die ten grondslag liggen aan verschillen in aanpassing? Van den Bogaard concludeert onder meer:

1. Na pensionering lijken alle vormen van maatschappelijke participatie toe te nemen, met uitzondering van de hulp aan ouders. Dit geldt vooral voor activiteiten buiten het netwerk van

[12] Gemiddeld besteed een 65-plusser 5,4 uur per week aan vrijwilligerswerk, bij mensen jonger dan 65 jaar is dat 3,7 uur (Arends en Flöthe, 2015).

familie en goede vrienden. Van den Bogaard noemt als mogelijke reden dat het juist dit soort activiteiten zijn die als geschikte vervanging van betaald werk functioneren.

2. Is het effect van pensionering op vrijwilligerswerk afhankelijk van a) opleidingsniveau en b) beroepsstatus? Opleiding blijkt een belangrijke voorspeller van vrijwilligerswerk op latere leeftijd (zie ook Arends en Flöthe, 2015[13]), maar het positieve effect van pensionering wordt niet gemodereerd door opleidingsniveau. De sociaaleconomische status van het beroep dat iemand uitoefent lijkt wel een factor te zijn die van belang is voor uitkomsten van pensionering in relatie tot vrijwilligerswerk. In vergelijking met mensen met een lage beroepsstatus zijn mensen met een hoge beroepsstatus die met pensioen gaan eerder geneigd om te beginnen met vrijwilligerswerk of het te intensiveren. Van den Bogaard geeft als theoretisch argument dat beroepen met een hoge status vaker gekenmerkt worden door complexiteit, variëteit, uitdagingen en sociale waardering, zaken waarvan het verlies relatief goed gecompenseerd kan worden door vrijwilligerswerk.

Kortom:

- De baan die mensen hebben voor pensionering is een belangrijke bron van heterogeniteit in pensioenuitkomsten. Mensen gaan meer maatschappelijke activiteiten ondernemen, maar sommigen meer dan anderen. Mensen kunnen hun werkrol vervangen door maatschappelijke participatie en het type werkrol lijkt hierbij van belang te zijn.
- Pensionering is gunstig voor zowel het individu als voor de maatschappij in zijn geheel.

Belangrijkste conclusies vrijwilligerswerk

De bewering dat er een negatief verband zou zijn tussen betaald werk en de inzet van vrijwilligerswerk wordt niet eenduidig door de literatuur ondersteund: er zijn studies die een negatief verband, maar ook studies die een positief verband vinden. Leidt het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar dus tot een hogere deelname aan vrijwilligerswerk door ouderen? Uit de literatuur blijkt dat het antwoord afhankelijk is van de mate waarin mensen die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben reeds vrijwilligerswerk doen. Het aandeel vrijwilligers onder gepensioneerden zou na hun pensionering niet of nauwelijks toenemen, maar mensen die al vrijwilligerswerk deden voor hun pensionering zouden na hun pensionering meer uren gaan besteden aan vrijwilligerswerk. In een specifieke studie gaat het dan bijvoorbeeld om 2 à 3 uren meer per week. Bij verhoging van de pensioenleeftijd komt men dus later op de leeftijd dat men meer uren gaat besteden aan vrijwilligerswerk, bij terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 65 jaar juist eerder.

De hypothese dat deelname aan vrijwilligerswerk onder jongeren zou afnemen als minder ouderen betaald werk gaan doen onder de veronderstelling dat dit zou leiden tot meer werkgelegenheid onder jongeren, wordt niet door de literatuur ondersteund. Er zijn tevens belangrijke verschillen in motieven om vrijwilligerswerk te doen tussen ouderen en jongeren. Ook het type vrijwilligerswerk is verschillend voor ouderen en jongeren. Ouderen onderscheiden zich van andere groepen vrijwilligers op punten zoals leefomstandigheden, levenservaring, vrije tijd en verplichtingen. Er kan niet zonder meer sprake zijn van 'uitruil' van vrijwilligerswerk tussen ouderen en jongeren.

Conclusie is dat door het terugbrengen van de AOW-leeftijd de deelname aan vrijwilligerswerk zou toenemen. In volumetermen is dit effect echter niet groot. De toename doet zich met name voor bij

[13] Cf. Arends en Flöthe (2015) zijn mensen met een hoog opleidingsniveau (hbo, wo bachelor/master, doctor) vaker vrijwilliger dan mensen met een lager opleidingsniveau.

werkenden die dan eerder stoppen met werken en reeds vrijwilligerswerk deden toen zij nog werkten en gemiddeld enkele uren per week meer gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Ten opzichte van alle vrijwilligerswerk dat reeds door 65-plussers wordt verricht, is dit een kleine toename. Het volgende fictieve voorbeeld kan dit illustreren. Stel dat bij het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar de werkgelegenheidsgraad bij deze groep met 15 procent afneemt. In totaal werken dan (15%*400.000 =) 60 duizend personen minder. Daarvan gaan degenen die reeds vrijwilligerswerk deden (ruwweg de helft) gemiddeld ongeveer 2,5 uur per week meer vrijwilligerswerk doen. Dit is ongeveer 1 procent van alle vrijwilligerswerk dat door 65-plussers wordt verricht: (2,5 uur*30.000)/7.900.000[14]).

3.3 Conclusies

Als de AOW wordt teruggebracht, betekent dit niet dat deze personenen geen betaald werk verrichten. Illustratief is dat in de periode vóór de AOW-leeftijdsverhoging reeds een deel van 65-jarigen en de leeftijdsgroepen daarboven betaald werk verrichte. Het gaat dan vaak om hoger opgeleiden en zelfstandigen en vaak om deeltijdwerk. Het is echter de vraag of ook zonder verhoging van de AOW-leeftijd nog een substantiële groei van de werkgelegenheid van 65-plussers zou mogen worden verwacht. De arbeidsparticipatie van 66-jarigen en ouderen is sinds 2011 maar amper gestegen. Dit terwijl de reikwijdte van cao's waarin doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd wordt gefaciliteerd in deze periode is toegenomen. Tevens is sinds 2016 de regelgeving veranderd om de arbeidsparticipatie van AOW'ers te bevorderen. Ondanks deze bevorderende maatregelen is dus sprake van een beperkte groei van de werkgelegenheid bij deze groep in recente jaren.

Uit enquêtes blijkt dat er nog wel degelijk een zekere belangstelling is bij een deelgroep om te gaan werken (maximaal 15 procent van degenen die geen betaald werk verrichten). Blijkbaar is de uiteindelijke stap echter te groot, of worden te weinig mogelijkheden gevonden of geboden. Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat individuele werkgevers terughoudend zijn om AOW'ers in dienst te nemen of te houden, tenzij daar prangende redenen voor zijn en de ouderen bereid zijn tot een fors loonoffer.

Dit alles betekent dat als de AOW leeftijd wordt teruggebracht naar 65 de opgetreden stijging in de werkgelegenheid van deze groep weer voor een belangrijk deel ongedaan wordt gemaakt.

Maatschappelijk gezien zijn niet alleen de effecten van de AOW-leeftijd op betaald werk van belang, maar ook op onbetaald werk. Leidt het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar tot een hogere deelname aan ***vrijwilligerswerk*** door ouderen? Uit de literatuur blijkt dat het antwoord afhankelijk is van de mate waarin mensen die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben reeds vrijwilligerswerk doen. Het aandeel vrijwilligers onder gepensioneerden zou na hun pensionering niet of nauwelijks toenemen, maar mensen die al vrijwilligerswerk deden voor hun pensionering zouden na hun pensionering meer uren gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Bij verhoging van de pensioenleeftijd komt men dus later op de leeftijd dat men meer uren gaat besteden aan vrijwilligerswerk, bij het terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 65 jaar juist eerder. Uit een van de betreffende studies is af te leiden dat vrijwilligers gemiddeld ongeveer 2 à 3 uur meer vrijwilligerswerk per week gaan doen na hun pensionering. In volumetermen is dit effect echter niet groot. Ten opzichte van alle vrijwilligerswerk dat reeds door 65-plussers wordt verricht, is dit een kleine toename.

[14] Zie de optelling van de vrijwilligersuren per week van alle 65-plussers in tabel 3.11.

4 Inverdieneffecten

Verhoging van de AOW-leeftijd levert een besparing op in de AOW-uitgaven, maar leidt mogelijk ook weer tot extra uitgaven, zoals andere sociale uitkeringen waarop men langer een beroep moet doen. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd levert daarmee een aantal besparingen ("inverdieneffecten") op. In dit hoofdstuk komen de volgende inverdieneffecten aan de orde:

a) Uitvoeringskosten door de SVB (paragraaf 4.1);
b) Uitgaven aan andere sociale zekerheidsregelingen dan AOW (paragraaf 4.2);
c) Uitvoeringskosten van re-integratie van oudere werkzoekenden, arbeidsongeschikten en uitvoeringskosten van andere sociale zekerheidsregelingen (paragraaf 4.3);
d) Compensatie van het "AOW-gat". Voor degenen die reeds voortijdig zijn uitgetreden en zich niet konden voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd ontstaat een "gat" voor de periode tussen de oude en nieuwe AOW-leeftijd. Dit geldt ook voor beroepsgroepen die vanwege de aard van hun beroep nog steeds voortijdig uittreden paragraaf 4.4).

4.1 Uitvoeringskosten SVB verhoging AOW-leeftijd

In de Memorie van Toelichting bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtlijnleeftijd, worden de eenmalige invoeringskosten door de SVB geraamd op € 1,7 miljoen. Doordat invoering van dit wetsvoorstel beslag legt op beperkte ICT-capaciteit bij de SVB treedt voorts vertraging op bij andere besparingstrajecten in het kader van de taakstelling. Hiermee is naar schatting € 0,2 miljoen gemoeid. De structurele uitvoeringskosten zullen als gevolg van de werkzaamheden in verband met de voorschotregeling in eerste instantie toenemen. Ingeschat wordt dat als gevolg van minder instroom in de AOW de uitvoeringskosten vanaf 2015 zullen afnemen ten opzichte van het basispad. De afwijkingen van het basispad zijn opgenomen in onderstaande tabel. Bij een eerdere inschatting van de uitvoeringskosten door de SVB lagen de kosten hoger doordat daar rekening werd gehouden met een flexibele AOW (Tweede Kamer, 2012). Hierdoor werden enkele miljoenen euro's extra per jaar aan kosten gemaakt.

Tabel 4.1 Geschatte uitvoeringskosten SVB verhoging AOW-leeftijd bij invoering Wet

Jaar	Kosten t.o.v. basispad (in miljoenen euro's)
2012	0,6
2013	1,3
2014	1,3
2015	0
2016	-1,6

Bron: Memorie van Toelichting bij de Wet verhoging AOW en pensioenrichtleeftijd, blz. 24.

Nu is niet gezegd dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een besparing oplevert van de genoemde extra uitvoeringskosten. Deze zijn immers voor een belangrijk deel al gemaakt. Het terugbrengen van de reeds in gang gezette verandering zal op zichzelf ook weer uitvoeringskosten meebrengen.

4.2 Uitkeringen andere regelingen (werkloosheid, bijstand, arbeidsongeschiktheid)

Als de AOW-leeftijd opschuift komen personen ook langer in aanmerking voor andersoortige sociale uitkeringen voor werkloosheid, bijstand of arbeidsongeschiktheid. Bij de bespreking van de buitenlandse literatuur is reeds het begrip substitutie aan de orde gekomen, dat wil zeggen dat doordat pensioenen pas later beschikbaar komen, of lager zijn, het volume van andersoortige sociale uitkeringen hoger wordt. Verschillende buitenlandse studies geven aan dat het hierbij om een substantieel effect gaat (zie paragraaf 2.2). In het onderstaande geven we een schatting van de mate van extra volume aan personen in andersoortige sociale uitkeringen, die correspondeert met een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. Wanneer we extra deelname vertalen naar uitgaven, gaat het om de totale uitgaven, ongeacht of dit directe overheidsuitgaven zijn, dan wel premiegefinancierd is, of door eigen risicodragers is opgebracht.

Voor de schatting kijken we naar het aandeel uitkeringsgerechtigden in de leeftijdsjaren vlak onder 65 jaar en passen dit aandeel dan toe op 65- en 66-jarigen. Omdat de AOW-leeftijd reeds in stapjes is verhoogd, kunnen we met behulp van beschikbare cijfers over uitkeringsgerechtigde 65-jarigen toetsen of onze veronderstelde extra deelname aan uitkeringen bij 65- en 66-jarigen daadwerkelijk opgaat. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Om na te gaan hoeveel personen van 65 en 66 jaar een werkloosheidsuitkering zouden ontvangen door een AOW-leeftijdsverhoging van 65 naar 67 jaar, kijken we naar het aandeel personen met een werkloosheidsuitkering bij 63-jarigen en 64-jarigen en passen dit aandeel toe op de 65- en 66-jarigen. Sinds 1 januari 2016 ligt de AOW-leeftijd op 65 jaar en 6 maanden. Om te toetsen of het gebruik van het aandeel bij 63- en 64-jarigen een goede benadering is, zou het aandeel van de 65-jarigen met de betreffende uitkering ongeveer de helft moeten zijn van die van de leeftijdsjaren daarvoor. Immers, ongeveer de helft van de 65-jarigen valt niet langer onder de AOW (6/12).

Werkloosheid

De onderstaande tabel (tabel 4.2) geeft het percentage personen met een WW-uitkering per leeftijdsgroep. De cijfers laten zien dat vanaf het begin van de AOW-leeftijdsverhoging (in 2013) een deel van de 65-jarigen een WW-uitkering ontvangt. In 2013 is dit aandeel beperkt (0,2 procent), maar met de stijging van de AOW-leeftijd wordt dit aandeel steeds hoger. In 2016 is dit aandeel 2,8 procent. Deze cijfers voor 65-jarigen zijn in lijn met wat bij een extrapolatie verwacht mag worden. Voor 2015 (AOW-leeftijd op 65 jaar en 3 maanden) zou je dit aandeel van 1,4 procent met 4 moeten vermenigvuldigen om te toetsen of dit ongeveer vergelijkbaar is met de situatie bij 64-jarigen, wat ongeveer het geval is: 5,5 procent. In 2016 (AOW-leeftijd op 65 jaar en 6 maanden) is het aandeel 65-jarige WW-uitkeringsontvangers ongeveer de helft van die van 64-jarigen in 2016 (2,8 procent versus 5,7 procent). Dit ondersteunt de benadering om de situatie bij 64-jarigen toe te passen op 65- en 66-jarigen om een idee te krijgen van het effect van de verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar.

Tabel 4.2 Aandeel personen met WW-uitkering per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	Totaal (18-65 jaar)
2006	4,2%	4,2%	3,6%	3,2%	3,0%	0,0%	2,2%
2007	3,7%	3,5%	3,4%	3,1%	3,2%	0,0%	1,7%
2008	2,9%	2,6%	2,7%	2,8%	3,0%	0,0%	1,5%
2009	2,9%	2,4%	2,3%	2,0%	2,5%	0,0%	2,5%
2010	3,5%	2,5%	2,1%	1,8%	1,6%	0,0%	2,4%
2011	3,7%	3,5%	2,3%	1,8%	1,5%	0,0%	2,4%
2012	4,4%	4,1%	3,7%	2,2%	1,8%	0,0%	3,0%
2013	5,8%	5,4%	5,0%	4,4%	2,4%	0,2%	4,3%
2014	6,0%	6,0%	5,7%	5,3%	4,5%	0,5%	4,2%
2015	6,3%	6,3%	6,1%	5,9%	5,5%	1,4%	4,2%
2016	5,9%	6,2%	5,9%	5,8%	5,7%	2,8%	4,1%

Bron: bewerkingen SEOR van CBS-data (SSB). Voor alle jaren is als peilmoment de situatie ultimo jaar gekozen. Alleen voor 2016 is eind juni gekozen omdat dit de meest recente beschikbare data bevat.

Tabel 4.3 geeft de corresponderende aantallen personen met een WW-uitkering. Op grond van het voorgaande is een plausibele veronderstelling dat een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar leidt tot ongeveer 2 * 11.000 = 22.000 extra WW-uitkeringen van 65- en 66-jarigen. Dit is ongeveer vijf procent van het totaal aantal WW-uitkeringen van degenen tot 65 jaar.[15] Stel dat alle leeftijdsgroepen een gemiddeld even hoge uitkering krijgen, dan correspondeert een AOW-leeftijd verhoging van 65 naar 67 jaar met 22.000 * (6,6 miljard[16]/449.873[17]) ≈ 323 miljoen euro. Hierbij is uitgegaan van de huidige condities. De duur van de WW-uitkering zal in de toekomst verder worden verkort, waardoor de uitgaven aan de WW in zijn geheel zullen dalen. Ouderen zullen hierdoor echter vaker instromen in de IOAW en IOW, waardoor de besparingen bij deze groep weer voor een belangrijk deel teniet zullen worden gedaan. Denkbaar is wel dat de besparingen weer groter zullen worden als de duurverkorting zodanige prikkels geeft dat personen vaker gaan werken en zich dus niet langer in een uitkeringssituatie bevinden.

Aannemelijk is echter dat oudere personen met een WW-uitkering gemiddeld een hogere uitkering ontvangen omdat hun referentieinkomen hoger was. Via het SSB-bestand van CBS hebben we voor alle leeftijdsjaren een gemiddeld uitkeringsbedrag per maand berekend. Dit bedrag is voor oudere leeftijdsjaren hoger dan het gemiddelde en ook binnen de oudere leeftijdsjaren loopt dit op.[18] Voor

[15] 22.000/(439.874 - 5.500) = 5,06% van het totaal aantal uitkeringen van degenen tot 65 jaar (cijfers 2016) of 22.000/(449.873 - 2.750) = 4,92% (cijfers 2015).

[16] CBS Statline, Overheid; sociale uitkeringen, cijfer voor uitgaven aan Werkloosheidswet, 2015. UWV gebruikt in hun jaarrapport voor 2015 het cijfer 6,4 miljard euro.

[17] Totaal aantal personen met WW-uitkering in 2015.

[18] Er treedt een beperkte overschatting van de verschillen tussen leeftijdsjaren op, doordat degenen met een werkloosheidsduur die tussentijds afloopt in betreffende laatste maand geheel aan een maand wordt toegerekend (en niet is genormeerd). Dit heeft een groter effect op het gemiddelde voor jongere leeftijdsgroepen, omdat zij vaker kortdurig werkloos zijn.

60-plussers is dit meer dan 50 procent boven het gemiddelde, maar richting de 55 jaar daalt het verschil naar ongeveer 20 procent. Een deel van het verschil tussen leeftijdsgroepen wordt naar verwachting bepaald doordat ouderen voorheen vaker voltijds gewerkt hebben. Naarmate de leeftijd toeneemt zijn mannen ook sterker vertegenwoordigd. De uitkering van mannen ligt gemiddeld hoger. Omdat het aandeel mannen en vrouwen bij oudere leeftijdsgroepen in de toekomst gelijker zal worden, nemen we daarom een voorzichtige opslag vanwege de verschillen in uitkeringshoogte, namelijk 20 procent. Het bedrag aan extra uitkeringen, rekening houdend met verschillen in uitkeringshoogte, komt dan uit op 323 miljoen * 1,20 ≈ 388 miljoen euro.

Tabel 4.3 Aantal personen met WW-uitkering per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	Totaal (alle leeftijden)
2006	10.370	7.279	6.497	5.465	4.790	38	232.573
2007	8.813	8.594	5.887	5.532	5.366	41	178.697
2008	6.398	6.188	6.515	4.725	5.292	77	166.045
2009	6.287	5.335	5.337	4.842	4.158	12	265.577
2010	7.329	5.297	4.661	4.154	3.849	10	258.687
2011	7.845	7.411	4.780	3.919	3.445	13	262.191
2012	9.392	8.448	7.740	4.562	3.768	86	326.346
2013	12.423	11.599	10.244	9.096	4.885	469	457.604
2014	12.991	12.643	12.056	10.714	9.152	1.028	445.680
2015	13.652	13.420	12.799	12.461	11.167	2.809	449.873
2016	13.004	13.299	12.517	12.238	11.782	5.546	439.874

Bron: bewerkingen SEOR van CBS-data (SSB). Voor alle jaren is als peilmoment de situatie ultimo jaar gekozen. Alleen voor 2016 is eind juni gekozen omdat dit de meest recente beschikbare data bevat.

Arbeidsongeschiktheid

Een soortgelijke analyse is uitgevoerd voor de arbeidsongeschiktheid. Hierbij gaat het om de regelingen WAO, WIA, Wajong en WAZ. In onderstaande tabel is aangegeven welk aandeel van de leeftijdsgroepen een uitkering van minstens een van deze regelingen ontvangt. Ook voor deze cijfers geldt dat sinds het begin van de verhoging van de AOW-leeftijd (2013), een steeds groter deel van de 65-plussers een uitkering ontvangt. Globaal geldt tevens dat de aandelen voor 65-jarigen sporen met wat je verwacht als de aandelen van 63- en 64 jarigen worden geëxtrapoleerd. Voor 2015 ligt de AOW-leeftijd op 65 jaar en 3 maanden, dus zou je verwachten dat als alle 65-jarigen niet langer onder de AOW vallen dit aandeel 4 keer zo hoog zou liggen (4 * 4,0 procent = 16,0 procent). Dit is een fractie lager dan de aandelen bij 63- en 64-jarigen: 16,4 procent en 16,9 procent.

Tabel 4.4 Aandeel personen met arbeidsongeschiktheidsuitkering per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	Totaal (18-65 jaar)
2010	16,2%	16,7%	17,2%	18,0%	17,7%	0,1%	7,4%
2011	15,8%	16,6%	16,9%	17,3%	17,1%	0,1%	7,3%
2012	15,4%	16,1%	16,8%	17,0%	17,3%	0,1%	7,3%
2013	14,8%	15,8%	16,4%	17,1%	17,0%	1,4%	7,3%
2014	14,2%	15,2%	16,1%	16,7%	17,2%	2,7%	7,4%
2015	13,6%	14,6%	15,6%	16,4%	16,9%	4,0%	7,3%

Bron: bewerkingen SEOR van CBS-data (SSB). Voor 2016 zijn nog geen data beschikbaar en voor de jaren vóór 2010 gaat het om andersoortige bestanden waar we geen beschikking over hebben.

In de onderstaande tabel zijn weer de absolute aantallen vermeld. Een plausibele veronderstelling is dat bij een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar ongeveer 2 * 33.000[19] = 66.000 65- en 66-jarigen extra van deze regelingen gebruik zullen maken. Uitgaande van gelijke hoogte van uitkeringen per leeftijdsgroep vertaalt een verhoging van 65 naar 67 jaar zich ongeveer in 8,6 procent verhoging van de uitgaven (66.000/(774.561 - 8.087)). Vertaald naar de totale uitgavencijfers voor de betreffende regelingen gaat het dan om circa 969 miljoen euro (66.000 * (11,368 miljard euro[20] /774.561[21])).

Tabel 4.5 Aantal personen met AO-uitkering per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	Totaal (18-65 jaar)
2010	34.164	35.714	37.762	41.244	41.556	213	802.383
2011	32.992	34.756	35.759	37.552	38.897	233	795.600
2012	33.112	33.447	34.981	35.597	37.142	233	787.000
2013	31.671	33.699	33.818	35.119	35.282	3.033	787.136
2014	30.659	32.238	34.176	34.094	35.041	5.447	788.940
2015	29.555	31.288	32.692	34.509	34.154	8.087	774.561

Bron: bewerkingen SEOR van CBS-data (SSB). Voor 2016 zijn nog geen data beschikbaar en voor de jaren vóór 2010 gaat het om andersoortige bestanden waar we geen beschikking over hebben.

Uit de SSB-data van het CBS valt af te leiden dat voor 60-plussers de gemiddelde uitkering ongeveer 15-20 procent hoger ligt dan het gemiddelde. Voor 55-59-jarigen is dit 7-15 procent. Hierbij speelt een rol dat in oudere cohorten arbeidsongeschikte mannen (met gemiddeld hogere uitkeringen) sterker vertegenwoordigd zijn. Uitgaande van een 12,5 procent hogere uitkering zou dit de extra uitgaven in totaal op 969 miljoen * 1,125 = 1,090 miljard euro brengen.

[19] Dit correspondeert met een aandeel van ongeveer 16,5% (uitgaande van 400 duizend 65- en 66-jarigen).
[20] Totale uitgaven in 2015 voor WAO, WIA, WAZ en Wajong in Overheid; sociale uitkeringen, CBS, Statline. Optelling van de uitgaven in UWV jaarverslag voor 2015 leidt tot een bedrag van 11,493 miljard euro.
[21] Totaal aantal personen met een van deze uitkeringen in 2015.

Bijstand en gerelateerde regelingen

Tabel 4.6 geeft de aandelen voor de bijstand, inclusief bijstandsgerelateerde regelingen, zoals IOAW en IOAZ. Belangrijke constatering hier is dat ook AOW-gerechtigden recht kunnen hebben op bijstand, indien hun totale inkomen lager ligt dan het sociale minimum (en het eigen vermogen beneden een bepaald niveau ligt). Het gaat hier om de zogenaamde AIO-aanvulling. Vandaar dat reeds voorafgaande aan de start van de AOW-leeftijdsverhoging (2013), een deel van de 65-jarigen een bijstands(gerelateerde) uitkering heeft ontvangen. Wel geldt dat na 2012 het aandeel bijstands-uitkeringen onder 65-jarigen duidelijk stijgt, wat samenhangt met de verhoging van de AOW-leeftijd. De stijging vanaf verloopt iets minder voorspelbaar dan bij de andere regelingen, dat wil zeggen dat er minder samenhang is met de mate van verhoging van de AOW-leeftijd. Wel geldt dat de verhoging tussen 2012 en 2016 (2,4 procentpunten) iets minder de helft is van het bijstandspercentage van 64-jarigen in 2016 (0,5 * 5%), wat plausibel is gezien het feit dat de AOW-leeftijd in 2016 op 65 jaar en 6 maanden zit. De bijstand is echter over de gehele linie gestegen in deze periode, waardoor de verhoging van 2,4 procentpunten ook deze trend reflecteert. Gezien het vrij gelijkmatige aandeel in de leeftijdsgroepen 60-64 jaar van 5 procent, kiezen we deze 5 procent als voorspelling van het aandeel van 65- en 66-jarigen als de AOW-leeftijd naar 67 jaar stijgt.

Tabel 4.6 Aandeel bijstands(gerelateerde) uitkeringen per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	66	Totaal (18-65 jaar)
2007	3,3%	3,5%	4,0%	4,2%	4,6%	1,9%	1,6%	2,8%
2008	3,4%	3,6%	3,6%	4,1%	4,2%	1,6%	1,9%	2,6%
2009	3,6%	3,7%	3,8%	3,9%	4,3%	1,6%	1,6%	2,9%
2010	4,0%	3,8%	3,9%	4,0%	4,1%	1,8%	1,7%	3,2%
2011	4,0%	4,2%	3,9%	4,0%	4,1%	1,3%	1,8%	3,2%
2012	4,0%	4,2%	4,4%	4,0%	3,9%	1,2%	1,3%	3,3%
2013	4,3%	4,4%	4,6%	4,7%	4,2%	1,5%	1,2%	3,6%
2014	4,6%	4,6%	4,7%	4,9%	4,8%	1,7%	1,3%	3,8%
2015	4,8%	4,9%	5,0%	4,9%	5,0%	3,0%	1,3%	4,0%
2016	5,0%	5,0%	5,1%	5,1%	5,0%	3,6%	1,8%	4,1%

Bron: bewerkingen SEOR van CBS-data (SSB). Voor alle jaren is als peilmoment de situatie ultimo jaar gekozen. Alleen voor 2016 is eind juni gekozen omdat dit de meest recente beschikbare data bevat. Omdat een bijstandsuitkering op een huishouden betrekking heeft, is bij een meerpersoonshuishouding steeds de oudste persoon genomen.

Vertaald in aantallen zou dit aandeel van 5 procent bij 65- en 66-jarigen ongeveer 400.000[22] * 0,05 = 20.000 uitkeringen betekenen. Dit is een groei van 20.000/(423.317 - 6.097) ≈ 4,8 procent ten opzichte van de totale groep tot 65 jaar met een bijstandsuitkering. Een verhoging van de leeftijd van 65 naar 67 jaar zou daarmee corresponderen met een verhoging zijn van de uitgaven van: 20.000 * (6,297 miljard[23]/(423.317[24] - 3.000[25]) ≈ 300 miljoen euro. Hierbij is echter nog geen rekening

[22] Ruwe totale omvang van de bevolkingscohorten 65- en 66-jarigen samen.
[23] Uitgaven aan WWB, IOAW en IOAZ in 2015 (uitgaven overheid aan sociale uitkeringen, CBS, Statline).
[24] Bijstandontvangers tot en met 65 jaar in 2015.

gehouden dat verhoging van de AOW-leeftijd tot een verlaging van de bijstandsgerelateerde AIO-uitkeringen leidt.

Het totaal aantal AIO-ontvangers is ongeveer 40 duizend.[26] Een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar betekent een reductie van ongeveer 2 leeftijdsjaren * 3.000 AIO-ontvangers, wat een besparing betekent van (6.000/40.000) * 234 miljoen ≈ 35 miljoen. Dit bedrag dient in mindering te worden gebracht van de hierboven berekende extra uitgaven van 300 miljoen. De uitgaven aan bijstands(gerelateerde) uitkeringen stijgen door AOW-leeftijdsverhoging van 65 naar 67 jaar dus met 300 – 35 = 265 miljoen.

Tabel 4.7 Aantal bijstands(gerelateerde) uitkeringen per leeftijdsgroep

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	66	Totaal (t/m 65 jaar)	Totaal (alle leeftijden)
2007	7.876	8.548	6.901	7.477	7.846	2.885	2.384	298.468	326.564
2008	7.598	8.318	8.714	7.072	7.463	2.649	2.877	285.837	316.999
2009	7.722	8.144	8.747	9.375	7.323	2.775	2.633	311.972	345.193
2010	8.461	8.181	8.457	9.154	9.688	3.039	2.864	338.788	377.342
2011	8.346	8.846	8.339	8.650	9.229	3.135	3.031	347.210	387.886
2012	8.681	8.817	9.195	8.480	8.364	2.727	2.909	355.118	395.069
2013	9.139	9.380	9.460	9.696	8.615	3.264	2.662	387.735	428.270
2014	9.916	9.750	9.941	9.890	9.859	3.552	2.846	408.400	450.268
2015	10.507	10.541	10.403	10.381	10.021	6.097	2.660	423.317	466.803
2016	11.036	10.763	10.782	10.681	10.205	7.142	3.703	425.640	471.359

Bron: bewerking SEOR van CBS-data (SSB). Voor alle jaren is als peilmoment de situatie ultimo jaar gekozen. Alleen voor 2016 is eind juni gekozen omdat dit de meest recente beschikbare data bevat. Omdat een bijstandsuitkering op een huishouden betrekking heeft, is bij een meerpersoonshuishouding steeds de oudste persoon genomen.

IOW

In bovenstaande berekeningen is de IOW niet meegenomen. De IOW is een vervolguitkering na de WW of WGA voor personen die na hun 60ste jaar in de WW of WGA zijn ingestroomd. Deze leeftijdsvoorwaarden zorgen ervoor dat de voorziening juist bij personen in leeftijden voorafgaande aan de AOW-leeftijd is geconcentreerd. De tabel hieronder geeft het aandeel IOW'ers van de bevolking in de betreffende leeftijdsgroep. In de tabel is te zien dat het bij deze regeling niet om hele grote aantallen gaat, maar dat deze wel snel zijn toegenomen, onder meer doordat de WW-duur is ingekort. Tevens is te zien dat sinds het begin van de verhoging van de AOW-leeftijd in 2013 ook 65-jarigen onder deze regeling vallen. De verhoudingsgetallen voor een extrapolatie gaan voor deze regeling niet helemaal op, omdat de instroom bij 65-jarigen niet alleen gevoed wordt vanuit 64-jarigen die doorstromen in deze regeling, maar ook vanuit de WW en WGA, waarbij het tempo versneld wordt door de verlaging van de duur van de WW-uitkeringen.

[25] Ruwe schatting van het aantal 65-jarige AIO-ontvangers. Dit spoort ruwweg met het aantal 65-jarige bijstandontvangers in tabel 4.7 voor de AOW-leeftijdsverhoging en het aantal bijstandontvangers bij 66-jarigen.
[26] Zie Rijksbegroting 2017, Ministerie van SZW, pagina 56. Voor 2015 gaat het in deze bron om 41 duizend.

Tabel 4.8 Aandeel van degenen met IOW-uitkering per leeftijdsjaar

Leeftijd	60	61	62	63	64	65
2006	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2007	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2008	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2009	0%	0%	0%	0%	0%	0%
2010	0,00%	0,00%	0,00%	0,12%	0,05%	0,00%
2011	0,00%	0,00%	0,00%	0,07%	0,22%	0,00%
2012	0,00%	0,00%	0,00%	0,13%	0,43%	0,00%
2013	0,00%	0,00%	0,00%	0,21%	0,59%	0,11%
2014	0,00%	0,00%	0,00%	0,22%	0,92%	0,21%
2015	0,00%	0,00%	0,00%	0,30%	1,01%	0,50%

Bron: bewerking SEOR. Bron voor uitkeringsgerechtigden IOW: UWV (diverse jaarrapportages, kwantitatieve informatie). Bevolking per leeftijdsjaar is ontleend aan analyses met SSB (CBS).

De onderstaande tabel geeft de absolute aantallen. Voor de extrapolatie van de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar maken we een voorzichtige schatting. We vermenigvuldigen de duizend deelnemers in 2015 dan niet met 4 (op dat moment was de AOW-leeftijd 65 jaar en 3 maanden), maar met 3. Dan is het aantal extra deelnemers door de verschuiving van 65 naar 67 jaar: 2 * 3.000 = 6.000. In termen van uitgavenverhoging is dit 6.000 * (29,4 miljoen[27]/3.659) = ruim 48 miljoen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid rekent in de eigen begroting van 2017 op bijna 113 miljoen in 2021, als de 67-jarige leeftijd bereikt is. De stijging in deze begroting (112,8 - 29,4 = 83,4 miljoen) voor de IOW wordt niet alleen veroorzaakt door de AOW-leeftijdsverhoging, maar ook door de duurverkorting van de WW. Beide factoren worden in de begroting expliciet benoemd.

Tabel 4.9 Aantal IOW-uitkeringsgerechtigden per leeftijdsjaar

Leeftijd	60	61	62	63	64	65	Totaal (alle leeftijden)
t/m 2009	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	282	128	0	410
2011	0	0	0	142	508	0	650
2012	0	0	0	269	916	0	1.185
2013	0	0	0	425	1.222	234	1.881
2014	0	1	1	448	1.884	438	2.772
2015	0	0	3	622	2.036	998	3.659
2016							4.700 (nov.)

Bron: UWV (diverse jaarrapportages, kwantitatieve informatie). Voor 2016 totaal is CBS Statline gebruikt, die alleen cijfers voor het totaal geeft (meest recent: november 2016).

[27] Uitgaven aan IOW in 2015, Rijksbegroting 2017, Ministerie van SZW.

Toeslagenwet

De toeslagenwet is een aanvulling tot het sociaal minimum bij een aantal lopende uitkeringen. Volgens de kwantitatieve informatie UWV 2015 gaat het om ongeveer 192 duizend personen. Deze zijn in deze publicatie echter niet verdeeld naar leeftijd maar naar "moederwet", waarbij de Wajong (86 duizend), de WW (42 duizend) en de WAO (35 duizend) de belangrijkste zijn. Omdat we de leeftijdsverdeling missen, maar de Wajong (waarin ouderen minder sterk vertegenwoordigd zijn in vergelijking met andere arbeidsongeschiktheidsregelingen) een belangrijke component vormt, schatten we de extra uitgaven door een verschuiving van 65 naar 67 jaar in op maximaal zo'n 5 procent (dit is het aandeel extra dat correspondeert met de WW en is lager dan de extra uitgaven van alle arbeidsongeschiktheidsregelingen die op 8,5 procent extra liggen). Maximaal 5 procent extra van 480 miljoen[28] is maximaal 24 miljoen.

Omdat oudere uitkeringsgerechtigden vaker een hogere uitkering hebben (zie boven), zal een correctie van de berekening voor de uitkeringshoogte tot een lagere schatting van extra uitgaven leiden. De 24 miljoen is dan ook echt te zien als een maximum.

Totaal aandeel uitkeringen per leeftijdsgroep

Hiervoor is de deelname aan diverse afzonderlijke regelingen bekeken. Wat voor beeld krijgen we als we de deelname aan deze verschillende regelingen bij elkaar optellen? Om een eerste ruwe beeld te krijgen, gebruiken we data van Statline van het CBS (zie figuur 4.1).[29] Hier wordt de deelnamegraad aan uitkeringen voor alle leeftijdsgroepen weergegeven. Het gaat hier dan wel om brede leeftijdsgroepen. In de oudste leeftijdsgroep (55 tot AOW-leeftijd) gaat het om ongeveer een kwart van de bevolking. Dit is aanzienlijk hoger dan bij jongere groepen. Vooral deelname aan arbeidsongeschiktheidsregelingen is relatief hoog bij deze leeftijdsgroep. Deze leeftijdsgroep is voor ons onderzoek uiteraard het meest interessant, omdat dit een indicatie geeft van de deelnamegraad aan uitkeringen voor 65- en 66-jarigen als de AOW-leeftijd verhoogd wordt.

Met behulp van de data-analyses per regeling die hierboven zijn uitgevoerd, is het mogelijk om een meer verfijnde inschatting te maken per leeftijdsjaar binnen de oudste leeftijdsgroep. De cijfers uit tabel 4.10 laten zien dat de deelnamegraad zeker in meer recente jaren bij de hoogste leeftijdsjaren het hoogste ligt. Tevens is te zien dat bij de 65-jarigen de deelnamegraad sinds 2013 (begin verhoging AOW-leeftijd) toeneemt. In 2015 is deze bijna 9 procent, terwijl de AOW-leeftijd daar 65 jaar en 3 maanden is. Een vermenigvuldiging maal 4 zou een schatting kunnen geven van de deelnamegraad als alle 65-jarigen niet meer onder de AOW vallen. Rekening moet echter wel gehouden worden dat in de 8,8 procent ook de AIO is meegenomen (zie het stukje over bijstand hierboven), waardoor een vermenigvuldiging van 4 maal 7 procent reëler is, wat 28 procent oplevert, de deelnamegraad van 64-jarigen.

[28] Hier is niet het cijfer van CBS Statline gebruikt voor de uitgaven (763 miljoen in 2015), omdat zowel de Rijksbegroting van SZW (484 miljoen) als het jaarverslag UWV (411 miljoen) op een aanzienlijk lager bedrag voor 2015 komen. Voor het cijfer van de SZW-begroting (484 miljoen) is een kleine correctie gemaakt omdat in de uitgaven reeds de uitkeringen voor 65-jarigen (tot en met 3 maanden) verwerkt zijn.

[29] Personen met een uitkering, Statline, CBS. Om een aandeel in de bevolking te berekenen is tevens gebruik gemaakt van CBS-data van Statline voor bevolking per maand.

Figuur 4.8 Aandeel personen met uitkering werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of bijstand per leeftijdsgroep, januari 2016

Bron: bewerking SEOR met CBS-data van Statline (aantal uitkeringen per leeftijdsgroep en bevolking). In de omschrijving bij de uitkeringsgegevens wordt de IOW niet genoemd, dus naar verwachting is deze niet meegenomen. Deze is voor de hele groep 55 tot AOW-leeftijd heel klein.

Tabel 4.10 Aandeel personen met WW-, arbeidsongeschiktheids-, bijstands(gerelateerde) of IOW-uitkering per leeftijdsjaar

Leeftijd	60	61	62	63	64	65
2010	23,6%	23,0%	23,2%	23,9%	23,5%	1,9%
2011	23,5%	24,3%	23,1%	23,2%	22,9%	1,5%
2012	23,7%	24,3%	25,0%	23,3%	23,4%	1,4%
2013	24,9%	25,6%	26,0%	26,4%	24,1%	3,3%
2014	24,8%	25,8%	26,5%	27,1%	27,4%	5,1%
2015	24,6%	25,8%	26,6%	27,6%	28,5%	8,9%

Bron: bewerking SEOR. Het gaat om een optelling van deelnemers op grond van bovenstaande analyses met SSB-data van individuele regelingen. Doordat combinatie van uitkeringscategorieën voorkomt, betreft deze optelling een (beperkte) overschatting. In de data van figuur 4.1 van Statline is hier wel rekening mee gehouden.

Totaalbeeld

Hierboven hebben we afzonderlijke regelingen behandeld. Tabel 4.11 geeft het totale plaatje in termen van extra uitgaven aan andersoortige uitkeringen corresponderend met een stijging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. Het gaat dan – zonder correctie voor verschillen in uitkerings-hoogte tussen leeftijdsgroepen – om 1.629 miljoen euro en na correctie om ongeveer 1.815 miljoen euro. Dit is 0,24 procent van het BBP in 2015 (1,629/676 miljard euro) zonder correctie en 0,27 procent na correctie. Het CPB (2010) kwam destijds (afgerond) op 0,2 procent uit voor een soortgelijke berekening van de “weglekeffecten” naar WW, WIA en WWB van verhoging van de

AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. De deelnamegraad aan uitkeringen van de oudere leeftijdsgroepen was toen enigszins lager.

Tabel 4.11 Extra uitgaven aan andersoortige uitkeringen als AOW-leeftijd stijgt van 65 naar 67

Type uitkering	Extra uitgaven op basis van extra deelnemers	Met correctie voor hoogte uitkeringen
WW	5% extra: 323 miljoen	Uitkering 20% hoger dan gemiddeld: 388 miljoen
Arbeidsongeschiktheid	8,6% extra: 969 miljoen	Uitkering 12,5% hoger dan gemiddeld: 1.090 miljoen
Bijstand(sgerelateerd)	4,8% extra: 265 miljoen	Geen correctie
IOW	Veelvoud: 48 miljoen	Geen correctie
Toeslagenwet	Max. 5% extra: max. 24 miljoen	Geen correctie
Totaal	**€ 1.629 miljoen**	**€ 1.815 miljoen**

Hoe verhouden deze extra uitgaven voor uitkeringen zich tot de besparing op de AOW? Om de besparing op de AOW te schatten, berekenen we hoe groot de totale betrokken leeftijdsgroep is. De leeftijdscohorten van 65- en 66-jarigen betreffen ieder ongeveer 200 duizend personen. Dit zijn echter de 65- en 66-jarigen die in Nederland wonen. Ongeveer 10% van de AOW-gerechtigden woont niet in Nederland.[30] Vandaar dat de betrokken groep 65- en 66-jarigen groter is.

De schatting voor de besparing is dan als volgt: 400.000 * 1,10[31] * (35,8 miljard[32]/3.371.000[33]) ≈ 4,7 miljard euro. Opgemerkt dient te worden dat deze berekening uitgaat dat de gemiddelde uitkering van 65- en 66-jarigen vergelijkbaar is met die van de overige AOW-deelnemers. Denkbaar is dat de uitkering van 65-en 66-jarigen gemiddeld iets lager is, omdat zij vaker als partner samenleven in vergelijking met oudere AOW-gerechtigden. De besparing zou dan iets lager uitvallen. CPB (2010) komt uit op een besparing van 0,7% van het BBP; de € 4,7 miljard spoort hiermee.

Tegenover de besparing op de AOW van 4,7 miljard euro staan dus extra uitgaven aan andere sociale uitkeringen van circa 1,8 miljard euro. Dit laatste is 38 procent van de besparing op de AOW. Dit is hoger dan de deelnamegraad aan uitkeringen op 64-jarige leeftijd (rond de 28 procent), omdat de andere uitkeringen gemiddeld hoger liggen dan de AOW. Illustratief is dat de gemiddelde jaaruitkering voor de AOW op ongeveer 35,8 miljard/3,371 miljoen = 10.620 euro ligt. Voor de gemiddelde AO-uitkering is dit 11,368 miljard/775 duizend = 14.668 euro en bij ouderen ligt dit nog iets hoger.

Genoemde bedragen in deze paragraaf hebben betrekking op een vergelijking van de situatie van de AOW-leeftijd op 65 jaar met die op 67 jaar. Op korte termijn zijn de extra uitgaven lager omdat de AOW-leeftijd nog niet de 67 jaar bereikt heeft.

[30] In december 2015 wonen 337 duizend van de 3, 371 miljoen personen met een AOW-uitkering in het buitenland (CBS Statline).
[31] Opslag op in Nederland woonachtige 65- en 66-jarigen omdat ongeveer 10% van de AOW-gerechtigden buiten Nederland woont.
[32] CBS Statline, overheid; sociale uitkeringen. Uitgaven aan AOW-uitkeringen in 2015.
[33] CBS Statline, aantal AOW-uitkeringen in 2015.

4.3 Kosten re-integratiemaatregelen en uitvoeringskosten re-integratie en andere sociale verzekeringen door verhoging AOW-leeftijd

De verhoging van de AOW-leeftijd betekent naar verwachting een verhoging van het aantal uitkeringsgerechtigden in een aantal andere regelingen, zoals de WW, WIA en bijstand. In de vorige paragraaf zijn we ingegaan op deze volumes zelf. Maar grotere volumes hebben mogelijk ook effect op de uitvoeringskosten daaromheen.

Allereerst kijken we in hoeverre beschikbare data en literatuur wijzen op fluctuaties in bepaalde uitvoeringskosten door veranderingen in volumes aan de hand van cijfers in het verleden. Eerder onderzoek van Cebeon (2010) laat zien dat de relatie tussen volumes en uitvoeringskosten niet bepaald één op één zijn in de tijd. Zo stijgt in 2009 het aantal WW-uitkeringen, maar nemen de uitvoeringskosten duidelijk minder dan evenredig toe. Bij gemeenten is het verband met het aantal uitkeringen nog grilliger, al is wel sprake van een trendmatige stijging.

Dat er geen evenredig verband is, blijkt ook uit de volgende tabel over de uitvoeringskosten bij UWV. Hieruit blijkt dat de uitvoeringskosten per uitkering bepaald niet constant zijn, maar een dalende trend vertonen, vermoedelijk ook afgedwongen door de bezuinigingen. Deze bezuinigingen komen tot uitdrukking in de budgetten voor de uitvoeringskosten.

Tabel 4.12 Uitvoeringskosten van UWV in loop van tijd en relatie met aantal uitkeringen

Aspect	2002	2006	2010	2014	2015
Gerealiseerde uitvoeringskosten	€2,13 miljard	€2,51 miljard	€1,90 miljard	€1,92 miljard	€1,78 miljard
Budget uitvoeringskosten	€2,19 miljard	€2,22 miljard	€1,98 miljard	€1,98 miljard	€1,84 miljard
Kosten per lopende uitkering	€ 1.647	€ 1.732	€ 1.539	€ 1.373	€ 1.285
Uitvoeringskosten in % van totale kosten	10,1%	9,8%	7,7%	7,1%	6,8%

Bron: UWV (2015)

Maar stel dat we toch uitgaan van een proportionele verhoging van re-integratie- en uitvoerings-kosten, waar komen we dan ongeveer op uit?

Uitvoeringskosten UWV

Allereerst voeren we voor de uitvoeringskosten van UWV een proportionele verhoging uit aan de hand van een grove inschatting van de verhoging van de uitkeringsvolumes. Hiertoe zijn alle lopende uitkeringen per leeftijdsgroep van ziektewet, WAO, WGA, Wajong, WW en IOW bij elkaar opgeteld (bron: UWV, 2015b). Het aandeel van de leeftijdsgroep 55 tot en met 64 jaar is ongeveer 30 procent. Bij directe extrapolatie zou het totale uitkeringsvolume stijgen met 20% * 30% = 6% door de verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. Omdat de uitkeringsgraad binnen de leeftijdsgroep 55-64 nog enigszins stijgt met de leeftijd, met name bij arbeids-ongeschiktheid (zie vorige paragraaf) veronderstellen we een beperkt grotere stijging van het uitkeringsvolume, namelijk 7 procent. De uitvoeringskosten zouden dan bij een proportionele stijging 1,8 miljard[34] * 7% = 126 miljoen stijgen.

[34] http://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/. Het betreft een cijfer voor de uitvoeringskosten in 2015.

Plaatsingsfee
De plaatsingsfee is een subsidie voor intermediairs (zoals uitzendbureaus) voor de plaatsing van werklozen van 50 jaar of ouder. Volgens het rapport van de Algemene Rekenkamer over re-integratie van ouderen (2016) is hier ongeveer 6 miljoen euro mee gemoeid. Voor het gemak nemen we aan dat deze kosten stijgen met 2/15 door een stijging van de AOW-leeftijd met twee jaar. Het gaat dan dan 13,3% * 6 miljoen = 0,8 miljoen.

Scholingsvoucher
Voor dezelfde doelgroep van 50-plussers zijn volgens hetzelfde rapport ook scholingsvouchers beschikbaar met een waarde van 7,5 miljoen. Een soortgelijke berekening voor dit instrument is (2/15) * 7,5 = 1 miljoen.

Mobiliteitsbonus
Dit betreft een premiekorting voor werkgevers bij het aannemen van een uitkeringsgerechtigde van 56 jaar of ouder. Volgens de Algemene Rekenkamer (2016) betreft in 2015 twee derde van de starters 56-59-jarigen en een derde 60 jaar of ouder. De totale kosten voor 56-plussers betreffen 234 miljoen. Dit betreft in heel beperkte mate uitkeringen voor 65-plussers die nog niet de nieuwe AOW-gerechtigde leeftijd bereikt hebben. We veronderstellen dat door een verhoging van de leeftijd van 65 naar 67 jaar deze kosten zullen toenemen met (1/3) * (2/5) * 234 miljoen ≈ 31 miljoen euro. De veronderstelling is dan wel dat 65-plussers ongeveer gelijke kansen hebben op plaatsing als degenen tussen 60 en 65 jaar. Vermoedelijk zullen hun kansen lager zijn, waardoor het bedrag lager dan 31 miljoen euro zal zijn. Dit bedrag is dan ook te zien als een maximum.

Re-integratie activiteiten door gemeenten
Het re-integratiebudget voor gemeenten bedraagt ongeveer 500 miljoen euro (Divosa, 2016). Op basis van CBS-data (CBS Statline) valt af te leiden dat ongeveer een kwart hiervan voor de leeftijdsgroep 55 tot AOW-leeftijd is. Gemakshalve gerekend leidt een verhoging van twee jaar daarmee tot 5 procent meer clienten.[35] Bij een proportionele toename van de re-integratie-inspanningen leidt dit tot 25 miljoen euro extra. Evenals bij de kosten van UWV is denkbaar dat hier zich echter schaalvoordelen voordoen waardoor de toename niet proportioneel is. De 25 miljoen is daarmee als een maximum te beschouwen.

Totaalbeeld
Bij elkaar leidt dit tot de volgende ruwe schatting voor de re-integratiekosten en uitvoeringskosten van sociale verzekeringen die verbonden zijn aan een verhoging van de AOW-leeftijd. Deze is maximaal 184 miljoen euro. Dit is echter een duidelijk maximum om de hierboven genoemde redenen, zoals schaalvoordelen die te verwachten zijn in de uitvoering.

[35] Dit spoort met de meer gedetailleerde analyse uit de vorige paragraaf. Hier is de uitkomst een verhoging van 4,8 procent.

Tabel 4.13 Geschatte re-integratie- en uitvoeringskosten sociale verzekeringen die verbonden zijn een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar

Onderdeel	Kosten
Uitvoeringskosten UWV	0 tot 126 miljoen
Plaatsingsfee	0,8 miljoen
Scholingsvoucher	1 miljoen
Mobiliteitsbonus	Maximaal 31 miljoen
Re-integratie activiteiten door gemeenten	Maximaal 25 miljoen

4.4 AOW-gat

4.4.1 De Overbruggingsregeling (OBR)

Door de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013 ontvangt het deel van de mensen met een VUT of vergelijkbare (particuliere) regeling die stopt of lager wordt[36] voordat het AOW pensioen (op het nieuwe, latere tijdstip) ingaat tijdelijk minder inkomen (het zogenaamde 'AOW-gat'). Deze mensen kunnen gebruik maken van de tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR). De overbruggingsregeling is ingegaan op 1 oktober 2013 en werkt met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2013. Oorspronkelijk kon vanaf 2014 de OBR niet meer met terugwerkende kracht worden aangevraagd. Het gaat om een tijdelijke regeling. De regeling eindigt op 31 december 2022.

De OBR is tot stand gekomen naar aanleiding van de verhoging van de AOW-leeftijd. In het Regeerakkoord is daarover het volgende opgenomen:

'Voor mensen die per 1-1-2013 deelnemen aan een VUT- of prepensioenregeling en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de AOW-leeftijdsverhoging wordt een overbruggingsregeling ontworpen. De regeling geldt voor deelnemers met een inkomen tot 150 procent van het wettelijk minimumloon en kent een partner- en vermogenstoets (exclusief eigen woning en pensioenvermogen). Mocht invoering per 1 januari 2013 op praktische bezwaren stuiten, dan krijgt de regeling terugwerkende kracht tot die datum. Met de pensioenfondsen bespreken we de mogelijkheid ter overbrugging pensioen naar voren te halen.'

Naar aanleiding van het Sociaal Akkoord is in 2013 besloten om de regeling uit te breiden tot deelnemers met een inkomen tot 200 procent van het wettelijk minimumloon (resp. 300 procent van het wettelijk minimumloon voor paren). De OBR is met ingang van 1 januari 2016 verlengd (tot 1 januari 2023) en uitgebreid (naar aanleiding van de versnelling van de AOW-leeftijdsverhoging).

De OBR biedt een uitkering ter overbrugging van de periode tussen de oude en de nieuwe AOW-leeftijd. De regeling kent een entreetoets: het inkomen 6 maanden voordat iemand 65 jaar wordt is beneden de 200 procent van het wettelijk minimumloon (of 300 procent voor gehuwden) en het vermogen op 1 januari van het jaar dat iemand 65 jaar wordt ligt onder de grens van de Box 1 vrijstelling. Tijdens de overbruggingsperiode worden inkomens gekort op de hoogte van de OBR. Van het inkomen uit arbeid wordt een deel buiten beschouwing gelaten.

[36] De huidige VUT- en prepensioenregelingen eindigen meestal op de eerste dag van de maand waarin iemand 65 jaar wordt. Of de regeling doorloopt tot de nieuwe AOW-leeftijd is afhankelijk van wat daarover in de individuele VUT- of prepensioenregeling is opgenomen.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) voert de OBR uit. In de brief van de SVB d.d. 16 mei 2013 geeft de SVB aan dat zij de regeling uitvoerbaar acht, maar benadrukt zij ook dat de OBR een complexe regeling is die gepaard gaat met hoge administratieve lasten voor de burger in relatie tot de hoogte en duur van de uitkering. Ook zou de OBR veel vragen van de uitvoering door de SVB. De beoogde invoering per 1 oktober 2013 werd mogelijk geacht maar daarvoor dienden wel een 'groot aantal nieuwe medewerkers te worden geworven'. De SVB raamt de eenmalige uitvoeringskosten op 815 duizend euro. De structurele uitvoeringskosten werden voor 2013 geraamd op ruim € 2,4 miljoen en voor de periode 2013 – 2020 (als de laatste OBR-gerechtigde uitstroomt) op ruim € 9,2 miljoen. In bijlage I bij de brief is een toelichting gegeven op de aard en inhoud van de posten die de eenmalige en de structurele uitvoeringskosten vormen.

In 2016 heeft de SVB onderzoek gedaan naar het gebruik en het niet-gebruik van de OBR. Uit dat onderzoek is gebleken dat:

a) De totale instroom in de OBR in de periode 2013 – 2015 circa 75 procent lager is uitgevallen dan de instroom waar bij de initiële raming van de uitkeringslasten (Begroting SZW, 2014) vanuit is gegaan;
b) De gemiddelde OBR-uitkering circa 40 procent lager is uitgevallen dan initieel geraamd (Begroting SZW, 2014);
c) De totale uitgaven in de periode 2013 – 2015 circa 85 procent lager zijn uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd.

Tabel 4.14 Budgettaire ontwikkelingen en realisatie uitkeringslasten Overbruggingsregeling 2013 – 2015 (bedragen × € 1 miljoen)

	2013	2014	2015
1. Raming Begroting SZW 2014 (september 2013)	32,5	52,2	64,9
2. Realisatie 2013 cf. Jaarverslag SVB 2013	4,5		
3. Raming SZW Begroting 2015 (september 2014)		15,3	16,6
4. Realisatie 2014 cf. Jaarverslag SVB 2014		10,8	
5. Raming SZW Begroting 2016 (september 2015)			16,6
6. Realisatie 2015 cf. Jaarverslag SVB 2015			4,3

Bron: SVB (2016)

Het beeld over de onderuitputting kan worden verklaard doordat:

1) De potentiële doelgroep kleiner was dan bij de initiële raming verondersteld was;
2) De potentiële doelgroep het overbruggingsprobleem (gedeeltelijk) zelf heeft opgelost (bijvoorbeeld doordat het aanvullend pensioen werd gebruikt ter overbrugging); en
3) Er sprake was van niet-gebruik.

In de ramingen was geen rekening gehouden met de twee laatstgenoemde factoren.

Tabel 4.15 Schatting mogelijk niet-gebruik ten opzichte van totaal naar jaar waarin iemand 65 jaar wordt

	2013	2014	2015
Toekenningen OBR	7.832	7.105	2.387
Mogelijk niet-gebruik	6.808	6.141	1.903
Totaal met (mogelijk) recht	14.640	13.246	4.290
Mogelijk niet-gebruik t.o.v. totaal met (mogelijk) recht	46,5%	46,4%	44,4%

Bron: SVB, 2016 (p. 7)

Uit de cijfers blijkt dat er sprake is van mogelijk niet-gebruik van ca. 45 procent. Het werkelijke niet-gebruik ligt waarschijnlijk lager, omdat in het onderzoek geen rekening is gehouden met inkomens buiten de polisadministratie, zoals inkomens van zelfstandigen of inkomens uit het buitenland. Uit navraag bij klanten blijkt dat de kennis over de regeling bij veel klanten onvoldoende is en er daarom geen aanvraag wordt gedaan. Zo zijn klanten in de veronderstelling dat de OBR een lening is.

Naar aanleiding van de uitkomsten gaat de SVB zijn dienstverlening verhogen door de voorlichting aan potentiele OBR-gerechtigden aan te scherpen. Ook gaat de SVB een rappelbrief sturen op het moment dat iemand 64 jaar en 11 maanden is geworden. Ten slotte heeft de staatssecretaris het wettelijk mogelijk gemaakt dat een OBR-uitkering met terugwerkende kracht tot maximaal één jaar kan worden aangevraagd, tot het moment waarop de AOW-leeftijd is bereikt. De wijziging van de OBR, waarmee het mogelijk wordt om een OBR-uitkering met terugwerkende kracht aan te vragen in samenhang met rappelleren van potentieel OBR-gerechtigden leiden naar verwachting tot cumulatief (tot en met 2025) € 4,6 miljoen hogere uitgaven aan de regeling.

Voor de SVB bedragen de incidentele en meerjarige uitvoeringskosten tot en met 2022 ca. € 0,2 miljoen. Deze uitvoeringskosten vangt de SVB op in de eigen begroting.

Concluderend zijn de totale kosten voor uitvoering van de OBR, zowel de eenmalige als de structurele, voor de SVB circa 14,8 miljoen euro in de periode 2013 - 2025. Tot en met 2015 is ongeveer 20 miljoen euro aan de OBR uitgekeerd.

4.4.2 Compensatie AOW-gat anders dan de OBR

Om in aanmerking te komen voor een uitkering krachtens de OBR worden inkomenseisen gesteld. In een aantal sectoren is een compensatieregeling getroffen voor het eigen personeel dat te maken krijgt met het AOW-gat en dat voldoet aan een aantal eisen, zonder een entreetoets op inkomen. We noemen hier in ieder geval het Ministerie van Defensie en de politiesector, zonder uit te sluiten dat er nog meer sectoren zijn die hun personeel compenseren voor hun AOW-gat. In het geval dat bij personeel sprake is van een blijvende regeling voor eerdere uittreding, heeft het AOW-gat een structureel karakter. Het gaat dan om eerder uittreding die verbonden is aan de aard van het beroep: functioneel leeftijdsontslag. Vandaar dat bij het Minsterie van Defensie een structurele regeling is getroffen.

Ministerie van Defensie
Voor de overheid is op 9 december 2016 bekend gemaakt dat het Ministerie van Defensie € 8 miljoen per jaar extra krijgt om het AOW-gat te dichten. De verhoogde AOW-gat compensatie is geregeld in de CAO Defensie en wordt bekostigd uit het arbeidsvoorwaardenbudget, aangevuld met de extra middelen.

Ex-defensiemedewerkers krijgen te maken met een AOW-gat als ze gebruik maken van een Wachtgelduitkering of Uitkering Gewezen Militairen. Beide uitkeringen stoppen op de 65^{e} verjaardag. Door het opschuiven van de AOW-leeftijd wordt echter op dat moment de AOW nog niet uitgekeerd. Bij de huidige voorziening betaalt Defensie het brutobedrag van de ontbrekende AOW in de periode tussen 65 jaar en de AOW-leeftijd. Daarover moet nog wel belasting worden betaald. Bij de verhoogde compensatie betaalt Defensie, na aftrek van belasting en premies, de netto ontbrekende AOW waardoor de ontbrekende AOW volledig wordt gecompenseerd.

Daarnaast ontvangen burgermedewerkers een financiële compensatie voor het mogelijk vervroegd (bij 65 jaar) laten ingaan van hun ABP-ouderdomspensioen. Voor militairen is het vervroegd in laten gaan van het pensioen niet aan de orde, vanwege de voor hen geldende pensioenleeftijd van 65 jaar.

Voor diegenen die al met een AOW-gat zijn geconfronteerd, streeft Defensie ernaar de verhoogde AOW-gat compensatie in januari 2017 uit te keren. Het ABP voert de verhoogde AOW-gat compensatie uit. ABP is ook met de uitbetaling van de huidige AOW-gat voorziening belast.

Bij Defensie komt er nog een nieuwe diensteinderegeling. Al voor die van kracht is worden militairen in staat gesteld langer door te werken. Zodra de nieuwe diensteinderegeling is ingevoerd kunnen zij hiervoor kiezen en hebben dan geen AOW-gat. Als ze kiezen voor de oude diensteinderegeling, hebben zij wel een AOW-gat, maar ontvangen zij de verhoogde AOW-gat compensatie.

Politie

Ook in de politiesector is er een compensatieregeling voor het AOW-gat (Politiebond, 2016; ACP, 2016). De werkgever en de bonden hebben op 5 juni 2015 voor de volgende drie groepen (oud-) politiemensen een compensatie voor het AOW-gat afgesproken:

- Medewerkers die al voor 2013 de dienst hebben verlaten op basis van de voormalige FLO-regeling (functioneel leeftijdsontslag);
- Wachtgelders;
- Politiepiloten.

Deze (oud-)medewerkers hebben gemeen dat hun uitkering gebaseerd is op een politiespecifieke regeling waarin uitdrukkelijk vermeld wordt dat hun aanspraak eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Afgesproken is dat zij voor hun AOW-gat gecompenseerd worden met 70 procent van het wettelijk minimumloon voor elke maand dat ze door de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd geen AOW-uitkering (hebben) ontvangen. De uitbetalingen op basis van de compensatieregeling worden verzorgd door APG, het uitvoeringsorgaan van pensioenfonds APB. Naar verwachting worden in maart 2016 de eerste voorschotten uitbetaald. De compensatieregeling geldt niet voor medewerkers die met vervroegd pensioen gaan of zijn gegaan op basis van het ABP Keuzepensioen.

In de Jaarrekening van de politie 2015 (p. 47) is een schuld opgenomen voor de afwikkeling van het AOW-gat van € 9 miljoen ten behoeve van medewerkers die voor 1-1-2013 gebruik hebben gemaakt van de FLO-regeling (Politie, 2016).

Het is onbekend hoeveel geld er in totaal gemoeid is met de uitvoering van deze compensatie-regeling voor politiemensen.

Brandweer

Het AOW-gat voor brandweerlieden wordt vooralsnog niet gecompenseerd door de werkgever. De regeling 'uitkering functioneel leeftijdsontslag' is sinds 1 januari 2006 alleen nog van toepassing op medewerkers die vóór 1 januari 2006 zijn ontslagen op grond van het oude CAR-UWO artikel 8:3 'ontslag wegens FLO'. Vanaf 1 januari 2006 kunnen er geen medewerkers meer instromen in de regeling FLO. Voor medewerkers die vanaf 1 januari 2006 in dienst zijn getreden op een functie die op dat moment uitzicht gaf op FLO-ontslag, is overgangsrecht afgesproken.

Compensatie van het AOW-gat door andere (particuliere) werkgevers
Pensioenfondsen wijzen deelnemers op de mogelijkheid van een OBR-uitkering ter overbrugging van het AOW-gat, maar vullen zelf niets aan. Wel biedt in ieder geval een deel van de pensioenfondsen (in ieder geval ABP, PME, PFZW) hun deelnemers de mogelijkheid om het aanvullend pensioen eerder te laten uitbetalen (waardoor ze maandelijks wel minder ontvangen dan als het pensioen wordt uitgekeerd op de AOW-leeftijd).

Ook bieden pensioenfondsen (in ieder geval ABP en PFZW) de mogelijkheid dat iemand die eerder is gestopt met werken dan zijn AOW-leeftijd en tijdelijk minder inkomen heeft, tot zijn AOW-leeftijd een even hoog inkomen heeft als na zijn AOW-leeftijd. Hij krijgt dan tot zijn AOW-leeftijd meer pensioen van het pensioenfonds. Zodra hij AOW ontvangt, krijgt hij een lager pensioen, maar houdt hij inclusief de AOW-uitkering hetzelfde inkomen.

De groep die vanwege VUT-achtige regelingen eerder is uitgetreden en een beroep kan doen op de OBR zal steeds kleiner worden. Als er sprake is van blijvende vervroegde uittreding vanwege functioneel leeftijdsontslag is het AOW-gat blijvend en is een structurele voorziening nodig, zoals deze nu ook bij Defensie is ingevoerd. De toepassing van functioneel leeftijdsontslag is echter wel afgenomen zoals de praktijk bij de politie en brandweer laat zien.

4.5 Conclusies

Het terugbrengen van de AOW-leeftijd leidt tot meer AOW-uitgaven, maar deze worden gedeeltelijk gecompenseerd door besparingen op andere sociale uitkeringen, uitvoeringskosten en compensatie van het AOW-gat ("inverdieneffecten"). De hoogte van de besparingen op sociale uitkeringen hebben we empirisch vastgesteld door te kijken naar het uitkeringsgebruik van personen net onder de 65 jaar en (voor de meest recente jaren, waarin de AOW-leeftijd reeds in stapjes is verhoogd) van de groep 65-jarigen die niet langer onder de AOW vallen.

De genoemde inverdieneffecten vormen iets meer dan 40 procent van de extra uitgaven aan de AOW bij het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar: de door ons geschatte extra AOW-uitgaven bedragen circa € 4,7 miljard per jaar, terwijl de geschatte besparing jaarlijks ongeveer € 2 miljard is. Het grootste deel van deze inverdieneffecten bestaat uit besparingen op andersoortige sociale uitkeringen (voor werkloosheid, bijstand en arbeidsongeschiktheid, waarbij de laatste in termen van inverdieneffecten de grootste is).

In onze analyse is gebleken dat de aandelen uitkeringsgerechtigden bij 65-jarigen die niet langer onder de AOW vallen niet wezenlijk verschillen van bijvoorbeeld 64-jarigen. Wanneer de AOW in stapjes verder verhoogd wordt, is van belang om dergelijke excercities te blijven maken om na te gaan of het aandeel personen dat zich in een uitkeringssituatie bevindt vergelijkbaar blijft met de leeftijdsgroepen vlak daaronder, of hoger wordt voor de oudste leeftijdsgroepen die niet langer onder de AOW-grens vallen. Stel bijvoorbeeld dat bij een verdere stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd blijkt dat het aandeel personen in een uitkering onder 66-jarigen aanzienlijk hoger is dan onder 65-jarigen, dan vallen de inverdieneffecten hoger uit.

5 Consequenties per opleidingsgroep

In dit hoofdstuk kijken we naar de implicaties van de verhoging van de AOW-leeftijd vanuit het perspectief van verschillende opleidingsniveaus. Hierbij komen de volgende aspecten aan de orde:

- De effecten op de arbeidsparticipatie en het gebruik van uitkeringen;
- Het aantal jaren dat mensen in hun leven werken;
- De bijdrage aan de financiering van de AOW en de mate waarin van de AOW wordt geprofiteerd;
- De levensverwachting.

Kernvraag is hoe de verhoging van de AOW-leeftijd uitpakt voor verschillende opleidingsniveaus.

5.1 Werkgelegenheidseffecten naar opleiding

Eerder hebben we uitgebreid besproken welke effecten de verhoging van de AOW-leeftijd heeft op 65-jarigen als gehele groep. We hebben ook gekeken naar de effecten per opleidingsniveau. We maken hierbij weer gebruik van SSB-gegevens. Hierbij tekenen we aan dat het opleidingsniveau niet voor iedereen bekend is in het SSB en dat de 'vulling' van deze variabele sterk afneemt met de hoogte van de leeftijd. Daardoor zijn deze gegevens minder betrouwbaar dan de eerder gepresenteerde cijfers zonder uitsplitsing naar opleiding.

Uit de gegevens blijkt dat tot 2013 (het jaar dat de verhoging van de AOW-leeftijd ingaat) de arbeidsparticipatie van 65-jarigen maar weinig stijgt. Ook bij de leeftijdsjaren 66 en ouder zien we tussen 2009 en 2013 maar een beperkte stijging. Bij deze laatste leeftijdsjaren zien we vanaf 2013 een hele kleine stijging, terwijl bij de 65-jarigen (die vanaf dit jaar geleidelijk met de AOW-leeftijdsverhoging te maken krijgen) een forse stijging optreedt. Dit zien we bij alle drie de opleidingsniveaus. We hebben ook gekeken naar maandelijkse gegevens en dan zien we bij alle opleidingsniveaus hetzelfde patroon als bij de totale groep 65-jarigen: een sterke stijging van de arbeidsparticipatie en eveneens een duidelijke stijging van het uitkeringsgebruik. Deze gedetailleerde gegevens zijn niet in het rapport opgenomen.

We illusteren de uitkomsten met twee grafieken. Figuur 5.1 laat de ontwikkeling zien van het aandeel werknemers in de totale groep 65- en 66-jarige lager opgeleide mannen. Tot ongeveer 2013 verloopt deze indicator van de participatie van beide leeftijdsjaren redelijk parallel. Vanaf die tijd zien we echter dat de participatie onder 65-jarigen (waarvan jaarlijks een steeds groter deel onder de verhoging van de AOW-leeftijd valt) steeds verder uiteen gaat lopen met de participatie van 66-jarigen (die nog helemaal niet onder de verhoging van de AOW-leeftijd vallen). Dit laatste geldt ook voor lager opgeleide vrouwen. Het verschil tussen mannen en vrouwen is dat er bij vrouwen voor 2013 al een iets sterkere autonome stijging in de arbeidsparticipatie was. Voor middelbaar en hoger opgeleide mannen en vrouwen is het beeld hetzelfde als voor lager opgeleide vrouwen.

Figuur 5.1 Ontwikkeling van het aandeel werknemers in de hele bevolkingsgroep lager opgeleide mannen van 65 en 66 jaar

Bron: SSB

Figuur 5.2 Ontwikkeling van het aandeel werknemers in de hele bevolkingsgroep lager opgeleide vrouwen van 65 en 66 jaar

Bron: SSB

5.2 Hoeveel hebben ouderen tijdens hun leven gewerkt?

Als één van de argumenten tegen de algemene verhoging van de AOW-leeftijd is ingebracht dat lager opgeleide ouderen op jongere leeftijd tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden dan hoger opgeleiden. Als zij hun hele leven hebben gewerkt, hebben zijn dus op hun 65e langer gewerkt dan hoger opgeleiden. In dat geval hebben ze dan ook meer bijgedragen aan de financiering van de AOW.

Stel dat iemand in 1950 is geboren, een lagere opleiding heeft genoten, op zijn 15e is gaan werken en doorgewerkt heeft tot zijn 65e. Dan heeft deze persoon 50 jaar gewerkt. Hoger opgeleiden met geboortejaar 1950 zullen hun opleiding gemiddeld niet voor hun 23e hebben afgerond. Als een hoger opgeleide op zijn 23e is gaan werken, dan heeft hij tot zijn 65e 43 jaar gewerkt, aanzienlijk korter dus dan lager opgeleiden. Wel hebben hoger opgeleiden mogelijk tijdens hun studie al gewerkt. Volkstellingscijfers van 1971 laten echter zien dat het aantal scholieren en studenten dat toen werkte relatief klein was.

Deze rekensom is echter te eenvoudig. Mensen hebben tijdens hun arbeidsleven risico op werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Deze risico's zijn voor lager opgeleiden hoger dan voor hoger opgeleiden. We zien dan ook dat de netto participatiegraad (het aandeel van de bevolking dat werkt) doorgaans onder lager opgeleiden lager is dan onder hoger opgeleiden. We kunnen dit illustreren aan de hand van gegevens voor 1996, 2001, 2006, 2011 en 2016 (zie tabel 5.1). Voor alle onderscheiden leeftijdscategorieën geldt dat lager opgeleiden een lagere netto participatie hebben dan middelbaar opgeleiden en dat deze op hun beurt weer een lager netto participatie hebben dan hoger opgeleiden. De 15- tot 25-jarigen zijn niet in de tabel opgenomen omdat in deze leeftijdscategorie velen nog naar school gaan of studeren. Zij hebben dan hun einddiploma nog niet.

Mannen die in 1950 zijn geboren zijn, zijn in 1996, 2001, 2006 en 2011 achtereenvolgens 46, 51, 56 en 61 jaar oud. Dit correspondeert met de leeftijdsgroepen 45-55, 45-55, 55-65 en 55-65. Bij lager opgeleiden daalt de participatie dan van 76 procent in 1996 naar 54 procent in 2011; bij hoger opgeleiden van 91 procent in 1996 tot 70 procent in 2011. De participatie van hoger opgeleiden is steeds zo'n 15 tot 20 procentpunten hoger.

Tabel 5.1 Werkzame mannen in procenten van de mannelijke bevolking naar leeftijd en opleidingsniveau: 1996 en 2006

Opleiding	Leeftijd	1996	2001	2006	2011	2016
Lager	25-35	81,6%	84,3%	84,6%	81,3%	72,2%
	35-45	83,1%	86,5%	86,4%	81,2%	78,3%
	45-55	76,4%	80,6%	81,6%	80,6%	76,6%
	55-65	31,0%	41,4%	45,7%	54,2%	60,6%
Middelbaar	25-35	91,3%	92,0%	89,8%	87,6%	85,4%
	35-45	92,7%	94,4%	92,4%	92,3%	88,8%
	45-55	88,1%	91,6%	87,2%	88,7%	87,0%
	55-65	41,8%	51,0%	51,1%	60,8%	70,7%
Hoger	25-35	87,2%	94,8%	93,0%	90,7%	89,8%
	35-45	93,8%	95,9%	95,8%	95,7%	94,4%
	45-55	91,4%	92,1%	92,1%	91,5%	93,9%
	55-65	50,3%	57,2%	58,1%	70,1%	78,9%

Bron: EBB

Bij vrouwen komt nog sterker naar voren dat het percentage werkenden hoger is naarmate de opleiding hoger is (zie tabel 5.2). Het gaat hier om betaald werk. Vrouwen besteden echter ook veel tijd aan huishoudelijk werk, terwijl deze bijdrage van mannen hieraan over het algemeen beperkt is. Het feit dat veel vrouwen niet of in deeltijd werken en onbetaald huishoudelijk werk doen maakt het mede mogelijk dat veel mannen fulltime werken. Verder is het aannemelijk dat lager opgeleide vrouwen gemiddeld meer onbetaald huishoudelijk werk doen dan hoger opgeleide vrouwen.[37]

Tabel 5.2 Werkzame vrouwen in procenten van de vrouwelijke bevolking naar leeftijd en opleidingsniveau: 1996, 2001, 2006, 2011 en 2016

Opleiding	Leeftijd	1996	2001	2006	2011	2016
Lager	25-35	23,6%	28,8%	30,0%	48,5%	52,3%
	35-45	29,7%	35,9%	30,5%	48,7%	53,7%
	45-55	22,9%	32,6%	34,5%	44,2%	53,9%
	55-65	6,1%	12,4%	16,4%	17,8%	26,6%
Middelbaar	25-35	45,8%	51,5%	55,6%	74,8%	76,9%
	35-45	38,0%	52,6%	53,6%	68,8%	75,1%
	45-55	32,0%	44,7%	49,3%	66,3%	72,0%
	55-65	10,1%	14,2%	19,9%	32,8%	43,6%
Hoger	25-35	68,3%	74,4%	74,6%	87,3%	88,0%
	35-45	54,8%	66,9%	69,7%	81,3%	84,2%
	45-55	50,3%	63,0%	68,4%	77,8%	82,4%
	55-65	19,5%	25,4%	36,0%	45,3%	56,3%

Bron: EBB

Uitgaande van bestaande statistische gegevens hebben we een reconstructie gemaakt van het arbeidsleven van mannen die in 1950 zijn geboren (en dus in 2015 65 jaar zijn geworden).[38] Van deze groep speelt het arbeidsleven tot hun 65e zich af tussen 1965 en 2015. Lager opgeleiden uit deze groep zullen in het algemeen op hun 15e of kort daarna gaan werken. Voor middelbaar en hoger opgeleiden is de start van het arbeidsleven veelal later. Voor de periode 1965-1995 zijn echter niet, zoals voor de periode vanaf 1996, jaarlijks gegevens bekend over de netto arbeidsparticipatie naar leeftijd, opleiding en geslacht volgens dezelfde definitie. Er zijn tussen 1961 en 1995 wel data-bronnen beschikbaar, maar deze zijn niet jaarlijks en bovendien niet zonder meer vergelijkbaar wat betreft definitie en tellingswijze. Het gaat hierbij om de volgende bronnen: Volkstellingen (1960 en 1971) en Arbeidskrachtellingen (1975, 1977, 1979, 1981, 1983 en 1985). In deze bronnen zijn gegevens over de bruto arbeidsparticipatie af te leiden. Deze zijn gedifferentieerd naar leeftijd (vijfjaarsgroepen), geslacht en opleidingsniveau (lager, middelbaar en hoger). Werkloosheidscijfers naar leeftijd, geslacht en opleiding zijn niet beschikbaar voor deze jaren. Om tot cijfers van de netto participatie te komen hebben we per jaar een uniform (aan het CBS ontleend) werkloosheids-percentage gehanteerd.

[37] Zie voor gegevens met betrekking tot 2005: Ooms, Jonker en Van der Torre (2009).
[38] Hiervoor is een soortgelijke methode gebruikt als in De Koning (2016).

Op basis van bovenstaande gegevens en de EBB-gegevens tussen 1996 en 2015 hebben we reeksen geconstrueerd van de netto arbeidsparticipatie tussen 1965 en 2015 van jaar op jaar, gedifferentieerd naar leeftijd (vijfjaarsgroepen), geslacht en opleidingsniveau. Hierbij hebben we er rekening mee gehouden dat in de leeftijdscategorieën van 15 tot 20 en van 20 tot 25 veel mensen voorkomen die nog op school zitten. Deze personen zijn in de Volkstellingen en in de Arbeidskrachtentellingen niet ingedeeld naar opleidingsniveau. Ook werkende scholieren en studenten zijn niet ingedeeld naar opleidingsniveau. In de categorie van 15 tot 20 jaar kunnen onder de scholieren en studenten jongeren voorkomen die het schoolsysteem verlaten als lager, middelbaar of hoger opgeleide (waarbij hoger opgeleiden weinig zullen voorkomen). In de categorie van 20 tot 25 gaat het alleen om jongeren die als middelbaar of hoger opgeleiden zullen uitstromen en in de categorie van 25 tot 30 alleen om hoger opgeleiden. We hebben op basis van de beschikbare gegevens schattingen hiervan gemaakt.

Personen die in 1950 zijn geboren en als lager opgeleide het onderwijs hebben verlaten vallen tussen 1965 en 1970 in de leeftijdscategorie van 15 tot 20 jaar. We veronderstellen dat voor deze personen in de jaren 1965 tot en met 1969 de netto arbeidsparticipatie gelijk is aan de gemiddelde arbeidsparticipatie van lager opgeleide 15- tot 20-jarigen in dezelfde jaren. Tussen 1970 en 1975 vallen zij in de leeftijdscategorie van 20 tot 25 jaar. We nemen dan aan dat in de jaren 1970 tot en met 1974 de netto arbeidsparticipatie gelijk is aan de gemiddelde arbeidsparticipatie van lager opgeleide 20- tot 25-jarigen in deze jaren. Dit hebben we ook gedaan voor volgende vijfjaarsperioden, tot de periode 1965-2015 is volgemaakt. We hebben deze berekeningen alleen uitgevoerd voor mannen. Bij vrouwen zou een vertekend beeld ontstaan als onbetaald huishoudelijk werk niet meegenomen wordt en daarover hebben we onvoldoende gegevens.

De resultaten van onze berekeningen zijn grafisch weergegeven in figuur 5.3. Hierin zijn vijfjaarsgemiddelden van de netto arbeidsparticipatie opgenomen. Uit de figuur blijkt dat tot de leeftijd van 25 jaar de netto participatie bij lager opgeleiden aanzienlijk hoger is dan bij middelbaar en hoger opgeleiden. Arbeidsparticipatie van hoger opgeleiden komt in die leeftijdsgroep weinig voor. Vanaf ongeveer 35 jaar (bij middelbaar opgeleiden ongeveer 30 jaar) slaat dit echter om. Tussen 30 en 55 jaar (bij middelbaar opgeleiden tussen 25 en 55 jaar) blijft de netto arbeids-participatie bij middelbaar en hoger opgeleiden vrijwel constant op een hoog niveau, terwijl deze bij lager opgeleiden geleidelijk begint te dalen. Vanaf 55 jaar treedt bij alle opleidingsniveaus een daling in, maar bij hoger opgeleiden blijft de participatie hoger dan bij middelbaar opgeleiden, die op hun beurt meer blijven participeren dan lager opgeleiden.

Hierbij moet worden aangetekend dat bijvoorbeeld de lager opgeleiden die in 1992 42 jaar zijn niet precies dezelfde groep zullen zijn als de groep die in 1950 is geboren en als laag opgeleide het initiële onderwijs heeft verlaten. Een deel van hen kan na het verlaten van de school een opleiding hebben gevolgd waardoor zij in een hogere opleidingscategorie kwamen. Om dezelfde reden zal de groep middelbaar opgeleide 42-jarigen in 1992 afwijken van de personen die in 1950 geboren zijn en met een middelbaar diploma van school zijn gekomen. De 42-jarigen in 1992 omvatten ook personen die als lager opgeleiden het initiële onderwijs hebben verlaten en tijdens hun arbeidsleven een middelbaar niveau hebben bereikt. Maar er zullen ook personen uit het geboortecohort 1950 zijn die het initiële onderwijs met een middelbare opleiding hebben verlaten en zich tijdens hun arbeidsleven hebben opgeschoold tot hoger opgeleide. Ten slotte bevat de groep hoger opgeleiden 42-jarigen in 1992 niet alleen degenen die in het initiële onderwijs een hoger diploma hebben behaald, maar ook

degenen die dit tijdens hun arbeidsleven hebben gedaan. We zouden een zuiverder beeld kunnen geven als we voldoende individuen uit het geboortecohort 1950 over hun hele arbeidsleven hadden kunnen volgen, maar die gegevens zijn niet beschikbaar.

Figuur 5.3 De ontwikkeling van de gemiddelde netto participatiegraad van mannen uit het geboortecohort 1950 tijdens hun arbeidsleven, naar opleidingsniveau

Uit de gegevens die ten grondslag liggen aan figuur 5.3 hebben we voor de drie opleidingsniveaus berekend hoeveel jaar mannen met een bepaald opleidingsniveau tijdens hun leven hebben gewerkt. De resultaten zijn opgenomen in tabel 5.3. In deze tabel zijn ook schattingen van het aantal gewerkte jaren opgenomen uit een andere bron: de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van de jaren 2013, 2014 en 2015. Daarin is een vraag hierover opgenomen.

Tabel 5.3 Geschatte aantal gewerkte jaren van mannen naar opleidingsniveau

	Op basis van reconstructie arbeidsparticipatie cohort 1950 uit statistische gegevens	Op basis van een vraag aan 65-jarigen uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van de jaren 2013, 2014 en 2015
Lager opgeleiden	40,4	43,2
Middelbaar opgeleiden	36,7	43,7
Hoger opgeleiden	34,8	39,9

Uit beide bronnen komt naar voren dat lager opgeleide mannen die geboren zijn in 1950 meer jaren hebben gewerkt dan hoger opgeleiden uit dit geboortecohort. Wel komt uit de enquêtegegevens een kleiner verschil dan uit de reconstructie op basis van statistische gegevens. Beide bronnen verschillen in conclusie wat betreft het verschil tussen lager en middelbaar opgeleiden. Uit de reconstructie komt dat lager opgeleiden ook meer jaren hebben gewerkt dan middelbaar opgeleiden, maar uit de enquêtegegevens komt naar voren dat er weinig verschil tussen deze groepen (volgens deze bron

hebben middelbaar opgeleiden zelfs iets meer gewerkt). Dat de enquêtegegevens bij alle opleidingsniveaus een hoger aantal gewerkte jaren oplevert is logisch omdat de vraag hoeveel jaren men precies heeft gewerkt alleen is gesteld aan degenen die 20 jaar of meer hebben gewerkt. Andere oorzaken van verschillen kunnen zijn:

- De vraag uit de Enquête Beroepsbevolking doet een groot beroep op het geheugen van mensen. Voor mensen die vanaf het toetreden tot de arbeidsmarkt voortdurend werk hebben gehad is de vraag makkelijker te beantwoorden dan voor mensen die regelmatig te maken hebben gehad met werkloosheid. Dit laatste zal bij lager opgeleiden meer voorkomen dan bij middelbaar en hoger opgeleiden;
- De enquêtegegevens gaan uit van het opleidingsniveau dat men heeft als 65-jarige, terwijl de andere benadering uitgaat van de opleiding bij het verlaten van het initiële onderwijs. Nemen we de middelbaar opgeleiden uit de enquêtegegevens, dan omvat dit ook mensen die als lager opgeleide van school zijn gegaan, maar tijdens hun verdere leven zodanige bijscholing hebben gekregen dat zij een niveau opgeklommen zijn. Waarschijnlijk zijn dit van degenen die als jongere met een lagere opleiding van school zijn gegaan, juist de meest succesvollen met de langste loopbanen;
- Bij de uitkomsten op basis van de reconstructie is geen correctie gemaakt voor sterfte tussen 15 en 65 jaar. Omdat deze sterfte bij de lager opgeleiden het hoogst is, leidt correctie hiervoor tot kleinere verschillen met de andere twee opleidingsniveaus;
- De resultaten op basis van de enquêtegegevens zijn gebaseerd op mensen die op hun 65^{e} nog leven en houden dus geen rekening met de gewerkte jaren door mensen die dan al zijn overleden.

Gezien de haken en ogen aan beide bronnen kunnen geen harde conclusies worden getrokken. Wel achten wij het op grond van de uitkomsten aannemelijk dat de lager opgeleiden uit het geboortecohort 1950 meer jaren hebben gewerkt dan de hoger opgeleiden uit dit cohort. Verder is het zo dat er onder de lager opgeleiden ook een deel is dat (vrijwel) hun gehele arbeidsleven heeft gewerkt en dan (bijna) aan 50 arbeidsjaren komt.

5.3 Financiële baten en lasten van (de verschuiving van) de AOW voor hoger en lager opgeleiden

Bonenkamp et al. (2013) hebben een analyse verricht waarbij, gegeven de pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar, de financiële baten en lasten van de AOW voor verschillende opleidingsgroepen op een rij zijn gezet. Het netto profijt bij de AOW is bij hoger opgeleiden ongunstiger dan bij lager opgeleiden. Dit wordt met name veroorzaakt door hun hogere bijdragen, doordat de AOW-premies inkomensafhankelijk zijn. Bij vrouwen wordt het verschil nog versterkt doordat lager opgeleide vrouwen een duidelijk lagere arbeidsparticipatie hebben dan hoger opgeleide vrouwen (zoals we ook in de vorige paragraaf hebben gezien). Deze verschillen in bijdragen wegen op tegen de verschillen in de baten die bij hoger opgeleiden ook hoger zijn, omdat zij gemiddeld langer leven en daardoor langer profiteren van de AOW.

Hierbij maken we de kanttekening dat als binnen een huishouden de vrouw voornamelijk het huishoudelijk werk doet dit de arbeidsparticipatie van de man mogelijk maakt. Als ook de man lager opgeleid is zal het huishouden weinig of geen financiële ruimte hebben om het huishoudelijk werk uit te besteden.

Bonenkamp et al. geven tevens een aparte inschatting van de financiële effecten van verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar ("effecten regeerakkoord") voor lager en hoger opgeleiden. Hierbij vergelijken ze de verschuivingen in de bijdragen en in de baten. Waar de AOW volgens hun berekeningen in het algemeen relatief ongunstig is voor hoger opgeleiden (zij dragen vooral meer bij), is een verhoging van de AOW-leeftijd juist relatief ongunstig voor lager opgeleiden. De lagere benodigde premies ('lasten') door de hogere AOW-leeftijd werken met name in het voordeel van de hoger opgeleiden (doordat deze premies inkomensgerelateerd zijn), terwijl de teruggang in financiële baten grotendeels vergelijkbaar is voor verschillende groepen.

5.4 Verschillen in levensverwachting naar opleidingsniveau

Behalve verschillen in gewerkte tijd van lager en hoger opgeleiden voorafgaande aan het bereiken van de AOW-leeftijd, treden ook verschillen op in tijd tussen opleidingsgroepen na het bereiken van deze leeftijd. De levensverwachting is namelijk verschillend voor verschillende opleidingsniveaus. Om dit te illustreren zijn hieronder een aantal figuren opgenomen. Allereerst geeft figuur 5.4 de levensverwachting van mannen op 65-jarige leeftijd voor verschillende opleidingsgroepen. Deze levensverwachting is opgesteld op basis van de sterftekansen in 2011-2014. Er is dus geen rekening gehouden met de trendmatige stijging van deze levensverwachting, omdat CBS-prognoses hiervan niet zijn uitsplitst naar opleidingsniveau maar wel cijfers geven van feitelijke recente sterftekansen naar opleidingsniveau.

Uit deze figuur komt naar voren dat op basis van deze uitgangspunten de laagste opleidingsgroep op 65-jarige leeftijd een gemiddelde levensverwachting heeft van ongeveer 17 jaar en de hoogste opleidingsgroep van bijna 20,5 jaar. In de figuur is tevens een onderscheid gemaakt tussen "gezonde jaren" en jaren waarbij men met beperkingen leeft. Opvallend is dat hier nog grotere verschillen optreden. De langere levensverwachting bij hoger opgeleiden bestaat namelijk ook uit relatief veel "gezonde levensjaren". Het verschil in gezonde jaren levensverwachting voor mannen tussen de laagste en hoogste groep opgeleiden is 6 jaar.

Figuur 5.4 Levensverwachting op 65 jarige leeftijd (mannen)

Bron: CBS Statline; deze verwachte levensjaren zijn gebaseerd op sterftekansen in 2011/2014.

Bij vrouwen is een vergelijkbaar patroon te zien (zie figuur 5.5), alleen hier geldt dat de levensverwachting in zijn geheel hoger ligt dan bij mannen.

Figuur 5.5 Levensverwachting op 65-jarige leeftijd (vrouwen)

Bron: CBS Statline; deze verwachte levensjaren zijn gebaseerd op sterftekansen in 2011/2014.

Omdat de verwachte levensjaren verschillend zijn voor hoger en lager opgeleiden pakt ook een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar voor beide groepen verschillend uit. Weliswaar verliezen hoger en lager opgeleiden gemiddeld bijna evenveel in *absolute* termen van lagere AOW-uitkeringen (namelijk twee jaren van een vergelijkbaar bedrag), maar in *relatieve* termen is er wel een verschil. Uitgaande van de gegevens van figuur 5.3 (op grond van de huidige sterftekansen), gaat het verwachte aantal jaren dat men AOW ontvangt van ongeveer 17 jaar naar 15 jaar voor lager opgeleide mannen en van 20,3 jaar naar 18,3 jaar voor hoger opgeleide mannen. Het aantal jaren met AOW wordt daarmee relatief met bijna 11,8 procent gereduceerd voor lager opgeleiden en met bijna 10 procent voor hoger opgeleiden. Voor gezonde levensjaren geldt een groter verschil. Hier geldt dat het aantal gezonde jaren met AOW daalt met 23,5 procent voor lager opgeleiden en met bijna 14 procent voor hoger opgeleiden.

In hoeverre zijn deze verschillen in (gezonde) levensverwachting tussen opleidingsgroepen een structureel verschijnsel? Nemen deze verschillen af in de tijd? Om hier een idee van te krijgen brengen we in onderstaande vier figuren de trendmatige ontwikkeling van de (gezonde) levens-verwachting op 65-jarige leeftijd in beeld.

Figuur 5.6 Trendmatige ontwikkeling levensverwachting op 65-jarige leeftijd (mannen)

Bron: CBS Statline; de verwachte levensjaren zijn gebaseerd op sterftekansen in betreffend jaar

Figuur 5.7 Trendmatige ontwikkeling levensverwachting op 65-jarige leeftijd (vrouwen)

Bron: CBS Statline; de verwachte levensjaren zijn gebaseerd op sterftekansen in betreffend jaar.

Figuur 5.8 Trendmatige ontwikkeling gezonde levensverwachting op 65-jarige leeftijd (mannen)

Bron: CBS Statline; de verwachte levensjaren zijn gebaseerd op de situatie voor alle leeftijdsgroepen in betreffend jaar (dus geen rekening gehouden met trendmatige verhoging in de toekomst).

Figuur 5.9 Trendmatige ontwikkeling gezonde levensverwachting op 65 jarige leeftijd (vrouwen)

Bron: CBS Statline; de verwachte levensjaren zijn gebaseerd op de situatie voor alle leeftijdsgroepen in betreffend jaar (dus geen rekening gehouden met trendmatige verhoging in de toekomst).

Uit de figuren komt naar voren dat verschillen in de loop van de tijd vrij hardnekkig zijn. In de algemene levensverwachting is, met name bij mannen, wel een beperking in de verschillen opgetreden. Bij de vrouwen en de figuren voor de gezonde levensverwachting blijven de verschillen duidelijk bestaan. Bij alle figuren is wel duidelijk dat de levensverwachting in de loop van de tijd stijgt, al is dit bij de gezonde levensverwachting wat grilliger. Het vaststellen van "gezond" is minder "hard", omdat dit deels gebaseerd is op percepties in enquêtes, wat mogelijk bijdraagt aan een minder stabiel patroon in de tijd.

In het bovenstaande hebben we ons steeds geconcentreerd op verschillen in de levensverwachting op 65-jarige leeftijd. Dit zijn zogenaamde conditionele levensverwachtingen, oftewel de levensverwachtingen van degenen die reeds de 65-jarige leeftijd bereikt hebben. Maar van belang is om op te merken dat ook reeds voor de 65-jarige leeftijd verschillen in levensverwachtingen optreden. Om dit te illustreren is onderstaande figuur opgenomen. Deze figuur geeft de conditionele levensverwachting als men verschillende leeftijden bereikt heeft. Voor lager opgeleide mannen is de levensverwachting bij de geboorte bijvoorbeeld 76,6 jaar en voor hoger opgeleide mannen 82,6. Op 65-jarige leeftijd is de conditionele levensverwachting 82,1 voor lager opgeleide mannen en 85,3 voor hoger opgeleide mannen. Het verschil in levensverwachting bij geboorte en op 65-jarige leeftijd is dus groter bij lager opgeleiden dan bij hoger opgeleiden. Dit geeft aan dat ook vóór de 65-jarige leeftijd de sterftekans groter is bij lager opgeleiden. Naarmate de lijn in onderstaande figuur steiler wordt is de sterftekans groter. Vandaar dat deze op hogere leeftijd steeds steiler wordt. Maar ook is te zien dat de figuur bij lager opgeleiden reeds op jongere leeftijden een duidelijker opwaarts verloop heeft.

Figuur 5.10 Conditionele levensverwachting voor verschillende leeftijden per opleidingsgroep (mannen)

Bron: CBS Statline

Bij vrouwen ziet het patroon er als volgt uit (figuur 5.10).

Figuur 5.11 Conditionele levensverwachting voor verschillende leeftijden per opleidingsgroep (vrouwen)

Bron: CBS Statline

5.5 Conclusies

Het positieve werkgelegenheidseffect van de verhoging van de AOW-leeftijd op 65-jarigen in het algemeen, zien we ook bij lager, middelbaar en hoger opgeleiden afzonderlijk. En eveneens heeft de AOW-leeftijdsverhoging bij alle drie de opleidingscategorieën tot gevolg dat het uitkeringsgebruik toeneemt. Verder is de omvang van de effecten vergelijkbaar.

Lager opgeleiden komen op jongere leeftijd van school dan middelbaar en (vooral) hoger opgeleiden. Daardoor is het potentiële arbeidsleven voor lager opgeleiden langer dan voor de twee andere opleidingscategorieën. Daar staat tegenover dat lager opgeleiden vooral later in hun arbeidsleven een kleinere kans op arbeidsparticipatie hebben. Dit komt doordat zij een zwakkere arbeidsmarkt-participatie hebben, zwaarder werk doen en daardoor meer met werkloosheid en arbeids-ongeschiktheid te maken krijgen. Bij vrouwen speelt verder een rol dat onbetaald huishoudelijk werk in sterkere mate door lager opgeleide vrouwen wordt verricht, wat er mede toe bijdraagt dat lager opgeleide vrouwen een lagere deelname aan betaalde arbeid hebben dan middelbaar en hoger opgeleide vrouwen.

Bij mannen kunnen we op basis van twee verschillende methoden concluderen dat ook als we rekening houden met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid lager opgeleiden per saldo meer jaren werken dan hoger opgeleiden. Het gaat hierbij om het aantal daadwerkelijk gewerkte jaren bij 65 jaar. De twee methoden geven verschillende resultaten voor de vergelijking met middelbaar opgeleiden. Volgens de ene methode is het aantal gewerkte jaren bij lager opgeleiden duidelijk hoger dan bij middelbaar opgeleiden, maar bij de andere methode is dit niet het geval; volgens deze laatste methode werken middelbaar opgeleiden zelfs iets meer in hun leven. Daarbij moet worden aangetekend dat in ieder geval een deel van de lager opgeleiden (vrijwel) hun hele leven werkt en daardoor (bijna) aan 50 gewerkte jaren komt. Verder zijn werkloosheid en arbeidsongeschiktheid ervaringen die het welzijn van betrokkenen negatief beïnvloeden. Daarom concluderen we dat de verhoging van de AOW-leeftijd relatief sterker ongunstig uitpakt voor lager opgeleiden.

Laatstgenoemde conclusie wordt nog versterkt als we de levensverwachting op 65-jarige leeftijd hierbij betrekken. Het aantal verwachte levensjaren (in goede gezondheid) bij 65 jaar is bij lager opgeleiden duidelijk lager dan bij hoger opgeleiden. De verhoging van de AOW-leeftijd leidt ertoe dat het aantal jaren waarin lager opgeleide ouderen nog van een oude dag kunnen genieten vrij laag wordt.

Hoger opgeleiden dragen een groter percentage van hun loon af voor de financiering van de AOW dan lager opgeleiden. Hoewel ze ook langer van de AOW genieten door een hogere levens-verwachting weegt dit volgens een bestaande publicatie niet op tegen de hogere bijdrage. De AOW is volgens deze publicatie gunstig voor lager opgeleiden. Wel pakt volgens deze publicatie een verhoging van de AOW-leeftijd ongunstig uit voor de lager opgeleiden.

6 Samenvatting en conclusies

Inleiding

De AOW-leeftijd is in de afgelopen jaren verhoogd en zal als het huidige overheidsbeleid wordt voortgezet verder worden verhoogd. De overheid heeft twee motieven voor dit beleid, die beide te maken hebben met de demografische ontwikkeling. Het eerste motief is dat door het stijgende aandeel van ouderen de AOW-uitgaven sterk zullen toenemen. Als tweede motief wordt genoemd dat door de vergrijzing de verhouding tussen actieven en inactieven zou dalen wat de welvaart onder druk zou zetten. De overheid gaat er vanuit dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd aanzienlijke kosten zou meebrengen en negatieve effecten zou hebben op de arbeidsparticipatie. Het is echter de vraag of de overheid een volledig en accuraat beeld heeft van de kosten en opbrengsten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd. In deze studie gaan we nader in op een aantal specifieke punten die bij deze afweging van kosten en baten een rol spelen:

1. Een cruciale factor in de hierboven genoemde motieven om de AOW-leeftijd te verhogen, is dat de werkgelegenheid hierdoor toeneemt. Vraag is in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. Hierbij wordt niet alleen gekeken of het aantal werkenden toeneemt bij de ouderen waarop de verhoging van de AOW-leeftijd direct van toepassing is, maar ook naar de werkgelegenheids-effecten bij andere groepen.
2. (Vrijwilligers)werk met een AOW-uitkering (AOW als “basisinkomen”). Als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht, betekent dit niet automatisch dat alle ouderen die dan eerder AOW krijgen stoppen met werken. En voor zover zij eerder stoppen met betaalde arbeid gaan zij mogelijk meer vrijwilligerswerk verrichten.
3. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd leidt tot meer AOW-uitgaven. Daartegenover staan mogelijk besparingen op andere sociale uitkeringen (WW, arbeidsongeschiktheid, bijstand), uitvoeringskosten (bijvoorbeeld van re-integratie van oudere werkzoekenden) en kosten van het “AOW-gat” (er ontstaat een leemte voor degenen die voor het ingaan van de verhoging van de AOW-leeftijd reeds voortijdig zijn uitgetreden en degenen die vanwege de aard van hun werk blijvend eerder uittreden).
4. De consequenties van de verhoging van de AOW-leeftijd zijn niet gelijk voor verschillende groepen, waarbij we met name aandacht besteden aan de verschillen tussen lager en hoger opgeleiden.

De stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd is inmiddels al enige tijd een feit. Het doel van dit onderzoek is in de eerste plaats om na te gaan welke effecten we daarvan in de data terug zien. Welke effecten zijn op korte termijn zichtbaar in de uitkeringen en de werkgelegenheid? Daarnaast raadplegen we de wetenschappelijke literatuur over studies in landen waar al eerder een verhoging van de pensioenleeftijd heeft plaatsgevonden. Op basis hiervan geven we schattingen van de effecten en kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd. Het gaat hierbij om de effecten en kosten van het terugbrengen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar. Onze berekeningen van de extra AOW-uitgaven en de inverdieneffecten hebben betrekking op de situatie waarin alle 65- en 66-jarigen onder de verhoging van de AOW-leeftijd zullen vallen, vergeleken met de situatie waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was gebleven. Op korte termijn zullen de extra uitgaven van het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar lager zijn, omdat de AOW-leeftijd nog niet de 67 jaar heeft bereikt.

Werkgelegenheidseffecten

De verhoging van de AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 in stappen uitgevoerd. Maar in de periode vóór 2013 is de arbeidsparticipatie van oudere werknemers al fors gestegen. Halverwege de jaren ’90 lag de netto arbeidsparticipatie van 55-64 jarigen nog maar op een kwart, terwijl deze kort na 2010 was opgelopen tot ruim boven de 50 procent: meer dan een verdubbeling. Bij vrouwen is de stijging nog sterker, corresponderend met de algemene stijging van de arbeidsparticipatie van deze groep. Ook de participatie van 65-plussers en in het bijzonder die van 65-jarigen is sinds het midden van de jaren ’90 gestegen, maar tussen 2009 en 2013 is deze toename bij 65-jarigen afgevlakt.

Voor ons onderzoek is specifiek van belang in hoeverre de verhoging van de AOW-leeftijd heeft geleid tot een toename van de arbeidsparticipatie van 65-jarigen en de leeftijdsjaren (vlak) daaronder. Die laatste groep zou er op kunnen anticiperen dat de AOW-datum verder weg komt te liggen en dan deze periode tussen uittreding uit betaald werk en het moment dat men AOW ontvangt willen beperken. Als de leeftijd voor een volledig aanvullend pensioen tevens opschuift, vormt dit eveneens een prikkel om de periode van een eventuele flexibele vervroegde opname (met een lagere uitkering) niet al te groot te laten worden. Daarom zullen de werkgelegenheidseffecten van het terugdraaien van de AOW-leeftijdsverhoging ook afhangen of de aanvullende pensioenen eveneens weer rond de 65 volledig zullen worden uitgekeerd, of dat dit op een later moment blijft en daarmee een prikkel blijft bestaan om dit later op te nemen.

Wat laten een aantal recente ontwikkelingen waarbij reeds een begin is gemaakt met het verhogen van de AOW-leeftijd zien? Het positieve werkgelegenheidseffect voor 65-jarigen komt uit de data-analyses duidelijk naar voren. Uit CBS-data afkomstig van de Enquête Beroepsbevolking (een steekproefonderzoek) blijkt dat de arbeidsparticipatie van 65-jarigen in 2012 op 17 procent lag, terwijl deze in 2016 23 procent betreft. Deze stijging is een trendbreuk met de jaren tussen 2009 en 2013: zoals we eerder aangaven was er toen bijna geen stijging in de arbeidsparticipatie van 65-jarigen. Wel zien we in deze data dat mensen die later geboren zijn op oudere leeftijd vaker betaald werk verrichten, waarmee de kans groter is dat dit patroon zich ook voortzet als hun leeftijd verder stijgt. Dat 65-jarigen in de jaren na 2013 steeds vaker een betaalde baan hebben, wordt vergemakkelijkt doordat dezelfde groep op 64-jarige leeftijd (en eerdere leeftijden) ook steeds vaker een baan had. Men noemt dit ook wel een cohorteffect. Daarom is ook een meer precieze analyse uitgevoerd waarbij integrale CBS-data van alle werknemers zijn gebruikt en de leeftijd van 65-jarigen tot op de maand nauwkeurig is gebruikt. Hierdoor is te toetsen of de verhoging van de AOW-leeftijd, die in recente jaren in stapjes van maanden is uitgevoerd voor 65-jarigen, precies is terug te zien in de aantallen werknemers met deze leeftijd. Dit laatste blijkt duidelijk het geval. De stijging van de werkgelegenheid van 65-jarige werknemers treedt voor het grootste deel op bij de maandgroepen binnen de 65-jarigen die voor het eerst niet langer onder de AOW vallen.

Wat zijn de ervaringen in andere landen? Empirische studies naar de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd bevestigen dat hiervan een positief effect uitgaat op de werkgelegenheid van betrokken groepen. De orde van grootte van dit effect varieert sterk tussen de studies en ligt tussen de 5 procentpunten en 33 procentpunten (voor de betreffende leeftijdsgroep die onder de verhoging valt). Sommige studies hanteren een andere effectmaat en concluderen bijvoorbeeld dat door de verhoging van de pensioenleeftijd met 1 jaar de gemiddelde uittredeleeftijd uit betaald werk met een half jaar opschuift. Onze conclusie dat de verhoging van de AOW-leeftijd een positief werkgelegenheidseffect heeft op de direct betrokken groep is dus in lijn met de bestaande literatuur.

Dat de werkgelegenheid toeneemt bij 65-jarigen doordat zij niet langer onder de AOW vallen, kan mogelijk doorwerken op de werkgelegenheid van andere groepen. In onze literatuurstudie hierover, hebben we ons met name gericht op de effecten voor twee groepen, namelijk de jongeren en de net iets minder ouderen (degenen die ook in de oude situatie de pensioenleeftijd nog niet bereikt hebben).

Wat betreft de laatste groep kan vanuit theoretisch perspectief zowel een positief als negatief effect op de werkgelegenheid optreden. Hiervoor is reeds gewezen op mogelijke anticipatie op de verhoging van de pensioenleeftijd, waardoor men langer doorwerkt of keuzes maakt om dit beter mogelijk te maken. Denkbaar is bijvoorbeeld dat oudere werkenden zich realiseren dat het pensioen op een later moment valt en daarop anticiperen door bijvoorbeeld meer te investeren in hun "employability". Wat betreft de vraagkant (werkgevers) is anderzijds denkbaar dat deze groep minder aantrekkelijk wordt, omdat de werkgever zich realiseert dat deze groep langer in dienst blijft, terwijl men een minder positief beeld heeft over de verhouding productiviteit versus beloning van deze groep.

Vanuit theoretisch oogpunt is dus zowel een positief als negatief effect denkbaar van de verhoging van de AOW-leeftijd op de arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroepen (vlak) daaronder. Kunnen we vanuit de beschikbare data en de internationale empirische literatuur iets zeggen of de werkgelegenheidseffecten van de AOW-leeftijdsverhoging per saldo eerder positief of negatief zullen zijn? Zoals hierboven reeds is aangegeven laten cijfers over de arbeidsparticipatiegraad van de leeftijden onder 65 ook na 2013 een – soms forse – stijging van de netto arbeidsparticipatie zien. De cijfers laten zien dat bij bijvoorbeeld 63- en 64-jarigen na 2012 een forse groei in de arbeidsparticipatie optreedt, wat een indicatie is van een positief effect van de verhoging van de AOW-leeftijd. Van belang is wel op te merken dat ook in eerdere jaren bij deze groepen al behoorlijke stijgingen hebben plaatsgevonden en dat een cohorteffect hier een belangrijke rol kan spelen. Vanaf ongeveer 2007 is namelijk sprake van een forse stijging van de participatiegraad bij een breed aantal oudere leeftijdsgroepen en via een cohorteffect kan zich dit in de jaren daarna lang doorzetten. Ook data over de gemiddelde uittredeleeftijd laten een duidelijke trendmatige stijging vanaf 2007 zien, die zich na 2013 (het begin van de AOW-leeftijdsverhoging) voortzet. Het effect voor leeftijdsgroepen onder de 65 jaar is daarom moeilijk te ontrafelen van cohorteffecten en reeds langer durende trends.

Precieze vaststelling van het effect op grond van deze cijfers is dus niet mogelijk. Er zijn in ieder geval geen aanwijzingen dat de extra werkgelegenheid bij 65-plussers ten koste gaat van de leeftijdsgroepen daaronder. Enkele internationale studies bevestigen dit en wijzen eerder op het tegendeel, namelijk dat de werkgelegenheid van deze groepen juist stijgt bij een verhoging van de pensioenleeftijd. Tevens zijn er indicaties dat werknemers – en hun werkgevers – anticiperen op langer doorwerken door vaker aan scholing deel te nemen, waardoor de ondervertegenwoordiging van ouderen bij scholing afneemt. Dit effect treedt met name op in publieke sectoren.

Wat betreft eventuele verdringing van jongeren door latere uittreding van ouderen wijzen de beschikbare studies overwegend uit dat verdringing geen of maar een beperkte rol speelt. Enkele studies vinden wel een verdringing maar deze studies kijken naar korte termijn effecten op bedrijfs- of lokaal niveau en houden geen rekening met macro-economische doorwerkingseffecten. Dat verdringing tussen ouderen en jongeren maar een beperkte rol speelt, leren ook de ervaringen met de VUT uit de vorige eeuw. Toen was het idee dat eerdere stoppen met werken tot meer werk-

gelegenheid van jongeren zou leiden, maar in de praktijk bleek dit niet of amper het geval te zijn. Dit was een belangrijke reden om met de VUT te stoppen.

Wat betekent dit alles nu voor het werkgelegenheidseffect? Uit het bovenstaande komt naar voren dat de verhoging van de AOW-leeftijd een duidelijk positief effect heeft op het aantal werkzame 65-jarigen waarvoor de AOW niet meer geldt. Tevens zijn er geen aanwijzingen dat dit effect ten koste gaat van de werkgelegenheid voor leeftijdsgroepen (vlak) onder de oude AOW-leeftijd; eerder zijn er aanwijzingen dat er ook een positief effect op het aantal werkzame personen in deze groep is. Het totale aantal werkzame ouderen (of anders gezegd: de werkgelegenheid voor ouderen) neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd dus toe. Het is daarom waarschijnlijk dat door de verhoging van de AOW-leeftijd niet alleen het aantal werkzame ouderen toeneemt, maar ook het totale aantal werkzame personen in onze economie, zij het mogelijk minder sterk door enige verdringing van jongeren. De totale werkgelegenheid stijgt hierdoor. Dit betekent dat het weer terugbrengen van de AOW-leeftijd niet alleen een negatief effect op de werkgelegenheid van ouderen heeft, maar ook op de macro-werkgelegenheid. Dit negatieve effect op de macro-werkgelegenheid heeft onder meer negatieve effecten voor de belasting- en premie-inkomsten van de overheid.

(Vrijwilligers)werk na de AOW leeftijd (AOW als "basisinkomen")

Hiervoor concludeerden we dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een negatief effect heeft op de werkgelegenheid van de direct betrokken groep. Wel is belangrijk op te merken dat dit niet betekent dat alle ouderen die dan eerder AOW krijgen stoppen met werken. In de periode vóór de verhoging van de AOW-leeftijd werkte reeds een deel van de 65-jarigen en de leeftijdsgroepen daarboven door na het bereiken van hun 65^{e}. Van de 66-jarigen heeft in 2016 12,6 procent betaald werk. Qua profiel gaat het dan relatief vaak om hoger opgeleiden en zelfstandigen. Vraag is in hoeverre ook zonder verhoging van de AOW-leeftijd nog een zekere groei van deze werkgelegenheid zou mogen worden verwacht. Er zijn een aantal redenen om aan te nemen dat als de AOW-gerechtigde leeftijd niet wordt opgetrokken, de arbeidsparticipatie van degenen die AOW-gerechtigd blijven niet heel veel verder zal stijgen:

- De arbeidsparticipatie van 66-jarigen en ouderen is sinds 2011 maar amper gestegen. Dit terwijl de reikwijdte van cao's waarin doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd wordt gefaciliteerd in deze periode is toegenomen.
- Meer specifiek is ook tussen 2015 en 2016 maar in beperkte mate sprake van een stijging. Dit is voor deze periode des te meer opvallend omdat sinds begin 2016 de regelgeving is veranderd om de arbeidsparticipatie van AOW'ers juist te bevorderen (met name Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd).
- Uit diverse onderzoeken komt naar voren dat individuele werkgevers terughoudend zijn om AOW'ers in dienst te nemen of te houden, tenzij daar prangende redenen voor zijn en de ouderen bereid zijn tot een fors loonoffer.

Dit betekent dat als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht naar 65 de opgetreden stijging in de werkgelegenheid van deze groep weer voor een belangrijk deel ongedaan wordt gemaakt.

Maatschappelijk gezien zijn niet alleen de effecten van de AOW-leeftijd op betaald werk van belang, maar ook op onbetaald werk. Leidt het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 jaar tot een hogere deelname aan ***vrijwilligerswerk*** door ouderen? Uit de literatuur blijkt dat het antwoord afhankelijk is van de mate waarin mensen die nog niet de pensioengerechtigde leeftijd hebben reeds

vrijwilligerswerk doen. Het aandeel vrijwilligers onder gepensioneerden zou na hun pensionering niet of nauwelijks toenemen, maar mensen die al vrijwilligerswerk deden voor hun pensionering zouden na hun pensionering meer uren gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Bij verhoging van de pensioenleeftijd komt men dus later op de leeftijd dat men meer uren gaat besteden aan vrijwilligerswerk, bij terugbrengen van de pensioenleeftijd naar 65 jaar juist eerder. Uit een van de betreffende studies is af te leiden dat vrijwilligers gemiddeld ongeveer 2 à 3 uur meer vrijwilligerswerk per week gaan doen na hun pensionering.

De hypothese dat deelname aan vrijwilligerswerk onder jongeren zou afnemen als minder ouderen betaald werk gaan doen wordt niet door de literatuur ondersteund. Er zijn belangrijke verschillen in motieven om vrijwilligerswerk te doen tussen ouderen en jongeren. Ook het type vrijwilligerswerk is verschillend voor ouderen en jongeren. Ouderen onderscheiden zich van andere groepen vrijwilligers op punten zoals leefomstandigheden, levenservaring, vrije tijd en verplichtingen. Er kan niet zonder meer sprake zijn van 'uitruil' van vrijwilligerswerk tussen ouderen en jongeren.

Conclusie is dat door het terugbrengen van de AOW-leeftijd de deelname aan vrijwilligerswerk zou toenemen. In volumetermen is dit effect echter niet groot. De toename doet zich met name voor bij werkenden die dan eerder stoppen met werken en reeds vrijwilligerswerk deden toen zij nog werkten. Zij gaan gemiddeld enkele uren per week meer gaan besteden aan vrijwilligerswerk. Ten opzichte van alle vrijwilligerswerk dat reeds door 65-plussers wordt verricht, is dit een kleine toename.

Inverdieneffecten

Verhoging van de AOW-leeftijd levert een besparing op in de AOW-uitgaven, maar leidt daartegenover mogelijk ook tot extra uitgaven, zoals voor andere sociale uitkeringen waarop men langer een beroep moet doen. Het terugbrengen van de AOW-leeftijd levert daarmee een aantal besparingen op ("inverdieneffecten"). We onderscheiden de volgende inverdieneffecten:

a) Uitvoeringskosten door het SVB;
b) Uitgaven aan andere sociale zekerheidsregelingen dan AOW;
c) Uitvoeringskosten van re-integratie van oudere werkzoekenden, arbeidsongeschikten en uitvoeringskosten van andere sociale zekerheidsregelingen;
d) Compensatie van het "AOW-gat".

Uitvoeringskosten SVB

De uitvoeringskosten voor de Sociale Verzekeringsbank voor de verhoging van de AOW-leeftijd zijn beperkt. In de Memorie van Toelichting bij de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtlijnleeftijd, worden de eenmalige invoeringskosten door de SVB geraamd op iets minder dan € 2 miljoen. Voorzien werd tevens dat de structurele uitvoeringskosten als gevolg van de werkzaamheden in verband met de voorschotregeling in eerste instantie met ruim € 1 miljoen per jaar zouden toenemen. Vervolgens zal op den duur een besparing optreden als gevolg van minder instroom in de AOW. Bij een eerdere inschatting van de uitvoeringskosten door de SVB lagen de kosten hoger doordat daar rekening werd gehouden met een flexibele AOW. Hierbij werd voorzien dat enkele miljoenen euro's extra per jaar aan kosten zouden worden gemaakt.

Nu is niet gezegd dat het terugbrengen van de AOW-leeftijd een besparing oplevert van de genoemde extra uitvoeringskosten. Deze zijn immers voor een belangrijk deel al gemaakt. Het

terugbrengen van de reeds in gang gezette verandering zal op zichzelf ook weer uitvoeringskosten meebrengen.

Kosten sociale uitkeringen

Als de AOW-leeftijd opschuift komen personen ook langer in aanmerking voor andersoortige sociale uitkeringen voor werkloosheid, bijstand of arbeidsongeschiktheid. We spreken dan van substitutie, dat wil zeggen dat doordat AOW-uitkeringen pas later beschikbaar komen, het volume van andersoortige sociale uitkeringen hoger wordt. De kosten van andersoortige uitkeringen nemen daarom toe bij een hogere AOW-leeftijd, wat een besparing oplevert als de AOW-leeftijd wordt teruggebracht. Verschillende buitenlandse studies naar de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd geven aan dat het hierbij om een substantieel effect gaat. In het onderstaande geven we een schatting van het extra volume in andersoortige sociale uitkeringen dat correspondeert met een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. We baseren deze cijfers op een extrapolatie van aantallen uitkeringsgerechtigden in de leeftijdsjaren vlak onder 65 jaar. Omdat reeds een begin is gemaakt met de verhoging van de AOW-leeftijd, hebben we tevens getoetst of in de meest recente jaren waarin de AOW-leeftijd reeds in stapjes is verhoogd deze extrapolatie ook ongeveer opgaat. Voor dit laatste kijken we naar het aantal 65-jarigen bij de uitkeringsgerechtigden, rekening houdend met de AOW-grens in betreffend jaar. Deze resultaten voor 65-jarige uitkeringsgerechtigden ondersteunden voor de meeste uitkeringssoorten de validiteit om een extrapolatie toe te passen. Waar sprake was van een afwijking hebben we een correctie op de extrapolatie toegepast.

Via toepassing van de genoemde methode van extrapolatie schatten we in dat een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar jaarlijks leidt tot circa € 1,6 miljard extra uitgaven aan andere uitkeringen. Het belangrijkste onderdeel hiervan zijn de kosten voor arbeidsongeschiktheids-regelingen die bijna € 1 miljard bedragen. In het bedrag van € 1,6 miljard is nog geen rekening gehouden dat degenen die bij een verhoging van de AOW-leeftijd in een andere uitkering (bijvoorbeeld een WAO-uitkering) komen gemiddeld ook een hogere uitkering zullen krijgen. Daarom hebben we hiervoor een correctie toegepast, waarbij we gebruik hebben gemaakt van de afwijking van de uitkeringshoogte die nu al van toepassing is op de leeftijdsgroepen onder de AOW-leeftijd. We komen dan uit op een schatting van de extra uitgaven aan uitkeringen van circa € 1,8 miljard.

Kosten re-integratie werkzoekenden en arbeidsongeschikten en uitvoeringskosten andere sociale uitkeringen

Bij een verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar is niet alleen sprake van hogere uitgaven aan uitkeringen, maar ook aan uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan omdat het aantal uitkeringsgerechtigden toeneemt. Tevens geldt dat dan de omvang toeneemt van de doelgroep van oudere werkzoekenden en arbeidsongeschikten waarop re-integratiemaatregelen van toepassing zijn.

In eerste instantie hebben wij berekend hoeveel deze kosten zouden toenemen als verondersteld zou worden dat deze kosten proportioneel toenemen met de groei van de doelgroep. Het gaat dan om uitvoeringskosten voor het UWV en re-integratiekosten door gemeenten, maar ook maatregelen als de mobiliteitsbonus. Uitgaande van een proportionele stijging is sprake van ongeveer 185 miljoen euro extra uitgaven. Dit is echter een absoluut maximum, omdat bij bijvoorbeeld de uitvoeringskosten voor het UWV en re-integratiekosten voor de gemeente schaalvoordelen in de uitvoering te verwachten zijn. Historische gegevens laten bijvoorbeeld voor het UWV zien dat er

maar een beperkt verband is tussen de uitvoeringskosten en het aantal uitkeringen. Beleidsmatige keuzes (bezuinigingen) zijn veel bepalender. Bij de mobiliteitsbonus is bij een proportionele toename met de omvang van de potentiële doelgroep sprake van een maximum omdat bij 66- en 67-jarigen vermoedelijk sprake is van een kleinere kans op herintrede – en daarmee toepassing van de bonus – dan bij degenen die iets jonger zijn. Daarom is te verwachten dat de feitelijke extra uitgaven verbonden aan een verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar (en dus besparing bij het terugbrengen daarvan) duidelijk lager zullen liggen dan de genoemde 185 miljoen.

Compensatie van het AOW-gat
Dat de AOW-leeftijd is verhoogd betekent dat er een "gat" ontstaat voor mensen die reeds voor de invoering hiervan aan een VUT- of prepensioenregeling deelnamen. Hiervoor is een voorziening in het leven geroepen, de zogenaamde Overbruggingsregeling (OBR), die voor de jaren 2013-2015 jaarlijks ongeveer € 4 tot 11 miljoen heeft gekost. De begrote bedragen (in 2015 bijvoorbeeld 16 miljoen) waren aanmerkelijk hoger, omdat bij deze regeling sprake is van een hoge mate van niet-gebruik. De totale kosten voor uitvoering van de OBR, zowel de eenmalige als de structurele, zijn in de periode 2013 – 2025 voor de SVB ca. € 14,8 miljoen. Tot en met 2015 is voor ca. € 20 miljoen uitgekeerd aan de OBR.

De OBR zal op den duur verdwijnen omdat deze is ingesteld voor personen die met vervroegd pensioen zijn gegaan, maar zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-leeftijd. Bij beroepen en sectoren waar vervroegde uittreding in de vorm van functioneel leeftijdsontslag een blijvend karakter heeft, heeft ook het AOW-gat een blijvend karakter. Het Ministerie van Defensie heeft daarom een structurele AOW-gat compensatie ingesteld van jaarlijks 8 miljoen om dit te compenseren. De politie heeft in de Financiële Verantwoording 2015 een schuld opgenomen voor de afwikkeling van het AOW-gat van € 9 miljoen ten behoeve van medewerkers die voor 1 januari 2013 gebruik hebben gemaakt van de FLO-regeling. Deze reservering is tijdelijk omdat het functioneel leeftijdsontslag niet langer van toepassing is. We hebben niet systematisch alle cao's en sectoren geïnventariseerd op de mogelijkheid van functioneel leeftijdsontslag en hoe dit vervolgens is geregeld.

Eindconclusie over inverdieneffecten en verhouding tot extra AOW-uitgaven
In het bovenstaande zijn we ingegaan op een aantal inverdieneffecten als de AOW-leeftijd zou worden teruggebracht van 67 naar 65 jaar. Het gaat dan om besparingen op (andere) sociale uitkeringen, uitvoeringskosten van deze uitkeringen en het "AOW-gat". In totaal gaat het dan om een geschatte besparing van ongeveer € 2 miljard. De door ons geschatte extra AOW-uitgaven door een verlaging van 67 naar 65 jaar bedragen circa € 4,7 miljard per jaar. Iets meer dan veertig procent wordt dus weer "terugverdiend" door deze inverdieneffecten.

Lager versus hoger opgeleiden

Lager opgeleiden in de leeftijdscohorten die de AOW instromen, zijn eerder gestart op de arbeidsmarkt, maar hebben gemiddeld genomen tijdens hun arbeidsleven meer met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te maken gehad. Wel zijn er grote verschillen tussen individuen. Onder de lager opgeleiden zijn er ook die vroeg zijn gaan werken en altijd hebben gewerkt. Verder hebben werkloosheid en arbeidsongeschiktheid voor de meesten die het overkomt negatieve gevolgen. Er zijn geen harde gegevens dat lager opgeleiden daadwerkelijk in hun leven meer werken dan

middelbaar en hoger opgeleiden. Bij mannen zijn hiervoor wel enige aanwijzingen, vooral als we lager met hoger opgeleiden vergelijken.

Reeds eerder is onderzoek verricht naar het profijt van de AOW voor lager en hoger opgeleiden en hoe dit verandert als de AOW-leeftijd opschuift of teruggebracht wordt (Bonenkamp e.a., 2013). Het netto profijt bij de AOW is bij hoger opgeleiden ongunstiger dan bij lager opgeleiden. Dit wordt met name veroorzaakt door hun hogere bijdragen doordat de AOW-premies inkomensafhankelijk zijn. Bij vrouwen wordt het verschil nog versterkt door de grote verschillen in arbeidsparticipatie tussen opleidingsgroepen. Deze verschillen in bijdragen wegen meer dan evenredig op tegen de verschillen in de baten die bij hoger opgeleiden ook hoger zijn omdat zij gemiddeld langer leven en daardoor langer profiteren van de AOW.

Bonenkamp e.a. geven ook een aparte inschatting van de effecten van de verschuiving van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar. Hierbij vergelijken ze de verschuivingen in de bijdragen en in de baten. Waar de AOW in het algemeen relatief ongunstig is voor hoger opgeleiden (zij dragen vooral meer bij), is een verhoging van de leeftijd hiervan juist relatief ongunstig voor lager opgeleiden. De lagere benodigde premies ("lasten") door de hogere AOW-leeftijd werken met name in het voordeel van de hoger opgeleiden (doordat deze premies inkomensgerelateerd zijn), terwijl de teruggang in financiële baten grotendeels vergelijkbaar is voor verschillende groepen.

Hierboven is reeds aangestipt dat hoger opgeleiden een langere levensverwachting hebben. De verwachte levensjaren zijn verschillend naar opleidingsniveau. De resterende levensverwachting als men 65 is, ligt bij de laagste opleidingscategorie rond de 3 tot 4 jaar lager dan voor de hoogste opleidingscategorie. Het verschil in *gezonde* jaren levensverwachting tussen de laagste en hoogste groep opgeleiden is dan nog hoger, namelijk 6 jaar. Dit alles betekent dat een verhoging of het terugbrengen van de AOW-leeftijd in *relatieve* zin een aanzienlijk grotere impact heeft op de lager opgeleiden wat betreft de (gezonde) jaren dat zij hier nog van mogen "genieten".

Slotbeschouwing

Alle resultaten overziend kunnen we concluderen dat iets meer dan 40 procent van de bezuinigingen op de AOW-uitgaven door een verhoging van de AOW-leeftijd van 65 naar 67 jaar opgaat aan hogere uitgaven aan andere sociale uitkeringen, inclusief extra uitvoeringskosten hiervoor. Verder is te verwachten dat een verhoging van 65 naar 67 jaar ertoe leidt dat de groep ouderen die met de verhoging te maken krijgt minder vrijwilligerswerk gaat doen. Maar dit laatste effect is van beperkte omvang.

Hoewel een vrij groot deel van de mensen die met de AOW-leeftijdsverhoging te maken krijgt in een andere uitkering komt of blijft zitten, neemt door de verhoging van de AOW-leeftijd het aantal werkzame personen in deze groep duidelijk toe. Er zijn geen aanwijzingen dat het aantal werkzame personen in de leeftijdsgroep direct onder de 65 jaar lager wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd; eerder is sprake van het tegendeel, namelijk dat door de AOW-leeftijdsverhoging ook bij deze groep het aantal werkzame personen toeneemt. Mogelijk treedt er enige verdringing van jongeren op, maar het is waarschijnlijk dat het totale aantal werkzame personen in Nederland door de verhoging van de AOW-leeftijd toeneemt.

Voor lager opgeleiden is de verhoging van de AOW-leeftijd zeker bij mannen gemiddeld genomen minder gunstig. Omdat zij vroeg zijn gaan werken, hebben ze vaak een lang arbeidsleven en voor

zover ze na hun vijftigste of zestigste niet meer werken heeft dit meestal te maken met werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Middelbaar en hoger opgeleiden beginnen later met werken en hebben minder met werkloosheid en arbeidsongeschiktheid te maken. Verder leven lager opgeleiden minder lang en profiteren ze dus minder van de AOW.

Wat betekent dit nu voor het weer verlagen van de AOW-leeftijd van 67 naar 65 jaar? De extra uitgaven aan AOW-uitkeringen bedragen jaarlijks circa € 4,7 miljard, maar deze worden voor ongeveer twee miljard gecompenseerd door inverdieneffecten doordat met name minder besteed wordt aan uitkeringen voor andere sociale uitkeringen. Per saldo betekent dit een toename van de uitgaven aan uitkeringen van ongeveer € 2,7 miljard. Daarnaast treedt waarschijnlijk een verlies aan werkgelegenheid op dat onder meer gepaard gaat met minder inkomsten aan belastingen en premies. Dit komt dan bovenop de € 2,7 miljard. Deze bedragen hebben betrekking op de situatie waarin alle 65- en 66-jarigen onder de AOW-leeftijdsverhoging zullen vallen vergeleken met de situatie waarin de AOW-leeftijd 65 jaar was gebleven. Op korte termijn zullen de kosten van het weer verlagen van de AOW-leeftijd minder hoog zijn, omdat op dit moment de AOW-leeftijd nog niet op 67 jaar ligt. Verder wijzen we erop dat ook van belang is wat er gebeurt met de richtleeftijd van aanvullende pensioenen. Als deze parallel aan de AOW wordt teruggebracht heeft dit weer een aparte doorwerking. Ten slotte komt een verlaging van de AOW-leeftijd tegemoet aan het probleem van (vooral laag opgeleide) mensen die vroeg met werken zijn begonnen en voor hun 65ste fysiek aan het eind van hun Latijn zijn.

Er wordt vaak gezegd dat op langere termijn een (verdere) verhoging van de AOW-leeftijd onontkoombaar is doordat mensen steeds ouder worden. Mensen hebben dan in hun leven in totaal meer inkomen nodig en dat betekent dat zij gemiddeld genomen ook meer inkomen moeten genereren. Maar dat betekent niet noodzakelijk dat zij dan ook in hun leven navenant meer moeten werken. Dat hangt vooral af van de productiviteitsstijging. In de twintigste eeuw is deze stijging zodanig geweest dat dit het mogelijk maakte dat mensen een korter arbeidsleven kregen en tijdens hun arbeidsleven aanzienlijk minder uren gingen werken. Door de verwachte ontwikkelingen op het gebied van automatisering en robot-technologie zou er in de toekomst opnieuw zo'n periode met relatief hoge productiviteitsstijgingen kunnen komen. Dan zou het niet zonder meer nodig zijn dat de AOW-leeftijd automatisch gekoppeld wordt aan de (verdere toename van) de levensverwachting.

Bij de huidige verhoging van de AOW-leeftijd zien we al dat veel ouderen die eronder vallen niet meer kunnen werken en arbeidsongeschikt of werkloos zijn of blijven. Als de AOW-leeftijd verder wordt verhoogd boven de 67 jaar zullen deze problemen alleen maar groter worden. Daarnaast zijn ook veel mensen uit jongere generaties niet voorbereid op een langer arbeidsleven. Zelfs als je kijkt naar de jongeren die nu van school komen, is dat voor een grote groep het geval. Bijvoorbeeld veel jongeren met ten hoogste een mbo-2 opleiding hebben al weinig kansen op werk als zij op de arbeidsmarkt komen. Zij nemen later in hun arbeidscarrière ook relatief weinig deel aan verdere scholing. Maatregelen die nu genomen worden om arbeidsparticipatie tijdens het arbeidsleven te bevorderen zoals het benutten van de transitievergoeding bij ontslag voor omscholing, zijn volstrekt onvoldoende. Een adequaat systeem voor een leven lang leren ontbreekt in Nederland. Zo'n systeem zal echter hard nodig zijn om ervoor te zorgen dat voldoende mensen ook daadwerkelijk langer kunnen doorwerken.

Literatuur

ABP (2017). AOW. Pensioenfonds voor overheid en onderwijs. Geraadpleegd op https://www.abp.nl/pensioen-bij-abp/wat-is-pensioen/aow.aspx

ACP (2016). Update AOW-gat en de compensatieregeling. Geraadpleegd op https://www.acp.nl/nieuws/update-aow-gat-en-compensatieregeling/

Alecci, A. (2013). *The Impact of Early Retirement Reform on Firms' Employment Adjustment* (dissertatie). Lisbon: Nova School of Business and Economics.

Algemene Rekenkamer (2016). *Re-integratie van oudere werklozen. Rapport bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk XV*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Atalay, K., & Barrett, G. F. (2012). *The Impact of Age Pension Eligibility Age on Retirement and Program Dependence: Evidence from an Australian Experiment*. (SEDAP Research Paper No. 295). Hamilton: Social and Economic Dimensions of an Aging Population.

Arends, J., & Flöthe, L. (2015). Wie doet vrijwilligerswerk? Sociaaleconomische trends. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Banks, J., Blundell , R., Bozio, A., & Emmerson, C. (2010). Releasing jobs for the young? Early retirement and youth unemployment in the United Kingdom. In: David A. Wise & Jonathan Gruber (eds.) *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment.* Chicago: University of Chicago Press, pp. 319-344.

Belastingdienst (2016). Nieuwsbrief Loonheffingen 2017. Uitgave 1, punt 7.3, p. 6.

Boeri, T., Garibaldi, P., & Espen, M. (2016). *Increases in the retirement age and labour demand for youth*. VoxEU.

Bogaard, L.B.D. van den (2016). *The late shift: How retirement affects civic participation and well-being* (dissertatie). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Bonenkamp, J., Nusselder, W., Mackenbach, J., Peters, F., & ter Rele, H. (2013). *Herverdeling door pensioenregelingen* (Netspar Design Paper 16). Tilburg: Netspar.

Börsch-Supan, A., & Schnabel, R. (2010). Early Retirement and Employment of the Young in Germany. In: David A. Wise & Jonathan Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment.* Chicago: University of Chicago Press, pp. 147-166.

Breedveld, K. (2006). Tijdsbesteding. In: Boer, A.H. de (red.), *Rapportage ouderen 2006: veranderingen in de leefsituatie en levensloop* (p. 66-91). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Breedveld, K., Klerk. M. de, & Hart, J. de (2004). *Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid van ouderen bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen* (RMO werkdocument 4). Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Buchholz, S., Rinklake, A., & Blossfeld, H.P. (2013). Reversing Early Retirement in Germany: A Longitudinal Analysis of the Effects of Recent Pension Reforms on the Timing of the Transition to Retirement and on Pension Incomes. *CPOS Comparative Population Studies, 38*(4).

Burger, A., & Dekker, P. (2014). *Noch markt, noch staat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Caro, F.G., & Bass, S.A. (1997). Receptivity to volunteering in the immediate postretirement period. *Journal of Applied Gerontology, 16*(4), 427-441.

CBS (2014). *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Cebeon (2010). *Uitvoeringskosten gemeenten en UWV*.

Cnaan, R. A., Handy, F., & Wadsworth, M., (1996). Defining Who is a Volunteer: Conceptual and Empirical Considerations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly,* 25(3), 364-38.

Conen, W., Henkens, C.J.I.M., & Schippers, J. (2015). Arbeidskosten en productiviteit van oudere werknemers. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken*, *31*(3), 235-255.

CPB (2008). *Effecten van participatiebeleid* (CPB Notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2010). *Analyse verhoging AOW-leeftijd*. CPB notitie, 13 januari 2010.

CPB (2014). *Werkgelegenheidseffecten wetsvoorstel 'werken na de AOW-gerechtigde leeftijd'* (CPB notitie). Den Haag: Centraal Planbureau.

Cribb, J., Emmerson, C., & Tetlow, G. (2014). *Labour supply effects of increasing the female state pension age in the UK from age 60 to 62* (IFS Working Paper W14/19). London: Institute for Fiscal Studies.

Dale, S.R., Scheer, S.D., & King, J.E. (2001). Understanding Seasons of Service, Promoting Volunteerism Across the Life Span. *The Journal of Volunteer Administration*, *19*(3), 15-23.

Dalen, H.P. van & Henkens, C.J.I.M. (2003). *De verborgen waarde van de oudere werknemer. Rapport voor de Task force 'Ouderen en arbeid'*. Den Haag: NIDI.

Dalen, H.P van, Henkens, C.J.I.M. & Conen, W.S. (2010). Verhoging pensioenleeftijd geloofwaardig? Werkgevers aan het woord. *Pensioenmagazine, 15*(5/9), 25-27.

Dalen, H.P. van & Henkens, C.J.I.M. (2013). *Waarom leidinggevenden zich niet branden aan demotie*. Me Judice.

Dekker, P., & Hart, J. de (2009). *Vrijwilligerswerk in meervoud. Civil society en vrijwilligerswerk 5*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Devilee, J. (2005). *Vrijwilligersorganisaties onderzocht. Over het tekort aan vrijwilligers en de wijze van werving en ondersteuning* (SCP Werkdocument 116). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Dieleman, B. (2013). *Verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd en versobering pensioenopbouw.* Alphen aan de Rijn: Fiscaal Ondernemingsrecht.

Di Gessa, G., & Grundy, E. (2016). The Dynamics of Paid and Unpaid Activities Among People Aged 50–69 in Denmark, France, Italy, and England. *Research on Aging*, *1*, 26.

Divosa (2016). *Divosa monitor factsheet: bijstands- en participatiebudget 2015, hoofdstuk 5.2.* Geraadpleegd op https://www.divosa.nl/divosa-monitor-factsheet-bijstands-en-participatiebudget-2015

Duggan, M., Singleton, P., & Song, J. (2007). Aching to retire? The rise in the full retirement age and its impact on the social security disability rolls. *Journal of Public Economics*, *91*(7), 1327-1350.

Fouarge, D., & Grip, A. de (2014). *Gaan 50-plussers meer investeren in hun scholing?* (NEA Paper 54). Tilburg: Netspar.

Fouarge, D., & Schils, T. (2009). The Effect of Early Retirement Incentives on the Training Participation of Older Workers. *LABOUR, 23*(1), 85-109.

Frimmel, W., Horvath, G. T., Schnalzenberger, M., & Winter-Ebmer, R. (2015). *Seniority Wages and the Role of Firms in Retirement* (CEPR Discussion Papers No. 10729). Londen: CEPR.

Gelderblom, A., Collewet, M. & Koning, J. de (2011). *Arbeidsmarkt ouderen.* Rotterdam: SEOR.

Giesecke, M., & Kind, M. (2013). *Bridge Unemployment in Germany: Response in Labour Supply to an Increased Early Retirement Age* (Ruhr Economic Papers No. 410). Essen: RWI.

Gruber, J., Milligan, K. & Wise, D.A. (2009). *Social security programs and retirement around the world: The relationship to youth employment, introduction and summary* (NBER Working Paper No. w14647). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Gruber, J. & Wise, D.A. (2010, eds.). Social Security Programs and Retirement around the World. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Haider, S., & Loughran, D. (2001). *Elderly Labor Supply: Work or Play?* (Working Paper Series 01-09). Santa Monica: RAND Corporation.

Hairault, J. O., Sopraseuth, T., & Langot, F. (2010). Distance to retirement and older workers' employment: The case for delaying the retirement age. *Journal of the European Economic association*, *8*(5), 1034-1076.

Hanel, B., & Riphahn, R. T. (2012). The timing of retirement - New evidence from Swiss female workers. *Labour Economics*, *19*(5), 718.

Hendrikse, W., Henkens, C.J.I.M.. & Schippers, J. (2007). Werkgevers worstelen met Abraham (en Sara): 50-plussers nog weinig in tel. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken, 23*(3), 209-223.

Henkens, C.J.I.M., & Solinge, H. van (2003). *Het eindspel. Werknemers, hun partners en leidinggevenden over uittreden uit het arbeidsproces.* Assen: Koninklijke van Gorcum.

Henkens, C.J.I.M., & Solinge, H. van (2006). Oudere werkt langer door: arbeidsdeelname van 65-plussers: feiten, motieven en draagvlak. *Gids voor personeelsmanagement*, *85*(2), 22-24.

Henkens, C.J.I.M., Solinge, H. van, & Dalen, H.P. van (2013). *Doorwerken over de drempel van het pensioen* (NIDI Boek 87). Den Haag: NIDI.

Henkens, C.J.I.M., Solinge, H. van, Damman, M., & Dingemans, E. (2016). Langer doorwerken valt nog niet mee. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving*, *32*(2), 1-4.

Hodgkinson, V., & Weitzman, M. (1994). Giving and volunteering in the United States. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 30*(3), 505-514.

Hooghe, M. (2003). Participation in Voluntary Associations and Value Indicators. The Effect of Current and Previous Participation Experiences. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, *32*(1), 47-69.

Hooghe, M., Stolle, D., & Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics. The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium (Flanders). *Party Politics, 10*(2), 193-212.

Horst, A. van der, Bettendorf, L., Draper, N., Ewijk, C. van, Mooij, R. de, & Rele, H. ter (2010). *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën* (CPB Bijzondere Publicatie 86). Den Haag: Centraal Planbureau.

Horst, M. van der., Vickerstaff, S., Lain, D., Clark, C., & Geiger, B. B. (2016), Pathways of Paid Work, Care Provision and Volunteering in Later Careers: Activity Substitution of Extension? *Work, Aging and Retirement, 0*(0), 1-23.

Hottentot, M., & Kuperus, M. (2002). 'Wie heb ik, wie wil ik?' *Vakwerk 1*(12), 10-12.

Huisman, W.H.A. en Meijs, L.C.P.M. (2011). *De vrijwillige inzet van werkend Nederland. Handvatten voor het bevorderen van de maatschappelijke betrokkenheid van een groep die onder continue tijdsdruk staat.* Rotterdam: ECSP.

Ingen, E. J. van, Hart, J. de, & Dekker, P. (2009). Wat kenmerkt de vrijwilliger? Tijdbestedingspatronen en levensfasen tussen 1975 en 2005. *Vrijwilligerswerk in meervoud*, 64-82. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Jousten, A., Lefèbvre, M., Perelman, S., & Pestieau, P. (2010). The effects of early retirement on youth unemployment: The case of Belgium. In: David A. Wise & Jonathan Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment.* Chicago: University of Chicago Press, pp. 47-76.

Kalwij, A.S., Kapteyn, A., & Vos, K. de (2010). Retirement of older workers and employment of the young. *De Economist, 158*(4), 341-359.

Kapteyn, A., Vos, K. de, & Kalwij, A.S. (2010). Early Retirement and Employment of the Young in the Netherlands. In: David A. Wise & Jonathan Gruber (eds.), *Social Security Programs and Retirement around the world: The relationship to youth employment.* Chicago: University of Chicago Press, pp. 243-259.

Kanabar, R. (2012). *Unretirement in England: An empirical perspective*. York: Discussion Papers in Economics, (12/31).

Klijnsma, J. (2016, 31 oktober). Verhoging AOW-leeftijd in 2022 (Kamerbrief). Geraadpleegd op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/10/31/kamerbrief-verhoging-aow-leeftijd-in-2022

Kondo, A. (2016). Effects of increased elderly employment on other workers' employment and elderly's earnings in Japan. *IZA Journal of Labor Policy*, *5*(1).

Koning, J. de (2016). *The reduction of life house of work since 1850: estimates for Dutch males* (SEOR Studies in Social History No. 2016/01). Rotterdam: SEOR.

Knulst, W., & Eijck, K. van (2002). *Vrijwilligers in soorten en maten II.* Tilburg: Universiteit van Tilburg.

Knulst, W., & Eijck, K. van (2003). Old soldiers never die. Op zoek naar een verklaring voor de disproportionele vergrijzing van het vrijwilligerscorps in Nederlands 1985-2000. *Mens en Maatschappij*, *78*(2), 158-178.

Knuwer Advocaten (2013). *Einde arbeidsovereenkomst niet bij leeftijd van 65 jaar maar bij AOW-leeftijd.* 15 juli 2013. Geraadpleegd op https://www.knuwer.nl/einde-arbeidsovereenkomst-niet-bij-leeftijd-van-65-jaar-maar-bij-aow-leeftijd/

Lalive, R., & Staubli, S. (2015). *How does raising women's full retirement age affect labor supply, income, and mortality?* (Working Paper No. NB 14-09). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Larsen, M., & Pedersen, P.J. (2013). To work, to retire–or both? Labor market activity after 60. *IZA Journal of European Labor Studies*, *2*(1), 21.

Lazear, E.P. (1979). Why is there mandatory retirement? *Journal of Political Economy, 87*(6), 1261-1284.

Lefèbvre, M. (2012). Unemployment and retirement in a model with age-specific heterogeneity. *Labour, 26*(2), 137-155.

Li, X., & Maestas, N. (2008). *Does the Rise in the Full Retirement Age Encourage Disability Benefits Applications? Evidence from the Health and Retirement Study*. (Working Paper 2008-198). Michigan: Michigan Retirement Research Center.

Martins, P.S., Novo, A.A., & Portugal, P. (2009*). Increasing the Legal Retirement Age: The Impact on Wages, Worker Flows and Firm Performance* (IZA Discussion Paper No. 4187). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Mastrobuoni, G. (2009). Labor supply effects of the recent social security benefit cuts: Empirical estimates using cohort discontinuities. *Journal of Public Economics, 93*(11), 1224-1233.

Meijs, L. (2017). *De toegevoegde waarde van vrijwilligerswerk door ouderen*, RSM, EUR, nog te verschijnen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008). *Perspectief op langer doorwerken*, p. 31.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2009). *AOW-notitie*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011). *Najaarsrapportage cao-afspraken 2011*, p. 32,33.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013). *Cao-afspraken 2012*, p. 42.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2015). *Cao-afspraken 2014*, p. 94.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016a). *Cao-afspraken 2015*, p. 83.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016b). *Rijksbegroting 2017*.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015). *Akkoord over uitbetalen van vrijgevallen pensioenpremie voor politie* (nieuwsbericht). 5 juni 2015.

Montizaan, R., Cörvers, F., & Grip, A. de (2009). *The Effects of Pension Rights and Retirement Age on Training Participation: Evidence from a Natural Experiment* (IZA Discussion Paper No. 4462). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Munnell, A.H., & Wu, A.Y. (2012). *Are aging baby boomers squeezing young workers out of jobs.* (Working Paper No. 1218). Boston: Center for Retirement Research

Mutchler, J.E., Burr, J.E., & Caro, F.G. (2003). From paid worker to volunteer: leaving the paid workforce and volunteering in later life. *Social Forces 81*(4), 1267-1293.

Nederlandse Politiebond (2016). *Het AOW-gat – update januari 2016.*

Okun, M.A. (1993). Predictors of volunteer status in a retirement community. *International Journal of Aging and Human Development 36*(1), 57-74.

Ooms, I.L., Jonker, J.J. & Torre, A.G.J. van der (2009). *Werken en weldoen: kiezen voor betaalde en onbetaalde arbeid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Oude Mulders, J., Dalen, H.P. van, Henkens, C.J.I.M., & Schippers, J. (2014). How likely are employers to rehire older workers after mandatory retirement? A vignette study among managers. *De Economist, 162,* 415-431.

Pettersson, J. (2011). *Instead of Bowling Alone? Unretirement of Old-Age Pensioners*. (Working Paper 2011:14). Uppsala: Uppsala University.

PFZW (2017). *Statuten en reglementen 2017*. Zeist: Stichting Pensioenfonds Zorg en Welzijn.

PME (2017). *Bijna met pensioen. Pensioenfonds van de Metalektro*.

Politie (2016). *Financiële verantwoording politie 2015,* p. 47.

Rijksoverheid (2016). *Tijdspad verhoging AOW-leeftijd*. Geraadpleegd op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/10/31/tijdspad-verhoging-aow-leeftijd

Rotolo, T., & Wilson, J. (2003). Work Histories and Voluntary Association Memberships. *Sociological Forum*, *18*(4), 603-619.

Safrit, R.D., Scheer, S.D., & King, J.E. (2001). Understanding “seasons of service”: Promoting volunteerism across the life span. *The Journal of Volunteer Administration, 19*(3), 15-23.

Smits, J.M.P., Beeksma, M., Feenstra, P.W., & Junger-van Hoorn, E.C. (2010). *Perspectief op langer doorwerken. Een onderzoek naar cao-afspraken tussen sociale partners met betrekking tot langer doorwerken.* Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Solinge H. van, & Henkens, C.J.I.M., (2007). Involuntary retirement: the role of restrictive circumstances, timing and social embeddedness, *Journal of Gerontology: Social Science*, *62*(5), S295-S303.

Staubli, S., & Zweimüller, J. (2011). *Does raising the retirement age increase employment of older workers?* (CEPR Discussion Paper No. 8510). London: Centre for Economic Policy Research.

SVB (2013). *Brief aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, kenmerk RvB.73/13/NV/mwe, 16 mei 2013. Geraadpleegd op https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-230880

SVB (2016). *Overbruggingsregeling AOW. Onderzoek naar gebruik en niet-gebruik*. Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank. Geraadpleegd op https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-781397

Tweede Kamer (2012). Kamerstuk 33046, nr. 3. 17 oktober 2011.

UWV (2015a). *Jaarverslag 2015.* Geraadpleegd op http://jaarverslag.uwv.nl/uwv-in-cijfers/

UWV (2015b). *Kwantitatieve informatie 2015.* Geraadpleegd op http://www.uwv.nl/overuwv/kennis-cijfers-en-onderzoek/verantwoordingsinformatie/kwantitatieve-informatie-bij-uwv-jaarverslag-2015.aspx

Vestad, O.L. (2012). *Early retirement and youth employment in Norway* (Working Paper). Oslo: Ragnar Frisch Centre of Economic Research.

Vestad, O.L. (2013). Labour supply effects of early retirement provision. *Labour Economics*, *25*, 98-109.

Wilson, J. (2000). Volunteering. In: Hagan, J. en Cook, K. (eds.), *Annual Review of Sociology*, *26*, 215-240.

Weber, A., & Manoli, D. (2016). *The Effects of the Early Retirement Age on Retirement Decisions.* (IZA Discussion Paper No. 10154). Bonn: Institute for the Study of Labor.

Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd. (2012, 12 juli). Memorie van Toelichting, p. 12-13, 20-23 & 24. Geraadpleegd op http://wetten.overheid.nl/BWBR0031799/2016-01-01

Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd. (2016, 1 juli). Memorie van Toelichting. Geraadpleegd op http://wetten.overheid.nl/BWBR0037099/2016-07-01

Wet op de loonbelasting 1964 (1964, 16 december). Artikel 18a, leden 4°-6°. Geraadpleegd op http://wetten.overheid.nl/BWBR0002471/2017-01-01

Bijlage I Enkele details van de AOW

De hoogte van het AOW-pensioen is afhankelijk van:

1. Het aantal jaren dat iemand verzekerd is geweest voor de AOW én
2. Of iemand alleen woont of met iemand samen.

Ad 1: het aantal jaren dat iemand is verzekerd voor de AOW
Iedereen die in Nederland woont of werkt is automatisch verzekerd, ongeacht de nationaliteit. Ieder jaar dat men is verzekerd bouwt men twee procent AOW op. Iemand krijgt een volledig AOW-pensioen als de persoon in de 50 jaar voor de AOW-leeftijd altijd verzekerd is geweest.

Mensen die buiten Nederland gewoond of gewerkt hebben en toen geen vrijwillige premies hebben betaald, zijn in die jaren niet verzekerd geweest. Hierdoor kan hun AOW lager uitvallen.[39]

Mensen die zijn geboren op of na 1 januari 1950 krijgen geen AOW-pensioen als zij minder dan één jaar verzekerd zijn geweest.

Ad 2: Woonsituatie
Ook de woonsituatie bepaalt de hoogte van het AOW-bedrag. Het bedrag is een percentage van het minimumloon:

- De netto AOW van iemand die alleen woont is 70 procent van het netto minimumloon;
- De netto AOW van iemand die met iemand samenwoont is 50 procent van het netto minimumloon;
- De toeslag van iemand die een volledige toeslag voor de partner heeft is 50 procent van het netto minimumloon;
- Iemand die een partner heeft die ook AOW ontvangt, ontvangt samen met zijn partner een AOW dat gelijk is aan 100 procent van het netto minimumloon.

AIO-aanvulling
Het minimuminkomen is het bedrag dat iemand minimaal nodig heeft om van te kunnen leven. Iemand die in Nederland woont en naast de AOW geen of weinig andere inkomsten heeft, komt in aanmerking voor een aanvulling op het AOW-pensioen: de AIO-aanvulling. Zo zijn er situaties dat iemand niet het volledige AOW-pensioen ontvangt, bijvoorbeeld omdat de persoon een tijd buiten Nederland heeft gewoond. Ook kan de situatie zich voordoen dat één van de partners een AOW pensioen heeft maar de andere partner (nog) niet. Als beide partners verder weinig of geen verdere inkomsten heeft kan de AOW-gerechtigde partner in aanmerking komen voor een AIO-aanvulling.

De AIO-aanvulling wordt ontvangen vanaf de AOW-leeftijd. Als iemand een AIO-aanvulling aanvraagt na de AOW-leeftijd, wordt de AIO-aanvulling betaald vanaf de datum van de aanvraag. Er is geen sprake van terugwerkende kracht.

AOW-toeslag
De AOW-toeslag voor een partner is vanaf 2015 vervallen. Voor die datum kon een AOW-gerechtigde een toeslag boven op het AOW-pensioen krijgen als de partner nog geen AOW kreeg en niet teveel verdiende. AOW-gerechtigden die al een toeslag hebben houden deze zolang de partner niet te veel verdient en nog niet de AOW-leeftijd heeft.

[39] Er is een kleine groep mensen die wel in Nederland woont, maar toch niet verzekerd is voor de AOW.

Tijdspad

Oorspronkelijk is de AOW-leeftijd vastgesteld op 65 jaar. Sinds 1 januari 2013 gaat de AOW-leeftijd in stappen omhoog. De Eerste Kamer heeft op 2 juni 2015 ingestemd om de AOW-leeftijd versneld te verhogen.

De AOW-leeftijd is dus afhankelijk geworden van iemands geboortedatum en wordt vanaf 2016 in stappen van 3 maanden verhoogd en vanaf 2018 in stappen van 4 maanden. Daarmee wordt de AOW-leeftijd 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021. Vanaf 2022 wordt de AOW-leeftijd gekoppeld aan de levensverwachting. Steeds wordt vijf jaar van tevoren de exacte AOW-leeftijd bekend gemaakt.

De AOW-leeftijd van personen die geboren zijn na 31 december 1954 en voor 1 oktober 1955 is inmiddels bekend[40] en is vastgesteld op 67 jaar en drie maanden. Voor jongere leeftijdsgroepen geldt dat de AOW-leeftijd hoger (of in theorie) lager kan uitvallen, afhankelijk van de dan geschatte levensverwachting. Tot die tijd wordt voor deze groep gewerkt met een geschatte leeftijd.

De verhoging vindt plaats volgens onderstaand tijdspad:

Tabel I.1 Tijdspad verhoging AOW-leeftijd

Verhoging in	Verhoging in maanden	AOW-leeftijd	Betreft personen geboren in
2013	1	65 + 1 maand	na 31 december 1947 en voor 1 december 1948
2014	1	65 + 2 maanden	na 30 november 1948 en voor 1 november 1949
2015	1	65 + 3 maanden	na 31 oktober 1949 en voor 1 oktober 1950
2016	3	65 + 6 maanden	na 30 september 1950 en voor 1 juli 1951
2017	3	65 + 9 maanden	na 30 juni 1951 en voor 1 april 1952
2018	3	66	na 31 maart 1952 en voor 1 januari 1953
2019	4	66 + 4 maanden	na 31 december 1952 en voor 1 september 1953
2020	4	66 + 8 maanden	na 31 augustus 1953 en voor 1 mei 1954
2021	4	67	na 30 april 1954 en voor 1 januari 1955
2022	3	67 + 3 maanden	Na 31 december 1954 en voor 1 oktober 1955

Bron: Rijksoverheid (2016)

[40] Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, referentie 2016 – 0000235011, *Verhoging AOW-leeftijd in 2022*, 31 oktober 2016.

Bijlage II De Overbruggingsregeling OBR

Door de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013 ontvangt het deel van de mensen met een VUT of vergelijkbare (particuliere) regeling die stopt of lager wordt voordat het AOW-pensioen (op het nieuwe, later tijdstip) ingaat tijdelijk minder inkomen. Deze mensen kunnen gebruik maken van de tijdelijke regeling overbruggingsuitkering AOW (OBR) als zij voor 1 januari 2013 een uitkering ontvingen op grond van één van de volgende regelingen:

- VUT of prepensioen;
- overbruggingspensioen;
- functioneel leeftijdsontslag (FLO);
- partnerpensioen;
- particuliere arbeidsongeschiktheidsverzekering voor (voormalige) zelfstandigen;
- particuliere Anw-hiaatverzekering of Anw-pensioen;
- particuliere WIA/WGA-verzekering;
- periodieke uitkering uit een ontslagvergoeding;
- levensloopuitkering;
- wachtgeldregeling op basis waarvan recht op een wachtgelduitkering bestaat;
- niet-Nederlandse uitkering die overeenkomt met een van deze regelingen.

De overbrugging geldt voor mensen met een inkomen tot 200 procent van het bruto wettelijk minimumloon (300 procent voor paren).

Bij de bepaling of iemand in aanmerking komt voor een OBR telt het inkomen van de partner en het eigen vermogen mee. Dit (gezamenlijke) vermogen moet onder de vrijstellingsgrens van box 3 liggen. Het eigen huis en pensioenvermogen tellen niet mee.

Bijlage III (Veranderde) regelgeving rond doorwerken na de AOW-leeftijd

Volgens de Wet Gelijke Behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) geldt dat een beëindiging van de arbeidsovereenkomst op grond van leeftijd verboden is, tenzij sprake is van een objectieve rechtvaardiging of tenzij de beëindiging verband houdt met het bereiken van de AOW-leeftijd.

Een werknemer mag dus niet zomaar ontslagen worden bij het bereiken van de leeftijd van (bijvoorbeeld) 65 jaar, wel bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Als in de arbeidsovereenkomst of cao vermeld staat dat de arbeidsovereenkomst van rechtswege eindigt bij het bereiken van de leeftijd van (bijvoorbeeld) 65 jaar en de werknemer op grond van deze bepaling wordt ontslagen, kan de werknemer een beroep doen op de vernietigbaarheid van dit ontslag. De werknemer kan de kantonrechter dan verzoeken om dit ontslag ongedaan te maken door wedertewerkstelling en doorbetaling van loon te vorderen.

In cao's of arbeidscontracten is wel of niet geregeld of de arbeidsovereenkomst wel of niet van rechtswege eindigt op de dag dat de AOW-leeftijd is bereikt:

- *Is in de cao of in het arbeidscontract geregeld dat het contract eindigt als de AOW-leeftijd is bereikt*, dan eindigt op dat moment het arbeidscontract vanzelf. De werkgever hoeft deze niet op te zeggen, want de afspraak staat in de cao of in het arbeidscontract. Als de werknemer wil doorwerken na het bereiken van de AOW-leeftijd dan moet de werkgever hem een nieuw contract bieden.
- *Staat in de cao dat doorwerken na de AOW-leeftijd is toegestaan*, dan loopt het bestaande (tijdelijke of vaste) contract gewoon door.
- *Is in de cao of in het arbeidscontract niets geregeld*, dan moet de werkgever de arbeidsovereenkomst opzeggen als de werkgever de arbeidsovereenkomst wil beëindigen op het moment dat de werknemer de AOW-leeftijd bereikt (of in de tijd daarna). De werkgever kan dat doen zonder preventieve toets van UWV of de rechter. Er geldt dan een opzegtermijn van 1 maand. De arbeidsovereenkomst moet dan wel zijn ingegaan voor dat de AOW-leeftijd is bereikt (Knuwer Advocaten, 2013). De werkgever is in deze situatie geen transitievergoeding verschuldigd. Dit moet ervoor zorgen dat de werkgever niet terughoudend hoeft te zijn om oudere (nog niet pensioengerechtigde) werknemers aan te nemen.

Per 2015 is in 45 cao's (voor 45% van de werknemers) de mogelijkheid geboden om na de AOW-gerechtigde leeftijd door te werken (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016). Dit doorwerken kan door verlenging van het huidige contract of het aangaan van een nieuw contract. In zeven cao's is zowel het aangaan van een nieuw contract als het voortzetten van het oude contract als mogelijkheid opgenomen. In 12 cao's wordt uitsluitend het voortzetten van het oude contract als optie genoemd. In 16 cao's wordt het oude contract eerst ontbonden en wordt daarna een nieuw contract aangegaan. Ten slotte zijn er 10 cao's die wel de mogelijkheid geven om door te werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, maar die niet aangeven hoe dit contractueel wordt geregeld.

In zes cao's is een maximale leeftijd tot waarop kan worden doorgewerkt opgenomen. Dit varieert van 66 tot maximaal 70 jaar.

Voor iemand die in dienst is gekomen na de AOW-leeftijd geldt het 'gewone' ontslagrecht.

Wet werk en zekerheid (Wwz)

In de Wwz zijn maatregelen getroffen om het (door)werken na de AOW-gerechtigde leeftijd te vergemakkelijken. Het gaat om onder meer deze twee maatregelen:

a) Een werkgever kan de arbeidsovereenkomst van een pensioengerechtigde werknemer bij of na het bereiken van die leeftijd zonder tussenkomst van UWV of rechter opzeggen (mits deze werknemer voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd in dienst was). Dat maakt het niet alleen aantrekkelijker voor de werkgever om werknemers na de pensioengerechtigde leeftijd bij hem te laten doorwerken, de regeling moet er ook voor zorgen dat de werkgever niet terughoudend hoeft te zijn om oudere (nog niet pensioengerechtigde) werknemers aan te nemen. Hij heeft immers de zekerheid dat hij de arbeidsovereenkomst van deze werknemers bij of na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd kan opzeggen zonder het hoeven volgen van een ontslagprocedure.
   Voor werknemers die na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd door een werkgever in dienst zijn genomen gelden de normale regels voor opzegging (of ontbinding) van de arbeidsovereenkomst (behalve dat er geen transitievergoeding betaald hoeft te worden) bij ontslag, omdat een werknemer die het betreft erop moet kunnen vertrouwen dat een werkgever die hiertoe overgaat de arbeidsovereenkomst niet zomaar op elk door hem gewenst moment kan opzeggen.

De werkgever is geen transitievergoeding verschuldigd bij ontslag bij of na het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Ook deze maatregel maakt het in dienst nemen van oudere werknemers of het laten (door)werken van werknemers na de pensioengerechtigde leeftijd aantrekkelijker.

Het Ontslagbesluit (MvT op de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, p. 1)

Het ontslagbesluit is in 2016 aangepast. Die aanpassing houdt in dat een werkgever in geval van ontslag om bedrijfseconomische redenen binnen een categorie uitwisselbare functies eerst afscheid moet nemen van zijn AOW-gerechtigde werknemers alvorens andere werknemers voor ontslag in aanmerking komen.

Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd[41]

Sinds 1 januari 2016 is de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd inwerking getreden. In deze wet heeft de regering geprobeerd een balans te vinden tussen enerzijds maatregelen om het arbeidsrechtelijk regime voor AOW-gerechtigden waar mogelijk te versoepelen en anderzijds maatregelen die erop zijn gericht om verdringing van nog niet AOW-gerechtigden tegen te gaan.

Bij het formuleren van het wetsvoorstel is mede rekening gehouden met het dubbele karakter van de (arbeidsmarkt)positie van AOW-gerechtigden. Aan de ene kant geldt dat AOW-gerechtigden aanspraak kunnen maken op AOW als basisinkomen, veelal aangevuld met een pensioenuitkering. Daardoor hebben zij (in beginsel) niet langer de noodzaak om door arbeid in het eigen onderhoud te voorzien. Bovendien wordt hun arbeidsmarktpositie reeds gefaciliteerd door het wegvallen van de premies voor de werknemersverzekeringen, wat leidt tot lagere loonkosten voor de werkgever. Aan de andere kant geldt dat werkgevers niet alleen letten op directe loonkosten maar ook op de kosten

[41] Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd, MvT.

die gemoeid zijn met een mogelijk ontslag (waar in het kader van de Wwz al maatregelen voor zijn getroffen) of bij ziekte. In combinatie met de wens om verdringing tegen te gaan, heeft dit geleid tot het volgende pakket aan maatregelen:

a) De loondoorbetalingsplicht, de re-integratieverplichtingen van de werkgever en het opzegverbod bij ziekte worden beperkt tot zes weken, onder meer ter beperking van de kosten van werkgevers bij ziekte. Een werknemer die verzekerd is voor de werknemersverzekeringen en die doorwerkt na het bereiken van de AOW-leeftijd, blijft vanaf 2016 verzekerd voor de Ziektewet (ZW). Hiervoor hoeft de werkgever geen premies te betalen. UWV betaalt in dit geval ziekengeld en verhaalt dit op de werkgever.

b) Voor AOW-gerechtigden die werken in een dienstbetrekking als bedoeld in de artikelen 4 en 5 van de Ziektewet (ZW) of van wie de arbeidsovereenkomst eindigt op of vlak na de eerste dag van ongeschiktheid tot werken, wordt een recht op ZW-uitkering geïntroduceerd voor de duur van maximaal zes weken. Dit is met name van belang voor uitzendkrachten die werken op basis van een uitzendovereenkomst met een uitzendbeding en voor werknemers van wie de arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd eindigt tijdens de loondoorbetalingsperiode van zes weken. Het ziekengeld wordt verhaald op de werkgever, omdat op grond van de Wet financiering sociale verzekeringen geen premies werknemersverzekeringen zijn verschuldigd met ingang van de eerste dag van de maand waarin de werknemer de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt.

c) De opzegtermijn voor het opzeggen van een arbeidsovereenkomst met een AOW-gerechtigde werknemer wordt beperkt tot 1 maand (in plaats van 1 tot 4 maanden, afhankelijk van de lengte van het dienstverband).

d) De zogenoemde ketenbepaling wordt aangepast in die zin dat werkgevers, voor zover bij cao afgesproken, meer ruimte krijgen om AOW-gerechtigde werknemers gedurende een langere tijd meer tijdelijke contracten aan te bieden, zonder dat er aanspraak op een vast contract ontstaat:

   - Dat bij cao kan worden bepaald dat voor AOW-gerechtigde werknemers ten hoogste na 6 contracten of na 48 maanden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd ontstaat, waarbij tevens kan worden bepaald dat voor de vaststelling van de periode van 48 maanden, of het aantal contracten, alleen arbeidsovereenkomsten in aanmerking worden genomen die zijn aangegaan na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd;
   - Dat er, wanneer een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd bij een opeenvolgende werkgever volgt op een arbeidsovereenkomst die is geëindigd wegens het bereiken van de AOW-gerechtigde of een andere pensioenleeftijd, laatstgenoemde overeenkomst buiten beschouwing wordt gelaten bij de vaststelling of de (wettelijke) periode van 24 maanden (of een bij cao te bepalen langere periode) is overschreden.

e) De Wet minimumloon (WML) wordt ook van toepassing op AOW-gerechtigden.

f) De Wet aanpassing arbeidsduur (WAA) wordt buiten toepassing verklaard voor AOW-gerechtigde werknemers, zodat de werkgever die de AOW-gerechtigde tewerkstelt niet wordt verplicht in te gaan op verzoeken om uitbreiding (of vermindering) van het aantal te werken uren.

Om de bovenstaande wijzigingen - voor zover nodig - ook van toepassing te laten zijn op de overheidssector worden ook de Ambtenarenwet en de Ziektewet gewijzigd.

Voor een werknemer die doorwerkt na het bereiken van de AOW-leeftijd geldt voorts:

- De werkgever moet loonbelasting inhouden, maar hoeft geen premies meer te betalen voor de WW, de ZW, de WAO/WIA en de AOW (de persoon is dus niet meer verzekerd voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid);
- AOW-gerechtigden hebben niet langer een sollicitatieplicht.

Iemand die na zijn AOW-leeftijd doorwerkt ontvangt vanaf de dag waarop hij de AOW-leeftijd bereikt een uitkering op grond van de AOW. Het inkomen uit werk heeft geen gevolgen voor de AOW. Ook een aanvullend pensioen dat bij de werkgever is opgebouwd wordt niet van de AOW afgetrokken. Dat geldt ook voor pensioenen die bij een particuliere verzekeringsmaatschappij zijn afgesloten.

AOW-gerechtigde werknemers hebben verder dezelfde rechten als jongere werknemers (zie de bepalingen in het BW over bijvoorbeeld arbeidsvoorwaarden, proeftijd en concurrentiebeding).

Financiële effecten van de Wet werken na de AOW-gerechtigde leeftijd

Het wetsvoorstel zorgt voor een uitbreiding van de doelgroep van de ZW. **De uitkeringslasten zullen hierdoor stijgen met naar verwachting 4 miljoen euro.** Tegenover deze uitkeringslasten staat een verhaal ter grootte van hetzelfde bedrag door het UWV bij de betreffende werkgevers. Door dit verhaal worden werkgevers de facto eigenrisicodrager voor werkende AOW-gerechtigden die bij ziekte geen of korter dan zes weken aanspraak hebben op loondoorbetaling. De uitvoeringskosten zijn naar verwachting gering en zullen door het UWV binnen de eigen begroting opgevangen worden.

Bijlage IV Aanvullend pensioen

In de Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd is zowel de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd als de wijzigingen in het Witteveenkader geregeld.[42] In het Witteveenkader zijn er de volgende parameters:

- De pensioenrichtleeftijd (ook wel pensioenrekenleeftijd genoemd). Dit is de leeftijd vanaf wanneer een maximaal ouderdomspensioen ter hoogte van 100 procent van het pensioengevend loon kan worden bereikt. De pensioenrichtleeftijd was 65 jaar en is per 1 januari 2014 verhoogd naar 67 jaar (Wet op de loonbelasting 1964, art. 18a, 6e lid);
- De minimum-franchise;
- Het jaarlijkse maximale opbouwpercentage: dit is 1,9 procent voor eindloonregelingen (was 2 procent) en 2,15 procent voor middelloonregelingen (was 2,25 procent).

De (nominale) pensioeningangsdatum van het aanvullend pensioen zal in de regel vanaf 2014 aangepast zijn aan de verhoogde fiscale pensioenrichtleeftijd van 67 jaar (en later verder stijgen zodat die niet onder de AOW-leeftijd komt).

Wanneer kan het ouderdomspensioen ingaan?
Een ouderdomspensioen gaat normaal gesproken in op de in de regeling vastgestelde pensioendatum. Men mag dan het aanvullend pensioen op die leeftijd laten ingaan of naar keuze eerder.

Tot 1 januari 2017 kon een werknemer zijn ouderdomspensioen alleen uitstellen na de pensioendatum als hij bleef doorwerken in dienstbetrekking (het zogenoemde 'doorwerkvereiste'). Om werknemers meer flexibiliteit te verschaffen bij de pensioeningangsdatum is dit doorwerkvereiste met ingang van 1 januari 2017 afgeschaft (Belastingdienst, 2016). Werknemers kunnen dan hun pensioen uitstellen zonder door te blijven werken. Ze kunnen de periode tot de pensioendatum overbruggen met een box 3 uitkering (eigen spaargeld), waardoor een hogere pensioenuitkering gehandhaafd blijft. Dit biedt werknemers meer mogelijkheden en flexibiliteit om hun financiële situatie naar een pensioendatum toe te beïnvloeden.[43]

De uitkeringen van het ouderdomspensioen moeten uiterlijk ingaan op het moment waarop de werknemer de leeftijd bereikt die vijf jaar hoger is dan de voor de werknemer geldende AOW-leeftijd (artikel 18a, vierde lid, 5º, van de Wet op de loonbelasting (Wet LB) 1964).

---

[42] Het Witteveenkader is in Nederland een begrip bij de heffing van belasting. Het bepaalt hoeveel er jaarlijks voor de opbouw van een pensioen maximaal mag worden afgetrokken. Op die manier bouwt men een pensioen op zonder dat men daar bij de inleg van de premie al belasting over heeft betaald. De ingelegde pensioenpremie, het pensioenvermogen, is bovendien gedurende de hele periode van inleg vrijgesteld van belastingheffing in Box 3 en kan zo belastingvrij aangroeien. Het betalen van inkomstenbelasting wordt naar later doorgeschoven. Dat is gunstig voor betrokkene, want bij de uitbetaling van het pensioen komt de belastingplichtige voor het merendeel in aanmerking voor een lager belastingtarief.

[43] Dit is opgenomen in de Wet uitfasering pensioen in eigen beheer en overige fiscale pensioenmaatregelen. Een andere wetswijziging per 1 januari 2015 betreft het vervallen van de 100% vereiste bij pensionering. Het pensioeninkomen van een werknemer die met pensioen gaat mag niet hoger zijn dan 100% van zijn laatst verdiende inkomen. Deze 100% vereiste vervalt in de nieuwe wetgeving, omdat bijna niemand in Nederland meer pensioen heeft opgebouwd dan zijn laatst verdiende inkomen.

Op het moment dat het ouderdomspensioen 100% van het pensioengevend loon komt te bedragen voordat de werknemer de AOW-leeftijd bereikt, moeten de uitkeringen uiterlijk ingaan op de AOW-leeftijd (artikel 18a, vierde lid, 3º, Wet LB).Indien het ouderdomspensioen 100% van het pensioengevend loon komt te bedragen nadat de werknemer de AOW-leeftijd heeft bereikt moet het pensioen direct ingaan (artikel 18a, vierde lid, 4º, Wet LB).

Voor de toekomst is de pensioenrichtleeftijd op vergelijkbare wijze als de AOW-leeftijd gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting. Een verhoging van de pensioenrichtleeftijd vindt, anders dan bij de AOW-leeftijd, steeds plaats in stappen van een jaar, steeds 10 jaar voorafgaande aan het tijdstip waarvoor is geraamd dat de macro gemiddelde resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd weer met een jaar is gestegen.

Verhoging van de pensioenrichtleeftijd en interactie met de AOW-leeftijd

Volgens Dieleman (2013) worden de motieven om door te werken mede bepaald door de pensioenrichtleeftijd. Dieleman (2013) trekt de conclusie dat de prikkel om langer door te werken wegens de verhoging van de pensioenrichtleeftijd meer tijd nodig heeft om volledig tot zijn recht te komen dan de verhoging van de AOW-leeftijd, omdat de opbouw van de pensioenen tot aan 2014 nog altijd invloed zal uitoefenen op de beslissing om wel of niet eerder met pensioen te gaan.

Omdat de pensioenrichtleeftijd twee jaar vooruit wordt geschoven, krijgen werknemers twee jaar langer de tijd om hun pensioen op te bouwen. Omdat het pensioen nog altijd niet hoger mag zijn dan 100 procent van het pensioengevend loon, wordt een nieuw fiscaal kader geïntroduceerd waaraan de pensioenopbouw moet voldoen. Deze verschuiving houdt een versobering van de regeling in voor de werknemers en omdat pensioen een arbeidsvoorwaarde is, hebben de werknemers recht op compensatie voor het versoberen van hun arbeidsvoorwaarde pensioen.

De pensioenaanspraken die vóór 2014 zijn opgebouwd, staan hier los van. Deze leiden in beginsel tot een uitkering op het moment dat de pensioengerechtigde de AOW-leeftijd bereikt. De wetgever heeft echter aangegeven dat pensioenuitvoerders de wettelijke mogelijkheid hebben om tot 2014 opgebouwde aanspraken met inachtneming van een actuariële herrekening collectief om te zetten naar aanspraken op basis van de nieuwe pensioenrichtleeftijd. Toestemming van de werknemer zou hiervoor dan ook niet nodig zijn (Dieleman, 2013).

Dit betekent dat werknemers vanaf 1 januari 2014 hoogstwaarschijnlijk hun pensioenleeftijd verhoogd zien tot 67 jaar. De AOW leeftijd en pensioenleeftijd lopen daardoor niet gelijk in de mate van verhoging. In de praktijk betekent dat, dat iemand al een AOW uitkering kan ontvangen terwijl het ouderdomspensioen nog niet zijn maximum heeft bereikt. Dit zou van 2014 tot 2020 oudere werknemers enigszins kunnen ontmoedigen om na de AOW leeftijd met pensioen te gaan. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet is hierover alleen aangegeven, dat werknemers ervoor kunnen kiezen om het ouderdomspensioen met inachtneming van een actuariële korting te vervroegen (Dieleman, 2013). De redenering van Dieleman is dat gezien het feit dat de pensioenopbouw voor deze groep mensen hoger is geweest dan voor de nieuwere cohorten en de aanspraken van voor 2014 worden meegenomen voor de aanspraken op de nieuwe pensioenleeftijd, de discrepantie tussen de AOW leeftijd en de pensioenleeftijd geen grote gedragsveranderingen teweeg zou moeten brengen voor deze mensen.

Hoe gaan enkele grote pensioenfondsen om met de verhoging van de AOW-leeftijd in relatie tot de uitkering van het aanvullend pensioen?

ABP[44]

Bij het ABP bepaalt de deelnemer zelf zijn pensioenleeftijd: hij kan met pensioen vanaf zijn 60ste tot uiterlijk vijf jaar na zijn AOW-leeftijd. Eerder met pensioen gaan betekent wel een lager pensioen. Als een deelnemer stopt met werken voordat hij de AOW-leeftijd bereikt, heeft hij mogelijk onvoldoende inkomen. Hij krijgt immers nog geen AOW. ABP biedt dan de ABP-overbrugging aan, in feite de OBR.

Iemand die blijft doorwerken nadat hij de AOW-leeftijd heeft bereikt, bouwt langer pensioen op. Zijn pensioen is dan voor de rest van zijn leven hoger. Er zijn bij het ABP nog tussenmogelijkheden voor iemand die niet wil stoppen met werken bij het bereiken van de AOW-leeftijd. Iemand kan bijvoorbeeld voor de helft stoppen met werken en voor een deel zijn pensioen in laten gaan. Iemand kan ook in meerdere stappen met pensioen: bijvoorbeeld eerst voor tien procent, daarna nog eens voor tien procent en daarna volledig. Zolang het maar in stappen van ten minste tien procent gaat. Het is bij het ABP ook mogelijk om te blijven werken en toch volledig met pensioen te gaan.

Er geldt een maximale opbouw van 100 procent van het pensioengevend inkomen van het voorafgaande jaar. Als iemand het maximum bereikt, krijgt hij automatisch zijn pensioen uitgekeerd. De persoon mag blijven doorwerken, maar bouwt dan geen pensioen meer op.

PME[45]

Een werknemer bouwt pensioen op bij PME zolang hij een arbeidsovereenkomst heeft met een bedrijf dat is aangesloten bij PME. De pensioenopbouw loopt door tot uiterlijk de AOW-datum. Werkt de werknemers na de AOW-datum door, dan bouwt hij geen pensioen meer op. PME brengt dan ook geen pensioenpremie meer in rekening aan werkgevers en werknemers. De AOW-datum is de dag waarop iemand AOW krijgt van de overheid. Bij PME krijgt iemand zijn pensioen standaard op de eerste dag van de maand waarin iemand zijn AOW-datum bereikt.

Bij PME kan iemand eerder met pensioen gaan dan zijn AOW-leeftijd, maar op zijn vroegst als de werknemer 55 jaar is. Een werknemer kan zijn ouderdomspensioen in laten gaan vanaf de maand dat hij 55 jaar is geworden. Maar hoe eerder iemand stopt met werken, hoe lager het pensioen van PME is. Bovendien ontvangt de persoon dan (nog) geen AOW. De persoon moet dan zelf kijken hoe hij deze periode met geen AOW en een laag pensioen overbruggen kan. Ook bestaat er de mogelijkheid om gedeeltelijk te blijven werken en gedeeltelijk pensioen te ontvangen.

Bij PME is het mogelijk om na de AOW-datum met pensioen te gaan. Een werknemer kan tot uiterlijk vijf jaar na de AOW-datum zijn pensioen laten ingaan, maar betrokkene moet volgens de website van PME dan nog wel in loondienst zijn.[46]

---

[44] ABP (2016) en ABP (2017)

[45] PME (2017)

[46] Omdat sinds kort het 'doorwerkvereiste' is komen te vervallen kan het zijn dat de website van PME hierop nog niet aangepast is.

PFZW (Pensioenfonds voor de Zorg en Welzijn)[47]

De hoofdregel is: iemand ontvangt ouderdomspensioen van PFZW vanaf het moment dat zijn AOW ingaat. Maar iemand kan ervoor kiezen om het ouderdomspensioen eerder te laten ingaan of juist uit te stellen. Men kan ook kiezen om het pensioen anders te verdelen: eerst een paar jaar wat meer en daarna minder pensioen, of andersom.

- Ouderdomspensioen eerder laten ingaan: personen die geboren zijn voor 1965 kunnen op zijn vroegst vanaf hun 55e (een deel van) hun ouderdomspensioen in laten gaan;
- Personen die geboren zijn in of na 1965 kunnen op zijn vroegst vijf jaar voordat hun AOW ingaat (een deel van) hun ouderdomspensioen laten ingaan;
- Het ouderdomspensioen is dan maandelijks een lager bedrag dan wanneer het pensioen tegelijk met de AOW zou zijn ingegaan;
- Ouderdomspensioen later laten ingaan: een werknemer mag zijn pensioen uiterlijk uitstellen tot vijf jaar na de AOW-leeftijd.

[47] PFZW (2017)