



CPB Memo

Aan: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag
T (070)3383 380
I www.cpb.nl

Datum: 28 mei 2014

Betreft: Werkgelegenheidseffecten wetsvoorstel 'werken na de AOW-gerechtigde leeftijd'

1 Inleiding en samenvatting

Het ministerie van SZW heeft het CPB verzocht om de werkgelegenheidseffecten van het wetsvoorstel 'Werken na de AOW-gerechtigde leeftijd' in kaart te brengen. Het wetsvoorstel bevat verschillende maatregelen op het terrein van loondoorbetaling bij ziekte, het aangaan en opzeggen van een arbeidscontract, de toepassing van het minimumloon en de wet aanpassing arbeidsduur. Deze notitie beschrijft ten eerste huidige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor AOW-gerechtigden en de belangrijkste bevindingen uit eerder onderzoek. Daarna worden achtereenvolgens de gevolgen van het wetsvoorstel beschreven voor: (i) de werkgelegenheid voor AOW-gerechtigden, (ii) de aandelen werknemers en zelfstandigen onder werkende AOW-gerechtigden en (iii) de eventuele verdringing van niet-AOW-gerechtigden door 'goedkope' AOW-gerechtigde werknemers.¹ De analyse beperkt zich tot de effecten van de voorgestelde maatregelen; werkgelegenheidseffecten van al bestaande instituties komen in deze notitie niet aan bod.

De belangrijkste bevindingen in deze notitie zijn:

1. De werkgelegenheidseffecten van het wetsvoorstel zijn naar verwachting gunstig voor AOW-gerechtigden. Dit positieve effect voor de werkgelegenheid wordt veroorzaakt door de vermindering van werkgeversverplichtingen bij ziekte en door de mogelijkheid voor werkgevers om meer tijdelijke contracten aan te bieden (als de cao dit toestaat). Daar staan twee negatieve

¹ Een kwalificatie bij de resultaten in deze notitie is dat onderdelen van het wetsvoorstel ineffectief kunnen zijn wanneer bovenwettelijke afspraken van toepassing zijn. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de opzegtermijn voor ambtenaren. Volgens het ministerie van SZW worden AOW-gerechtigden in een aantal gevallen expliciet uitgesloten van de cao. In andere cao's zijn afwijkende afspraken gemaakt voor AOW-gerechtigden. Een tweede kwalificatie is dat deze notitie zich beperkt tot werkgelegenheidseffecten. Andere gevolgen voor de maatschappelijke welvaart – bijvoorbeeld vrijwilligerswerk – zijn niet in de analyse betrokken.

effecten tegenover. De 'first out' bepaling bij bedrijfseconomisch ontslag is ongunstig voor de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden, want deze zal er toe leiden dat sommige ontslagen werknemers niet terugkeren naar de arbeidsmarkt. De toepassing van het minimumloon kan ook een ongunstig effect hebben op de werkgelegenheid van de laagstbetaalden, maar dit effect is van beperkte omvang gezien de grootte van de 'doelgroep'.

2. De relatieve positie van werknemers wordt aantrekkelijker ten opzichte van zelfstandigen. Ruim de helft van de werkende AOW-gerechtigden is zelfstandige. Dit aandeel kan door het wetsvoorstel dalen doordat de verwachte loonkosten dalen. Dit komt door de kortere loondoorbetalingsperiode bij ziekte voor de meeste werknemers, de kortere opzegtermijn bij een vast contract en de mogelijkheid om meer tijdelijke contracten aan te bieden. De 'first out' bepaling bij bedrijfseconomisch ontslag werkt tegen deze drie argumenten in en kan werknemers doen 'uitwijken' naar de zelfstandigenstatus.
3. Op termijn vindt naar verwachting geen verdringing plaats als gevolg van extra arbeidsaanbod van AOW-gerechtigden. De relatieve arbeidsmarktpositie van AOW-gerechtigden lijkt door de maatregelen te verbeteren, maar dat heeft op termijn geen gevolgen voor de werkgelegenheid van niet-AOW-gerechtigden. Internationaal onderzoek toont aan dat de structurele werkgelegenheid van 'jongeren' niet negatief wordt beïnvloed doordat ouderen later met pensioen gaan.² In Nederland wordt dit geïllustreerd door de langdurige simultane participatiestijging voor 60 tot 64-jarigen en 65 tot 69-jarigen. Daarnaast werken AOW-gerechtigden vaak in een ander soort banen dan niet-AOW-gerechtigden: vaak als zelfstandige of op een tijdelijk contract en voor een beperkt aantal uren. Op korte termijn kan door het wetsvoorstel sprake zijn van enige verdringing, maar na verloop van tijd zal het voorstel tot extra werkgelegenheid voor AOW-gerechtigden leiden zonder dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheid van niet-AOW-gerechtigden.

2 Wetsvoorstel 'Werken na de AOW-gerechtigde leeftijd'

Het wetsvoorstel 'Werken na de AOW-gerechtigde leeftijd' bevat aanpassingen die het aantrekkelijker zouden moeten maken voor werkgevers om AOW-gerechtigden in dienst te nemen. Daarnaast beoogt de wet het verschil tussen flexibele en vaste

² J. Gruber en D. Wise, 2010, *Social Security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment*, NBER. Chicago University Press.

contracten voor AOW-gerechtigden te verkleinen. De aanpassingen betreffen vier terreinen: verplichtingen bij ziekte van de werknemer, het aangaan en opzeggen van een arbeidscontract, de toepassing van het minimumloon en de geldigheid van de wet aanpassing arbeidsduur.

2.1 Ziekte van de werknemer

Alle AOW-gerechtigde werknemers krijgen in de nieuwe situatie bij ziekte recht op een loondoorbetalingsperiode van 6 weken. Voor de meeste werknemers – degenen met een vast contract of een tijdelijk contract met een resterende looptijd van meer dan 6 weken – is dit een beperking ten opzichte van de huidige situatie. Voor een beperkte groep werknemers is dit een uitbreiding (via de ziekwet).

2.1.1 Kortere loondoorbetalingsperiode bij ziekte

Het voorstel beperkt de loondoorbetalingsplicht en de re-integratieverplichtingen van de werkgever voor AOW-gerechtigden tot maximaal 6 weken.³ De huidige loondoorbetalingsplicht is maximaal 104 weken. Zowel in de oude als in de nieuwe situatie eindigt de loondoorbetalingsplicht eerder dan de maximale termijn als de resterende looptijd van het contract korter is. De verplichting voor de werkgever om een plan van aanpak voor re-integratie op te stellen en om ook buiten het eigen bedrijf te zoeken naar passende arbeid komt te vervallen. Ook het opzegverbod bij ziekte wordt voor AOW-gerechtigden beperkt van 104 tot 6 weken. Deze maatregel is relevant voor bijna alle AOW-gerechtigde werknemers.

2.1.2 Uitbreiding ziekwetuitkering

AOW-gerechtigden die geen (of korter dan zes weken) aanspraak maken op loondoorbetaling krijgen via de ziekwet gedurende maximaal zes weken recht op ziekingeld ter hoogte van 70% van het dagloon. In de huidige situatie is de ziekwet niet toegankelijk voor AOW-gerechtigden. De doorbetalingsperiode van AOW-gerechtigde werknemers bij ziekte wordt door deze aanpassing voor alle werknemers gelijkgetrokken. De maatregel is van toepassing op uitzendkrachten en werknemers met een resterende contractuele looptijd van minder dan 6 weken. Het is nog niet bekend of de bekostiging van deze uitbreiding zal plaatsvinden via een (werkgevers)premie voor werkende AOW-gerechtigden of voor werkende niet-AOW-gerechtigden. Het betreft echter een beperkte groep werknemers; het ministerie van SZW schat de kosten van de uitbreiding op 4 miljoen euro.

³ De termijn van zes weken sluit aan bij de nu geldende termijn voor huishoudelijk personeel. Net als AOW-gerechtigden is deze groep niet verzekerd voor de WIA.

2.2 Aangaan en opzeggen arbeidscontract

2.2.1 Opzegtermijn

Het voorstel beperkt voor de werkgever de opzegtermijn voor een arbeidsovereenkomst van een AOW-gerechtigde werknemer tot één maand, ongeacht de duur van de arbeidsovereenkomst. In de huidige situatie is een langere opzegtermijn (tot maximaal vier maanden) van toepassing als de arbeidsovereenkomst langer dan vijf jaar heeft geduurd.

2.2.2 Aanpassing ketenbepaling

De ketenbepaling, waarin is vastgelegd dat aan werknemers slechts een beperkt aantal opeenvolgende tijdelijke contracten mag worden aangeboden, mag in het wetsvoorstel bij cao worden verruimd voor AOW-gerechtigde werknemers. In de nieuwe situatie mogen maximaal zes opeenvolgende tijdelijke contracten in maximaal vier jaar worden aangeboden. Momenteel ligt het maximum op drie tijdelijke contracten in maximaal drie jaar. In de Wet Werk en Zekerheid wordt dit beperkt tot drie tijdelijke contracten in maximaal twee jaar. De mogelijkheid om via de cao de ketenbepaling aan te passen voor AOW-gerechtigden geldt ook voor de Wet Werk en Zekerheid.

2.2.3 Herstart keten van contracten bij pensioen

Wanneer een arbeidscontract eindigt vanwege het bereiken van de AOW-leeftijd of pensioengerechtigde leeftijd start een nieuwe keten van contracten.

2.2.4 First out bij bedrijfseconomisch ontslag

Het Ontslagbesluit is per 1 april 2014 aangepast zodat AOW-gerechtigden als eerste voor ontslag in aanmerking komen bij bedrijfseconomisch ontslag. Hiermee wil de wetgever voorkomen dat bij bedrijfseconomisch ontslag AOW-gerechtigde werknemers in dienst blijven ten koste van niet-AOW-gerechtigde werknemers. Onder de huidige wetgeving komen alleen uitzend- en oproepkrachten en tijdelijke werknemers met een contract met een resterende looptijd van minder dan 26 weken als eerste in aanmerking voor ontslag voordat het afspiegelingsbeginsel moet worden toegepast. Deze aanpassing heeft dan ook alleen gevolgen voor AOW-gerechtigden met een vast contract of met een flexibel contract met een langere resterende looptijd (meer dan 26 weken).

2.3 Toepassen minimumloon

De huidige Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (WML) kent een leeftijdsgrens waardoor AOW-gerechtigden minder dan het minimumloon betaald

mag worden. Dit wetsvoorstel beoogt het schrappen van deze leeftijdsgrens in de WML, waardoor het minimumloon ook van toepassing wordt op AOW-gerechtigden.

2.4 Wet aanpassing arbeidsduur

De Wet aanpassing arbeidsduur, waarin geregeld is dat werknemers die langer dan een jaar in dienst zijn hun werkgever kunnen verzoeken tot het verminderen of uitbreiden van de arbeidsduur, is op dit moment ook van toepassing op AOW-gerechtigden. Het wetsvoorstel voorziet in het afschaffen van dit recht voor AOW-gerechtigden.

3 De huidige arbeidsmarkt voor AOW-gerechtigden

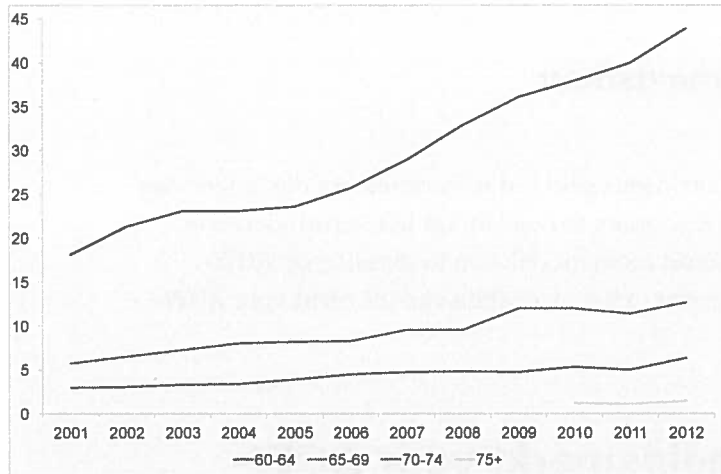
Deze paragraaf schetst een beeld van de huidige arbeidsmarkt voor AOW-gerechtigden en de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van deze groep in de afgelopen tien jaar. De belangrijkste bevindingen zijn:

1. De arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden is de afgelopen 10 jaar verdubbeld.
2. Doorwerken na de AOW-leeftijd komt meest voor onder hoogopgeleiden.
3. De arbeidsparticipatie onder AOW-gerechtigden stijgt onder alle opleidingsniveaus.
4. Het motief om na pensionering te werken is bijna altijd van niet-financiële aard.
5. Doorwerkers werken meestal een beperkt aantal uren per week en vaak in een andere baan dan hun 'carrièrebaan'.
6. Meer dan de helft van de doorwerkers werkt als zelfstandige; slechts een klein deel heeft een vast contract.

Steeds meer AOW-gerechtigden kiezen er voor om te blijven werken of om na het bereiken van de AOW-leeftijd opnieuw aan de slag te gaan (Figuur 3.1). In 2001 was 5,7% van alle 65 tot 69-jarigen werkzaam.⁴ In 2012 was dit gestegen tot 12,7%. In diezelfde periode was ook sprake van een ruime verdubbeling van de arbeidsparticipatie van 60 tot 64-jarigen, van 18,2% in 2001 tot 44,0% in 2012. De stijging in participatie van 65-plussers geldt voor ieder opleidingsniveau (Figuur 3.2). Onder laagopgeleiden is de arbeidsparticipatie weliswaar lager dan onder hoogopgeleiden (8,8% versus 21,4% in 2012), maar in beide groepen is de arbeidsparticipatie de afgelopen 10 jaar verdubbeld onder 65 tot 69-jarigen.

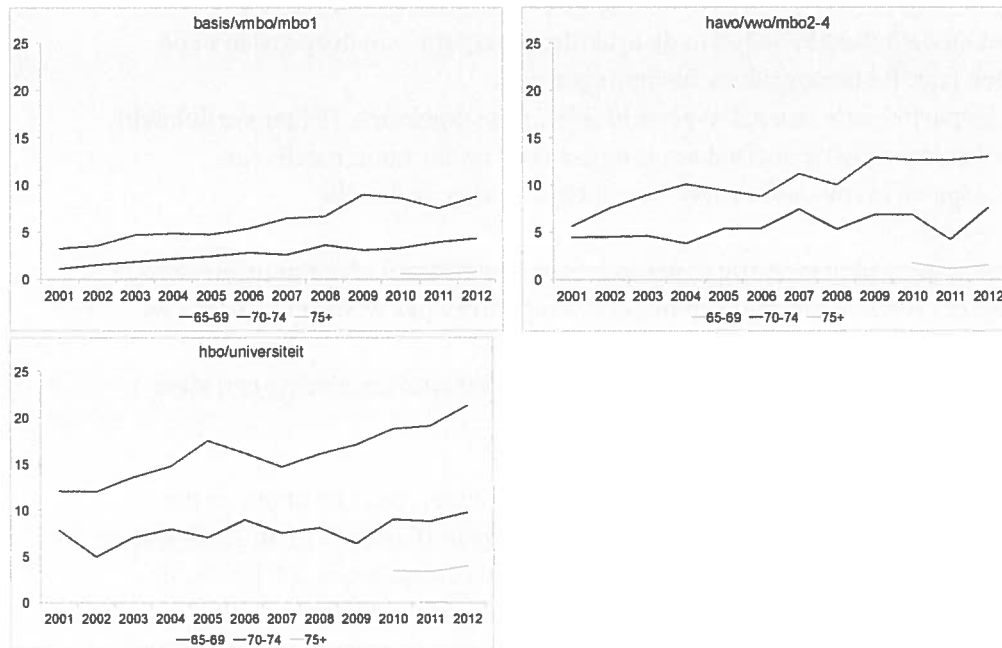
⁴ Tot 2013 was de AOW-gerechtigde leeftijd 65 jaar. Voor de periode waarop de cijfers betrekking hebben valt de AOW-gerechtigde leeftijd steeds samen met de 65e verjaardag. Het is op dit moment niet duidelijk of en hoe het verhogen van de AOW-gerechtigde leeftijd een effect heeft op de arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden.

Figuur 3.1 Percentage van de bevolking dat werkzaam is (min. 1 uur per week)



Bron: eigen berekening op basis van Enquête Beroepsbevolking (EBB)
 Noot: De EBB bevat pas vanaf 2010 gegevens voor 75-plussers.

Figuur 3.2 Percentage van de bevolking dat werkzaam is (voor min. 1 uur per week), naar opleidingsniveau



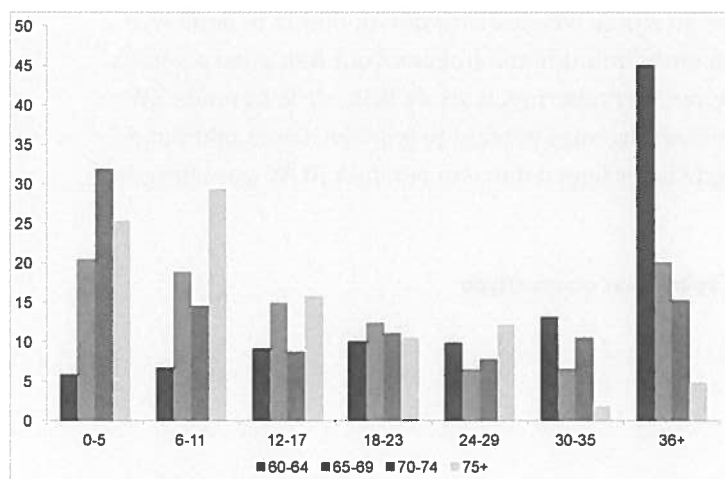
Bron: eigen berekening op basis van EBB

Werkzame 65-plussers verschillen op meerdere vlakken van werkzame 65-minners. Omdat 65-plussers door hun pensioen al over een inkomen beschikken, is de financiële prikkel om te werken geringer. Slechts één op de tien werkzame 65-plussers geeft aan dat voor hen het financiële motief de belangrijkste reden is om door te werken na hun 65e jaar. Voor een ruime meerderheid van de werkzame 65-plussers is intrinsieke motivatie de belangrijkste reden. 65-Plussers werken veelal

omdat ze het leuk vinden, om sociale redenen, omdat het hun gevoel van eigenwaarde versterkt en om hun vitaliteit te behouden. 65-plussers zijn vaak werkzaam in een ander soort baan dan hun 'carrièrebaan'.⁵

65-plussers kiezen er vaak voor een beperkt aantal uren per week te werken (Figuur 3.3). Van de werkzame 65 tot 69-jarigen werkt bijna 40% minder dan 12 uur. Onder 70 tot 74-jarigen en 75-plussers ligt dit hoger, met respectievelijk 46% en 55%. Slechts 20% van de groep 65 tot 69-jarigen blijft fulltime werken, terwijl dit in de groep 60 tot 64-jarigen met 45% nog de meest gangbare keuze is.

Figuur 3.3 Verdeling van gewerkte uren onder werkzame bevolking, 2012



Bron: eigen berekening op basis van EBB.

Naast minder uren werken 65-plussers ook onder andere contractvormen dan 65-minners. Meer dan de helft van de werkzame 65-plussers is zelfstandige (Figuur 3.4). Deze zelfstandigen werken ook de meeste uren; nog geen 30% werkt minder dan 12 uur. Onder flexibele contracten wordt juist vaak (bijna 60%) minder dan 12 uur gewerkt. Slechts een beperkt deel van de werkzame 65-plussers heeft een vast contract.

Alhoewel zelfstandig ondernemerschap het meest gebruikelijke contracttype is onder alle opleidingsniveaus, zijn er ook verschillen tussen de opleidingsniveaus, met name voor 65-69 jarigen (figuur 3.5). Onder laagopgeleiden (basisschool/vmbo/mbo1) werkte in 2012 40% van de werkzame 65-69 jarigen als zelfstandige, onder middelbaar opgeleiden (havo/vwo/mbo2-4) was dat 48% en onder hoogopgeleiden (hbo/universiteit) ruim 63%. Onder 70-74 jarigen was het aandeel van zelfstandigen

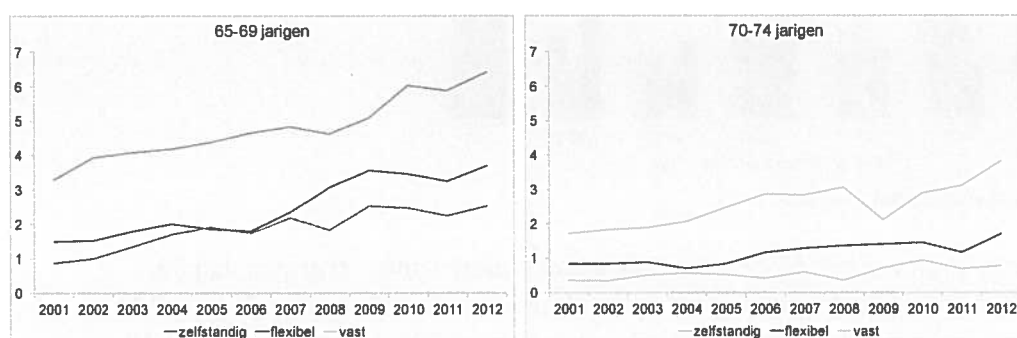
⁵ K. Henkens, H. van Solinge en H. van Dalen, 2013. 'Doorwerken over de drempel van het pensioen', NIDI-boek 87; Astri, 2006. "U hoeft toch niet meer te werken?" Onderzoek naar belemmeringen voor 65-plussers bij betaalde arbeid'. Het eerste onderzoek geeft naast een uitgebreide beschrijving van (inter)nationale trends de resultaten van interviews met 1300 mensen in de leeftijd van 60 tot 75 jaar over werk en pensionering. Het tweede onderzoek bevat literatuuronderzoek en interviews met werkgevers en 65-plussers met (een wens tot) betaalde arbeid.

onder de werkenden ongeveer gelijk voor elk van de opleidingsniveaus. Het aandeel vaste contracten is onder 70-74 jarigen verder afgenomen.

Dat financiële motieven niet de belangrijkste reden zijn om te werken voor 65-plussers is ook te zien als we kijken naar de lonen. Van alle werknemers tussen de 60 en 64 jaar had in 2011 4,7% een baan die het minimumloon betaalde. Van alle werknemers tussen de 65 en 74 jaar had 17,7% in 2011 een baan die het minimumloon betaalde of minder.⁶ Het is werkgevers toegestaan AOW-gerechtigde werknemers minder dan het minimumloon te betalen. Welk deel van de 17,7% ook daadwerkelijk minder dan het minimumloon verdient is niet bekend.

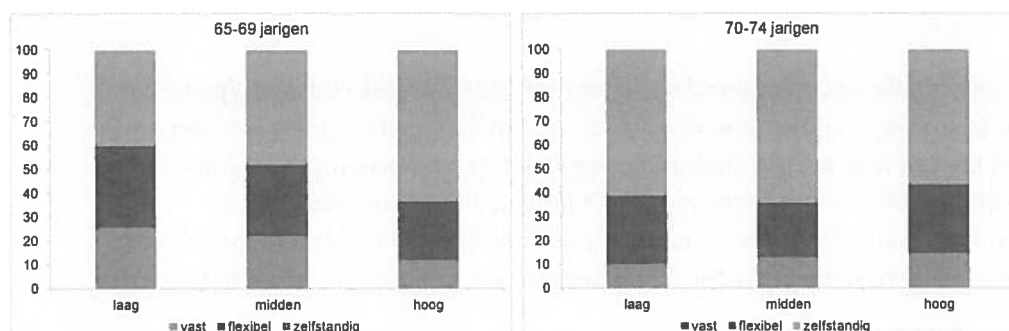
Voor werkgevers kan het aantrekkelijk zijn AOW-gerechtigden in dienst te nemen of te houden. Naast het ontbreken van het minimumloon hoeven voor hen geen premies te worden afgedragen voor werknemersverzekeringen als de WW, de WIA en de ZW. Meestal hoeven ook niet langer pensioenpremies betaald te worden. Dit maakt dat de loonkosten van een AOW-gerechtigde lager liggen dan van een niet AOW-gerechtigde werknemer.

Figuur 3.4 Arbeidsparticipatie uitgesplitst naar contracttype



Bron: eigen berekening op basis van EBB

Figuur 3.5 Contracttype werkzame 65-69 en 70-74 jarigen naar opleidingsniveau, 2012



Bron: eigen berekening op basis van EBB

⁶ CBS Statline.

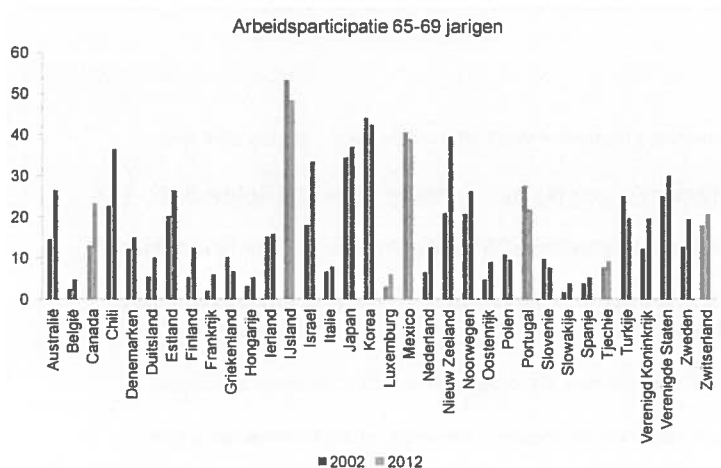
4 Literatuur en internationaal perspectief

Ondanks grote internationale verschillen in de arbeidsparticipatie van 65-plussers is in de meeste OESO-landen een stijgende trend waarneembaar (Figuur 4.1). De Nederlandse arbeidsparticipatie van AOW-gerechtigden is nog relatief laag in vergelijking met andere OESO-landen.

Wat kunnen we uit de beschikbare economische literatuur leren over doorwerken na de pensioenleeftijd? De belangrijkste bevindingen zijn:⁷

1. De motivering om na pensionering te blijven werken is vaak van niet-financiële aard. Doorwerkers accepteren vaak een lager loon.
2. Opleiding, gezondheid en een werkende partner hebben een positieve invloed op doorwerken na pensionering.
3. In veel landen is het aandeel zelfstandigen onder doorwerkende gepensioneerden relatief groot.
4. Onder werkende AOW-gerechtigden komen tijdelijke contracten vaak voor, zelfs wanneer doorgewerkt wordt bij dezelfde werkgever.
5. Een op de zes niet-werkende AOW-gerechtigden geeft aan open te staan voor werk. Het initiatief van werkgevers is van belang bij de activering van deze groep.
6. Er is geen empirisch bewijs voor verdringing van jongeren doordat ouderen langer doorwerken.

Figuur 4.1 Participatie 65-plussers stijgt in de meest OESO-landen



Bron: OESO (OECD Employment Database)

In de economische literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen 'bridge employment' – een overgangsfase tussen fulltime werk en volledige pensionering

⁷ Richtte het eerste onderzoek zich vooral op de Verenigde Staten, de laatste jaren is ook onderzoek in verschillende Europese landen gedaan.

waarin minder uren gewerkt wordt – en ‘unretirement’ – waarbij iemand na pensionering opnieuw aan het werk gaat.

Uit onderzoek naar unretirement in de VS blijkt dat voor de meeste mensen (82%) de terugkeer naar de arbeidsmarkt gepland is en niet het resultaat van een negatieve financiële schok of slechte financiële planning.⁸ De motieven om na het pensioen te werken zijn vooral van niet-financiële aard.⁹ Werken na het pensioen gebeurt vaak (61%) in een ander soort baan dan waarin men daarvoor werkte en ook tegen een lager loon.¹⁰ Flexibiliteit en minder uren worden belangrijk gevonden en men is bereid daarvoor loon in te leveren.¹¹ Uit onderzoek naar doorwerken na het pensioen in Zweden en het Verenigd Koninkrijk blijkt dat ook daar het belangrijkste motief voor doorwerken van niet-financiële aard is.¹²

De kenmerken van de 65-plussers die nog op de arbeidsmarkt participeren komen in veel van de onderzochte landen overeen. Zowel voor de VS als voor de landen in de Europese Unie zien we dat de kans dat iemand werkt na de pensioenleeftijd groter is als hij/zij een partner heeft die nog werkt, hoger opgeleid is en in goede gezondheid verkeert.¹³

Een andere trend die we zowel de VS als in veel landen in de Europese Unie zien is het grote aandeel zelfstandigen onder werkende 65-plussers.¹⁴ Het is niet duidelijk in hoeverre dit veroorzaakt wordt doordat zelfstandigen vaker doorwerken na 65 en in hoeverre het om ‘nieuwe’ zelfstandigen gaat. Nieuw zelfstandig ondernemerschap kan een bewuste keuze zijn voor ondernemerschap, maar kan ook zijn ingegeven door instituties.¹⁵

⁸ Maestas, 2010. 'Back to Work: Expectations and Realizations of Work after Retirement', *Journal of Human Resources* 45(3), p.718-748.

⁹ Haider, S. en Loughran, D., 2001. 'Elderly labor supply: work or play?', Center for Retirement Research at Boston College working paper 2001-04.

¹⁰ Maestas, N., 2010. 'Back to Work: Expectations and Realizations of Work after Retirement', *Journal of Human Resources* 45(3), p.718-748.

¹¹ Maestas, N., Mullen, K.J. en Powell, D., 2013. 'The effect of local labor demand conditions on the labor supply outcomes of older Americans', RAND working paper 1019.

Haider en Loughran, 2001.

¹² Pettersson, J., 2011. 'Instead of bowling alone? Unretirement of old-age pensioners', University of Uppsala working paper 2011:14.

Kanabar, R., 2012. 'Unretirement in England: An empirical perspective', University of York Discussion paper 12/31.

¹³ Larsen, M. en Pedersen, P.J., 2013. 'To work, to retire - or both? Labor market activity after 60', *IZA Journal of European Labor Studies* 2:21.

Eurofound, 2012. 'Income from work after retirement in the EU', Publication Office of the European Union. Williamson en McNamara, 2001. 'Why some workers remain in the labor force beyond the typical age of retirement', Center for Retirement Research at Boston College working paper 2001-09.

Maestas, 2010; Pettersson, 2011; Kanabar, 2012; Haider en Loughran, 2001.

¹⁴ Anxo, D., Ericson, T. en Jolivet, A., 2012. 'Working longer in European countries: underestimated and unexpected effects', *International Journal of Manpower* 33 (6), p.

Haider en Loughran, 2001; Eurofound, 2012.

¹⁵ Eurofound, 2012.

Ook het aandeel tijdelijke contracten is relatief groot. AOW-gerechtigden gaan vaak aan de slag in een andere baan dan waarin ze voorheen werkzaam waren. Maar ook doorwerken bij dezelfde werkgever na de AOW-gerechtigde leeftijd betekent niet dat de oude arbeidsovereenkomst wordt voortgezet. Vaak wordt een nieuw (tijdelijk) contract overeengekomen.¹⁶

Er lijkt een 'verborgen' potentieel arbeidsaanbod te zijn onder 65-plussers, dat geactiveerd kan worden op initiatief van werkgevers. In recent onderzoek van het NIDI zegt 16% van de ondervraagde niet werkzame 65-plussers dat zij best zouden willen werken. De animo hiervoor is het grootst onder 67 tot 69-jarigen. Het grootste deel van de 65-plussers die best zouden willen werken heeft niet meer actief gezocht naar werk (70%). Vaak worden mensen over de streep getrokken om te gaan werken als zij hiervoor gevraagd worden, bijvoorbeeld door hun oude werkgever.

Net als in Nederland zijn er ook in andere landen zorgen over mogelijke verdringing op de arbeidsmarkt van jongere werknemers door pensioengerechtigden.¹⁷ Het idee dat meer werkende ouderen betekent dat het voor jongeren moeilijker is om een baan te vinden is een vorm van de 'lump of labour' denkfout (zie tekstkader).

In onderzoek voor zowel de VS als Europese landen zijn geen aanwijzingen gevonden voor een positief verband tussen pensioenleeftijd en de werkloosheid onder 25 tot 54-jarigen.¹⁸ Hetzelfde geldt voor de werkloosheid onder de jongste leeftijdsgroep van 20 tot 24-jarigen. In een aantal gevallen wordt zelfs een negatief verband gevonden, dat wil zeggen dat een hogere pensioenleeftijd samengaat met een lagere jeugdwerkloosheid.¹⁹ Dit onderzoek maakt gebruik van hervormingen in het pensioenstelsel in de afgelopen decennia. Voor zover deze hervormingen niet zijn ingegeven door hoge (jeugd)werkloosheid, kunnen zij als natuurlijk experiment dienen om de effecten van veranderende arbeidsparticipatie van ouderen op jongere werknemers te bestuderen.

¹⁶ Astri, 2006, p.57; Eurofound, 2012.

¹⁷ Eurofound, 2012.

¹⁸ J. Gruber en D. Wise, 2010, Social Security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment', NBER. Chicago University Press. Dit boek is de uitkomst van een project waarbij in 12 verschillende landen, waaronder Nederland, onderzoek werd gedaan naar verdringing. Hiervoor wordt gekeken naar het effect van arbeidsparticipatie van 55 tot 64-jarigen op werkloosheid en arbeidsparticipatie van 20 tot 24-jarigen en 25 tot 54-jarigen.

¹⁹ Het mechanisme hierachter is niet onderzocht. Een mogelijke verklaring is dat een hogere pensioenleeftijd leidt tot lagere belastingen en/of premies.

De 'lump of labour' denkfout

In het publieke debat wordt regelmatig verondersteld dat een stijging van het aantal gewerkte uren van de ene persoon ten koste gaat van het werk van een ander. Volgens deze gedachte zou arbeidstijdverkorting (atv) leiden tot minder werkloosheid en zou latere pensionering leiden tot meer jeugdwerkloosheid. Het laatste voorbeeld heeft in de jaren '80 mede geleid tot de invoering van de vut (vervroegde uitredingsregeling).

De gedachte dat er een vaste hoeveelheid werk is die kan worden 'verdeeld' over de potentiële beroepsbevolking blijkt echter niet te kloppen.^a Wellicht het meest aansprekende voorbeeld is de arbeidsparticipatie van vrouwen. In de afgelopen decennia zijn vrouwen massaal toegetreden tot de arbeidsmarkt, zonder dat dat effect heeft gehad op de werkgelegenheid voor mannen. Internationaal onderzoek toont bovendien aan dat de arbeidsparticipatie van ouderen nauwelijks relevant is voor de jeugdwerkloosheid.^b

Hoe kan dat? Allereerst is de arbeidsmarkt een markt van vraag én aanbod. Als het aanbod stijgt dan zal de vraag zich aanpassen. Bij grote aanbodschokken kan de prijs (het arbeidsloon) dalen, maar in alle gevallen zal de arbeidsmarkt een nieuw evenwicht vinden. Daarnaast is arbeid niet uniform. Extra aanbod van arbeid concurreert niet per definitie met het bestaande arbeidsaanbod. Vrouwen zijn vaak gaan werken in sectoren waar mannen minder vaak werken (bijvoorbeeld de zorg en het basisonderwijs) en jongeren hebben in de regel andere kwaliteiten dan ouderen (bijvoorbeeld minder ervaring en meer up-to-date theoretische kennis).

De 'lump of labour' denkfout kan tot schadelijk beleid leiden. De gedachte arbeid te herverdelen mislukt in de praktijk. In plaats daarvan wordt de werkgelegenheid verkleind.^c Dit is bijvoorbeeld aangetoond voor atv in Frankrijk. Verkorting van de werkweek had daar geen gunstig effect op de werkgelegenheid.^d

^a Zie B. ter Weel, 2014, 'Op de arbeidsmarkt is 4x5 ongelijk aan 5x4', www.economie.nl; P. Gautier, 1997, 'De Nederlandse arbeidsmarkt: een te kleine taart voor te veel hongerige mensen?', Tijdschrift voor Politieke Economie 20. p.3.

^b Zie J. Gruber en D. Wise, 2010, 'Social Security programs and retirement around the world: the relationship to youth employment', NBER. Chicago University Press.

^c Ofwel, "geen verdeling van de koek, maar een verkleining van de koek". Zie hoofdstuk 6 in C. van Ewijk en C. Teulings, 2009, *De Grote Recessie*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.

^d Zie B. Crépon en F. Kramarz, 2002, 'Employed 40 Hours or Not Employed 39: Lessons from the 1982 Mandatory Reduction of the Workweek', *Journal of Political Economy*, 110, 1355-1389; M. Chemin en E. Wassmer, 2009, 'Using Alsace-Moselle Local Laws to Build a Difference-in-Differences Estimation Strategy of the Employment Effects of the 35-Hour Workweek Regulation in France', *Journal of Labor Economics*, 27, 487-524.

5 Gevolgen voor de arbeidsmarkt

5.1 Werkgelegenheid AOW-gerechtigden

Minder werkgeversverplichtingen bij ziekte gunstig voor werkgelegenheid
Door minder werkgeversverplichtingen stijgt de werkgelegenheid voor AOW-gerechtigden. Voor AOW-gerechtigden met een vast contract of een flexibel contract met een resterende looptijd van meer dan 6 weken wordt de loondoorbetalingsperiode bij ziekte beperkt tot 6 weken en worden de re-integratieverplichtingen voor werkgevers verminderd (zie par. 2.1.1). Daardoor

wordt het voor werkgevers minder risicovol om AOW-gerechtigden in dienst te nemen. Een loondoorbetalingsperiode bij ziekte van 6 weken zal werkgevers er minder snel van weerhouden om iemand in dienst te nemen dan het grotere risico van loondoorbetaling van 2 jaar.

De maatregel is relevant voor bijna alle werknemers, ofwel bijna de helft van de werkende AOW-gerechtigden (ruim de helft van alle doorwerkers is immers zelfstandige, zie figuur 3.4). Het werkgelegenheidseffect kan substantieel zijn omdat er nog veel arbeidspotentieel is onder AOW-gerechtigden (paragraaf 4).²⁰

Minder bescherming bij ziekte maakt het voor AOW-gerechtigden minder aantrekkelijk om te werken, maar het effect is naar verwachting beperkt. Van de werkende 65-plussers zegt negen op de tien niet in de eerste plaats voor het geld te werken, maar omdat men het leuk vindt.²¹ Hierbij zegt men arbeidsvoorwaarden te accepteren die bij financiële afhankelijkheid van een baan niet zouden worden geaccepteerd.²² Daarnaast is de verzekeringswaarde van loondoorbetaling bij ziekte voor AOW-gerechtigden minder relevant dan voor jongere werknemers. AOW-gerechtigden hebben immers met de AOW een basisinkomen en daarnaast vaak een aanvullend pensioen en een groter vermogen dan niet-AOW-ers om op terug te vallen.²³ Het arbeidsaanbod van AOW-gerechtigden zal daarom naar verwachting weinig veranderen.

De uitbreiding van de loondoorbetaling voor werknemers met een contract met een resterende loopduur van minder dan 6 weken heeft naar verwachting geen belangrijke arbeidsmarktgevolgen, omdat het om een beperkte groep gaat.²⁴ De maatregel heeft geen direct effect op de werkgelegenheid van 65-plussers, omdat de loondoorbetaling via de ziekwet plaatsvindt (zie par. 2.1.2). Zowel het indirecte werkgelegenheidseffect²⁵ als het arbeidsaanbodeffect²⁶ is naar verwachting verwaarloosbaar.

²⁰ De maatregel kan bovendien van invloed zijn op de werkgelegenheid van niet-AOW-gerechtigden. Gunstigere vooruitzichten voor werken na de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen zowel werkgevers als werknemers er toe aanzetten meer te investeren in de inzetbaarheid van de werknemer, wat ook op jongere leeftijd al een gunstig effect kan sorteren.

²¹ K. Henkens, H. van Solinge en H. van Dalen, 2013.

²² Astri, 2006.

²³ Ministerie van Financiën, 2013, Inkomens en vermogen van ouderen: analyse en beleidsopties.

²⁴ Het budgettaire belang van de maatregel is volgens een schatting van het ministerie van SZW niet groter dan 4 mln euro.

²⁵ Verhoging van de ZW-premie leidt tot minder werkgelegenheid. Het is op dit moment niet duidelijk of de uitbreiding van de ZW wordt gefinancierd via een werkgeverspremie voor werknemers boven de AOW-leeftijd of voor werknemers onder de AOW-leeftijd. Als er een werkgeverspremie komt voor werknemers boven de AOW-leeftijd wordt het iets minder aantrekkelijk om AOW-gerechtigde werknemers aan te nemen, maar gezien de lage premie zal dit effect marginaal zijn.

²⁶ Voor AOW-gerechtigden wordt een tijdelijk contract aantrekkelijker, omdat men nu bij ziekte gedurende zes weken verzekerd is van inkomen. Dit effect zal echter klein zijn om drie redenen. Ten eerste zijn AOW-gerechtigden al verzekerd van een basisinkomen door hun pensioen. Daarnaast zijn niet-financiële motieven de belangrijkste reden voor AOW-gerechtigden om te werken, waardoor financiële prikkels in geringe mate effect hebben op het arbeidsaanbod. Tenslotte werkt slechts een kwart van de AOW-gerechtigden op een flexibel

Meer werkgelegenheid door mogelijkheid aanpassen ketenbepaling

Door de mogelijkheid om bij cao de ketenbepaling voor AOW-gerechtigden aan te passen kunnen AOW-gerechtigden meer opeenvolgende tijdelijke contracten worden aangeboden. De werkgelegenheid kan stijgen, doordat werkgevers werknemers langer op tijdelijke contracten kunnen laten werken. De huidige nadelen van een vast contract boven een tijdelijk contract, met name minder risico bij ziekte van de werknemer, worden door het wetsvoorstel echter al ingeperkt, waardoor het additionele werkgelegenheidseffect van het aanpassen van de ketenbepaling beperkt is. Daarnaast is het effect beperkt tot de sectoren waar gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid de ketenbepaling bij cao te verruimen.

Het herstarten van de keten van contracten bij het bereiken van de AOW of pensioen-gerechtigde leeftijd is eveneens gunstig voor de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden. De maatregel is echter alleen relevant voor werknemers die vóór het bereiken van die leeftijd een tijdelijk contract hadden en die direct (of met een onderbreking korter dan drie maanden) door willen werken. Slechts 3.5%²⁷ van de 64-jarigen had in 2012 een flexibele arbeidsrelatie. Voor deze kleine groep wordt het werkgevers gemakkelijker gemaakt hen opnieuw een flexibel contract aan te bieden.

Toepassing minimumloon neutraal, mogelijk ongunstig, voor werkgelegenheid

De toepassing van het minimumloon voor AOW-gerechtigden kan negatieve gevolgen hebben voor de werkgelegenheid van AOW-gerechtigden die nu minder dan het minimumloon verdienen. Volgens het CBS had in 2011 17,7% van de werknemers tussen 65 en 69 jaar een loon op of onder het minimumloon.²⁸ Het is echter niet bekend welk deel van deze 17,7% een loon onder het minimumloon verdient. Bovendien is niet precies bekend hoe de loonverdeling er uit ziet van diegenen die minder verdienen dan het minimumloon. Als de meesten binnen deze groep op of net onder het minimumloon verdienen, dan is het werkgelegenheidseffect naar verwachting beperkt. Als echter een deel van deze groep substantieel minder verdient dan het minimumloon dan kan sprake zijn van niet-verwaarloosbare werkgelegenheidseffecten.²⁹

Minder werkende AOW-gerechtigden door 'first out' bij bedrijfseconomisch ontslag

AOW-gerechtigden met een vast contract of met een flexibel contract met een langere resterende looptijd (meer dan 26 weken) komen bij bedrijfseconomisch ontslag als eerste voor ontslag in aanmerking. Een deel van de werknemers kan een alternatief

contract waardoor de uitbreiding van de ziektebewerking op slechts een kwart van de werkzame AOW-gerechtigden betrekking heeft.

²⁷ Eigen berekening op basis van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) 2012.

²⁸ Bron: statline.cbs.nl.

²⁹ De empirische literatuur laat zien dat een beperkte verhoging van het minimumloon niet of nauwelijks ten koste gaat van de werkgelegenheid, maar dat grotere verhogingen wel ten koste gaan van de werkgelegenheid. Zie paragraaf 3 in D. van Vuuren en N. Bosch, 2012, Het wettelijk minimumjeugdloon en de arbeidsmarkt voor jongeren, CPB Notitie.

vinden (als werknemer of als zelfstandige), maar een ander deel zal ontmoedigd raken en zich terugtrekken van de arbeidsmarkt. Het laatste ligt voor AOW-gerechtigden meer voor de hand dan voor werknemers zonder het AOW-basisinkomen.

5.2 Aandeel werknemers en zelfstandigen

Meer vaste en tijdelijke contracten door minder werkgeversverplichtingen bij ziekte

Als gevolg van het beperken van werkgeversverplichtingen bij ziekte kan het aandeel werknemers stijgen en het aandeel zelfstandigen dalen. Vanuit de arbeidsvraagkant is een werknemer in de nieuwe situatie immers relatief aantrekkelijker geworden. Deze substitutie vindt plaats voor zover zelfstandigen hetzelfde werk verrichten als werknemers.

Iets meer vaste contracten door kortere opzegtermijn

Het verkorten van de opzegtermijn tot maximaal één maand heeft gevolgen voor AOW-gerechtigde werknemers van wie de arbeidsovereenkomst langer dan vijf jaar heeft geduurd op de dag van opzegging. Dat is een beperkte groep, omdat weinig AOW-gerechtigden een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd hebben. In theorie is sprake van een verschuiving richting meer vaste contracten, maar gezien de grondslag is het effect naar verwachting beperkt.

Meer tijdelijke contracten door aanpassing ketenbepaling

Door de mogelijkheid de ketenbepaling aan te passen bij cao mogen AOW-gerechtigden meer opeenvolgende tijdelijke contracten worden aangeboden. Daardoor kan het aandeel tijdelijke contracten stijgen en het aandeel zelfstandigen en vaste contracten dalen.

Meer zelfstandigen door 'first out' bij bedrijfseconomisch ontslag

AOW-gerechtigden met een vast contract of met een flexibel contract met een langere resterende looptijd (meer dan 26 weken) komen bij bedrijfseconomisch ontslag als eerste voor ontslag in aanmerking. Hun relatieve arbeidsmarktpositie verslechtert, waardoor het relatief aantrekkelijker wordt om als zelfstandige te werken.

5.3 Verdringing

Structurele verdringing zal niet plaatsvinden, omdat de arbeidsmarkt in de regel nieuw arbeidsaanbod accommodeert zonder dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheid van anderen (paragraaf 4). Dat verdringing van werknemers boven de 55 jaar door AOW-gerechtigden onwaarschijnlijk is wordt geïllustreerd door het feit dat zowel de arbeidsparticipatie van 65-plussers als die van 60 tot 64-jarigen in

de afgelopen tien jaar meer dan verdubbeld is zonder dat dit tot waarneembare verdringing heeft geleid (Figuur 3.1). Doordat bij bedrijfseconomisch ontslag AOW-gerechtigden als eersten in aanmerking komen is ook conjuncturele verdringing onwaarschijnlijk.

Op korte termijn kan enige verdringing plaatsvinden, afhankelijk van hoe snel de lonen zich aanpassen. Als de arbeidsvraag voor AOW-gerechtigden stijgt, dan zullen – bij een gegeven arbeidsaanbod – de lonen stijgen. Als deze loonstijging echter geleidelijk plaatsvindt, dan zijn AOW-gerechtigden tijdelijk aantrekkelijker dan niet-AOW-gerechtigde werknemers boven de 55 jaar. Hierbij moet echter bedacht worden dat veel werkende AOW-gerechtigden ander werk verrichten dan vóór hun AOW (zie paragrafen 3 en 4), zodat zelfs op korte termijn verdringing waarschijnlijk beperkt zal zijn.³⁰

De relatieve werkgelegenheid voor AOW-gerechtigden (ten opzichte van niet-AOW-gerechtigden) wordt door het wetsvoorstel als volgt beïnvloed:

- gunstig, vanwege lagere werkgeverslasten bij ziekte;
- gunstig, vanwege de kortere opzegtermijn bij een vast contract;
- gunstig, vanwege de mogelijkheid om vaker en langer een tijdelijk contract aan te bieden;
- mogelijk ongunstig, vanwege de toepassing van het minimumloon;
- gunstig, vanwege het uitsluiten van AOW-gerechtigden van het recht op urenvermeerdering of -vermindering (cf. de Waa). Dit geeft werkgevers meer zeggenschap over de inzetbaarheid van de werknemer.

Per saldo lijkt de relatieve arbeidsmarktpositie van AOW-gerechtigden te verbeteren. Deze verbetering zal zich uiten in een stijging van de werkgelegenheid voor AOW-gerechtigden zonder dat dit ten koste gaat van de werkgelegenheidsstijging van niet-AOW-gerechtigden (vergelijk Figuur 3.1).

³⁰ Hoeveel verdringing er op de korte termijn plaatsvindt is afhankelijk van de conjunctuur. In een ruime arbeidsmarkt zal het effect groter zijn dan in een krappe arbeidsmarkt.