

Stijging AOW-leeftijd leidt vooralsnog tot hogere arbeidsparticipatie

De AOW-leeftijd wordt vanaf 2013 verhoogd. Heeft deze verhoging er tot dusver toe geleid dat degenen die daardoor later AOW krijgen langer blijven werken? En heeft dit dan negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid van andere groepen?

JAAP DE KONING

Wetenschappelijk directeur SEOR en hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

ARIE GELDERBLOM

Senior onderzoeker SEOR

JOSÉ GRAVESTEIJN

Senior onderzoeker SEOR

ELISA DE VLEESCHOUWER

Onderzoeker SEOR

Dit artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op De Koning et al. (2017), dat in opdracht van het Wetenschappelijke Bureau van 50Plus is verschenen

Voor de Tweede Wereldoorlog waren de meeste ouderen die niet meer konden werken voor hun levensonderhoud afhankelijk van armenzorg en familie. Wie dat kon, bleef zo lang mogelijk werken, maar de meeste ouderen waren daartoe niet in staat. Daardoor leefden velen in armoede.

Voor na het 65e leeftijdsjaar nam de arbeidsparticipatie sterk af. Gegevens uit de Volkstelling 1930 (CBS, 2006) laten zien dat in dat jaar van de mannen van 65 jaar of ouder nog maar 42 procent werkte. Vrouwen stopten meestal met werken als zij trouwden en waren dan voor hun inkomen afhankelijk van hun man. Verloor deze zijn baan of overleed hij, dan verdween daarmee ook de inkomensbron voor de vrouw.

Al voor de oorlog kwamen er steeds meer stemmen op voor een algemene inkomensvoorziening voor ouderen, om hen inkomenszekerheid te bieden en hen nog enige jaren van hun oude dag te laten genieten. Na de oorlog werd dit werkelijkheid met de invoering van de 'noodvoorziening voor ouden van dagen' in 1947. Deze werd in 1957 vervangen door de Algemene Ouderdomswet (AOW). De invoering van deze wet betekende overigens niet dat iedereen direct op 65-jarige leeftijd stopte met werken. In 1960 bijvoorbeeld, werkte nog negentien procent van de mannelijke 65-plussers en in 1971 was dit elf procent. Het percentage werkende mannen van 65 jaar of ouder is geleidelijk gedaald tot bijna nul procent in 1990. Daarna is het weer gestegen.

Een AOW-leeftijd van 65 jaar was in de situatie van kort na de oorlog niet overdreven laag. Velen bereikten deze leeftijd niet eens. En degenen die deze leeftijd wel

haalden, hadden dan nog maar een beperkt aantal jaren te leven. Inmiddels is de levensverwachting sterk toegenomen en wordt verwacht dat deze verder zal toenemen. Iemand die momenteel de leeftijd van 65 jaar bereikt, heeft naar verwachting nog twintig jaren te leven, waarvan twaalf jaren in goede gezondheid.

Als mensen langer leven, hebben ze tijdens hun leven ook meer inkomen nodig. Dit betekent dat, bij een stabiele leeftijdsopbouw van de bevolking en een gelijkblijvende productiviteit, mensen in hun leven gemiddeld meer uren moeten werken om hetzelfde inkomensniveau te houden. De ontgroening waarvan in Nederland sprake is, versterkt deze noodzaak. Daarom wordt sinds 2013 de AOW-leeftijd geleidelijk opgetrokken. In 2022 zal deze op 67 jaar en 3 maanden liggen. Daarna wordt de AOW-leeftijd automatisch gekoppeld aan de levensverwachting.

Verhoging van de AOW-leeftijd is niet de enige mogelijkheid om te zorgen dat mensen gemiddeld meer werken in hun leven. Maar de nog resterende ruimte om dit bij jongere leeftijdscategorieën te doen, is heel beperkt. De ruimte daarvoor zit nog vooral bij vrouwen die in vergelijking met mannen een lagere arbeidsparticipatie en een kortere arbeidsduur hebben.

AOW-LEEFTIJD EN ARBEIDSPARTICIPATIE

Een verhoging van de AOW-leeftijd leidt niet automatisch tot een hogere arbeidsparticipatie bij 65-jarigen. Ten eerste is dit afhankelijk van de werkgevers. Deze zijn niet altijd bereid om 65-jarigen in dienst te nemen of te houden. Dit hangt mede af van het functioneren van deze groep in verhouding tot hun arbeidskosten of de perceptie van werkgevers over deze verhouding. Daarnaast kunnen 65-jarigen zelf de keuze maken om niet door te werken. Als ze voldoende gespaard hebben of voldoende rechten op een aanvullend pensioen hebben opgebouwd, kunnen ze besluiten om te stoppen met werken, ondanks het feit dat ze nog geen AOW krijgen. Verder hangt het doorwerken af van de mogelijkheid om een andere uitkering te krijgen. Als een werkgever af wil van een oudere werknemer en de

uitkeringsinstantie ontslag of arbeidsongeschiktheid accepteert, zit er voor de werknemer vaak niets anders op dan een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering te accepteren, ook als hij eigenlijk zou willen doorwerken.

Doordat de AOW-leeftijd sinds 2013 is verhoogd, kunnen we nu uitspraken doen over het effect van de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd op de arbeidsparticipatie van 65-jarigen. Zien we in de cijfers ook de verwachte toename van het percentage werkenden onder 65-jarigen? En neemt het aandeel 65-jarigen met een arbeidsongeschiktheids-, bijstands- of WW-uitkering toe, omdat een groep werklozen tussen wal en schip valt en geen recht heeft op AOW? Ten slotte besteden we, op basis van bestaande literatuur, ook aandacht aan een aantal andere effecten van de verhoging van de AOW-leeftijd.

EFFECTEN OP WERK EN UITKERINGEN BIJ 65-JARIGEN

De stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd biedt de mogelijkheid om, op basis van individuele baangegevens van het CBS, vast te stellen in welke mate de verhoging effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie. Door de groep 65-jarigen uit te splitsen naar hun leeftijd in maanden, kunnen we zien hoe de arbeidsparticipatie zich heeft ontwikkeld bij de groep mensen die door de verhoging van de AOW-leeftijd een of meer maanden langer heeft moeten werken. Dit kunnen we vergelijken met de situatie voor personen met dezelfde leeftijd in eerdere jaren, die toen al recht hadden op een AOW-uitkering.

Het gebruik van uitkeringen ligt duidelijk hoger onder de mensen die later AOW krijgen

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft een positief effect op de netto-arbeidsparticipatie van personen die pas later AOW ontvangen (tabel 1). De arbeidsparticipatie stijgt naar schatting met vijftien tot twintig procentpunten. Er zijn geen maandelijkse gegevens beschikbaar voor zelfstandigen, maar gegevens uit de Enquête Beroepsbevolking inclusief zelfstandigen wijzen evenzeer op een positief participatie-effect.

Als we kijken naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van mensen met dezelfde leeftijd in de jaren waarin deze nog recht hadden op AOW, dan is het onwaarschijnlijk dat de stijging te maken heeft met andere factoren, zoals een verbetering van de gezondheid en het hogere opleidingsniveau van recentere cohorten ouderen. Daarvoor is de toename te abrupt. We hebben soortgelijke tabellen gemaakt voor drie opleidingscategorieën: lager, middelbaar en hoger, en zien de stijging in de participatie in alle drie opleidingscategorieën. Wel zijn deze cijfers min-

der betrouwbaar omdat voor een grote groep ouderen het opleidingsniveau niet bekend is.

Uit tabel 2 blijkt dat het gebruik van WW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen onder de mensen die later AOW krijgen duidelijk hoger ligt. Dit verschil is ongeveer twintig procentpunten. Door de verhoging van de AOW-leeftijd gaan of blijven dus meer mensen direct na hun 65e werken, maar krijgen of houden ook meer mensen direct na hun 65e een uitkering. Deze bevindingen komen overeen met die in andere Europese landen waar de pensioenleeftijd is verhoogd (zie De Koning et al. (2017) voor een literatuuroverzicht).

OVERIGE EFFECTEN

De hogere participatie van 65-jarigen zou negatieve gevolgen kunnen hebben voor de werkgelegenheid van andere groepen. Harde gegevens daarover ontbreken, maar we kunnen op basis van de literatuur en andere data hierover wel uitspraken doen. We nemen hier vijf effecten onder de loep.

Aandeel werknemers van 65-jarige bevolking

TABEL 1

Jaar	Leeftijd (65 + aantal maanden)											In procenten	
	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*	29,1	29,1	28,3	27,7	27,9	26,4	11,9	10,6	9,5	9,0	9,5	8,3	

Noot: De leeftijden waarbij de AOW niet langer van toepassing is zijn blauw gearceerd
* Peilmoment 30 juli in plaats van 31 december

Bron: CBS, bewerking SEOR

Aandeel personen met een arbeidsongeschiktheids-, bijstands- of WW-uitkering van 65-jarige bevolking

TABEL 2

Jaar	Leeftijd (65 + aantal maanden)											In procenten	
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
2007	2,6	1,9	1,9	1,9	1,8	5,2	1,9	2,0	1,9	2,1	2,3	2,7	
2008	2,6	1,7	1,6	1,8	1,5	4,7	2,0	1,9	1,7	1,9	1,8	1,9	
2009	2,0	1,5	1,8	1,6	1,6	4,4	1,7	1,7	1,9	2,0	1,7	2,3	
2010	2,8	2,1	2,3	2,2	2,2	4,8	1,9	1,8	1,8	1,8	2,1	2,5	
2011	1,6	1,1	1,3	1,0	1,2	3,0	1,2	1,0	1,1	1,2	1,6	2,4	
2012	1,9	1,2	1,1	1,2	0,9	2,7	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,4	
2013	21,6	1,6	1,9	1,2	1,2	2,8	1,0	1,1	1,4	1,4	1,4	1,7	
2014	22,6	21,7	2,6	1,8	1,1	2,9	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,8	
2015	25,9	25,3	25,5	3,0	3,3	5,2	2,0	2,2	2,0	2,4	2,1	3,3	

Noot: De leeftijden waarbij de AOW niet langer van toepassing is zijn blauw gearceerd

Bron: CBS, bewerking SEOR

Verdringing van ouderen

Als meer 65-plussers aan het werk gaan, kunnen zij werknemers tussen 60 en 65 jaar verdringen. A priori is de richting van dit effect onduidelijk. In de eerste plaats zou je kunnen stellen dat oudere werknemers al niet populair zijn bij werkgevers en dat het vooruitzicht hen langer in dienst te moeten houden, werkgevers nog terughoudender maakt om de groep direct onder de leeftijd van 65 in dienst te nemen of te houden. Aan de andere kant is er ook iets te zeggen voor de hypothese dat de verhoging van de AOW-leeftijd ertoe leidt dat oudere werknemers die nog geen 65 zijn (en misschien ook hun werkgevers) zich instellen op een latere pensioenleeftijd, waardoor de verhoging van de AOW-leeftijd juist een positief effect heeft op de netto-arbeidsparticipatie van deze groep.

Uit het meeste buitenlandse onderzoek blijkt geen verdringing van jongeren

Op grond van de stijgende netto-arbeidsparticipatie bij de groep tussen 60 en 65 jaar (figuur 1) achten we deze laatste hypothese aannemelijker dan de eerste, al wordt deze stijging mede veroorzaakt door andere factoren, zoals het stijgende opleidingsniveau van recente cohorten ouderen. Ook buitenlandse onderzoeken wijzen echter op een positief effect op de arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie vlak onder de groep die direct te maken heeft met verhoging van de pensioenleeftijd (zie De Koning et al. (2017) voor een literatuuroverzicht). Daarom achten we

de kans klein dat de verhoging van de AOW-leeftijd heeft geleid tot verdringing van werknemers tussen 60 en 65 jaar.

Verdringing van jongeren

Bij de invoering van de VUT in de vorige eeuw werd aangenomen dat als ouderen eerder stopten met werken, er meer arbeidsplaatsen vrij zouden komen voor jongeren. Als je deze redenering volgt, zou een hogere pensioenleeftijd juist leiden tot minder arbeidsplaatsen voor jongeren.

Een belangrijke aanname voor deze redenering is dat de omvang van de werkgelegenheid gegeven is. In werkelijkheid reageert de werkgelegenheid echter op het aanbod van arbeid en vice versa. Een hoger aanbod van arbeid leidt over het algemeen tot een hogere werkgelegenheid, via verschillende mechanismen zoals loonaanpassing en een betere vacaturevervulling. Een verhoging van de AOW-leeftijd zou alleen tot minder werkgelegenheid van jongeren leiden als werkgevers gedwongen worden om ouderen die weinig productief zijn en relatief hoge arbeidskosten hebben, in dienst te houden. Dit zou het rendement van de betrokken bedrijven verminderen, wat de werkgelegenheid bij deze bedrijven negatief zou beïnvloeden. Maar in de Nederlandse situatie hebben werkgevers de mogelijkheid om werknemers te ontslaan bij onvoldoende functioneren. En zoals we eerder hebben gezien, neemt het gebruik van WW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ook toe onder degenen die direct onder de verhoging van de AOW-leeftijd vallen.

Uit de ontwikkeling van de netto-arbeidsparticipatie van jongeren tussen 15 en 25 jaar (figuur 1) kunnen geen duidelijke conclusies over verdringing worden getrokken. De laatste jaren stijgt het percentage werkzame jongeren weer wat onder invloed van de conjunctuur, maar dit sluit niet uit dat deze stijging zonder verhoging van de AOW-leeftijd groter was geweest. In het buitenland is econometrisch onderzoek gedaan naar de effecten van verhoging van de pensioenleeftijd op de arbeidsmarktpositie van jongeren waarin gecorrigeerd is voor factoren als de conjunctuur. Daaruit komt overwegend naar voren dat er geen verdringing van jongeren optreedt (De Koning et al., 2017).

Verminderde deelname aan vrijwilligerswerk

Verhoging van de AOW-leeftijd leidt naar verwachting tot een verminderde deelname van de direct betrokken groep aan vrijwilligerswerk. Dit effect is echter van beperkte omvang, zo blijkt uit de wetenschappelijke literatuur (De Koning et al., 2017). Als de AOW-leeftijd niet was verhoogd, waren degenen die als werkende al vrijwilligerswerk deden daar wat meer tijd aan gaan besteden. Het aantal vrijwilligers zou echter nauwelijks hoger liggen.

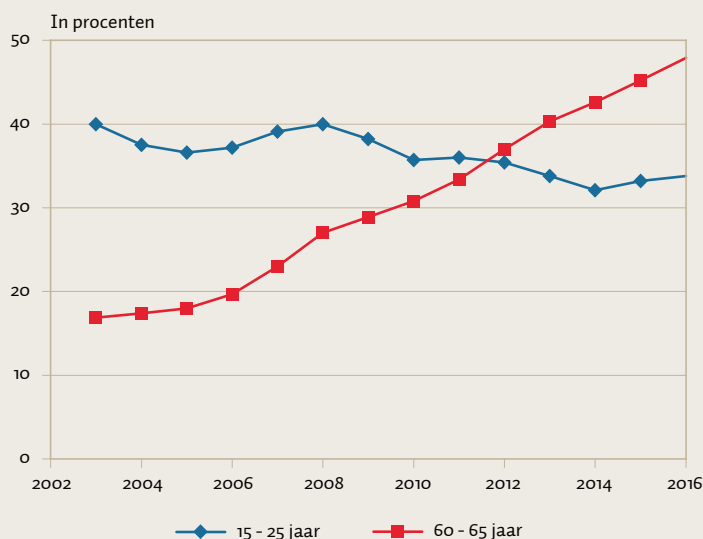
Effect op de overheidsuitgaven

De verhoging van de AOW-leeftijd levert niet alleen besparingen op in de AOW-uitgaven, maar leidt ook tot extra overheidsuitgaven, bijvoorbeeld doordat een deel van degenen die geen AOW meer krijgen in een andere uitkering komen. Wat is per saldo het effect op de overheidsuitgaven?

Tabel 3 geeft schattingen van de jaarlijkse effecten op de overheidsuitgaven bij een verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar (De Koning et al., 2017). Deze schattingen zijn

Ontwikkeling van de netto-participatie 15- tot 25-jarigen en 60- tot 65-jarigen

FIGUUR 1



gebaseerd op een extrapolatie van de effecten op de netto-arbeidsparticipatie en op het gebruik van WW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bij 65-jarigen die te maken kregen met de verhoging van de AOW-leeftijd. Per saldo komen we uit op een positief effect van ongeveer 2,7 miljard euro op de overheidsuitgaven.

Hierbij is geen rekening gehouden met extra belasting- en premie-inkomsten door een positief effect op de macro-werkgelegenheid. Zo'n positief effect is echter aannemelijk omdat meer ouderen die zonder de verhoging van de AOW-leeftijd AOW hadden gekregen, door die verhoging blijven werken, terwijl er weinig bewijs is voor verdringings-effecten bij andere groepen.

Lageropgeleiden komen er bekaaid af

Voor lageropgeleiden is de verhoging van de AOW-leeftijd gemiddeld genomen minder gunstig, zeker bij mannen. Zij gaan al op jonge leeftijd werken en hebben daardoor vaak een lang arbeidsleven, waardoor de kans groter is dat zij al voor hun 65e moeten stoppen met werken. Verder leven lageropgeleiden minder lang en profiteren ze dus korter van de AOW. En omdat ze vaak een laag aanvullend pensioen hebben, kunnen ze zich niet veroorloven zich voor de AOW-leeftijd terug te trekken van de arbeidsmarkt (Montizaan, 2017). Daarom valt er uit rechtvaardigheidsoverwegingen veel te zeggen voor een regeling die dit laatste wel mogelijk maakt. Onder meer kan worden gedacht aan een flexibele AOW, waarbij de AOW-uitkering normaal gesproken lager is bij eerdere uittreding, maar mensen, afhankelijk van het

inkomen en vermogen van hun huishouden, een aanvulling op de AOW-uitkering kunnen krijgen.

SLOTOPMERKINGEN

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft tot nu toe geleid tot een hogere netto-arbeidsparticipatie bij de direct betrokken groep ouderen. Weliswaar komt een niet onaanzienlijk deel van de groep die direct onder de verhoging van de AOW-leeftijd valt in een arbeidsongeschiktheids-, bijstands- of WW-uitkering, maar de uitgaven hieraan zijn minder dan de helft van de besparingen op AOW-uitgaven. Andere extra uitgaven bij de overheid of maatschappelijke kosten door de verhoging van de AOW-leeftijd zijn naar verhouding gering. Verder is het aannemelijk dat de verhoging van de AOW-leeftijd tot nu toe heeft geleid tot een verhoging van de macro-werkgelegenheid en daarmee tot hogere belasting- en premie-inkomsten. Al met al zijn tot dusver, vanuit macro-economisch perspectief, de baten van deze verhoging duidelijk hoger dan de kosten.

Die conclusie gaat echter niet zonder meer op bij verdere verhoging van de AOW-leeftijd. Dan zou het kunnen zijn dat een steeds groter deel van de betrokken ouderen niet fit genoeg meer is om te blijven werken. Als daardoor een steeds groter deel van hen in een uitkering komt, kan er een punt komen waarbij er niet meer bespaard wordt op uitgaven aan uitkeringen, of de uitgaven hieraan zelfs toenemen doordat WW- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen gemiddeld hoger zijn dan een AOW-uitkering. Het is daarom van belang om te volgen wat er gaat gebeuren in de komende jaren. Als de AOW-leeftijd naar 67 verschuift zullen we dan bij 66-jarigen een vergelijkbaar participatie-effect zien als bij de 65-jarigen, of kalft dit effect af? Als dit laatste het geval is, zou dit een extra aansporing zijn om mensen beter voor te bereiden op een langer arbeidsleven. Momenteel gebeurt dit onvoldoende. Een systeem voor een leven lang leren ontbreekt. Het is zelfs zo dat momenteel nog veel jongeren van school komen met een opleiding die hun direct na het verlaten van de school al nauwelijks kans op betaald werk biedt.

Effecten op de overheidsfinanciën van verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar op jaarbasis TABEL 3

	In miljarden euro's
Besparing op AOW-uitkeringen	+4,7
Toename uitgaven aan WW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen	-1,8
Toename kosten re-integratie en uitvoering sociale zekerheid	-0,2
Overige extra uitgaven (onder andere in verband met dichting van het AOW-gat)	Nihil
Saldo besparingen en extra uitgaven	+2,7

Bron: De Koning et al. (2017)

LITERATUUR

CBS (2006) *Volkstelling 1930*. Tabel te vinden op statline.cbs.nl.
 Koning, J. de, A. Gelderblom, J. Gravesteyn en E. de Vleeschouwer (2017) *Kosten en opbrengsten terugbrengen AOW-leeftijd naar 65 jaar*. Rotterdam: SEOR (in opdracht van het Wetenschappelijke Bureau van 50PLUS).
 Montizaan, R. (2017) *Lageropgeleiden werken langer door dan hoger opgeleiden*. ESB, (102)4750, 294.

In het kort

- ▶ De verhoging van de AOW-leeftijd heeft geleid tot een hogere netto-arbeidsparticipatie onder 65-jarigen.
- ▶ Maar tevens is een aanzienlijk percentage van de 65-jarigen werkloos of arbeidsongeschikt geworden.
- ▶ De hogere AOW-leeftijd heeft tot nu toe meer opgeleverd dan gekost, maar of dit bij verdere verhoging zo zal blijven is onzeker.