



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Onderzoek 45 dienstjaren

datum 14 januari 2021
status Eindrapport

Inhoud

| | |
|---|-----------|
| Inleiding | 4 |
| 1 Samenvatting | 5 |
| 2 Werkwijze en doelstelling onderzoek | 9 |
| 2.1 Doelstelling onderzoek dienstjarenregeling | 9 |
| 2.2 Werkwijze onderzoek dienstjarenregeling | 9 |
| 3 Varianten en scenario's voor een dienstjarenregeling | 11 |
| 3.1 Mogelijke beleidsdoelstellingen dienstjarenregeling | 11 |
| 3.2 Scenario's voor een dienstjarenregeling | 12 |
| 3.3 Reikwijdte dienstjarenregeling: zelfstandigen | 12 |
| 3.4 Wanneer telt een jaar als gewerkt jaar mee? | 13 |
| 3.5 Niet gewerkte jaren gelijkstellen? | 13 |
| 3.6 Fictief arbeidsverleden | 14 |
| 3.7 Moment van uittreden | 15 |
| 3.8 AOW-opbouw en fiscaal regime | 15 |
| 4 CBS onderzoek naar omvang en samenstelling doelgroep | 17 |
| 4.1 Opzet onderzoek | 17 |
| 4.2 Uitkomsten onderzoek | 18 |
| 4.3 Toekomstige ontwikkelingen | 21 |
| 4.4 Niet gewerkte jaren gelijkstellen | 21 |
| 4.5 Potentieel rechthebbenden | 24 |
| 5 Doelbereik en subsidiariteit | 27 |
| 5.1 Compensatie voor lager opgeleiden? | 27 |
| 5.2 Compensatie voor zware beroepen? | 29 |
| 5.3 Mannen en vrouwen | 31 |
| 5.4 45 dienstjaren is voldoende om te stoppen | 31 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 6 | Uitvoeringsimplicaties | 33 |
| 6.1 | Beschikbaarheid gegevens arbeidsverleden | 33 |
| 6.2 | Vaststelling arbeidsverleden op basis van genoten opleiding | 36 |
| 7 | Juridische implicaties | 37 |
| 7.1 | Omkering bewijslast | 37 |
| 7.2 | Gelijke behandeling | 38 |
| 7.3 | Uitkeringen en private regelingen | 40 |
| 7.4 | Arbeidsrechtelijke gevolgen | 40 |
| 8 | Internationaalrechtelijke gevolgen | 41 |
| 8.1 | Regeling bij wet: sociale zekerheidsverordening 883/2004 en bilaterale sociale zekerheidsverdragen | 41 |
| 8.2 | Regeling bij cao | 42 |
| 8.3 | Normverdragen | 43 |
| 9 | Arbeidsmarkteffecten | 44 |
| 10 | Gevolgen overheidsfinanciën | 46 |
| 10.1 | Inleiding | 46 |
| 10.2 | Parameters | 46 |
| 10.3 | Financiële effecten | 47 |
| 10.4 | Uitvoerbaarheid | 48 |
| | Geraadpleegde onderzoeken | 49 |

Inleiding

In het pensioenakkoord van 5 juni 2019 hebben sociale partners en het kabinet afgesproken te gaan onderzoeken of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren, bijvoorbeeld 45¹. Aandachtspunten hierbij zijn de uitvoerbaarheid en het behoud van de AOW als volksverzekering en stabiele basis van ons pensioenstelsel.

In de Eerste Kamer is bij de behandeling van het wetsvoorstel Verandering koppeling AOW-leeftijd, de motie De Vries ingediend, waarin de regering verzocht wordt een onderzoek te doen naar de mogelijkheden voor het invoeren van een vergelijkbare regeling als de Italiaanse Quota 100 regeling². In de motie wordt overwogen dat het rechtvaardig is dat mensen, bijvoorbeeld met zware beroepen, die een lang arbeidsverleden hebben, eerder met pensioen kunnen dan mensen met een kort arbeidsverleden.

In dit rapport worden de uitkomsten beschreven van het onderzoek naar een koppeling tussen de duur van het arbeidsverleden en het moment van uittreden. Daarbij zal onder meer worden ingegaan op de beleidsdoelstellingen die ten grondslag kunnen liggen aan een dienstjarenregeling en worden mogelijke voorwaarden en scenario's voor een dienstjarenregeling beschreven. Vervolgens worden de effecten en implicaties van de verschillende voorwaarden en scenario's beschreven. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek en is het CBS gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijke omvang en samenstelling van de groep werkenden met 45 dienstjaren.

Het rapport wil een technische analyse bieden en een weergave van de bevindingen in de werkgroep en bevat geen aanbevelingen. De uitkomsten kunnen, indien wenselijk, benut worden als input voor gesprekken tussen sociale partners en het kabinet.

In de begeleidingsgroep is samengewerkt door vertegenwoordigers van CNV, FNV, VNO-NCW en MKB-Nederland, VCP en SZW.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 32 043, nr. 457

² Eerste Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35520,B

1 Samenvatting

Een regeling waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren, kan op verschillende wijze worden vormgegeven. Doel van dit onderzoek is om zo breed mogelijk verschillende voorwaarden en scenario's te schetsen en daarbij in te gaan op alle implicaties. In het rapport worden drie scenario's beschreven. Het eerste scenario gaat uit van een publieke regeling gefinancierd uit algemene middelen. In het tweede scenario treffen werkgevers en werknemers op cao-niveau regelingen. De overheid zou dergelijke regelingen fiscaal kunnen faciliteren. Het derde scenario gaat uit van maatwerk door individuele werkgevers en werknemers. Bij deze scenario's is gekeken naar het doelbereik, de uitvoeringsgevolgen, de juridische en internationale aspecten, arbeidsmarkteffecten en de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Het CBS heeft in dit kader onderzoek gedaan naar de omvang en samenstelling van de groep met 45 dienstjaren³.

Doelbereik

In de maatschappelijke discussie over een 45-dienstjarenregeling worden verschillende motieven en doelstellingen naar voren gebracht die differentiatie in het moment van uittreden mogelijk zou moeten aanbrengen. Een eerste motief dat wordt genoemd is dat mensen met een lagere opleiding of een lager inkomen vaker vroeg zijn begonnen met werken en gemiddeld genomen een lagere levensverwachting hebben. Deze groep heeft vaak minder mogelijkheden om vroegpensioen te realiseren. Een doelstelling voor een dienstjarenregeling kan zijn om lager opgeleiden meer handelingsperspectief te bieden rondom pensionering. Het CBS-onderzoek laat zien dat een generieke 45-dienstjarenregeling relatief veel lager opgeleiden zou bereiken, maar niet specifiek alleen gericht is op lager opgeleiden. Middelbaar en hoger opgeleiden vormen samen in absolute aantallen het merendeel van de groep werkenden met 45 dienstjaren.

Een ander motief hangt samen met zware beroepen. Een dienstjarenregeling moet werkenden met een zwaar beroep de mogelijkheid bieden om eerder met pensioen te gaan, vanuit de gedachte dat deze groep al vaak op jonge leeftijd ging werken en vanwege het zware werk meer moeite heeft om door te werken tot de AOW-leeftijd. Uit SEO-onderzoek blijkt dat de gemiddelde duur van het arbeidsverleden en de startleeftijd van mensen met zwaar werk amper afwijkt van andere werkenden. Het CBS-onderzoek laat zien dat een meerderheid van de mensen met 45 dienstjaren werkt in een technisch beroep, in de logistiek of in een administratief beroep.

Mensen met een lang arbeidsverleden ervaren het als rechtvaardig dat zij eerder kunnen stoppen met werken. Bij deze overweging is de vraag of deze groep nu onvoldoende handelingsperspectief heeft en of een dienstjarenregeling gericht daaraan bijdraagt. Uit SEO-onderzoek komt naar voren dat verwacht mag worden dat een groot deel van de werknemers die voldoen aan een 45 dienstjaren eis ook aanvullend pensioen heeft opgebouwd en het tweede pijlpensioen zou kunnen benutten voor vervroegde uittreding. Het CBS-onderzoek indiceert

³ Onder dienstjaren kunnen ook gewerkte jaren als zelfstandige begrepen worden.

dit ook. Hierop zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld zelfstandigen en werknemers met een pensioenhiat of beperkte opbouw. De groep werkenden met veel dienstjaren is divers. Een deel zal over voldoende instrumenten beschikken om uit te treden op een moment naar keuze. Voor anderen zal dit niet of in mindere mate gelden.

Gelijke behandeling

Uit het CBS-onderzoek blijkt dat migranten en vrouwen veel minder vaak een arbeidsverleden van 45 dienstjaren behalen. Vrouwen kennen vaker loopbaanonderbrekingen en werken vaker in deeltijd. Onderscheid op basis van het jaarlijks gewerkte aantal uren leidt tot direct onderscheid naar arbeidsduur en vermoedelijk ook tot indirect onderscheid naar geslacht. Uiteraard geldt dat hoe lager het vereiste aantal arbeidsuren is, hoe minder werknemers uitgesloten worden van deelname aan de regeling. Zowel onderscheid naar arbeidsduur als onderscheid naar geslacht is verboden, tenzij er voor dit onderscheid een objectieve rechtvaardiging is. Of sprake is van een objectieve rechtvaardiging moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van een concrete regeling en doelstelling. De eerste indruk is dat een wettelijke dienstjarenregeling of een cao-regeling kwetsbaar zal zijn als een urencriterium wordt gehanteerd.

Gelijkstellingen

Uitgaan van uitsluitend gewerkte jaren in het kader van een regeling voor vervroegde uittreding, zou ertoe leiden dat bijvoorbeeld mensen die gedurende een deel van hun loopbaan niet gewerkt hebben omdat zij voor jonge kinderen zorgden, werkloos waren of arbeidsongeschikt, niet kunnen voldoen aan de jarenis en daardoor niet kwalificeren voor een regeling voor vervroegde uittreding. Een mogelijkheid is om deze perioden gelijk te stellen met gewerkte jaren (naar analogie van de arbeidsverledeneis in de werkloosheidswet).

Omvang potentiële doelgroep

Voor een globale inschatting van de doelgroep is gekeken naar de potentiële doelgroep in 2026. Het aantal personen dat voldoet aan het 45 dienstjaren criterium is afgelopen decennia door hoger arbeidsparticipatie (en later uittreden) flink opgelopen. Op basis van het CBS-onderzoek wordt ingeschat dat, circa 20% van de 65-jarigen dan voldoet aan het 45 dienstjaren criterium uitgaande van 204 gewerkte uren per jaar en, afhankelijk van de vormgeving en condities, recht zou krijgen op een uitkering. Naar verwachting ontstaat tussen het 65e jaar en de AOW-leeftijd ook voor een deel (inschatting is 2,5% per jaar) van de betrokkenen nog recht. Op basis van deze inschattingen betreft het in totaal jaarlijks circa 60.000 personen die potentieel eerder zouden kunnen uittreden. Dat aantal loopt vervolgens verder op door het stijgen van de AOW-leeftijd en de hogere arbeidsparticipatie (van met name vrouwen). Het CBS heeft ook gekeken naar het effect van het meenemen van zogenoemde gelijkstellingen die ook meetellen voor het arbeidsverleden. Indien alle gelijkstellingen worden meegenomen die ook voor de werkloosheidswet gelden, zal de groep met 45 dienstjaren toenemen met circa 50% - 70% tot circa 100.000 personen in 2026 oplopend naar circa 150.000 per 2038.

Vormgeving

Bij de verdere vormgeving van een 45-dienstjarenregeling kan gedacht worden aan een regeling die al dan niet los staat van de AOW en waarbij het moment van uittreden al dan niet meegroeit met de ontwikkeling van de AOW-leeftijd en levensverwachting. Ook ten aanzien van de fiscale behandeling, de relatie met het arbeidsrecht en andere socialezekerheidsregelingen, liggen keuzes voor.

Uitvoering

Bij de uitvoering van een dienstjarenregeling, speelt de beschikbaarheid van gegevens over het arbeidsverleden een cruciale rol. Op basis van beschikbare data kan voor zelfstandigen tot maximaal 12 jaar teruggegaan worden op basis van fiscale data. Voor werknemers kan maximaal tot 1998 worden teruggegaan op basis van UWV-data. Andere bronnen zoals van pensioenuitvoerders zijn onvolledig. Een oplossing kan zijn om bij de berekening van het arbeidsverleden van voor 1998, naar analogie van de WW, uit te gaan van de fictie dat iedereen is gestart met werken op de leeftijd van bijvoorbeeld 18 jaar. Een fictief arbeidsverleden voor de periode tot 1998 is uitvoerbaar, maar doet geen recht aan het basisargument van een dienstjarenregeling, omdat dit niet specifiek gericht is op werkenden die op jonge leeftijd de arbeidsmarkt betreden. Uitgaan van een arbeidsverleden op basis van opleidingsniveau is niet uitvoerbaar omdat het diplomaregister eveneens niet ver genoeg teruggaat.

Omkering bewijslast

De beperkte beschikbaarheid van gegevens over het arbeidsverleden is een obstakel voor een eventuele regeling die uitgaat van gewerkte jaren. Als alternatief voor het baseren van arbeidsverleden een fictief arbeidsverleden en bestaande registraties kan gedacht worden aan een omkering van de bewijslast, waarbij de burger zelf het arbeidsverleden of het afronden van de opleiding moet aantonen. Omdat er voor burgers geen noodzaak was om hun administratie langer te bewaren dan bijvoorbeeld in het kader van de belastingaangifte nodig is, is het zeer waarschijnlijk dat burgers deze informatie niet altijd beschikbaar hebben en dan niet van de regeling gebruik zullen kunnen maken. Bij het omkeren van de bewijslast moeten daarom juridische en praktische kanttekening worden geplaatst. Uitvoering van een publiek gefinancierde regeling, waarbij de bewijslast in belangrijke mate bij de belanghebbende aanvrager komt te liggen is juridisch kwetsbaar en in potentie gevoelig voor geschillen en daardoor arbeidsintensief. Gezien het aantal potentiële gegadigden lijkt dit dan ook geen reële optie.

Internationaalrechtelijke gevolgen

De internationaalrechtelijke gevolgen van een 45-dienstjarenregeling zijn deels afhankelijk van het scenario waarvoor wordt gekozen. Binnen de EU geldt in alle scenario's dat de uitkering moet worden geëxporteerd. Wordt de regeling bij wet vormgegeven, dan geldt ook dat buitenlandse arbeidsjaren meetellen. Als iemand een verzekeringsverleden in verschillende EU-lidstaten heeft moet een uitkering worden toegekend naar rato van het verzekeringsverleden in Nederland ten opzichte van het totale verzekeringsverleden. Dit impliceert dat met uitvoeringorganen in de EU gegevens over het arbeidsverleden moeten worden uitgewisseld. Buiten de EU geldt alleen een exportverplichting op basis van bilaterale sociale zekerheidsverdragen als de regeling wordt vormgegeven in een wet.

Arbeidsmarkteffecten

Een 45-dienstjarenregeling kan zowel op korte als op lange termijn effecten hebben op de arbeidsmarkt. Op korte termijn kunnen werkenden die aan de criteria voldoen eerder uittreden en in dat geval neemt het arbeidsaanbod af. Ook kan een dienstjarenregeling een negatief werkgelegenheidseffect opleveren, indien de belastingen worden verhoogd ter financiering van de regeling. Op lange termijn kan een dienstjarenregeling zowel positieve als negatieve (indirecte) effecten op de werkgelegenheid hebben. De effecten van een cao-regeling zullen zowel op de korte termijn als de lange termijn beperkter zijn voor het arbeidsaanbod. Wel kan een cao-regeling tot barrières leiden voor de arbeidsmobiliteit.

Gevolgen voor de overheidsfinanciën

Om inzicht te bieden in de effecten van een dienstjarenregeling voor de overheidsfinanciën is een grove inschatting gemaakt van de directe kosten van een dergelijke regeling. Voor de berekening is uitgegaan van 45-dienstjaren, minimaal 204 gewerkte uren per jaar en een minimum uittreedleeftijd van 65 jaar. Daarbij is geabstraheerd van uitvoerbaarheid en juridische punten. Op basis van de potentiële doelgroep volgend uit het CBS-onderzoek is een inschatting gemaakt van de directe kosten van de uitkering zelf, waarbij is uitgegaan van een bruto uitkering die tot een vergelijkbaar inkomen leidt als een netto AOW. Alle andere effecten zijn voor de inschatting buiten beschouwing gelaten, zoals het effect van besparing op arbeidsongeschiktheid en werkloosheid, de effecten van lagere belastingopbrengsten en hogere kosten voor inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen. Voor een publieke regeling leidt dat voor die regeling zelf tot directe kosten die vanaf 2026 oplopen van ruim € 2 miljard jaarlijks naar circa € 5 miljard per jaar in 2038. Deze sterkte toename in latere jaren komt enerzijds door de hogere AOW-leeftijd (van 67 naar 68 jaar) waardoor de uitkering langer doorloopt. Anderzijds wordt ingeschat dat door hogere participatie (van met name vrouwen) de groep rechthebbenden ook steeds groter wordt. Door het meenemen van gelijkstellingen zouden deze kosten naar verwachting 50%-70% hoger uitvallen.

De kosten en het gebruik voor een publieke regeling liggen naar verwachting aanzienlijk hoger dan bij een cao-regeling tussen werkgevers en werknemers, omdat het onderdeel vrijwilligheid in een publieke regeling naar verwachting niet goed is vorm te geven en dus niet leidt tot minder gebruik. Hiervan zou alleen sprake zijn als bij de publieke regeling ook sprake zou zijn van een verplichting te stoppen met werken. Bij een regeling op cao-niveau lijkt een vrijwillig karakter beter mogelijk, waardoor naar verwachting het gebruik en de kosten voor een dergelijke regeling lager zullen uitvallen. Het gebruik bij een regeling tussen werkgever en werknemer zal ook afhangen van de wens van werkgevers en werknemers om in een bepaalde sector tot een regeling te komen, van het niveau van de uitkering, de fiscale behandeling (RVU-vrijstelling) en in hoeverre die kan aansluiten op het dienstjarencriterium. Indien vanwege de (on)uitvoerbaarheid uitgegaan zou worden van een fictief arbeidsverleden voor de periode voor 1998, zouden de budgettaire effecten fors hoger uitvallen.

2 Werkwijze en doelstelling onderzoek

2.1 Doelstelling onderzoek dienstjarenregeling

In het kader van het pensioenakkoord van 5 juni 2019 hebben sociale partners en het kabinet afgesproken te gaan onderzoeken of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren, bijvoorbeeld 45⁴. Aandachtspunten hierbij zijn de uitvoerbaarheid en het behoud van de AOW als volksverzekering en stabiele basis van ons pensioenstelsel.

Een regeling waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren, kan op verschillende wijze worden vormgegeven, afhankelijk van de beleidsdoelen en voorwaarden.

Doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken welke mogelijke beleidsdoelen ten grondslag kunnen liggen aan een dienstjarenregeling en in hoeverre het instrument deze beleidsdoelen bereikt. Daarnaast worden de mogelijke voorwaarde en scenario's voor een dienstjarenregeling beschreven.

Het onderzoek heeft daarnaast als doel om op basis van de best beschikbare informatie beter inzicht te krijgen in de kenmerken en omvang van de groep werkenden op wie een dergelijke regeling betrekking zou hebben. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaand onderzoek en is het CBS gevraagd onderzoek te doen naar de mogelijke omvang en samenstelling van de groep werkenden met 45 dienstjaren. Vervolgens worden de effecten van de verschillende varianten en scenario's beschreven en wordt ingegaan op de mogelijke uitvoeringsgevolgen, de juridische implicaties, internationale aspecten, arbeidsmarkteffecten en de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Het rapport bevat geen aanbevelingen.

2.2 Werkwijze onderzoek dienstjarenregeling

Voor de uitwerking van deze afspraak uit het pensioenakkoord is navolgende aanpak en fasering gevolgd:

Fase I: Inventarisatie contouren

In de eerste fase van het onderzoek is geïnventariseerd welke mogelijke vooronderstellingen en beleidsdoelen ten grondslag kunnen liggen aan een dienstjarenregeling, wat de reikwijdte is van een dienstjarenregeling en welke condities hieraan verbonden kunnen worden.

⁴ In het rapport wordt vervolgens gesproken over een 45-dienstjarenregeling. Er kan ook voor een korter of langer arbeidsverleden gekozen worden, indien er in de toekomst een regeling wordt geïntroduceerd.

In deze inventarisatiefase zijn onder meer de volgende vragen aan de orde geweest:

- Welke doelstellingen kunnen ten grondslag liggen aan een 45-dienstjarenregeling?
- Voor welke categorie werkenden zou een eventuele regeling bedoeld kunnen zijn?
- Wat zou begrepen moeten worden onder dienstjaren?
- Hoe zou omgegaan moeten worden met parttime werk (naast een studie) en met deeltijdwerk in zijn algemeenheid?
- Hoe zou omgegaan moeten worden met een hiaat in het werkzame leven (opvoeding kinderen, werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid, mantelzorg)?
- Na hoeveel dienstjaren zou vervroegde uittreden mogelijk moeten worden en vanaf welke leeftijd?
- Wat zou de relatie tussen een dienstjarenregeling en voorzieningen in de 1e pijler, de 2e pijler en de fiscaliteit zijn? Welke scenario's zijn hier mogelijk?
- Hoe verhoudt een dienstjarenregeling zich tot de inzet op duurzame inzetbaarheid?
- Hoe kan een dienstjarenregeling vormgegeven worden?

In de eerste fase zijn deze vragen besproken in de begeleidingsgroep waarin vertegenwoordigers van CNV, FNV, VNO-NCW en MKB-Nederland en VCP participeerden.

De inventarisatiefase is afgerond met een beschrijving van mogelijke voorwaarden en drie scenario's op collectief, cao- en individueel niveau.

Fase II: Onderzoek effecten scenario's

In de tweede fase van het onderzoek is gekeken naar de effecten van mogelijke voorwaarden en scenario's waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren.

Daarbij zijn mede op basis van onderzoek van het CBS de volgende vragen beantwoord:

- In hoeverre kan de doelgroep en doelstelling van een mogelijke regeling bereikt worden?
- In hoeverre zal een regeling op basis van arbeidsverleden niet beoogde groepen treffen?
- In hoeverre kan de doelgroep op basis van bestaande instrumenten al eerder uittreden?
- Wat zijn kanttekeningen vanuit uitvoeringstechnisch perspectief? Welke gegevens zijn beschikbaar over iemands arbeidsverleden?
- Wat zijn juridische aandachtspunten als het gaat om aspecten zoals gelijke behandeling, overgangsrecht en omkering bewijslast?
- Hoe moet een eventuele regeling voor vervroegd uittreden op basis van dienstjaren beoordeeld worden in het licht van internationale verdragen en verordeningen?
- Wat zijn de arbeidsmarkteffecten van een regeling waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren?
- Wat zijn de budgettaire effecten van een regeling waarbij het moment van uittreden gekoppeld wordt aan het aantal dienstjaren?

3 Varianten en scenario's voor een dienstjarenregeling

3.1 Mogelijke beleidsdoelstellingen dienstjarenregeling

In de maatschappelijke discussie over een 45-dienstjarenregeling worden onder meer de volgende motieven en doelstellingen naar voren gebracht voor een regeling die differentiatie in het moment van uittreden mogelijk moet maken:

Een motief hangt samen met opleidingsverschillen en inkomensverschillen. Mensen met een lagere opleiding of een lager inkomen zijn vaker vroeg begonnen met werken en hebben gemiddeld genomen een lagere levensverwachting. Mensen met een laag inkomen of lagere opleiding hebben vaak minder handelingsperspectief als het gaat om de keuze van het moment van uittreden. Een dienstjarenregeling zou voor mensen die 45 jaar gewerkt hebben, compensatie moeten bieden voor dit verschil in handelingsperspectief en ook deels compensatie moeten bieden voor het mogelijk minder lang van pensioen kunnen genieten.

Een ander motief hangt samen met zware beroepen. Er wordt al geruime tijd gesproken over een oplossing voor mensen in zware beroepen. Werknemers met zware beroepen maken zich zorgen of zij op latere leeftijd nog wel kunnen voldoen aan de fysieke of psychische eisen van hun baan. Een 45-dienstjarenregeling zou hieraan tegemoetkomen omdat verondersteld wordt dat werkenden met een zwaar beroep op jongere leeftijd beginnen met werken en meer moeite hebben om door te werken tot de AOW-leeftijd.

Een volgend motief hangt samen met een gevoel van rechtvaardigheid. Mensen met een lang arbeidsverleden ervaren het als rechtvaardig dat zij eerder kunnen stoppen met werken. Na 45 jaar werken is het genoeg en heeft men voldoende bijgedragen aan de samenleving. In de Wet aanpassing koppeling AOW-leeftijd aan de ontwikkeling van de levensverwachting is deze notie van rechtvaardigheid geoperationaliseerd door introductie van de 2/3-koppeling, waardoor de verhouding tussen het werkzame leven en de duur van het AOW-pensioen ook voor toekomstige generaties gelijk blijft. Met een regeling voor 45-dienstjaren zou dit verder toegespitst worden op mensen die daadwerkelijk gewerkt hebben.

In hoofdstuk 5 gaan we in op de vraag in hoeverre deze beleidsdoelstellingen en doelgroepen met een dienstjarenregeling bereikt kunnen worden.

3.2 Scenario's voor een dienstjarenregeling

Bij een regeling voor vervroegde uittreding kan aan verschillende scenario's gedacht worden afhankelijk van de vorm van financiering. In het kader van dit onderzoek is gekeken naar drie hoofdscenario's.

Scenario I: Publiek gefinancierde regeling

Bij een publiek gefinancierde regeling kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een financiering als volksverzekering of als werknemersregeling. Bij een publiek gefinancierde regeling zullen juridische en uitvoeringsvraagstukken zwaar wegen. De positie van zelfstandigen is uitgewerkt in paragraaf 3.3.

Scenario II: Regelingen op cao-niveau gefinancierd door werkgevers en werknemers

Bij een regeling op cao-niveau kan gedacht worden aan afspraken op sectorniveau, waarbij werkgevers en werknemers de mogelijkheid hebben om in sectoren en ondernemingen uittredingsregelingen op AOW-niveau te financieren waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om na een aantal dienstjaren te stoppen met werken. Hierbij zou de overheid gericht kunnen kijken naar de fiscale behandeling van zo'n regeling en deze dienstjarenregeling gericht kunnen ondersteunen door de pseudo-eindheffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) onder voorwaarden (bv. de hoogte van de uitkering, zie ook paragraaf 3.8) te versoepelen als de vervroegde uittreding na bijvoorbeeld 45 dienstjaren en binnen de laatste drie jaar voor de AOW-leeftijd plaats vindt. De Belastingdienst zal deze voorwaarden echter wel moeten kunnen handhaven.

Scenario III: Maatwerkregeling op individueel niveau

Bij een regeling op individueel niveau kan gedacht worden aan maatwerkafspraken voor eerder stoppen met werken na bijvoorbeeld 45 dienstjaren. Werkgevers krijgen de mogelijkheid om maatwerkafspraken te financieren op AOW-niveau waarmee werknemers de mogelijkheid krijgen om na een aantal dienstjaren te stoppen met werken. Hierbij zou de overheid deze regelingen kunnen ondersteunen door de pseudo-eindheffing op regelingen voor vervroegde uittreding (RVU-heffing) onder voorwaarden (bv. de hoogte van de uitkering, zie ook paragraaf 3.8) te versoepelen als de vervroegde uittreding na bijvoorbeeld 45 dienstjaren en binnen de laatste drie jaar voor de AOW-leeftijd plaats vindt. De Belastingdienst zal deze voorwaarden echter wel moeten handhaven.

3.3 Reikwijdte dienstjarenregeling: zelfstandigen

De volgende vraag die voorligt is welke doelgroep gebruik zou moeten kunnen maken van een mogelijke regeling op basis van dienstjaren. Sociale partners en het kabinet hebben afgesproken te gaan onderzoeken of het mogelijk is om het moment van uittreden onder voorwaarden te koppelen aan het aantal dienstjaren. Dit suggereert dat het onderzoek gericht zou moeten zijn op een regeling voor mensen die op het moment van uittreden in dienstverband werken en waarbij alleen de jaren werkzaam in dienstverband meetellen.

Indien het moment van uittreden na 45 jaar gekoppeld zou worden aan een recht op AOW of anderszins uit algemene middelen gefinancierd zou worden, ligt het voor de hand hier ook de jaren die gewerkt zijn als zelfstandige bij te betrekken. Immers de AOW is een brede volksverzekering voor alle ingezetenen en ook zelfstandigen hebben tijdens hun gewerkte jaren over hun inkomen belastingen en AOW-premie afgedragen. Het opnemen van zelfstandigen in de

doelgroep roept naast financierings en solidariteitsvragen ook vragen op over het vaststellen van het arbeidsverleden van zelfstandigen, de gewerkte uren als zelfstandigen en het vaststellen van het moment van uittreden van zelfstandigen. In het geval van een regeling tussen werkgever en werknemer ligt het minder voor de hand dat zelfstandigen onder de strekking van de regeling vallen, zowel voor wat betreft het meetellen als rechthebbende als voor wat betreft het meetellen van gewerkte jaren als zelfstandige.

3.4 Wanneer telt een jaar als gewerkt jaar mee?

Voor de vraag welke jaren meetellen in het kader van een regeling voor vervroegde uittreden op basis van 45 dienstjaren, kan gekeken worden naar de wijze waarop het arbeidsverleden bij de jarenis in de WW meetelt. In de WW is de eis voor het aantal uren of dagen dat nodig is om een kalenderjaar mee te laten tellen voor het arbeidsverleden relatief laag: 1 dag per week voor 2013 en (gemiddeld) 4 uur per week na 2013, waarover loon is ontvangen.

Dit aantal uren of dagen is relatief laag en te laag om gericht werkenden met een substantieel en lang arbeidsverleden van zwaar werk te helpen. Bij een regeling voor vervroegde uittreden op basis van het aantal dienstjaren, leeft het beeld dat bijvoorbeeld kleine baantjes, zoals een vakantiebaantje, kleine deeltijdbanen of werk naast de studie niet mee zou moeten tellen. Tegelijk moet echter rekening worden gehouden met het verbod op onderscheid naar arbeidsduur. Dit speelt nadrukkelijk bij een publieke regeling, maar ook bij een regeling op cao-niveau dient hiermee rekening te worden gehouden.

Om een beeld te krijgen van het effect in onderscheid naar hoeveelheid gewerkte uren op de samenstelling van de groep, is in het kader van dit onderzoek vooralsnog uitgegaan van drie varianten voor het tellen van dienstjaren:

- a. Een jaar telt mee als er in dat jaar tenminste 1225 uren is gewerkt, gedurende ten minste 26 weken. Deze eis van 1225 uren per jaar sluit aan op het urencriterium voor zelfstandigenaftrek.
- b. Een jaar telt mee als er in dat jaar tenminste 624 uren is gewerkt, gedurende ten minste 26 weken.
- c. Een jaar telt mee als er in dat jaar tenminste 204 uren is gewerkt, gedurende ten minste 26 weken. Deze eis van 204 gewerkte uren sluit aan op de arbeidsverledeneis in de WW.

In hoofdstuk 6 wordt nader ingegaan op de beschikbaarheid van gegevens over de arbeidsuren en het arbeidsverleden van werknemers en van zelfstandigen.

3.5 Niet gewerkte jaren gelijkstellen?

Uitgaan van uitsluitend gewerkte jaren als dienstjaren in het kader van een regeling voor vervroegde uittreding, zou ertoe leiden dat bijvoorbeeld mensen die gedurende een deel van hun loopbaan niet gewerkt hebben omdat zij voor jonge kinderen zorgden, werkloos waren of arbeidsongeschikt waren, niet kunnen voldoen aan de jarenis en daardoor niet kwalificeren voor een regeling voor vervroegde uittreding.

In het kader van deze verkenning zijn daarom een aantal gelijkstellingen betrokken bij het onderzoek van CBS en dit rapport. Door de gelijkstellingen zouden sommige situaties waarin iemand geen werk heeft kunnen verrichten meetellen als arbeidsverleden. Dit is naar analogie van de arbeidsverledeneis in de WW. In dit onderzoek kunnen dergelijke gelijkstellingen een denkrichting bieden voor de vraag hoe om te gaan met onderbrekingen in iemands arbeidsverleden.

De volgende gelijkstellingen zijn bij het onderzoek betrokken⁵:

1. Volledige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO/WIA).
2. Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO/WIA).
3. Arbeidsongeschiktheidsuitkering zelfstandigen (WAZE).
4. Arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten (Wajong).
5. Werkloosheidsuitkeringen werknemers (WW).
6. Ziektewetuitkeringen werknemers (ZW).
7. Onbetaald verlof.
8. Verzorging kinderen: Een jong kind in het huishouden (recht op kinderbijslag).
Alle personen die op 1 januari van een jaar juridische ouder zijn van een kind jonger dan 5 jaar en op hetzelfde adres als dat kind wonen, krijgen voor dat jaar een half dienstjaar (recht op kinderbijslag)⁶.

De jaren waarin iemand mantelzorg heeft verleend zijn niet bij het onderzoek betrokken, omdat hiervoor niet de benodigde gegevens beschikbaar zijn bij het CBS.

3.6 Fictief arbeidsverleden

Bij de uitvoering van een mogelijke regeling voor vervroegd uittreden op basis van het aantal gewerkte jaren speelt de beschikbaarheid van gegevens over het arbeidsverleden een cruciale rol.

Voor de periode gelegen tussen het 18^e levensjaar en 1998 gaat UWV bij de uitvoering van de WW uit van een fictief arbeidsverleden omdat gegevens over het arbeidsverleden voor 1998 niet beschikbaar zijn. Voor het fictieve arbeidsverleden is niet relevant wat de werknemer heeft gedaan in deze periode: ook jaren zonder werk, studeren of in het buitenland verkeren tellen mee.

In hoofdstuk 4 en 6 wordt verder ingegaan op de gevolgen van de beschikbaarheid van gegevens voor zowel het statistisch onderzoek als de mogelijke vormgeving en uitvoering van een regeling.

⁵ Perioden onder gelijkstelling 1 tot en met 7 tellen in het onderzoek volledig mee, gelijkstelling 8 voor de helft.

⁶ Bij een gelijkstelling van perioden voor verzorging van kinderen met perioden van werk, zou ook de positie van co-ouders betrokken moeten worden.

3.7 Moment van uittreden

Voor het bepalen van het moment van uittreden zijn vele varianten denkbaar. We hebben hierbij gekeken naar de volgende varianten:

- a. De regeling gaat vervroegd uittreden mogelijk maken na minimaal 45 dienstjaren, ongeacht de leeftijd.
- b. De regeling maakt vervroegd uittreden mogelijk na minimaal 45 dienstjaren, maar niet eerder dan op de leeftijd van 65 jaar.
- c. De regeling maakt vervroegd uittreden mogelijk na 45 dienstjaren, maar niet eerder dan op de leeftijd van 65 jaar. Deze ondergrens die start op zijn vroegst bij 65 jaar, groeit mee met de stijging van de AOW-leeftijd, in tegenstelling tot de vaste ondergrens van variant b.
- d. De regeling maakt vervroegd uittreden mogelijk na ten minste 45 dienstjaren. Vervolgens groeit het aantal benodigde jaren vanaf 45 mee met de stijging van de AOW-leeftijd.

De keuze voor een van deze varianten heeft forse implicaties voor de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt en grijze druk en voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën indien het een publieke regeling betreft of een regeling op cao-niveau. Een variant gebaseerd op louter dienstjaren heeft de grootste effecten, daar een groep werkenden reeds op 61-jarige leeftijd zal (willen) uittreden. De effectieve pensioenleeftijd ligt in de structurele situatie fors onder het huidige basispad. Dit kan beperkt worden door ook een minimum uittreedleeftijd vast te stellen. Echter, zonder dat deze grenzen meebewegen met de AOW-leeftijd leidt dit op termijn tot de situatie dat nagenoeg iedereen 45-dienstjaren zal halen en verdere verhoging van de AOW-leeftijd daarmee teniet wordt gedaan. Dit geldt in mindere mate voor de varianten waarmee ook de 45 dienstjaren gekoppeld worden aan de stijging van de levensverwachting. Het is ook mogelijk beide grenzen te laten meebewegen met de levensverwachting, maar daarmee wordt het wel zeer complex.

3.8 AOW-opbouw en fiscaal regime

Indien een regeling voor vervroegd uittreden gekoppeld zou worden aan het recht op AOW, dient de vraag zich aan wat de gevolgen zijn van vervroegd uittreden voor de AOW-opbouw. Heeft iemand die na 45 dienstjaren en 3 jaar voor de AOW-spilleeftijd met pensioen gaat 94% AOW opgebouwd? Immers de opbouw van het AOW-recht stopt op het moment dat men recht krijgt op AOW. Een mogelijkheid zou zijn om een 45-dienstjaren regeling vorm te geven los van de AOW. De AOW-opbouw zou in dat geval gewoon doorlopen in de periode dat men een uitkering voor vervroegd uittreden ontvangt.

Het fiscale regime zal niet per persoon kunnen variëren omdat dit voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar zou zijn. Een mogelijkheid is een dienstjarenregeling zo vorm te geven dat dit leidt tot een uitkering ter hoogte van de netto AOW-uitkering, maar welke niet gekoppeld is aan de AOW. Dit is vergelijkbaar met de afspraak uit het pensioenakkoord, waarbij werkgevers een uitkering ter hoogte van de netto AOW mogen gaan bieden, welke aansluit bij de vrijstellingsgrens voor de pseudo-eindheffing bij vervroegd uittreedregelingen. De uitkering op basis van deze regeling zou dan vallen onder het fiscaal regime beneden AOW-leeftijd.

Ook in de relatie tussen een dienstjarenregeling, het arbeidsrecht en andere socialezekerheidsregelingen liggen vele beleidskeuzes open. Zo lijkt het niet voor de hand te liggen dat bij een publieke regeling voor 45-dienstjaren sprake zou zijn van een verplichting tot het stoppen met werken, gelet op de arbeidsaanbodeffecten die dit zou hebben.

Tabel 3.1: Scenario's regeling 45 dienstjaren en vervroegde uittreding

| | Scenario I: Publieke regeling naar analogie van de AOW | Scenario II: Regelingen op Cao-niveau, met ondersteuning vanuit de overheid door fiscale vrijstelling RVU | Scenario III: Maatwerk individuele werkgevers en werknemers, en fiscale vrijstelling RVU |
|---|---|--|---|
| <i>Doelgroep</i> a. Gewerkte uren als werknemer b. Gewerkte uren als werknemer en zelfstandige | Werknemer en zelfstandige Gegevens arbeidsverleden zeer beperkt beschikbaar | Alleen werknemer | Alleen werknemer |
| <i>Dienstjaren</i> a. 1225 gewerkte uren per jaar, gedurende ten minste 26 weken b. 624 uren per jaar gedurende ten minste 26 weken. c. 204 uren per jaar, gedurende ten minste 26 weken. | Urencriterium is kwetsbaar. Onderscheid naar arbeidsduur moet objectief gerechtvaardigd worden | Urencriterium is kwetsbaar. Arbeidsvoorwaardelijk, onderscheid naar arbeidsduur is juridisch kwetsbaar | |
| <i>Gelijkstellingen</i> Naar analogie van de WW worden niet gewerkte jaren volledig/voor de helft gelijkgesteld met gewerkte jaren, als sprake is van: a. WIA-, WW-, WAO- of ZW-uitkering b. Verzorging kinderen (jaren met kinderen tot 5 jaar) | Gelijkstellingen deels niet mogelijk voor zelfstandigen | Geen gelijkstellingen aan het eind van de loopbaan omdat betrokkenen dan niet in dienst zou zijn | Geen gelijkstellingen aan het eind van de loopbaan omdat betrokkenen dan niet in dienst zou zijn |
| <i>Moment van uittreden</i> a. Na 45 dienstjaren b. Bij bereiken leeftijd 65 na 45 dienstjaren c. Bij bereiken leeftijd 65+ na 45 dienstjaren d. Bij bereiken leeftijd 65 na minimaal 45+ dienstjaren | Keuze moment van uittreden heeft gevolgen voor arbeidsmarkt en overheidsfinanciën | Keuze moment van uittreden heeft gevolgen voor arbeidsmarkt en overheidsfinanciën | Gevolgen voor arbeidsmarkt en overheidsfinanciën |

4 CBS onderzoek naar omvang en samenstelling doelgroep

4.1 Opzet onderzoek

Welke doelgroep wordt bereikt met een regeling op basis van arbeidsverleden? Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft voor SZW een verkennend onderzoek gedaan naar de omvang van de groep mensen die 45 of meer jaar gewerkt hebben⁷. Ook is gekeken welke kenmerken deze groep heeft, bijvoorbeeld als het gaat om leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en herkomst.

Een groot knelpunt bij dit onderzoek is de beschikbaarheid van harde gegevens in statistieken over het arbeidsverleden van werknemers en zelfstandigen. Omdat er geen directe gegevens voorhanden zijn over het totale arbeidsverleden van mensen, is het CBS gevraagd aan de hand van diverse methodieken een indicatie te geven.

In het CBS-onderzoek is daarom gekozen voor drie invalshoeken die een benadering kunnen geven van het aantal personen met 45 of meer dienstjaren:

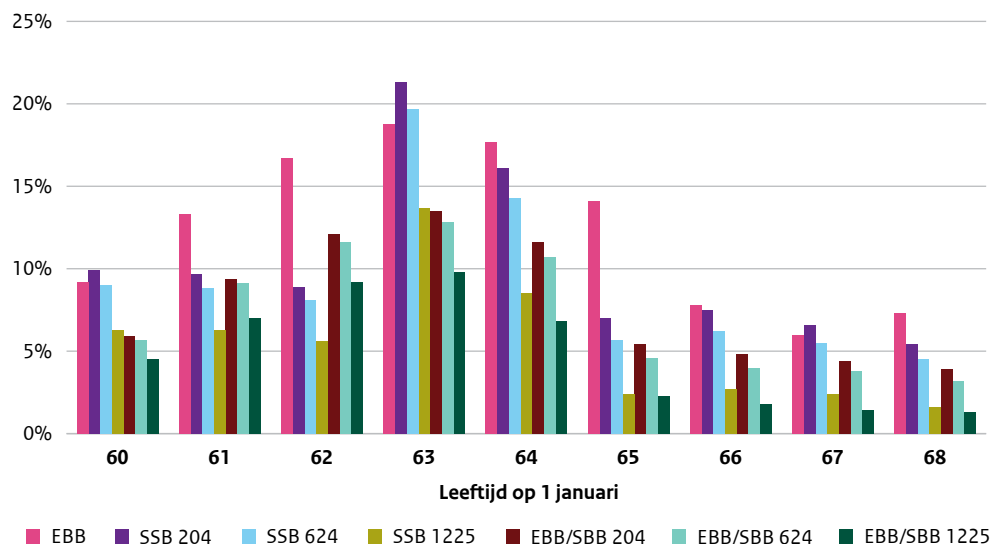
1. De eerste benadering is gebaseerd op de enquêtegegevens uit de Enquête Beroepsbevolking (EBB) waarin mensen gevraagd is hoeveel jaar ze vanaf hun 15e gewerkt hebben. Deze benadering gaat dus uit van wat mensen zelf hebben aangegeven. Daarbij kunnen mensen ook krantenwijken en bijbaantjes mee hebben gerekend als dienstjaren. Tot 2015 ging het om betaald werk voor tenminste 12 uur per week. Vanaf 2015 is deze uren eis vervallen en ging het alleen nog om betaald werk.
2. De tweede benadering maakt gebruik van gegevens over het arbeidsverleden, zoals dat voor de afgelopen 21 jaar geregistreerd is door het UWV en zoals dit is vastgelegd in het Stelsel van Sociaal-Statistische Bestanden (SSB), aangevuld met gegevens over zelfstandigen. Deze administratie van UWV loopt vanaf 1998. Voor de periode voor 1998 is aangenomen dat lager opgeleiden met 16 jaar zijn gaan werken, middelbaar opgeleiden vanaf 19 jaar en hoger opgeleiden op hun 22^e. In deze tweede benadering zijn drie varianten onderscheiden voor wat betreft het meetellen tot het arbeidsverleden: 204 uur per jaar werken, 624 uur per jaar werken en 1225 of meer uren per jaar werken.
3. De derde benadering combineert gegevens van de eerste twee benaderingen en gaat uit van de SSB-gegevens vanaf 1998 aangevuld met de enquêtegegevens uit het EBB over de eerste arbeidsjaren uit iemands loopbaan.

⁷ Verkennend onderzoek 45 dienstjaren, CBS, 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2020/verkennend-onderzoek-45-dienstjaren>

4.2 Uitkomsten onderzoek

De drie benaderingen laten verschillende uitkomsten zien qua aantallen, maar signaleren wel dezelfde trends. Bij alle drie benaderingen blijken onder de mensen die tussen 63 en 64 jaar zijn (op 1 januari 63 jaar = gemiddeld 63,5 jaar) de grootste aantallen werkzame mensen met 45 dienstjaren voor te komen. Daarna nemen deze aantallen af, veelal omdat men met pensioen is gegaan. Zoals uit onderstaande figuur blijkt, heeft in 2019 afhankelijk van de gekozen benadering tussen de 10% en de 20% van de mensen in hun 64^e levensjaar (op 1 januari 63 jaar) 45 dienstjaren gewerkt. Het laagste percentage is voor de groep waarbij is gekeken naar 1225 uur per jaar en de combinatie van de EBB (tot 1998) en SBB (vanaf 1998). Het hoogste percentage volgt uit de analyse op basis van het SSB, waarbij is gewerkt met een fictief arbeidsverleden afhankelijk van het opleidingsniveau. Het aantal neemt vanaf dat leeftijdscohort af, veelal door pensionering⁸.

Figuur 4.1: Percentage personen per leeftijdscohort met 45 dienstjaren
(Bron: Gegevens CBS)



4.2.1 Welke (niet) beoogde groepen worden (niet) bereikt?

Het CBS-onderzoek laat verder zien dat vrouwen veel minder vaak 45 dienstjaren werken dan mannen. Vrouwen kennen vaker loopbaanonderbrekingen en werken vaker in deeltijd. Het aandeel vrouwen in de groep mensen die 45 dienstjaren hebben gewerkt bedraagt, afhankelijk van de gekozen benadering, tussen de 13% en 18%, als uitgegaan wordt van minimaal 1225 gewerkte uren per jaar en tussen de 19% en 30% als wordt uitgegaan van 204 gewerkte uren per jaar. Uit onderstaande tabel blijkt ook de hogere participatie van vrouwen, daar de SBB-benadering vooral kijkt naar de participatie van 'louter' de laatste 21 jaar.

⁸ De daling zal voor een deel verklaard worden door werkloosheid of arbeidsongeschiktheid. Gezien de instroomkansen per leeftijdscohort in die regelingen lijkt het aannemelijk dat het grootste effect verklaard wordt doordat men eerder met pensioen is gegaan.

Tabel 4.1: Personen met 45 dienstjaren, aandeel vrouwen, 2019 naar gewerkte uren per jaar (Bron: CBS)

| Populatie | Aandeel vrouwen in SSB benadering % | Aandeel vrouwen in gecombineerde EBB en SSB benadering % |
|---------------------------|-------------------------------------|--|
| 204 uur gewerkt per jaar | 30 | 19 |
| 624 uur gewerkt per jaar | 28 | 18 |
| 1225 uur gewerkt per jaar | 18 | 13 |

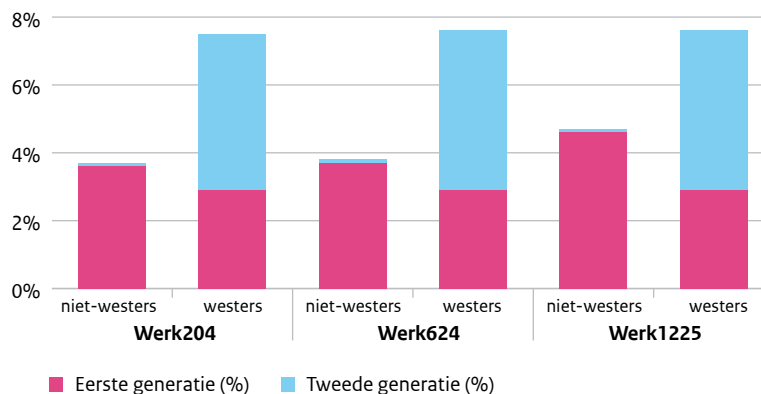
Lager opgeleiden zijn in alle drie de benaderingen oververtegenwoordigd in de groep met 45 dienstjaren ten opzichte van hun aandeel in de bevolking. Het ligt voor de hand dat dit komt doordat zij vanwege een kortere studie meer jaren kunnen werken dan middelbaar en hoger opgeleiden. Maar ook middelbaar en hoger opgeleiden vormen een substantieel deel van de groep werkenden die 45 dienstjaren bereikt.

Tabel 4.2: Verdeling naar opleidingsniveau, 55 tot 65 jaar, 1996 en 2017 (Bron: CBS)

| Jaar | Opleidingsniveau | Bevolking (%) | Werkzame beroepsbevolking, totaal (%) | Werkzame beroepsbevolking met 45 dienstjaren op basis van Enquête Beroepsbevolking (%) |
|------|---------------------|---------------|---------------------------------------|--|
| 1996 | Lager opgeleid | 52 | 36 | 49 |
| 1996 | Middelbaar opgeleid | 32 | 39 | 44 |
| 1996 | Hoger opgeleid | 16 | 24 | 7 |
| 1996 | Onbekend | 0 | 1 | 0 |
| 2017 | Lager opgeleid | 32 | 25 | 39 |
| 2017 | Middelbaar opgeleid | 37 | 38 | 44 |
| 2017 | Hoger opgeleid | 29 | 34 | 16 |
| 2017 | Onbekend | 2 | 3 | 1 |

Verder heeft ruim één op de tien werkzame mensen met 45 dienstjaren een migratieachtergrond. Het gaat vooral om mensen met een westerse migratieachtergrond. Drie van de vier mensen met een migratieachtergrond en 45 dienstjaren heeft een westerse migratieachtergrond.

Figuur 4.2: Werkzame personen met minstens 45 dienstjaren volgens SSB benadering naar migratieachtergrond, 2019 (Bron: CBS)



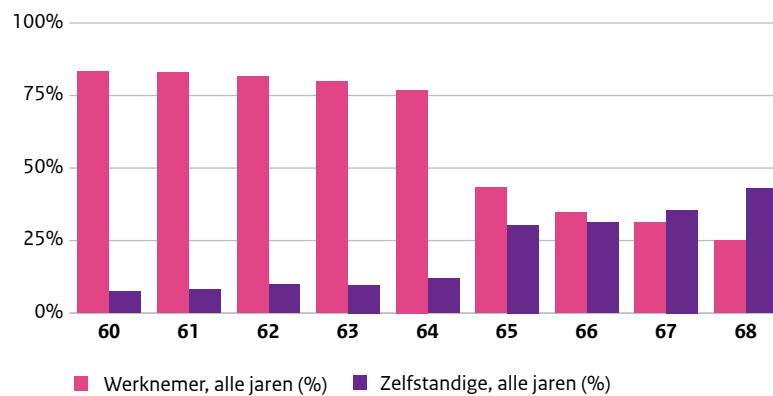
Het onderzoek heeft ook informatie opgeleverd over enkele andere kenmerken van de groep mensen met 45 dienstjaren. Een meerderheid van de werkzame mensen met 45 dienstjaren werkt in een technisch beroep, een beroep in de logistiek of een administratief beroep.

Tabel 4.3: Werknemers met 45 dienstjaren naar soort beroep, werkzame beroepsbevolking, 50 tot 65 jaar, 2005-2017 (Bron: CBS)

| | Aandeel % |
|---|-----------|
| Technische beroepen | 25 |
| Bedrijfseconomische en administratieve beroepen | 17 |
| Transport en logistiek beroepen | 17 |
| Dienstverlenende beroepen | 8 |
| Zorg en welzijn beroepen | 7 |
| Commerciële beroepen | 7 |
| Managers | 5 |
| Openbaar bestuur, veiligheid en juridische beroepen | 4 |
| Pedagogische beroepen | 3 |
| Agrarische beroepen | 2 |
| Overig | 2 |
| ICT beroepen | 1 |
| Creatieve en taalkundige beroepen | 1 |

Bij de werkzame mensen met 45 dienstjaren gaat het vooral om werknemers. Het is wel zo dat het aandeel zelfstandigen rond de AOW-leeftijd toeneemt en op latere leeftijd groter wordt dan het aandeel werknemers. Zelfstandigen werken vaker door na de AOW-leeftijd dan werknemers.

Figuur 4.3: Verdeling werkzame personen met minstens 45 dienstjaren volgens SSB benadering per leeftijd naar soort werk, 2019 (Bron: CBS)

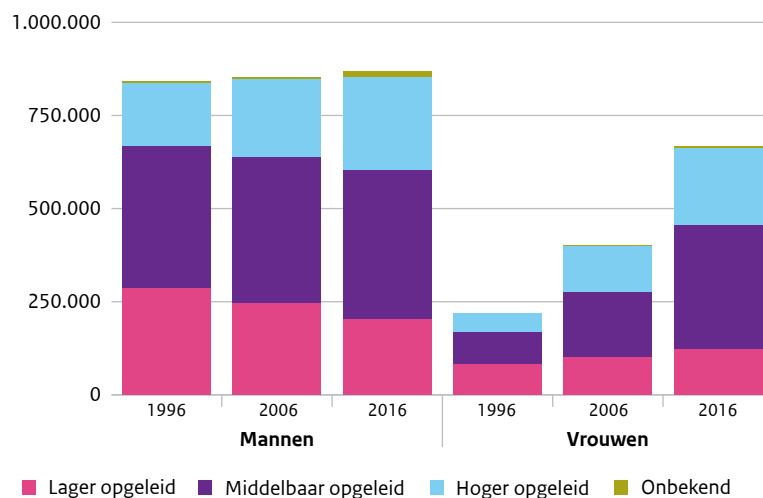


4.3 Toekomstige ontwikkelingen

Het aantal mensen met 45 dienstjaren is de afgelopen twintig jaar sterk gestegen. Dit komt vooral door een sterke toename van het aantal werknemers met 45 dienstjaren. De versoering van regelingen voor vervroegde uittreding en de toename in gezonde levensverwachting zal hiermee te maken hebben. Een belangrijke ontwikkeling daarbij is de toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen. Hun aandeel in de groep werkzame mensen met 45 dienstjaren neemt toe. Ook een stijgende AOW-leeftijd gaat ervoor zorgen dat de groep mensen met 45 dienstjaren groter wordt. Hetzelfde geldt voor steeds kortere studieduren. Dit kan vooral effect hebben op het aantal hoger opgeleiden met 45 dienstjaren. Als zij door de stijgende AOW-leeftijd langer moeten doorwerken, kunnen ze steeds makkelijker 45 dienstjaren halen na afronding van hun studie.

Daarnaast laat het onderzoek zien dat mede hierdoor ook het karakter van de doelgroep komende jaren gaat wijzigen. Het aantal laagopgeleiden lijkt te dalen, waar juist het aantal hoogopgeleiden dat 45 dienstjaren kan bereiken, stijgt.

Figuur 4.4: Potentieel 45 dienstjaren naar opleidingsniveau en geslacht, 45 tot 55 jaar (Bron: CBS)



Ook als het minimumaantal dienstjaren van 45 mee zou stijgen met de ontwikkeling van de pensioenleeftijd, zullen in de toekomst steeds meer mensen het vereiste aantal dienstjaren halen, onder meer als gevolg van de toenemende participatie van vrouwen.

4.4 Niet gewerkte jaren gelijkstellen

Uitgaan van uitsluitend gewerkte jaren als dienstjaren in het kader van een regeling voor vervroegde uittreding, zou ertoe leiden dat bijvoorbeeld mensen die gedurende een deel van hun loopbaan niet gewerkt hebben omdat zij voor jonge kinderen zorgden, werkloos waren of arbeidsongeschikt waren, niet kunnen voldoen aan de jaren eis en daardoor niet kwalificeren voor een regeling voor vervroegde uittreding.

Het CBS heeft daarom in het vervolgonderzoek “Invloed van sociale situaties op het aantal dienstjaren” ook gekeken hoe de omvang en samenstelling van de doelgroep verandert indien perioden waarin iemand geen werk heeft kunnen verrichten meetellen tot als arbeidsverleden⁹. Bij dit onderzoek naar gelijkstellingen is door het CBS alleen gekeken naar de laatste 21 dienstjaren, omdat alleen deze jaren geregistreerd zijn bij UWV en in het SSB. De volgende gelijkstellingen zijn bij het onderzoek betrokken¹⁰:

1. Volledige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO/WIA).
2. Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (WAO/WIA).
3. Arbeidsongeschiktheidsuitkering zelfstandigen (Wajong).
4. Arbeidsongeschiktheid jonggehandicapten (WAZ).
5. Werkloosheidsuitkeringen werknemers (WW).
6. Ziektewetuitkeringen werknemers (ZW).
7. Onbetaald verlof.
8. Een jong kind in het huishouden (recht op kinderbijslag).

De jaren waarin iemand mantelzorg heeft verleend zijn niet bij het onderzoek betrokken, omdat hiervoor niet de benodigde gegevens beschikbaar zijn voor het CBS.

Deze gelijkstellingen leiden ertoe dat vrouwen, lager opgeleiden en migranten vaker zouden kunnen voldoen aan de voorwaarden van een 45-dienstjarenregeling.

Omdat voor het effect van de gelijkstellingen noodzakelijkerwijs alleen gekeken is naar de laatste 21 jaar, is dit complex qua doorvertaling naar het effect op het totaal van 45 dienstjaren. Om enig gevoel van het effect te krijgen, is in het CBS-onderzoek aangesloten bij de SBB-benadering waarbij per opleidingsniveau een verschillende startleeftijd is verondersteld. Uit die vergelijking, uitgezet in onderstaande tabel, valt op dat verzorging voor een jong kind beperkte invloed heeft, waarschijnlijk doordat is gewerkt met de urengrens van 204 uur per jaar. Het opdrijvende effect op het aantal rechthebbenden door de gelijkstellingen wordt dus vooral verklaard door het betrekken van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Uit deze analyse volgt een toename van 50%, maar omdat in deze benadering is gewerkt met een fictieve leeftijd waarop is gestart met werken afhankelijk van het opleidingsniveau is het naar verwachting een onderschatting. Uit het CBS-onderzoek blijkt namelijk dat voor het leeftijdscohort dat op 1 januari 64 jaar is, het totaal aan gelijkstelling leidt tot 69,2% meer personen die voldoen aan het criterium van alle 21 dienstjaren. In totaal zouden deze gelijkstellingen samen leiden tot een toename van het aantal mensen dat zou voldoen aan de 45-dienstjaren-eis vlak voor pensionering met 50%-70%. Naar verwachting ligt het effect van de gelijkstellingen tussen deze percentages indien het minimum aantal gewerkte uren 204 uur per jaar is. Inschatting is dat indien gewerkt wordt met een hoger aantal werkuren per jaar het aantal rechthebbenden door de hogere urengrens afneemt, maar het effect van de gelijkstelling dit deels mitigeert doordat dit effect dan juist iets groter wordt.

⁹ Invloed van sociale situatie op het aantal dienstjaren, CBS 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2020/invloed-van-sociale-situaties-op-het-aantal-dienstjaren>.

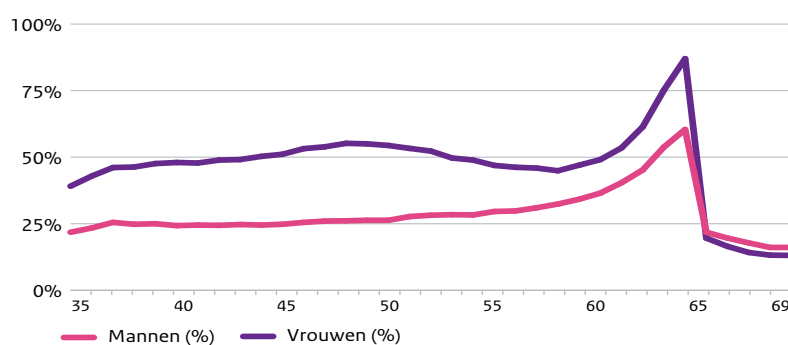
¹⁰ Perioden onder gelijkstelling 1 tot en met 7 tellen in het onderzoek volledig mee, gelijkstelling 8 voor de helft.

Tabel 4.4: Toename aantal rechthebbenden door gelijkstellingen (Bron: CBS)

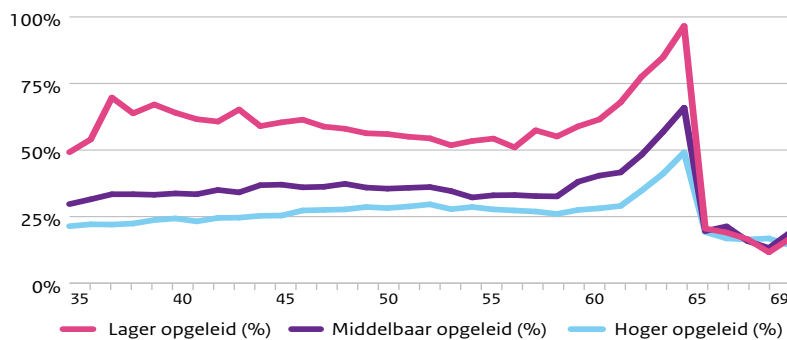
| Basis voor bepaling dienstjaren | Aantal | Aandeel vrouwen % |
|---|---------|-------------------|
| Werk | 241 100 | 30 |
| Werk + jong kind in huishouden | 242 500 | 30 |
| Werk + uitkering arbeidsongeschiktheid zelfstandigen | 243 500 | 30 |
| Werk + Ziektewetuitkering | 243 500 | 30 |
| Werk + uitkering arbeidsongeschiktheid jong gehandicapten | 245 600 | 31 |
| Werk + uitkering gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid | 252 100 | 30 |
| Werk + onbetaald verlof | 252 100 | 30 |
| Werk + werkloosheidsuitkering | 265 600 | 31 |
| Werk + uitkering volledige arbeidsongeschiktheid | 277 500 | 33 |
| Werk + alle acht gelijkstellingen | 360 900 | 34 |

Bij de invloed van de gelijkstellingen op het aantal mensen met 21 dienstjaren bleek dat vrouwen, lager opgeleiden en personen met een niet-westerse migratieachtergrond bij de meeste gelijkstellingen de grootste relatieve toenames van dit aantal kenden. Hun aandeel van het totale geschatte aantal mensen met 45 dienstjaren verandert echter weinig door de gelijkstellingen. Dat hun aandelen binnen het totale geschatte aantal mensen met 45 dienstjaren niet veel veranderen, heeft diverse redenen. Zo is bijvoorbeeld het aantal personen met een niet-westerse migratieachtergrond binnen de groep mensen met 45 dienstjaren klein. Ook is het aantal vrouwen in deze groep een stuk kleiner dan het aantal mannen. Een grotere relatieve toename heeft in deze gevallen minder effect, dan wanneer hun aantallen groter waren geweest.

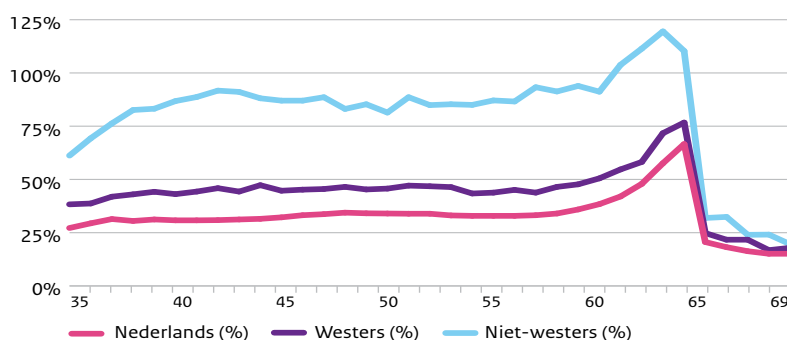
Figuur 4.5: Procentuele toename van personen met 21 dienstjaren door alle acht gelijkstellingen, naar geslacht en leeftijd, 2019 (Bron: CBS)



Figuur 4.6: Procentuele toename van personen met 21 dienstjaren door alle acht gelijkstellingen, naar opleidingsniveau en leeftijd, 2019 (Bron: CBS)



Figuur 4.7: Procentuele toename van personen met 21 dienstjaren door alle acht gelijkstellingen, naar achtergrond en leeftijd, 2019 (Bron: CBS)



4.5 Potentieel rechthebbers

Voor een globale inschatting van de potentiële doelgroep is uitgegaan van een regeling waarbij uitkering op zijn vroegst mogelijk is vanaf het bereiken van de 65-jarige leeftijd (modaliteiten b en/of d uit paragraaf 3.7). Het betreft vooral een keuze om enig inzicht te geven in de omvang van de potentiële doelgroep. Het is mogelijk ook andere keuzes te maken. Daarbij is er gekeken naar de potentiële doelgroep in 2026, wanneer de tijdelijke maatregelen rondom vervroegd uitgaan aflopen. Vervolgens is een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de doelgroep. Daarbij is aangesloten bij een AOW-leeftijd van 68 jaar, waarvan volgens de huidige prognoses sprake is in 2038.

Ondanks dat het CBS een uiterste inspanning heeft gepleegd om op basis van alle beschikbare gegevens zo veel mogelijk boven tafel te krijgen, is er een aantal belangrijke kanttekeningen te maken. Van de start van de carrière zijn bij het CBS geen databronnen op individueel niveau beschikbaar en zijn daarom enquêtegegevens gebruikt. In de enquête beroepsbevolking is tot 2015 gevraagd naar een eigen inschatting van de jaren dat men meer dan 12 uur heeft gewerkt. Daarna is deze grens van 12 uur komen te vervallen. Naast een eigen inschatting is daardoor een bijbaan niet te onderscheiden van een baan waarmee je in je levensonderhoud voorziet. Op basis van de SSB-bestanden is gekozen louter de groep te selecteren die in alle 21 jaar van de beschikbare gegevens heeft gewerkt. Deze strikte veronderstelling sluit aan bij de verwachting dat voor de

groep die 45 dienstjaren behaalt er vaak sprake zal zijn van een doorlopend werkverleden. Dit leidt tot een onderschatting, omdat er in potentie 50 dienstjaren kunnen worden gehaald. Ook met wat gemiste jaren is het mogelijk voor de AOW-leeftijd de grens van 45 dienstjaren te halen.

Ondanks dat het onderzoek de beste beschikbare gegevens geeft, geldt dat er sprake is van slechts een globale inschatting van de omvang van de potentiële doelgroep. Daarbij zijn effecten ook afhankelijk van gedragseffecten. Zo is het de verwachting dat mensen hun pensionering vaker zullen afstemmen op het halen van 45 dienstjaren. Een deel van de populatie zal dus mogelijk langer doorwerken.

Uit de analyse op de SSB-bestanden blijkt dat onderbrekingen in het arbeidsverleden leiden tot een daling van de omvang van de doelgroep, die groter lijkt dan wanneer louter wordt gekeken naar de EBB-gegevens. Omdat naar verwachting de SSB de beste basis is, is voor een inschatting aangesloten bij de aantallen die volgens uit de combinatie van de enquêtegegevens (EBB) voor de jaren tot 1998 en de gegevens uit het stelstel van sociaal statistische bestanden (SSB) vanaf 1998.

In 2019, het meest recente jaar uit het CBS-onderzoek, betrof de AOW-leeftijd 66 jaar en 4 maanden. In 2026 zal de AOW-leeftijd verder gestegen zijn naar 67 jaar. Daarnaast neemt de arbeidsparticipatie van ouderen en vrouwen steeds meer toe, waardoor gebruikmaking van een dienstjarenregeling ook verder zal toenemen. Dit leidt tot een stijging van de potentiële doelgroep ten opzichte van de bevindingen uit het onderzoek (zie ook figuur 4.1).

In het CBS-onderzoek valt op dat vanaf de groep 63-jarigen de trend van het aantal personen dat voldoet aan het dienstjaren criterium van 45 jaar afneemt en zelfs gaat dalen. Voor een deel is hier sprake van instroom in de werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsregelingen, maar gezien de instroomkansen in de WIA en WW op hogere leeftijd betreft het grotendeels pensionering. Een aanzienlijk deel van de groep die op basis van het onderzoek voldoet aan het criterium 45 dienstjaren kan en gaat momenteel eerder met pensioen dan de AOW-gerechtigde leeftijd, waardoor zij op dit moment (cijfers over 2019) niet voldoen aan het 45 dienstjaren criterium. Deze gerechtigden dienen wel meegeteld worden voor de omvang van de totale potentiële groep. Enerzijds omdat de AOW-leeftijd verder stijgt en anderzijds omdat aannemelijk is dat zij mogelijk later met pensioen gaan gezien de grote financiële consequenties.

Op basis van het CBS-onderzoek wordt ingeschat dat de omvang van de groep die voldoet aan 45 dienstjaren met een urencriterium van 204 uur per jaar op ongeveer 20% uitkomt van iedereen die de 65-jarige leeftijd bereikt. Naar verwachting ontstaat er tussen de 65 jaar en de AOW-leeftijd ook voor een deel van de populatie (grobe inschatting is 2,5% per cohort per jaar) nog recht.

Dat er na 2026 vervolgens sprake is van een verdere stijging is aannemelijk, maar de omvang van deze stijging is niet goed te voorspellen op basis van het beschikbare onderzoek. Uit de analyse van de EBB (zie figuur 2.1.2 uit het CBS-onderzoek¹¹) blijkt de toename in het aantal personen dat voldoet aan

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2020/verkenkend-onderzoek-45-dienstjaren/2-enquete-beroepsbevolking>

45 dienstjaren afgelopen jaren vrij groot is. De sterke stijging van de arbeidsparticipatie onder ouderen wordt mede veroorzaakt door het afschaffen van de VUT en prepensioenregelingen¹². Daardoor kan deze trend voor de verhoogde arbeidsparticipatie niet voor de komende jaren gebruikt worden. Dat zou tot een overschatting leiden. Op basis van een iets gematigdere ontwikkeling betreft het verwachting in 2026 circa 60.000 gebruikers, waarvan het grootste deel 2 jaar eerder kan uittreden (vanaf 65). Dit aantal loopt richting 2038 op tot circa 90.000 personen, waarvan het grootste deel dan 3 jaar eerder kan uittreden.

Het eventueel onder voorwaarden gelijkstellen van niet gewerkte jaren aan gewerkte jaren, bijvoorbeeld bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid of (mantel)zorg (voor kinderen), zal ertoe leiden dat het percentage dat in aanmerking komt voor een regeling zal oplopen met 50%-70% (zie ook paragraaf 4.4). Daarmee zou de doelgroep dus uitkomen op circa 100.000 personen in 2026 oplopend naar circa 150.000 in 2038.

¹² <https://www.cpb.nl/arbeidsparticipatie>

5 Doelbereik en subsidiariteit

In deze paragraaf gaan we in op de beleidsdoelstellingen die ten grondslag kunnen liggen aan de wens om te komen tot een 45-dienstjarenregeling en op de vraag of daarbij het dienstjarencriterium voldoende onderscheidend is in relatie tot deze doelstellingen.

5.1 Compensatie voor lager opgeleiden?

Mensen met een lagere opleiding of een lager inkomen zijn vaker vroeg begonnen met werken en hebben gemiddeld genomen een lagere levensverwachting. Lager opgeleiden hebben gemiddeld genomen een levensverwachting die circa 4,5 jaar lager ligt dan bij hoger opgeleiden. Het verschil in levensverwachting op 65-jarige leeftijd is gemiddeld circa 2 jaar¹³. Lager opgeleiden hebben vaak minder mogelijkheden om vroegpensioen te realiseren.

Allereerst gaan we in op de vraag of een 45 dienstjarenregeling compensatie zou kunnen bieden voor het verschil in handelingsperspectief rond pensionering tussen hoger en lager opgeleiden. Een doelstelling voor een dienstjarenregeling kan zijn om lager opgeleiden meer handelingsperspectief te bieden rondom pensionering, vanuit de veronderstelling dat lager opgeleiden vaak eerder met werken zijn gestart en een lagere levensverwachting hebben.

Wereldwijd worden we steeds ouder, maar ouder worden is geen uniform proces: vergrijzing treft niet iedereen op dezelfde wijze.¹⁴ Ongelijkheid start vroeg in de kindertijd al op school. Gezondheid en sociaaleconomische condities in het vroege leven leggen de basis voor welvaart en welzijn verderop in de levensloop. Tijdens het volwassen werkzame leven versterkt de ongelijkheid zich en bouwt zich verder op door de interactie van factoren zoals gezondheid, opleiding, werk en inkomen.

Uit het onderzoek “Preventing ageing unequally” van de OECD blijkt dat lager opgeleiden (mannen en vrouwen) vaker worden geconfronteerd met een beperking in hun dagelijkse activiteiten, mobiliteit of werk als gevolg van gezondheidsproblemen.¹⁵ Gezondheidsproblemen nemen toe met de leeftijd, met verschillen tussen hoger en lager opgeleiden. De arbeidsparticipatie onder lager opgeleiden is hierdoor gedurende de levensloop lager en naarmate de leeftijd stijgt wordt de gezondheids- en inkomenskloof groter.

Ook voor de Nederlandse situatie geldt dit. De studie *Welvaart en welzijn 2019, geld en gezondheid in de 3e levensfase* van het CBS, bevestigt dit beeld rond pensionering en laat zien dat er ook met betrekking tot de arbeidsparticipatie sprake is van een paradox¹⁶. Vooral mannen en hoogopgeleiden werken vaker onafgebroken tot hun pensioen (traject 1). Werkende vrouwen hebben vaker ook perioden

¹³ Gezonde levensverwachting naar onderwijsniveau, methodebeschrijving naar aanleiding van revisie, CBS, 14 december 2020.

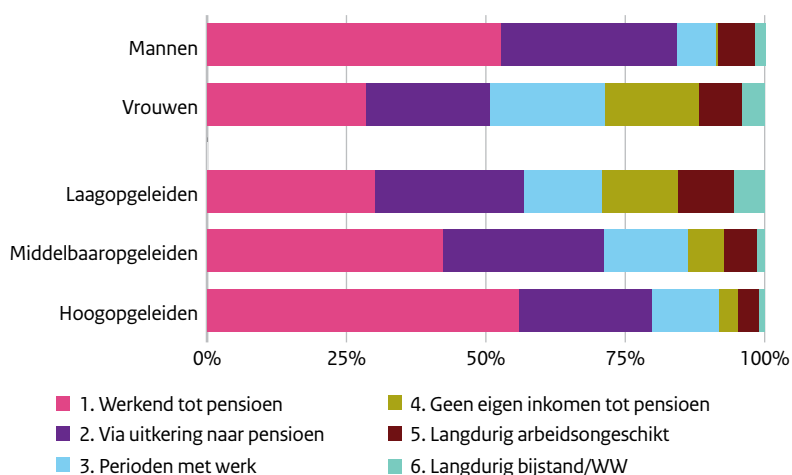
¹⁴ Preventing ageing unequally, OECD, 2017

¹⁵ Let op: Het gaat hier dus om alle OECD-landen, niet specifiek voor Nederland.

¹⁶ Welvaart en welzijn 2019, geld en gezondheid in de 3^e levensfase, CBS 2019

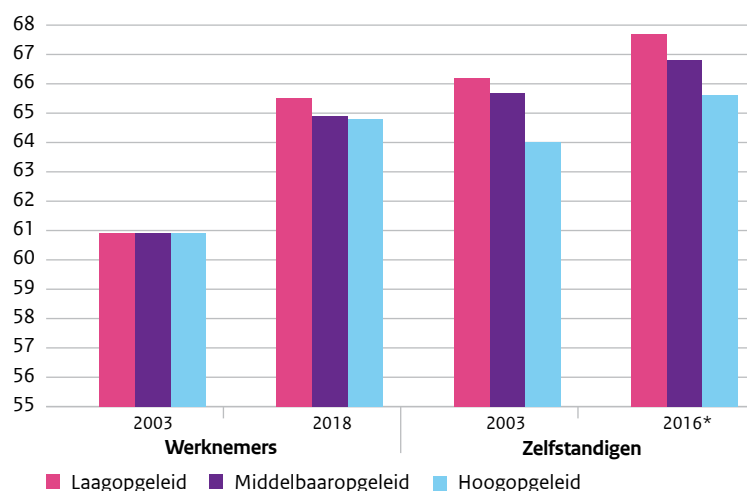
zonder eigen inkomsten uit werk, uitkering of pensioen (traject 3). Laagopgeleide mannen leven vóór hun pensionering vaker een tijd van een arbeidsongeschiktheids- of ziekte-uitkering (traject 2, 5 of 6). Van de laagopgeleiden die in 2016 65 jaar oud waren leefde 16 procent al minstens vanaf hun 50e van een uitkering (traject 5 of 6). Onder middelbaar- en hoogopgeleiden was dit 7 procent en 5 procent. Ook zien we dat met name vrouwen en lager opgeleiden in de aanloop naar het pensioen vaker perioden kennen zonder eigen inkomen of een inkomen uit WW of bijstand.

Figuur 5.1: Pensioneringstrajecten vanaf 50 jaar, 65-jarigen uit 2016 (Bron: CBS)



Tegelijk zien we de paradoxale situatie dat vanaf 2003 sprake is van een stijgende pensioenleeftijd vanuit werk, waarbij hoger opgeleiden vaak eerder vanuit werk met pensioen gaan en lager opgeleide werkenden langer doorwerken. Daarnaast zien we dat lager opgeleiden vaker vanuit een uitkering met pensioen gaan dan hoger opgeleiden.

Figuur 5.2: Gemiddelde pensioenleeftijd vanuit werk (Bron: CBS)



* Meest recente jaar waarvoor dit gegeven beschikbaar is

Het CBP heeft een studie gedaan naar inkomen en netto profijt van sociale zekerheid over de levensloop¹⁷. Dit onderzoek laat gelijksoortige verschillen tussen hoger en lager opgeleiden zien in participatie en gebruik van sociale zekerheid over de levensloop. Ook de verschillen in participatie over de levensloop tussen mannen en vrouwen vallen hierbij op.

Onderzoek CBS

Zoals in hoofdstuk 4 beschreven, laat het CBS-onderzoek zien dat lager opgeleiden in alle drie de benaderingen in het CBS-onderzoek relatief oververtegenwoordigd zijn in de groep met 45 dienstjaren ten opzichte van hun aandeel in de bevolking. Het ligt voor de hand dat dit komt doordat zij vanwege een kortere studie, eerder gestart zijn met werken en daardoor meer jaren kunnen werken dan middelbaar en hoger opgeleiden.

Maar ook middelbaar en hoger opgeleiden vormen in absolute aantallen een substantieel deel van de groep werkenden die 45 dienstjaren bereiken. Bij de gecombineerde benadering is van de werkenden met 45 dienstjaren circa 36% lager opgeleid, de helft middelbaar opgeleid en circa 15% hoger opgeleid.

Het CBS-onderzoek naar gelijkstellingen bevestigt tevens dat lager opgeleiden vaker een onderbreking van hun werkzame leven hebben gekend door arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, dan hoger opgeleiden.

Een doelstelling voor een 45-dienstjarenregeling kan zijn om lager opgeleiden meer handelingsperspectief te bieden rondom pensionering vanuit de gedachte dat lager opgeleiden eerder met werken zijn gestart en een lagere levensverwachting hebben. Op basis van onderzoek kan geconcludeerd worden dat een generieke 45-dienstjarenregeling relatief weliswaar meer lager opgeleiden bereikt, maar niet doelgericht is als het gaat om het bieden van handelingsperspectief specifiek alleen voor lager opgeleiden. Middelbaar en hoger opgeleiden vormen nu en in de toekomst samen het merendeel van de groep werkenden met 45 dienstjaren.

5.2 Compensatie voor zware beroepen?

Een ander motief hangt samen met zware beroepen. Een dienstjarenregeling moet werkenden met een zwaar beroep de mogelijkheid bieden om eerder met pensioen te gaan, vanuit de veronderstelling dat deze groep al vaak op jonge leeftijd ging werken en vanwege het zware werk meer moeite heeft om door te werken tot de AOW-leeftijd. Omdat de vormgeving van een lijst met fysiek zware beroepen ingewikkeld is, wordt vaak de koppeling tussen pensioenleeftijd en arbeidsverleden genoemd met als motief dat deze groep de meeste problemen heeft om gezond de AOW-leeftijd te behalen en daarom vervroegd uit moet kunnen treden. De vraag dient zich aan of de aanname dat mensen met een zwaar beroep vaak meer dan 45 dienstjaren hebben gewerkt, klopt. Andersom is de vraag ook relevant. Werken mensen met 45 dienstjaren, relatief vaak in een zwaar beroep? Met ander woorden, hoe onderscheidend is het dienstjaren criterium voor de afbakening van zware beroepen? En in hoeverre geldt dit ook voor zelfstandigen?

SEO-onderzoek

SEO Economisch Onderzoek heeft in 2017 in opdracht van de minister van SZW onderzoek gedaan naar een flexibele ingangsdatum AOW¹⁸.

In dit onderzoek is ook meer ingezoomd op de kenmerken van de groep die vaak zwaar werk verricht, soms zwaar werk verricht en nooit zwaar werk verricht. Opvallend in dit onderzoek is dat werkenden die aangeven vaak zwaar werk te verrichten niet veel eerder gestart zijn met werken, dan mensen die aangeven soms of nooit zwaar werk te verrichten. Ook is het aantal jaren dat zij gewerkt hebben niet hoger dan bij de andere groepen.

Tabel 5.1: Kenmerken van werkenden naar zwaarte van werk (Bron: SEO Economisch Onderzoek)

| | Vaak zwaar werk** | Soms zwaar werk** | Nooit zwaar werk** |
|---|-------------------|-------------------|--------------------|
| N= | 226 | 491 | 457 |
| Mogelijkheid voor AOW-leeftijd met pensioen | | | |
| Niet eerder met pensioen | 56% | 49% | 50% |
| Eén tot drie jaar eerder met pensioen | 22% | 31% | 31% |
| Meer dan drie jaar eerder met pensioen | 22% | 20% | 19% |
| Persoonskenmerken | | | |
| Leeftijd | 51 | 51 | 51 |
| Aandeel mannen | 58% | 54% | 55% |
| Aandeel laagopgeleid (basis en vmbo) | 35% | 21% | 9% |
| Gezondheid slecht of matig | 19% | 13% | 9% |
| Levensverwachting minder dan 80 jaar | 56% | 52% | 47% |
| Inkomen en vermogen | | | |
| Inkomen tot modaal | 70% | 59% | 40% |
| Partner met inkomen | 63% | 67% | 64% |
| Vermogen minder dan € 10.000* | 40% | 29% | 24% |
| Eigen huis | 59% | 69% | 75% |
| Kenmerken werk | | | |
| Zelfstandige | 10% | 12% | 8% |
| Aantal jaar gewerkt | 29 | 29 | 29 |
| Leeftijd bij einde opleiding | 20 | 20 | 21 |

Grijs gearceerd betekent dat de groep die vaak zwaar werk verricht significant verschilt van de groep die soms of nooit zwaar werk verricht (5% niveau)

* Exclusief eigen huis

** Respondenten zijn geïnclassificeerd als 'verricht vaak fysiek zwaar werk' als zij op vier vragen over zwaar werk minimaal één keer 'vaak' antwoorden (zie toelichting Tabel 3.5). Zij zijn als 'nooit zwaar werk' geïnclassificeerd als zij bij geen enkele van deze vragen 'soms' of 'vaak' antwoorden. Zij zijn als 'soms zwaar werk' geïnclassificeerd als zij niet als 'vaak zwaar werk' en niet als 'nooit zwaar werk' zijn geïnclassificeerd.

Bron: SEO-enquête LISS-panel

¹⁸ Gevolgen flexibele AOW-leeftijd, SEO, 2017

CBS-onderzoek

Het CBS-onderzoek heeft ook informatie opgeleverd over enkele andere kenmerken van de groep mensen met 45 dienstjaren. Een meerderheid van de werkzame mensen met 45 dienstjaren werkt in een technisch beroep, de logistiek of de administratieve sector.

Beide onderzoeken bevestigen niet de verwachting dat een generieke publieke regeling voor vervroegde uittreding op basis van het aantal dienstjaren specifiek effect zal hebben voor mensen die vanwege de zwaarte van hun beroep, moeite hebben om door te werken tot de AOW-leeftijd. Wellicht dat dienstjarenregelingen op cao-niveau wel beter gericht kunnen worden op specifieke groepen werknemers in die sectoren in zware beroepen. Werkgevers en werknemers zouden bijvoorbeeld op cao-niveau in een sector een regeling kunnen afspreken die gericht is op mensen die zwaar werk verrichten en moeite hebben door te werken tot de AOW-leeftijd. Deze afspraken zouden gericht ondersteund kunnen worden met een vrijstelling van de RVU-heffing.

5.3 Mannen en vrouwen

Het CBS-onderzoek laat verder zien dat vrouwen veel minder vaak 45 dienstjaren hebben dan mannen. Vrouwen kennen vaker loopbaanonderbrekingen en werken vaker in deeltijd. Het aandeel vrouwen in de groep mensen die 45 dienstjaren hebben gewerkt bedraagt, afhankelijk van de gekozen benadering tussen de 13% en 18%, als uitgegaan wordt van minimaal 1225 gewerkte uren per jaar en tussen de 19% en 30% als wordt uitgegaan van 204 gewerkte uren per jaar. Het eventueel onder voorwaarden gelijkstellen van niet gewerkte jaren aan gewerkte jaren, bijvoorbeeld bij ziekte, arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, mantelzorg of zorg voor kinderen, zal ertoe leiden dat dit percentage oploopt, maar ook dan blijft het aandeel vrouwen relatief beperkt. Het aandeel vrouwen met 45 dienstjaren neemt overigens wel toe in de tijd.

5.4 45 dienstjaren is voldoende om te stoppen

Mensen met een lang arbeidsverleden ervaren het als rechtvaardig dat zij eerder kunnen stoppen met werken. Bij de legitimatie van een dienstjarenregeling kan het argument naar voren gebracht worden dat het rechtvaardig is dat men na 45 dienstjaren mag stoppen met werken. Onder meer in de motie De Vries, die in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel Verandering koppeling AOW-leeftijd in de Eerste Kamer werd ingediend, wordt dit verwoord en overwogen dat het rechtvaardig is dat mensen, bijvoorbeeld met zware beroepen, die een lang arbeidsverleden hebben, eerder met pensioen kunnen dan mensen met een kort arbeidsverleden.

Bij deze overweging is onder meer de vraag van belang of een dienstjarenregeling handelingsperspectief voor vervroegd uittreden biedt aan een groep mensen die dit nu niet heeft of juist een groep werkenden bereikt die dit handelingsperspectief nu ook al heeft.

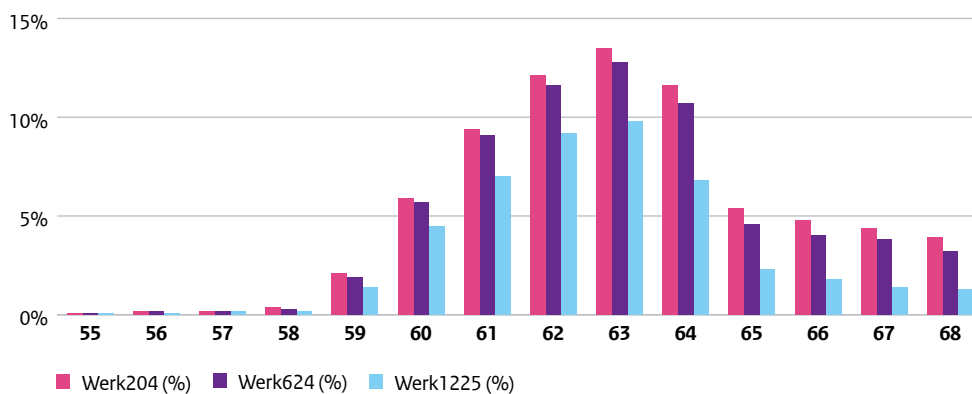
SEO Economisch Onderzoek heeft in 2017 in opdracht van de minister van SZW onderzoek gedaan naar een flexibele ingangsdatum van de AOW en in dat kader onderzocht in hoeverre er mogelijkheden in de tweede pijler zijn om eerder uit te treden. Uit dit onderzoek komt naar voren dat 83% van alle werkenden (89% van de werknemers en 47% van de zelfstandigen) voldoende aanvullend pensioen heeft opgebouwd om minimaal 1 jaar eerder met pensioen te gaan

zonder onder het sociaal minimum te komen. Bijna 70% van de werkenden kan meer dan drie jaar eerder met pensioen zonder onder het sociaal minimum te komen.

Verwacht mag worden dat een deel van de werknemers die voldoen aan een 45 dienstjaren eis, hun tweede pijlerpensioen kan benutten voor vervroegde uittreding. Hierop zijn uitzonderingen, bijvoorbeeld zelfstandigen die 45 jaar gewerkt hebben en geen aanvullend pensioen of een andere ouderdomsvoorziening hebben. Ook zal een deel van de werknemers pas later pensioen zijn gaan opbouwen of door bijvoorbeeld een scheiding, onvoldoende aanvullende pensioenaanspraken hebben om zelf de vervroegde uittreding te regelen. Ook zullen er pensioenhiaten voorkomen omdat niet altijd pensioen wordt opgebouwd (witte vlekken). De groep werkenden met veel dienstjaren is divers. Een deel zal over voldoende instrumenten beschikken om uit te treden op een moment naar keuze. Voor anderen zal dit niet gelden.

Het CBS-onderzoek laat zien dat het aandeel werkenden met minstens 45 dienstjaren na de leeftijd van 63 weer afneemt. Dit hangt ook grotendeels samen met (vervroegde) uittreding door deze groep.

Figuur 5.3: Aandeel werkzame personen met minstens 45 dienstjaren volgens combinatie EBB en SSB in de bevolking naar leeftijd, 2019 (Bron: CBS)



Geconcludeerd kan worden dat een regeling voor 45 dienstjaren niet specifiek de groep bereikt die nu niet vervroegd kan uittreden.

6 Uitvoeringsimplicaties

6.1 Beschikbaarheid gegevens arbeidsverleden

Bij de uitvoering van een mogelijke regeling voor vervroegd uittreden op basis van het aantal gewerkte jaren, speelt de beschikbaarheid van gegevens over het arbeidsverleden een cruciale rol. Gegevens over arbeidsverleden kunnen beschikbaar zijn bij bijvoorbeeld pensioenfondsen, het UWV en de Belastingdienst.

Voor de bruikbaarheid van deze gegevens is het van belang om vast te stellen:

- Welke gegevens over arbeidsverleden zijn er beschikbaar?
- Hoe ver gaan deze gegevens terug in de tijd?
- Wat is de betrouwbaarheid van deze gegevens?
- Voor wie en op welke manier zijn deze gegevens toegankelijk?

Er is een uitvraag gedaan bij het UWV, de Belastingdienst en de Pensioenfederatie over de beschikbaarheid van gegevens over arbeidsverleden.

6.1.1 Belastingdienst

De Belastingdienst beschikt over gegevens met betrekking tot het arbeidsverleden, van werknemers en ook over gegevens van zelfstandigen. Alle gegevens met betrekking tot het arbeidsverleden zijn tot maximaal 12 jaar terug beschikbaar. Langer zijn deze gegevens fiscaal niet relevant en mogen daarom niet langer bewaard worden. De gegevens die bij de Belastingdienst beschikbaar zijn bieden daarmee onvoldoende basis voor het beoordelen van het arbeidsverleden van zelfstandigen of werknemers over een lange periode.

6.1.2 Pensioenuitvoerders

Gewerkte uren

De meeste pensioenuitvoerders hebben alleen informatie over het salaris en over het deeltijdpercentage, niet over de gewerkte uren. Het deeltijdpercentage kan op verschillende werkweekduren gebaseerd zijn (bv. 40 uur is een volledige werkweek, maar het kan ook zo zijn dat 36 uur een volledige werkweek is).

Zelfstandigen

Over zzp'ers zijn alleen gegevens beschikbaar als zzp'ers deelnemen aan een pensioenfonds. Als mensen een periode als zzp'er hebben gewerkt en daarna weer als werknemer en als zzp'ers niet deelnemen in het pensioenfonds of in een regeling bij een ander type pensioenuitvoerder, dan wordt over die zzp-periode niets geregistreerd.

Gelijkstellingen

Registratie van gegevens over periodes van ziekte of arbeidsongeschiktheid is afhankelijk van het pensioenreglement en of de pensioenopbouw doorgaat. Het kan zijn dat iemand gedeeltelijk arbeidsongeschikt is en nog gedeeltelijk bij dezelfde werkgever werkt. Daarbij kan het zo zijn dat de opbouw voor het arbeidsongeschikte deel wel of niet doorgaat. Kortom: dit zal vaak verschillen van pensioenfonds tot pensioenfonds. Gegevens over jaren van mantelzorg en onbetaald verlof: de verwachting is niet dat pensioenreglementen mogelijkhe-

den bieden om pensioen te blijven opbouwen als er sprake is van ‘jaren’ mantelzorg of onbetaald verlof. Dit wordt dan niet apart geadministreerd. Als het gaat om kortere periodes en er is geregeld dat de pensioenopbouw gewoon doorgaat, dan zullen deze periodes niet herkenbaar zijn in de pensioenadministratie omdat het daarvoor niet relevant is.

Beschikbaarheid en betrouwbaarheid gegevens

Er bestaat alleen zekerheid over het arbeidsverleden van iemand als hij zijn hele werkzame leven bij één pensioenfonds heeft doorgebracht. De aanvang en het einde van het dienstverband, het salaris en het deeltijdpercentage zijn dan veelal bekend. Het zal dan overigens vaak niet zo zijn dat op eenvoudige wijze online het hele verleden na 45 dienstjaren te raadplegen is. Door conversies zijn oude gegevens (bijvoorbeeld welk deeltijdpercentage iemand in bepaalde jaren had) vaak niet meer direct te raadplegen, maar moet de historie van de administratie doorzocht worden.

Een indiensttredingsdatum kan in de actuele administratie van de pensioenuitvoerder zijn opgenomen, maar dit zal zeker niet altijd het geval zijn. Als de gegevens niet volledig zijn, dan kunnen daar meerdere oorzaken aan ten grondslag liggen:

- In het verleden werd vaak pas vanaf een bepaalde leeftijd, bijvoorbeeld 25 jaar, pensioen opgebouwd, waardoor deze gegevens er niet zijn.
- Iemand nam deel in pensioenfonds 1 en daarna in pensioenfonds 2 en heeft geen waardeoverdracht laten plaatsvinden. Het volledige arbeidsverleden is dan niet bij één enkele partij bekend.
- Bij collectieve waardeoverdrachten kunnen deelnemers als ‘slaper’ (dus niet meer in actieve dienst) worden overgedragen. Soms zijn de dienstverbandgegevens niet volledig aanwezig voor mensen uit oude pensioenregelingen. Ook deeltijdgegevens over het verleden worden bij zo’n waardeoverdracht ook voor actieve deelnemers niet meegegeven. Daarmee is er geen zicht op deeltijdgegevens over het verleden.
- Na (collectieve) waardeoverdrachten zijn gegevens over het overgedragen pensioen niet meer per jaar beschikbaar.
- Sommige dienstverbanden bestonden al voor de oprichting van het pensioenfonds. Informatie over de periode van vóór de oprichting zal over het algemeen niet voorhanden zijn. Ook kan sprake zijn van gewerkte perioden als werknemers zonder dat pensioen wordt opgebouwd. (witte vlek).
- Het opgebouwde pensioen is afgekocht

De gegevens die bij de pensioenuitvoerders beschikbaar zijn bieden daarmee geen basis voor het beoordelen van het arbeidsverleden van zelfstandigen en een onvolledige basis voor het beoordelen van het arbeidsverleden van werknemers.

6.1.3 UWV

De gegevens van het UWV over het arbeidsverleden van werknemers gaan terug tot 1998. Voor de periode gelegen tussen het 18^e levensjaar en 1998 gaat het UWV uit van een fictief arbeidsverleden. Er zijn bij het UWV geen gegevens over het arbeidsverleden van zelfstandigen.

Gewerkte uren

Op basis van gegevens uit de polisadministratie wordt door het UWV vastgesteld of een bepaald jaar meetelt als arbeidsverleden. Dit wordt in de arbeidsverleden database vastgelegd (AVB). Op het digitaalverzekeringsbericht kan de burger zien hoeveel jaren arbeidsverleden er zijn opgebouwd, zowel cumulatief als per jaar. De AVB legt alle dienstverbanden vast van een werknemer in dienst bij een werkgever, ongeacht het aantal uren van het dienstverband. Het gaat hierbij om het aantal verloonde uur over de dienstverbanden, loondoorbetalingen bij faillissementen en de ziekteverzuimuitkeringen betaald door de werkgevers. Ook als het aantal uren van een dienstverband niet voldoende is om tot een jaar arbeidsverleden te leiden, wordt het vastgelegd in de AVB. In dat geval staat er op het verzekeringsbericht dat het betreffende kalenderjaar niet meetelt voor de opbouw van het arbeidsverleden. Deze gegevens worden opgehaald uit de polisadministratie en ingelezen en verwerkt in de AVB. Dit doet het UWV aan het begin van het jaar over het afgesloten kalenderjaar.

Gelijkstellingen

Daarnaast tellen sommige uitkeringen mee voor de opbouw van het arbeidsverleden zoals ZW, WIA, WAO en WAZ. Deze gegevens van de Divisie Uitkeringen van het UWV worden ingelezen en verwerkt in de AVB. Gegevens over de WW-uitkering worden niet door AVB ontvangen en verwerkt omdat een WW-uitkering geen opgebouwd recht op arbeidsverleden geeft. Gegevens over de verzorging van jonge kinderen hebben te maken met het zorgforfait. Na het inwinproces wordt er gekeken naar de populatie waarbij geen gewerkte uren of uitkeringen bekend zijn. Deze populatie wordt middels een vraagbestand verstuurd naar de kluis van SVB. De SVB stuurt een antwoordbestand met een indicatie J of N. Bij een J telt het jaar voor 50% mee in verband met zorgforfait. Mantelzorg wordt door de burgers zelf doorgegeven middels het correctieformulier voorzien van bewijsstukken. Wat niet wordt opgenomen in de AVB is 'onbetaald verlof'. Op dit moment loopt hiervoor nog een onderzoek. Burgers kunnen ook voor het laten registreren van onbetaald verlof in de AVB een correctieverzoek indienen.

6.1.4 Fictief arbeidsverleden

Voor de periode gelegen tussen het 18^e levensjaar en 1998 gaat UWV bij de uitvoering van de WW uit van een fictief arbeidsverleden. Voor een fictief arbeidsverleden is niet relevant wat de werknemer heeft gedaan in deze periode: ook jaren zonder werk, studeren of in het buitenland verkeren tellen mee.

Het uitgaan van een fictief arbeidsverleden voor de periode gelegen tussen het 18^e levensjaar en 1998 kan onder meer positief uitpakken voor:

- Mensen die in die periode niet in Nederland gewoond hebben (migranten)
- Mensen die in die periode zorg voor kinderen hebben verleend of mantelzorg hebben verleend;
- Mensen die in die periode studeerden;
- Mensen die in die periode niet werkten of onbetaald verlof hadden;
- Mensen die in die periode als zelfstandige werkten.

Een fictief arbeidsverleden tot 1998 is goed uitvoerbaar. Echter is een fictief arbeidsverleden niet specifiek gericht op werkenden die op jonge leeftijd de arbeidsmarkt betreden. Een regeling specifiek gericht op deze doelgroep zal lastig uitvoerbaar zijn omdat het arbeidsverleden voor die jaren niet geregistreerd is.

De gegevens die bij het UWV beschikbaar zijn bieden daarmee geen basis voor het beoordelen van het arbeidsverleden van zelfstandigen en slechts vanaf 1998 een basis voor het beoordelen van het arbeidsverleden van werknemers.

6.2 Vaststelling arbeidsverleden op basis van genoten opleiding

Een mogelijkheid zou wellicht zijn om de start van de loopbaan vast te stellen op basis van gegevens over de laatst genoten opleiding en de einddatum van deze opleiding (zoals vastgelegd met een diploma). In Nederland behaalde diploma's worden door DUO geregistreerd in een databestand. Het diplomaregister is een beveiligde applicatie met gegevens van diploma's, certificaten en getuigschriften. Het gaat om door het ministerie van OCW erkend onderwijs. De volgende onderwijssoorten en jaargangen zijn opgenomen in het diplomaregister:

Tabel 6.1: Beschikbaarheid gegevens van laatst genoten opleiding

| Onderwijssoorten | Aan een bekostigde instelling vanaf | Aan een particuliere instelling vanaf |
|--|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Wetenschappelijk onderwijs | 1996 * | 2018 |
| Hoger beroepsonderwijs | 1996 | 2018 |
| Middelbaar beroepsonderwijs | 2007 | 2012 |
| Voortgezet algemeen volwassenenonderwijs | 2007 | 2012 |
| Voortgezet onderwijs | 2006 | 2012 |
| Voortgezet onderwijs staatsexamen | 2011 | nvt |
| Nederlands als 2e taal staatsexamen | 2011 | nvt |
| Inburgeringsexamen | 2007 | nvt |

* *Levensbeschouwelijke opleidingen vanaf september 2010*

Geconcludeerd kan worden dat het diplomaregister onvoldoende ver terugkijkt en daardoor een zeer beperkte rol zou kunnen spelen voor het vaststellen van het arbeidsverleden. Een optie zou zijn om mensen zelf hun diploma's te laten aanreiken. Complicatie hierbij is dat een diploma niet per se de start van de loopbaan hoeft te impliceren. Voorts roept het vragen op over de opleidingen die je wel of niet meetelt. Ook tussentijds, na het behalen van het diploma, maar voor 1998 kan de loopbaan onderbroken zijn geweest. Verder zal het voor de uitvoering lastig zijn om te beoordelen of een opgegeven diploma, het laatst behaalde diploma is. Extra complicerend is de start van het werkzame leven na een in het buitenland behaald diploma. Daarnaast speelt de vraag van de (omkering) van de bewijslast, waarop we hieronder ingaan.

Ten slotte is het de vraag of in een regeling die structureel beoogd te zijn, een criterium moet worden opgenomen dat het diploma dat iemand op jonge leeftijd behaald heeft als uitgangspunt neemt. Dat lijkt niet te passen in de 21e eeuw en waarin "een leven lang leren" aangemoedigd wordt.

7 Juridische implicaties

7.1 Omkering bewijslast

Betrouwbare gegevens over het arbeidsverleden van werknemers zijn bij het UWV vanaf 1998 beschikbaar. Bij pensioenfondsen zijn gegevens beperkt beschikbaar, bijvoorbeeld als iemand zijn gehele leven bij hetzelfde pensioenfonds heeft deelgenomen. Betrouwbare gegevens over het arbeidsverleden van zelfstandigen gaan maximaal 12 jaar terug. Ook diplomagegevens zijn beperkt beschikbaar.

Als alternatief voor het baseren van het arbeidsverleden op basis van een fictief arbeidsverleden en bestaande registraties zou gedacht kunnen worden aan een omkering van de bewijslast waarbij bijvoorbeeld over de periode voor 1998 de burger zelf zijn onderwijs of arbeidsverleden moet aantonen. Omdat er voor burgers geen noodzaak was om hun administratie langer te bewaren dan bijvoorbeeld in het kader van de belastingaangifte nodig is, is het zeer waarschijnlijk dat burgers deze informatie niet altijd beschikbaar hebben en dan niet van de regeling gebruik zullen kunnen maken. Bij omkeren van de bewijslast moeten juridische en praktische kanttekening worden geplaatst.

7.1.1 Civiel recht

De bepalingen omtrent (het leveren van) bewijs in civiele zaken zijn te vinden in de artikelen 149-207 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het civiele recht zou toepasselijk zijn als een burger tegen bijvoorbeeld bij zijn/haar pensioenfonds zou (moeten) procederen betreffende (afwijzing van een pensioenuitkering na) een 45-jarig dienstverband.

In het civiele recht geldt als hoofdregel “wie stelt, moet bewijzen”, dat wil zeggen dat degene die iets stelt, ook de juistheid van zijn/haar stelling moet bewijzen. Dat geldt ook als er verweer tegen een stelling wordt gevoerd. Als bepaalde feiten als verweer tegen een stelling worden aangevoerd, dan draagt de verweerder de bewijslast daarvan. Deze hoofdregel geldt niet als de verweerder (of in geval van een verweer: de eiser) de stellingen niet of niet voldoende betwist. In de wet staat namelijk ook dat de rechter alle feiten die niet of niet voldoende zijn betwist als vaststaand moet aannemen.

Ook kan het zijn dat een partij een stelling poneert, waarvan het bewijs(materiaal) zich bij de andere partij bevindt. In sommige gevallen kunnen de betreffende stukken dan bij de andere partij worden opgevraagd of gevorderd.

Bij dit punt is de Pensioenwet van belang, die in art. 36 e.v. diverse verplichtingen aan pensioenuitvoerders bevat t.a.v. de registratie van deelnemingsjaren, informatieverstrekking over waardeoverdracht etc. Vermoedelijk zal een burger die een beroep doet op een gegeven dat een pensioenuitvoerder wettelijk verplicht is om te registreren een sterke positie bij de rechter hebben, mocht de pensioenuitvoerder de informatie niet (bewaard) hebben terwijl hij daar wel toe verplicht was. Dit laat onverlet dat pensioenuitvoerders in veel situaties geen (verplichting tot het houden van een) volledig overzicht van het arbeidsverleden hebben.

7.3.3 Bestuursrecht

Wanneer de aanvraag betreffende (een uitkering na) een 45-jarig dienstverband een verzoek aan een bestuursorgaan betreft (bijvoorbeeld de SVB of het UWV) dan is op een eventuele procedure betreffende afwijzing van die aanvraag de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

Uit artikel 4:2 Awb vloeit voort dat een burger die bijvoorbeeld een uitkering aanvraagt een aanduiding geeft van de beschikking die hij/zij aanvraagt en voorts “de gegevens en bescheiden verschaft die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen”. Op het bestuursorgaan rust vervolgens de plicht om “bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren”, zie art. 3:2 Awb.

Er is dus een zekere spanning tussen wat een burger zelf redelijkerwijs moet (kunnen) aanleveren en de informatie waarover een bestuursorgaan kan beschikken of behoort te beschikken. Zie bijvoorbeeld een uitspraak waarin de Centrale Raad van Beroep oordeelde dat het UWV bepaalde informatie over een (voormalige) uitkeringsgerechtigde ten onrechte reeds vernietigd had, zonder er rekening mee te houden dat het recht op een uitkering zou kunnen herleven¹⁹. De burger had voor haar eerdere uitkering de benodigde gegevens aangeleverd en het UWV kon daarom de bewijslast van het arbeidsverleden bij herleving van die uitkering niet bij de burger neerleggen.

De verwachting is dat de uitvoering van een publiek gefinancierde dienstjarenregeling door een zelfstandig bestuursorgaan, waarbij de bewijslast in belangrijke mate bij de belanghebbende aanvrager zou komen te liggen, in potentie gevoelig is voor geschillen en daardoor arbeidsintensief. Ook bestaat het risico van willekeur, al naar gelang of men al dan niet zelf bewijsstukken heeft bewaard.

Het is denkbaar dat bij een regeling op cao-niveau er meer mogelijkheden zijn om het arbeidsverleden aan te tonen, bijvoorbeeld als men altijd bij dezelfde werkgever of binnen dezelfde sector gewerkt heeft en/of pensioen heeft opgebouwd. De bewijslast zou daarbij wellicht minder zwaar kunnen zijn.

7.2 Gelijke behandeling

Het CBS-onderzoek laat zoals verwacht, zien dat vrouwen veel minder vaak 45 dienstjaren werken dan mannen. Vrouwen kennen vaker loopbaanonderbrekingen en werken vaker in deeltijd. De vraag dient zich aan of bij een regeling voor vervroegde pensionering sprake zal zijn van indirecte discriminatie, als vrouwen als gevolg van de dienstjareneis relatief minder vaak in aanmerking zouden komen voor de 45-dienstjarenregeling.

¹⁹ RSV 2006, 171, CRvB, 15-03-2006, nr. 04/7410 WW, CRvB 15-03-2006, [https://www.navigator.nl/document/id280520060315047410wwadmusp?h1=\(arbeidsverleden\)%2C\(bewijslast\)&anchor=id-2805_2006-03-15_04-7410-ww__usp](https://www.navigator.nl/document/id280520060315047410wwadmusp?h1=(arbeidsverleden)%2C(bewijslast)&anchor=id-2805_2006-03-15_04-7410-ww__usp)

Het wel of niet gebruik mogen of kunnen maken van een regeling voor vervroegd uittreden, kan als een 'arbeidsvoorwaarde' worden betiteld; pensioenregelingen zijn dat ook. Als een regeling tot stand gebracht wordt die voor de telling van dienstjaren een minimaal aantal arbeidsuren per jaar vereist, moet eerst worden onderzocht of die regeling tot benadeling van bepaalde (groepen van) werknemers kan leiden. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, moet vervolgens worden bekeken of het onderscheid objectief gerechtvaardigd is.

Een publiek gefinancierde regeling is niet als een arbeidsvoorwaarde te duiden. Wel geldt ook voor zo'n regeling dat een eventueel (indirect) onderscheid tussen mannen en vrouwen, en tussen voltijders en deeltijders een objectieve rechtvaardiging behoeft.

Ervan uitgaande dat een minimaal aantal uren per jaar gewerkt moet zijn om een jaar als een dienstjaar in het kader van deze regeling mee te mogen tellen, zal deze regeling zoals uit het CBS-onderzoek blijkt, tot benadeling leiden. Onderscheid op basis van het jaarlijks gewerkte aantal uren leidt tot direct onderscheid naar arbeidsduur en ook tot indirect onderscheid naar geslacht, aangezien (veel) meer vrouwen dan mannen een (kleine) deeltijdomvang hebben. Uit het CBS-onderzoek blijkt overigens ook dat hoe lager het vereiste aantal arbeidsuren is, hoe minder werknemers uitgesloten worden van deelname aan de regeling en hoe geringer de benadeling dus zal zijn. Desalniettemin blijven vrouwen ook bij een zeer lage arbeidsureneis ondervertegenwoordigd in de doelgroep.

Zowel onderscheid naar arbeidsduur als onderscheid naar geslacht is in principe verboden. Voor onderscheid naar arbeidsduur en voor indirect onderscheid naar geslacht kán een objectieve rechtvaardiging bestaan. Als een objectieve rechtvaardiging aanwezig is, dan is het onderscheid niet verboden. Als een objectieve rechtvaardiging ontbreekt, is van ongeoorloofd onderscheid sprake. Of in een concreet geval sprake is van een objectieve rechtvaardiging moet worden nagegaan aan de hand van een beoordeling van:

a. *het doel van het onderscheid.*

Het doel dient legitiem te zijn, in de zin van voldoende zwaarwegend dan wel beantwoordend aan een werkelijke behoefte. Een legitiem doel vereist voorts dat er geen sprake is van een discriminerend oogmerk;

b. *het middel dat ter bereiking van dit doel is ingezet*

Het middel dat wordt gehanteerd moet passend en noodzakelijk zijn. Een middel is passend indien het geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Het middel is noodzakelijk indien het doel niet kan worden bereikt met een middel dat niet leidt tot onderscheid, althans minder bezwaarlijk is, en het middel in evenredige verhouding staat tot het doel.

Pas als aan al deze voorwaarden is voldaan levert het indirecte onderscheid geen strijd op met de gelijke behandelingswetgeving. Zowel de internationale rechter (Hof van Justitie EU) als de Nederlandse rechter toetst aan de bovengenoemde criteria.

Bij het ontwerpen van een regeling is het van belang de gemaakte keuzes qua doelgroep, doelstellingen en arbeidsuren die meetellen gemotiveerd in de (memorie van) toelichting te behandelen, zodat (in een voorkomend geval) de rechter later kan beoordelen welke afwegingen gemaakt zijn en welke rechtvaardiging ten grondslag ligt aan gemaakte keuzes.

Heel in het algemeen geldt t.a.v. onderscheid op basis van arbeidsduur dat een naar-ratio voorziening doorgaans het meest recht doet aan (kleine) deeltijders.

7.3 Uitkeringen en private regelingen

Indien in de regeling voor vervroegd uittreden niet gewerkte jaren gelijk worden gesteld met gewerkte jaren, zullen sommigen de grens van 45 jaar behalen terwijl zij uitkeringsgerechtigd zijn. Iemand is bijvoorbeeld op zijn vijftigste na 30 jaar werken volledig arbeidsongeschikt geworden en bereikt op de leeftijd van 65 jaar 45 dienstjaren (gewerkte jaren en gelijkstellingen). Is het dan een verplichting voor betrokkene om gebruikt te maken van de wellicht lagere uitkering voor vervroegd uittreden? Ook bij private uitkeringen en regelingen die starten of eindigen op de AOW-leeftijd, kan sprake zijn van aansluitingsproblemen.

7.4 Arbeidsrechtelijke gevolgen

Bij de vormgeving van een regeling voor vervroegd uittreden na 45 dienstjaren zullen ook op het terrein van het arbeidsrecht keuzes voorliggen. Levert een regeling voor 45 dienstjaren recht op voor de werkgever om de betreffende persoon te ontslaan of mag betrokkene doorwerken tot de AOW-gerechtigde leeftijd? Is deelname met andere woorden vrijwillig? Blijft het wettelijk ontslagbeding gekoppeld aan de AOW-leeftijd? Is een combinatie van de mogelijkheid tot langer doorwerken en de mogelijkheid van gebruik maken van de regeling voor vervroegde uittreding, zoals nu ook bij de AOW het geval is mogelijk?

8 Internationaalrechtelijke gevolgen

De internationaalrechtelijke gevolgen van de dienstjarenregeling zijn deels afhankelijk van het scenario waarvoor wordt gekozen: via wet (al dan niet in samenhang met de AOW) of via cao. Daarnaast zijn er verschillen tussen de EU/EER/Zwitserland en daarbuiten (bilaterale sociale zekerheidsverdragen).

Binnen de EU geldt in alle scenario's (bij wet of bij cao) dat een uitkering voor vervroegde uittreding moet worden geëxporteerd. Wordt de regeling bij wet vormgegeven, dan geldt daarnaast dat buitenlandse tijdvakken (in eenzelfde beroep) meetellen voor de berekening van de 45 dienstjaren. Ook moet – als iemand een verzekeringsverleden in verschillende EU-lidstaten heeft – een uitkering worden toegekend naar rato van het verzekeringsverleden in Nederland ten opzichte van het totale verzekeringsverleden. Afhankelijk van de vormgeving zijn ook verschillende varianten mogelijk met betrekking tot de berekening van de uitkering.

Buiten de EU geldt alleen een exportverplichting voor ouderdomspensioenen op basis van bilaterale sociale zekerheidsverdragen. Deze exportverplichting geldt niet op basis van deze sociale zekerheidsverdragen indien de regeling wordt vormgegeven in een cao.

Tot slot moet bij de vormgeving van de regeling rekening worden gehouden met een aantal internationale normverdragen.

Hieronder wordt eerst kort ingegaan op het scenario waarbij de regeling bij wet wordt vormgegeven, al dan niet in samenhang met de AOW en publiek gefinancierd. Daarna wordt ingegaan op het scenario van een regeling op cao-niveau, gefinancierd door werkgevers en werknemers. Tot slot volgt een korte analyse van de relevante normverdragen.

8.1 Regeling bij wet: sociale zekerheidsverordening 883/2004 en bilaterale sociale zekerheidsverdragen

Europese Unie, Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland

Wordt de regeling vormgegeven in wet- of regelgeving dan is Verordening 883/2004 van toepassing. Verordening 883/2004 coördineert de sociale zekerheidswetgevingen van de lidstaten van de EU/EER en Zwitserland in grensoverschrijdende situaties zoals bijvoorbeeld voor grensarbeiders, arbeidsmigranten, gedetacheerde werknemers of bijvoorbeeld werknemers in het internationaal transport en kent diverse mechanismen van coördinatie.²⁰

²⁰ In dit hoofdstuk wordt alleen op de meest relevante mechanismen van coördinatie in gegaan.

De uitkering bij de dienstjarenregeling is dan aan te merken als een ouderdomspensioen in de zin van Verordening 883/2004.²¹ Voor ouderdomspensioenen geldt een exportverplichting. Dit betekent dat de rechthebbende ook in een andere lidstaat mag wonen. Een eventuele woonplaatseis in de regeling wordt door de Verordening opzijgezet. Daarnaast telt het arbeidsverleden in andere lidstaten mee voor de beoordeling of wordt voldaan aan de 45 dienstjareneis (samentelling tijdvakken).²² Ook kent Verordening 883/2004 een systeem voor de berekening van ouderdomspensioenen. Uitgangspunt daarbij is dat ouderdomspensioenen worden berekend naar rato van het vervulde verzekeringsverleden in een bepaalde lidstaat ten opzichte van het gehele verzekeringsverleden in alle lidstaten. Daarbinnen zijn verschillende varianten denkbaar. Onder welke voorwaarden recht bestaat en welke berekeningsmethode van toepassing is, hangt af van de uiteindelijke vormgeving van de regeling. Als de regeling bijvoorbeeld wordt vormgegeven met de eis dat men in Nederland werkt of verzekerd is op het moment van het bereiken van de 45 dienstjaren, dan is daaraan ook voldaan als de aanvrager in een andere lidstaat werkt of verzekerd is (verzekeringsfictie). Ook wat betreft de berekeningsmethode zijn verschillende varianten mogelijk. Daarbij kan een rol spelen of de uitkering als onderdeel van de AOW wordt vormgegeven of als losse uitkering. Het voert te ver om daar in dit stadium op in te gaan. Het is wel een aandachtspunt, waaraan in de uitvoering van de regeling aandacht moet worden besteed.

Tot slot speelt de vraag in welke lidstaat betrokkenen sociaalverzekerd zijn als zij de uitkering eenmaal ontvangen. Dit is van belang bij bijvoorbeeld (voormalig) grensarbeiders die in Nederland hebben gewerkt en in België of Duitsland wonen. In die situatie wordt op hen de socialezekerheidswetgeving van het woonland van toepassing. Afhankelijk van het socialezekerheidsstelsel in het woonland moeten daar dan premies worden afgedragen over de uitkering.

Bilaterale sociale zekerheidsverdragen

Buiten de EU/EER/Zwitserland spelen bilaterale sociale zekerheidsverdragen een rol. Evenals in het kader van Verordening 883/2004 binnen de Unie geldt op grond van de bilaterale sociale zekerheidsverdragen naar landen buiten de Unie een exportverplichting voor ouderdomspensioenen indien de regeling wordt vormgegeven bij wet of in een wettelijke regeling. Hetzelfde geldt voor bepalingen over gegevensuitwisseling die hiervoor nodig zijn.

8.2 Regeling bij cao

Europese Unie, Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland

Verordening 883/2004 is alleen van toepassing op wettelijk afdwingbare rechten. Als de regeling wordt vormgegeven bij cao, dan zijn de coördinatieregels uit Verordening 883/2004 dus niet van toepassing. Wel moet de uitkering ook in dat geval worden geëxporteerd op grond van de regels van het vrij verkeer (ingevolge Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) en Richtlijn 2004/39/EG en voor werknemers Verordening 492/2011.

²¹ Wettelijke uitkeringen bij vervroegde uittreding vallen ook onder de reikwijdte van Verordening 883/2004. Voor deze uitkeringen geldt een beperkt coördinatieregime. De 45-jaren dienstregeling lijkt niet aan de definitie van dergelijke uitkeringen te voldoen.

²² Als toekenning van de uitkering afhankelijk is van het vervullen van tijdvakken in een bepaald beroep, dan gelden ook alleen de buitenlandse tijdvakken in dat beroep.

Bilaterale sociale zekerheidsverdragen

Er bestaat geen exportverplichting op basis van sociale zekerheidsverdragen met landen buiten de Europese Unie indien de regeling wordt vormgegeven in een cao.

8.3 Normverdragen

Nederland heeft een aantal normverdragen - die zijn ontwikkeld door de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) - geratificeerd. Daarnaast stellen de Europese Code en het Protocol, het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten en het Verdrag inzake uitbanning van discriminatie van vrouwen, voorwaarden aan het stelsel van sociale zekerheid en pensioenen. Met deze verdragen moet rekening worden gehouden bij de vormgeving van de dienstjarenregeling, zowel als wordt gekozen voor een wettelijke regeling als een cao-regeling. Deze verdragen stellen regels aan bijvoorbeeld de hoogte van de uitkering, de omvang van de groep voor wie de regeling openstaat, het kunnen maken van onderscheid naar leeftijd, geslacht, beloning of arbeidsduur. Wanneer de regeling wordt vormgegeven in een cao moet tevens rekening worden gehouden met de vrijheid van onderhandelen van de cao-partijen.

Onderscheid naar leeftijd kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als wordt gedacht aan het stellen van een minimumleeftijd vanaf wanneer de verrichte arbeid van een persoon gaat meetellen voor de totale arbeidsduur van 45 jaar (en/of derhalve ook 'bijbaantjes' van jongeren moeten worden meegeteld). Een onderscheid naar leeftijd is slechts toegestaan als daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat, waarbij het doel van het onderscheid legitiem moet zijn en het gehanteerde middel passend en noodzakelijk.

Wanneer gedacht wordt aan een minimum omvang van de verrichte arbeid moet er rekening mee worden gehouden dat een onderscheid op grond van arbeidsduur slechts is toegestaan als daar een objectieve rechtvaardiging voor bestaat, waarbij het doel van het onderscheid legitiem moet zijn en het gehanteerde middel passend en noodzakelijk. Er moet specifiek aandacht worden besteed aan indirect onderscheid op grond van geslacht, aangezien vrouwen in Nederland vaker in deeltijd werken en ze relatief vaker (periodes) niet werken.

Daarnaast moet worden bekeken of en in hoeverre op grond van de normverdragen ook periodes van niet-arbeidsparticipatie (bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en verzorgen van kinderen) moeten worden meegenomen.

9 Arbeidsmarkteffecten

Een 45 dienstjarenregeling kan verschillende gevolgen voor de arbeidsmarkt hebben. Deze paragraaf moet gezien worden als een eerste verkenning op hoofdlijnen van mogelijke arbeidsmarkteffecten, bijvoorbeeld omdat de gevolgen voor de arbeidsmarkt zullen afhangen van de nadere vormgeving van een 45 dienstjarenregeling. Deze paragraaf gaat daartoe eerst in op werkgelegenheidseffecten die op korte termijn kunnen optreden, en beschouwt vervolgens een aantal indirecte effecten die op de langere termijn relevant kunnen zijn.

Een 45 dienstjarenregeling kan zowel korte termijn als lange termijn effecten hebben op de arbeidsmarkt. Het effect op korte termijn van het invoeren van een 45 dienstjarenregeling is dat werkenden die aan de criteria van de regeling voldoen eerder kunnen uittreden. Het onderzoek van het CBS laat zien dat het in potentie om een substantieel aandeel van de oudere werkenden kan gaan. Het arbeidsaanbod neemt echter alleen af voor zover mensen vanwege het ontstane recht op een uitkering vanuit de dienstjarenregeling uittreden, die zonder de regeling niet al waren uitgetreden. Het directe werkgelegenheidseffect van de regeling hangt dus ook af van gedragseffecten die op voorhand moeilijk te ramen zijn. Verder kan een brede wettelijke 45 dienstjarenregeling via hogere lasten op arbeid een negatief werkgelegenheidseffect opleveren, indien belastingen worden verhoogd ter financiering van zo'n wettelijke regeling (zie paragraaf 10 voor de budgettaire effecten). Ook sectorale en individuele regelingen kunnen op korte termijn een negatief effect hebben op de werkgelegenheid, wanneer sommige werkenden eerder uittreden dan zonder zulke regelingen. Dit effect is vermoedelijk wel beperkter dan bij een brede publieke regeling, bijvoorbeeld in het geval dat niet alle sectoren zo'n regeling opzetten. De mate waarin werkgevers zulke regelingen aanbieden en daarmee de werkgelegenheidseffecten kunnen overigens toenemen naar mate de overheid deze regelingen fiscaal faciliteert, bijvoorbeeld door het verlenen van vrijstelling van de RVU-heffing.

Op de langere termijn kan een brede wettelijke 45 dienstjarenregeling zowel positieve als negatieve (indirecte) effecten op de werkgelegenheid hebben. Een positief werkgelegenheidseffect kan optreden in het geval dat werken door invoering van de regeling meer voordeel oplevert zonder dat de werknemer de volledige kosten betaalt.²³ Dit zou ook kunnen gelden bij een brede wettelijke 45 dienstjarenregeling, wanneer werken een aanspraak op een publieke regeling oplevert waar een werknemer later gebruik van kan maken. Indien mensen dit voordeel meenemen bij hun arbeidsmarktbeslissing, neemt het arbeidsaanbod op langere termijn toe. De vraag is echter of – en zo ja, in welke mate – mensen zoiets inderdaad meewegen, zeker aangezien het voordeel voor jongere werkenden pas op (zeer) lange termijn ontstaat. Vooraf is daarom moeilijk te voorspellen in hoeverre daadwerkelijk sprake zal zijn van eventuele positieve werkgelegenheidseffecten in het geval van een wettelijke 45 dienstjarenregeling. Tegelijkertijd kan een wettelijke 45 dienstjarenregeling op de langere termijn ook negatieve werkgelegenheidseffecten opleveren. Zo kan het de

²³ Het CPB wijst bijvoorbeeld ook op een dergelijk effect bij een arbeidsverledenafhankelijke AOW-uitkering. CPB (2020): Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittredeleeftijd en AOW.

prikkel verminderen om te investeren in duurzame inzetbaarheid van (oudere) werknemers, wat in dat geval hun productiviteit en arbeidsparticipatie onder druk kan zetten. Ook zijn sociale normen relevant voor arbeidsmarktbeslissingen.²⁴ Een 45-jarendienstregeling kan de huidige norm die uitgaat van een uniforme en aan de levensverwachting gekoppelde AOW-leeftijd juist doen vervagen. Hoe de verschillende werkgelegenheidseffecten van een wettelijke 45-dienstjarenregeling op de lange termijn per saldo uitpakken, valt daarom niet met zekerheid te zeggen.

Dit geldt ook voor de lange termijneffecten van sectorale en individuele regelingen, al zijn de effecten van deze regelingen vermoedelijk wel beperkter dan bij een breed toegankelijke wettelijke regeling. Zo zullen werkenden hun arbeidsmarktbeslissingen vermoedelijk niet of in veel mindere mate laten afhangen van sectorale regelingen dan van een wettelijke regeling, bijvoorbeeld omdat ze niet zeker weten of ze gedurende hun loopbaan in een bepaalde sector werkzaam zullen blijven. Wel kan een sectorale of individuele regeling een barrière vormen voor arbeidsmarktmobiliteit: bij de overstap naar een andere sector of onderneming zouden werknemers het uitzicht op eerder kunnen stoppen met werken kunnen verliezen.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Van Erp, Vermeer en van Vuuren (2014). Non-financial Determinants of Retirement: A Literature Review. *De Economist* (2014) 162:167–191.

10 Gevolgen overheidsfinanciën

10.1 Inleiding

Om enig gevoel te krijgen van de financiële gevolgen van een 45 dienstjarenregeling is gekeken naar de uitkomsten van het CBS-onderzoek. Daarin zijn de kenmerken en de omvang van de doelgroep op basis van de enquête beroepsbevolking (EBB) en de gegevens uit het stelsel van sociaal-statistische bestanden (SSB) geschetst (zie hoofdstuk 4). Dit is naar verwachting de beste statistische basis om naast de kenmerken en omvang van de doelgroep een grove inschatting te maken van de financiële gevolgen. Onderstaand wordt eerst ingegaan op de parameters van de regeling, omdat voor een berekening van bepaalde parameters moet worden uitgegaan. Vervolgens wordt ingegaan op de omvang van de groep wanneer louter naar gewerkte jaren wordt gekeken, waarna wordt ingegaan op het effect van de gelijkstellingen. Het verschil in effecten mocht gekozen worden voor een regeling op cao-niveau of een individuele regeling (zie voor scenario's paragraaf 3.2) wordt kwalitatief toegelicht. Benadrukt wordt dat het vooral gezien moet worden als grove indicatie omdat voor een werkelijke regeling nog diverse inhoudelijke keuzes gemaakt dienen te worden, waaronder een oplossing hoe in de uitvoering om te gaan met de beperkingen vanuit de beschikbare gegevens over het arbeidsverleden.

10.2 Parameters

Voor een grove inschatting van de financiële gevolgen is gekeken naar de effecten vanaf 2026 tot 2038. In 2026 is de AOW-leeftijd 67 jaar en de verwachting is dat de AOW-leeftijd in 2038 is gestegen naar 68 jaar. Daarbij is een inschatting gemaakt wat een 45 dienstjarenregeling zou kosten die op zijn vroegst aanvangt op 65-jarige leeftijd en waarbij de bruto uitkering leidt tot een vergelijkbare uitkering als de netto AOW (zijnde € 22.164 per 2021). Daarbij wordt geabstraheerd van de uitvoerbaarheid, want het is niet mogelijk een regeling in te voeren op basis van enquêtegegevens. Echter, een dergelijk berekening van de financiële consequenties biedt wel meerwaarde, omdat het enig beeld geeft wat een dergelijke regeling zou kosten.

In het CBS-onderzoek is in kaart gebracht wat het effect zou zijn van verschillende urengrenzen op het aandeel personen dat gedurende de loopbaan 45 arbeidsjaren haalt. De hoge urengrens (namelijk 1225 uur per jaar) zou beter passen bij de beoogde doelgroep, waarbij het met name zou moeten gaan om werkenden die voor hun levensonderhoud (fulltime) zijn gaan werken. Voor de inschatting van de effecten wordt echter aangesloten bij de omvang van de groepen die ook voldoen aan een lager urencriterium, omdat het juridisch kwetsbaar is om een regeling in te richten bij wet of cao waarbij expliciet onderscheid wordt gemaakt naar arbeidsduur. Voor de inschatting van het aantal personen dat in aanmerking komt voor een dergelijke regeling is daarom gekeken naar een urengrens van 204 uur. Het aantal personen dat in aanmerking komt bij een urengrens van 624 uur wijkt daarvan overigens maar beperkt af.

10.3 Financiële effecten

10.3.1 Publieke regeling

Een dergelijk regeling zou leiden tot kosten aan de uitkeringen zelf. Er zal ook een besparing optreden doordat een deel van de mensen die uittreedt anders in een andere regeling zou zijn ingestroomd (o.a. arbeidsongeschiktheid, werkloosheid). Doordat de dienstjarenuitkering veelal lager zal liggen dan het inkomen uit werk, leidt dit tot derving van premie-inkomsten en mogelijke hogere kosten voor inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. Daarnaast is sprake van werkgelegenheidseffecten (zie hoofdstuk 9) wat ook mogelijk tot een verlaging van belastinginkomsten leidt. Een vuistregel hiervoor is dat een daling van de werkgelegenheid met 1% tot een verslechtering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met circa 0,3% bbp²⁵ leidt. Het kan hier dus ook om aanzienlijke effecten gaan die niet in kaart zijn gebracht.

Voor de inschatting van de effecten beperken we ons hier tot de directe effecten van de kosten van de uitkering zelf. Daarbij is aangesloten bij de inschattingen van de potentiële doelgroep zoals gepresenteerd in paragraaf 4.5. Daarbij is een grove inschatting gemaakt van de kosten vanaf 2026 (AOW-leeftijd 67 jaar) tot en met 2038 (AOW-leeftijd 68 jaar). Daarbij is geabstraheerd van de (on) uitvoerbaarheid van een dergelijke regeling.

Bij een publieke regeling lijkt het niet aannemelijk om een verplichting op te nemen om te stoppen met werken, dus ook mensen die doorwerken komen daardoor in aanmerking voor de regeling. Zoals nu ook ouderen met een AOW-uitkering door kunnen werken. Dat betekent dus dat voor de berekening de totale potentiële doelgroep in aanmerking komt voor de tegemoetkoming van bruto € 22.164 (prijsspeil 2021).

Dat leidt tot kosten die vanaf 2026 oplopen van ruim 2 miljard jaarlijks naar circa 5 miljard per jaar in 2038²⁶. Door het meenemen van alle gelijkstellingen zouden deze kosten naar verwachting met 50%-70% hoger uitvallen.

10.3.2 Decentrale regeling

Bij een regeling op cao-niveau of een individuele afspraak tussen werkgever en werknemers is het aannemelijk dat het gebruik afhankelijk wordt van de keuze van de werknemer, omdat het een regeling is die is gebaseerd op vrijwilligheid. Dit biedt dus meer ruimte voor maatwerk. Een deel van de werknemers zal er waarschijnlijk voor kiezen door te werken en geen gebruik te maken omdat het werk nog steeds goed bevalt en er ook geen sprake is van gezondheidsproblemen. Ook de inkomensachteruitgang kan in een dergelijke regeling een rol spelen. Daarbij zal een regeling op cao-niveau of een individuele afspraak naar verwachting geen betrekking hebben op zelfstandigen. Het gebruik is naar verwachting dus lager, maar hoeveel lager is niet goed in te schatten. Niet in iedere cao zal een dergelijke afspraak gemaakt worden en niet iedere werkgever zal een dergelijke regeling aanbieden. Over de inschatting van gedragseffecten is gesproken met het CPB, maar voor een kwantitatieve inschatting is onvoldoende informatie beschikbaar. Het daadwerkelijke gebruik is bij een cao-regeling ook afhankelijk van wat

²⁵ <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Vergrijzingsstudie-2019-Zorgen-om-morgen.pdf>

²⁶ In constant prijzen (prijsspeil 2021)

meetelt als dienstjaren. Gezien de benodigde gegevens lijkt het hoogstens haalbaar als er gekeken wordt naar het arbeidsverleden in de sector zelf (bijvoorbeeld via het pensioenfonds). Dit kan dus een beperkende werking hebben voor de arbeidsmobiliteit. Ook zal het niet mogelijk zijn op consistente wijze gebruik te maken van informatie over gelijkstellingen (o.a. zorg voor kinderen, arbeidsongeschiktheid) en zal het dus primair gaan over gewerkte jaren. Beide factoren leiden ook tot een drukkend effect op het gebruik van een cao-regeling.

Daarnaast speelt mee dat het gebruik afhankelijk is van de fiscale consequenties. Om goed aan te sluiten bij een eventuele mogelijkheid voor werkgevers en werknemers om dergelijke afspraken te maken, zal bijvoorbeeld de wens kunnen bestaan om dan voor de betreffende doelgroep een vrijstelling op te nemen voor een eventuele RVU-eindheffing. Echter, het is van belang om te borgen dat een eventuele vrijstelling goed aansluit bij de beoogde doelgroep. Indien een dergelijke regeling gepaard zou gaan met een generieke vrijstelling (bijvoorbeeld afschaffen RVU-eindheffing), zal dit naar verwachting leiden tot een breder gebruik van de vrijstelling dan louter voor de beoogde doelgroep met 45 dienstjaren.

De directe financiële gevolgen van een dergelijke cao-regeling liggen voor een groot deel bij werkgevers en werknemers en minder bij de overheid. Indien er sprake is van aanpassing vrijstelling van de RVU-eindheffing voor deze doelgroep, zullen de inkomsten aan RVU-heffing lager worden. Ondanks dat er sprake is van vervroegd uitreden ontstaat er mogelijk voor een deel van groep recht op een WW-uitkering. Daarnaast is er waarschijnlijk enige doorwerking naar de toeslagen. Echter, het belangrijkste effect voor de overheidsbegroting zijn de indirecte financiële gevolgen door lagere inkomsten aan belastingen doordat de arbeidsparticipatie afneemt.

10.4 Uitvoerbaarheid

Indien niet wordt geabstraheerd van de uitvoerbaarheid, betekent dit in de praktijk dat waarschijnlijk alle jaren voor 1998 als fictief arbeidsverleden dienen te worden aangemerkt. Ondanks dat in het CBS-onderzoek wel is gekeken naar het effect van een onderscheid naar opleidingsniveau is dit in de praktijk niet mogelijk. Dit betekent dus dat iedereen vanaf 16/18-jarige leeftijd 'gratis' arbeidsjaren krijgt waarmee de omvang van de doelgroep, en daarmee de kosten, substantieel toenemen. Daarbij ontstaat dan de situatie dat enerzijds naar verloop van tijd de omvang van de doelgroep steeds verder afneemt doordat er meer gegevens beschikbaar komen. Anderzijds neemt de omvang van de doelgroep steeds verder toe doordat de AOW-leeftijd en de arbeidsparticipatie (van met name vrouwen) verder oplopen.

Geraadpleegde onderzoeken

CBS, *Gezonde levensverwachting naar onderwijsniveau, methodebeschrijving naar aanleiding van revisie*, 2020

CBS, *Invloed van sociale situaties op het aantal dienstjaren*, 2020

CBS, *Verkennd onderzoek 45 dienstjaren*, 2020

CBS, *Welvaart en welzijn 2019, geld en gezondheid in de 3e levensfase*, 2019

CPB, *Inkomen en netto profijt van sociale zekerheid over de levensloop*, 2013

CPB, *Arbeidsparticipatie*, 2018

CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW*, 2020

CPB, *Zorgen om morgen*, 2019

Van Erp, Vermeer en Van Vuuren, *Non-financial Determinants of Retirement: A literature Review*, *De Economist*, 2014

OECD, *Preventing ageing unequally*, 2017

SEO Economisch Onderzoek, *Gevolgen flexibele AOW-leeftijd*, 2017

Colofon

| | |
|-------------------|---|
| Projectnaam | Onderzoek 45 dienstjaren |
| Projectnummer | |
| Versienummer | Eindrapport |
| Onze referentie | |
| Projectleider | D.J. Hagedooren (SZW) |
| Begeleidingsgroep | K. Bangma (FNV) J. de Haan (VNO-NCW en MKB Nederland) A. Klapwijk (VCP) M. Molkenboer (CNV) |
| Auteurs | D.J. Hagedooren (SZW) M. Bastiaanse (SZW) S. van der Meer (SZW) S. van der Veen (SZW) M. van Zaal (SZW) |

Dit eindrapport is een uitgave van:

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vormgeving en productie
Xerox Osage | 21400205

© Rijksoverheid | januari 2021