

De pensioenleeftijd in de bouw en infra

Kosten en uitvoerbaarheid van
verschillende varianten

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

November 2019

De pensioenleeftijd in de bouw en infra

Kosten en uitvoerbaarheid van
verschillende varianten

B. Meuwese
J. Kok

Inhoudsopgave

Conclusies op hoofdlijnen	7
1 Inleiding	15
2 Waarom meer maatwerk?	17
2.1 Arbeidsomstandigheden in de bouw en andere bedrijfstakken	17
2.2 Kenmerken van werknemers in zware beroepen	21
2.3 De gevolgen van een zwaar beroep	24
2.4 Vitaliteitsbeleid in de bouw	26
2.4.1 Effectiviteit van vitaliteitsbeleid	28
3 Wat zijn de uitgaven en besparingen?	31
3.1 Variant 1: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor iedere werknemer	31
3.2 Variant 2: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor enkel laagopgeleiden	33
3.3 Variant 3: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor werknemers in zware beroepen	34
3.3.1 Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren in de uitvoerende bouw	34
3.4 Variant 4: Een AOW op 64 jarige leeftijd voor werknemers in zware beroepen	35
3.4.1 Een AOW op 64-jarige leeftijd in de uitvoerende bouw	36
3.5 Een verdere stijging van de AOW leeftijd en de effecten in de uitvoerende bouw	36
4 Is een regeling ook uitvoerbaar?	39
4.1 Een regeling gericht op het aantal gewerkte jaren	39
4.2 Een regeling gericht op zware beroepen	40
4.2.1 De uitvoering van een regeling voor zware beroepen in enkele Europese lidstaten	40
4.2.2 Een zware beroepen definitie in Nederland	43
4.2.3 Het onderbouwen van een zwaar werkverleden	44
4.3 Wat is er nodig aan wet- en regelgeving?	44
Bijlage A Overzicht van arbeidsrisico's naar beroepen	45
Bijlage B Zware beroepenlijst Schwerarbeitspension	47

Conclusies op hoofdlijnen

Het werken op de bouwplaats is vergeleken met het werk in de meeste bedrijfstakken/sectoren fysiek zwaar. Het steeds verder verhogen van de AOW-leeftijd maakt het voor deze groep werkenden nog moeilijker om vitaal door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. De sociale partners in de bouw en infra zijn om die reden op zoek naar een mogelijkheid om het personeel in de bouw een vervroegd pensioen te bieden. Aan het EIB is gevraagd om de vormgeving en de uitgaven en besparingen hiervan te onderzoeken. Hoewel het onderzoek zich hiermee richt op de bouw en infra, wordt ook gekeken naar de gevolgen van een regeling op het niveau van andere deelgebieden in de Nederlandse economie.

Waarom meer maatwerk in de AOW?

Bouw kent een relatief zware fysieke werkbelasting

Vergeleken met andere bedrijfstakken is het aandeel werkenden in de bouw dat aangeeft dat ze niet voldoen aan de fysieke eisen van het werk relatief groot. Dit wordt onder meer veroorzaakt door langdurig werken in een ongemakkelijke werkhouding, regelmatig veel kracht zetten, blootstelling aan trillingen, extreem klimaat of ongezonde luchten. Andere bedrijfstakken waar de arbeidsomstandigheden relatief zwaar zijn, betreffen onder meer het waterbedrijf, de vervoersector, de landbouw/visserij, de industrie en de zorg.

Hoge uitval door arbeidsongeschiktheid onder 55-plussers

Hoewel inmiddels vier op de vijf werkgevers in de bouw maatregelen treft ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, lijken deze maatregelen voor de huidige groep ouderen te laat te komen. Zo valt ongeveer de helft van de 55-plussers in het bouwbedrijf voor de pensioengerechtigde leeftijd uit door arbeidsongeschiktheid en betreft het ziekteverzuim het drievoudige van dat van jongere leeftijdscohorten. Nog altijd meent circa 2/3 van het bouwplaatspersoneel fysiek niet in staat te zullen blijven om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd. Wel lijkt het geheel aan preventiemaatregelen die sinds de jaren tachtig in de bouw geleidelijk zijn geïntroduceerd en verder geïntensifieerd in de praktijk effect te hebben. Zo is het aantal beroepsgerelateerde klachten onder werknemers jonger dan 55 jaar afgenomen. Het aantal klachten onder 55-plussers is daarentegen nagenoeg ongewijzigd gebleven, wat duidt op een hardnekkige inzetbaarheidsproblematiek onder deze groep.

Laag opgeleid, op vroege leeftijd begonnen met werken en een relatief lage levensverwachting

Werknemers in zware beroepen zijn veelal laag opgeleid. Hierdoor begint men op de bouwplaats in de regel al op 17-jarige leeftijd met werken, ruim twee jaar eerder dan de gemiddelde Nederlander. Daarnaast ligt de gemiddelde levensverwachting van een werknemer in een zwaar beroep ongeveer drie jaar onder die van een gemiddelde Nederlander. Ten opzichte van de gemiddelde Nederlander wordt dus over een langere periode AOW-premie afgedragen, terwijl hiervan minder lang genoten wordt. Eerder onderzoek van het EIB¹ wijst uit dat de extra afgedragen AOW-premie en de minder ontvangen AOW een netto contante waarde van ongeveer € 60.000 oplevert, waaruit vijf jaar extra AOW uitgekeerd kan worden.

AOW component kent relatief groot belang in het pensioeninkomen van laag opgeleiden

Het opleidingsniveau hangt in de praktijk nauw samen met het inkomen. Hierdoor heeft een werkende in een zware sector gemiddeld minder middelen om een vervroegd pensioen uit te bekostigen. Door het relatief lage inkomen wordt ten opzichte van de gemiddelde Nederlander

¹ EIB (2017), 'Eerder stoppen met werken voor zware beroepen – Quickscan'.

minder aanvullend pensioen opgebouwd. Hierdoor kent de AOW-component een relatief groot belang in het pensioeninkomen van een werknemer met een zwaar beroep (gemiddeld ongeveer de helft van het totale inkomen na pensionering). Een vervroegd pensioen zal hierdoor enkel mogelijk zijn wanneer gelijktijdig de AOW ingaat.

Op basis van bovenstaande kenmerken van werkenden in relatief zware bedrijfstakken/beroepen mag geconcludeerd worden dat er argumenten zijn om voor bepaalde groepen meer maatwerk in de AOW te bieden. Hoe een regeling vormgegeven kan worden en welke kosten hiermee verbonden zijn, vormen de onderwerpen van deze studie. Alvorens in te gaan op de uitvoerbaarheid van een regeling, wordt onderstaand allereerst uiteengezet welke kosten en besparingen verbonden zijn aan vier mogelijke vormgevingsvarianten van een vervroegd pensioen.

Wat zijn de uitgaven en besparingen van meer maatwerk in de AOW?

Het onderzoek gaat in de eerste plaats in op een regeling waarbij de AOW-leeftijd na 45 of 47 gewerkte jaren ingaat. Hierbij worden drie varianten beschouwd. In de eerste variant is de regeling van toepassing op alle werknemers in Nederland, in de tweede enkel op laagopgeleiden en tot slot een regeling gericht op werknemers in zware beroepen, waaronder het bouwplaatspersoneel in de uitvoerende bouw. Ook wordt nog naar een vierde variant gekeken, waarbij de AOW-leeftijd generiek ingaat op 64-jarige leeftijd voor werknemers in zware beroepen.

De kosten en de besparingen van de verschillende vormgevingsvarianten worden afgezet tegenover een pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar voor iedereen. In de analyse bestaan de kosten uit de totale uitgaven voor een vervroegd pensioen, waarvan een deel AOW en een overig deel wat nodig is om te komen tot een pensioeninkomen ter hoogte van minimaal 70% van het middelloon. Daarnaast worden besparingen gerealiseerd in de vorm van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen die niet langer uitgekeerd hoeven worden. Opgemerkt dient te worden dat er naast financiële besparingen ook maatschappelijke baten gerealiseerd worden. Immers, een regeling voorkomt voor een deel van de werknemers dat zij in de arbeidsongeschiktheid belanden, wat gunstige gezondheidseffecten heeft op de kwaliteit van het resterende leven.

Variant 1: Een regeling voor alle werknemers

De variant waarbij de AOW ingaat na 45 gewerkte jaren voor alle werknemers in Nederland vraagt jaarlijks een extra pensioenuitgave van ruim € 13 miljard (tabel 1). De besparingen op de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen betreffen ongeveer € 4,8 miljard. Hiermee bedragen de netto uitgaven op jaarbasis ongeveer € 8,6 miljard. In de variant waarbij de AOW na 47 gewerkte jaren ingaat, liggen de netto uitgaven op circa € 4,4 miljard. Bij deze variant moet wel worden bedacht dat een vervroegde uittredmogelijkheid wordt geboden aan onder meer werknemers die, ondanks een relatief lange loopbaan, goed in staat zijn om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Regeling voor zzp'ers kost ruim € 2 miljard per jaar

Het onderzoek richt zich primair op een regeling gericht op werknemers. Echter, wanneer bij een regeling de AOW (een volksverzekering) vervroegd ingaat, rijst de vraag of niet ook zzp'ers in aanmerking moeten komen voor een regeling? De bevindingen in andere Europese landen geven weer dat zzp'ers - naast werknemers - in de praktijk aanspraak maken op regelingen gericht op vervroegd uittreden. Voor deze vormgevingsvariant is indicatief berekend welke uitgaven nodig zijn om ook zzp'ers hier aanspraak op te laten maken. In totaal gaat het om een jaarlijkse inspanning van ongeveer € 2,3 miljard, waarvan circa € 1 miljard AOW. Een AOW na 47 gewerkte jaren geeft jaarlijkse netto uitgaven van ruim € 1 miljard. De besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zullen vergeleken met werknemers naar verhouding geringer zijn. Immers, ongeveer één van de vijf zzp'ers is verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Besparingen zijn hierdoor eerder te realiseren op bijstandsuitkeringen, waarbij bedacht moet worden dat - door vermogenscriteria - de bijstand niet voor iedere zzp'er toegankelijk is.

Tabel 1 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor alle werknemers in de Nederlandse economie, in miljoen euro

	Aantal jaren gewerkt	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	13.408	7.052
AOW	5.005	2.674
Aanvullend pensioen	8.403	4.378
Besparingen	4.784	2.672
Netto uitgaven	8.624	4.380

Bron: EIB

Variante 2: Een regeling voor laagopgeleiden

Een van de kenmerken van werknemers in zware beroepen is dat zij veelal laag opgeleid zijn. Tegen deze achtergrond zou dan ook overwogen kunnen worden om een regeling te richten op enkel laagopgeleide werknemers. Deze variant zou bij een AOW na 45 gewerkte jaren een extra pensioenuitgave van ongeveer € 4,6 miljard op jaarbasis vragen (tabel 2). De besparingen betreffen circa € 1,9 miljard, waarmee de netto uitgaven uitkomen op ongeveer € 2,7 miljard. Bij een AOW na 47 gewerkte jaren vallen de uitgaven ongeveer de helft lager uit en komen netto uit op circa € 1,5 miljard. Vergeleken met de eerste variant liggen de uitgaven in deze variant duidelijk lager, terwijl de relatieve besparing hoger is.

Tabel 2 Uitgaven van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor laagopgeleide werknemers, in miljoen euro

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	4.581	2.633
AOW	2.073	1.192
Aanvullend pensioen	2.508	1.441
Besparingen	1.890	1.140
Netto uitgaven	2.691	1.492

Bron: EIB

Variante 3: Een regeling voor zware beroepen

Om de gevolgen van een regeling voor werknemers in zware beroepen te berekenen, is gekeken naar welke beroepen in het buitenland als zwaar gekwalificeerd worden. Om de kosten en baten indicatief te berekenen is als proxy de zware beroepenlijst zoals deze bestaat in Oostenrijk als uitgangspunt genomen. Wanneer deze beroepenlijst naar de Nederlandse

beroepsbevolking wordt vertaald, dan omvat het aandeel werknemers in zware beroepen ongeveer 5,7% van de Nederlandse beroepsbevolking. Beroepen die als zwaar gekwalificeerd worden zijn onder meer: land- en bosbouwers, ambulancepersoneel, tuinders/kwekers, bouwpersoneel, metaalarbeiders, bakkers en verschillende zorgberoepen (zie bijlage B).

De totale extra pensioenuitgaven bij een AOW na 45 gewerkte jaren beslaan in deze variant ongeveer € 1,2 miljard per jaar (tabel 3). Bij een besparing van circa € 540 miljoen bedragen de netto uitgaven ongeveer € 690 miljoen per jaar. Bij een AOW na 47 gewerkte jaren komen de netto uitgaven uit op bijna € 370 miljoen. Hiermee liggen de uitgaven in deze variant duidelijk lager ten opzichte van de vorige varianten, terwijl de besparingen relatief hoger uitvallen.

Tabel 3 **Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor zware beroepen in Nederland, in miljoen euro**

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	1.231	677
AOW	513	284
Aanvullend pensioen	718	393
Besparingen	539	312
Netto uitgaven	692	365

Bron: EIB

Een regeling in de uitvoerende bouw

Van de zware beroepen is in dit onderzoek apart voor de uitvoerende bouw onderzocht welke uitgaven en besparingen verbonden zijn aan een vervroegde uittreding. Hierbij wordt enkel het werk van het personeel op de bouwplaats als zwaar gekwalificeerd. Bij een AOW na 45 gewerkte jaren komt op basis van de leeftijd waarop men begint met werken circa driekwart van het personeel in aanmerking om nog voor de pensioengerechtigde leeftijd uit te treden. Hierbij bedragen de jaarlijkse extra pensioenuitgaven circa € 270 miljoen, waarvan bijna € 130 miljoen aan AOW (tabel 4). Door de naar verhouding forse uitval door arbeidsongeschiktheid in de bouw, wordt ruim 60% van de uitgaven gecompenseerd in de vorm van besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De netto uitgaven bedragen circa € 100 miljoen per jaar. Bij een AOW na 47 gewerkte jaren liggen de netto extra uitgaven ongeveer de helft lager op ruim € 50 miljoen.

Tabel 4 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren in de uitvoerende bouw, in miljoen euro

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	273	157
AOW	129	74
Aanvullend pensioen	144	83
Besparingen	172	103
Netto uitgaven	101	54

Bron: EIB

Variant 4: een AOW op 64-jarige leeftijd voor zware beroepen

Bij de laatste variant wordt de AOW-leeftijd generiek naar 64 jaar verlaagd voor alle werknemers in zware beroepen. De effecten hiervan zijn financieel vergelijkbaar met een AOW na 45 gewerkte jaren. In totaal bedragen de jaarlijkse uitgaven en besparingen in deze variant respectievelijk circa € 1,2 miljard en € 560 miljoen (tabel 5). Netto kost deze variant dus bijna € 700 miljoen per jaar, wat vergelijkbaar is met een AOW na 45 gewerkte jaren voor zware beroepen.

Wanneer het bouwplaatspersoneel op 64-jarige leeftijd stopt met werken, dan is hiervoor een totale jaarlijkse inspanning nodig van circa € 240 miljoen (tabel 5). Daarnaast bedragen de besparingen ongeveer € 160 miljoen, waarmee de netto uitgaven uitkomen op ongeveer € 80 miljoen.

Tabel 5 Uitgaven en besparingen van een AOW op 64-jarige leeftijd voor alle werknemers in zware beroepen en werknemers in de uitvoerende bouw, in miljoen euro

	Alle werknemers in zware beroepen	Werknemers uitvoerende bouw
Uitgaven	1.247	237
AOW	497	113
Aanvullend pensioen	750	125
Besparingen	558	159
Netto uitgaven	689	79

Bron: EIB

Is een regeling ook uitvoerbaar?

Voor het onderzoek is de uitvoerbaarheid onderzocht van een regeling die zich puur richt op het aantal gewerkte jaren en een regeling gericht op zware beroepen. Bij de regeling gericht op zware beroepen wordt gekeken naar zowel het definiëren van zware beroepen als de wijze waarop in de praktijk kan worden nagegaan of een zwaar beroep is uitgeoefend. Tot slot wordt besproken wat er voor de uitvoerbaarheid nodig is aan wet- en regelgeving.

Een regeling puur gebaseerd op gewerkte jaren vraagt om een gevarieerde bewijsvoering

Een AOW na bijvoorbeeld 45 gewerkte jaren vraagt om een onderbouwing van het gehele werkverleden. In Nederland wordt pas vanaf 1998 door het UWV het arbeidsverleden van iedere werkende geregistreerd. Ook bij het pensioenfonds bpfBOUW bestaat er geen informatie over het arbeidsverleden van voor die tijd. Hierdoor is de onderbouwing van het arbeidsverleden deels aangewezen op andere bronnen, zoals werkgeversverklaringen, getuigen, loon-administratie of andere documentatie waaruit het arbeidsverleden is af te leiden. Soortgelijke bewijsvoering wordt ook in andere Europese lidstaten met een vervroegd pensioenregeling gehanteerd. In bijvoorbeeld Oostenrijk of Finland wordt gewerkt met loopbaancriteria van respectievelijk 45 en 38 jaar, waarbij in de praktijk veelal getuigenverklaringen of verklaringen door oud werkgevers worden aangedragen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een regeling puur gebaseerd op het arbeidsverleden in beginsel goed uitvoerbaar is, maar - naast een registratie van het arbeidsverleden door het UWV - diverse bronnen van het arbeidsverleden vraagt.

Opleidingsniveau als proxy voor het aantal gewerkte jaren

In de praktijk hangt de leeftijd waarop men begint met werken - en hiermee het aantal gewerkte jaren - nauw samen met het opleidingsniveau. Om die reden kan overwogen worden om een regeling te richten op bijvoorbeeld laagopgeleiden. Echter, van het opleidingsniveau bestaat geen centrale registratie op het niveau van individuen. De bewijsvoering zal dus andere bronnen vragen, waarbij de vraag rijst hoe men aantoonbaar dat men alleen 'laag' is opgeleid.

Een zware beroepdefinitie op basis van objectieve criteria verankerd in de wet

Dertien Europese lidstaten onderscheiden bij wet zware beroepen. Landen die recent een regeling hebben ingevoerd - waaronder Oostenrijk en Finland - hanteren criteria die zware beroepen definiëren, op basis waarvan in sommige landen beroepenlijsten zijn opgesteld. Veel gebruikte criteria zijn: een moeilijke werkhouding, ploegenarbeid, nachtwerk, werk ondergronds/onderwater, extreem klimaat/geluid/licht, atmosferische druk, werk met chemisch gevaarlijke stoffen, blootstelling aan gevaarlijke dampen/stof, langdurige belasting van spieren/luchtwegen of het cardio vasculaire systeem. Net als in andere lidstaten kan de regelgever in Nederland op basis van dezelfde criteria een zware beroepenlijst opstellen. Wanneer een beroepenlijst is opgesteld, kan in de Algemene Ouderdomswet verwezen worden naar de bijzondere positie van zware beroepen, waarbij de gehanteerde criteria, de beroepenlijst en andere relevante aspecten worden bepaald in een nadere uitwerking van de wet. Groepen die menen onterecht niet te voldoen aan de criteria van zwaar werk, hebben de mogelijkheid om dit te onderbouwen bij de rechter. De rechter zal aan de hand van een marginale toetsing oordelen of er grond is om in een individueel geval te concluderen dat de betrokkene onder de regeling valt. Dit is dan ook redelijk en bedacht moet worden dat grensgevallen niet eenvoudig gehonoreerd worden, aangezien de regelgever ook ergens een streep mag trekken. Daar waar toelating op grond van de door de politiek zelf geformuleerde uitgangspunten dient plaats te vinden, dan zal de regeling met de betreffende beroepsgroep moeten worden aangevuld.

De grote variëteit aan regelingen gericht op zware beroepen in het buitenland illustreert dat er geen universele vorm van een regeling voor zware beroepen bestaat. De vormgeving gaat in de praktijk gepaard met politieke afwegingen en de nodige afstemming met sociale partners. Belangrijk hierbij is dat de procedure, het afwegingskader en de gehanteerde criteria transparant zijn en goed gemotiveerd worden.

Bewijsvoering zware beroepen kent zelfde uitdaging als een regeling gericht op gewerkte jaren

Bij een regeling gericht op zware beroepen spelen in de kern dezelfde uitdagingen als bij een regeling puur gebaseerd op het aantal gewerkte jaren. Indien een vervroegd pensioen voor zware beroepen gepaard gaat met een minimum aantal gewerkte jaren van 45 jaar, dient voor de periode van voor 1998 andersoortig bewijs aangevoerd te worden dan de statistische registratie van het arbeidsverleden door het UWV. Om daarnaast te voorkomen dat mensen zonder een zwaar werkverleden aanspraak maken (free rider gedrag), is een aanvullende voorwaarde nodig aangaande de minimale periode waarin men een zwaar beroep heeft beoefend. In andere landen wordt veelal een zwaar werkverleden in de laatste 10-20 jaar als voorwaarde gesteld. Deze voorwaarde vraagt met andere woorden een onderbouwing van het werkverleden in specifieke beroepen.

Onder andere pensioenfondsen - zoals bpfBOUW - registreren het beroep van verzekerden. Hoewel deze informatie pas vanaf 1998 beschikbaar is en mogelijk niet voor iedere verzekerde en ieder jaar, lijken pensioenfondsen van alle instanties over de meest integrale vorm van beroepenregistratie te beschikken. Het UWV registreert eveneens beroepen, maar enkel in de context van specifieke verzekeringen (zoals de WW). De onderbouwing van een werkverleden in specifieke beroepen is evenwel goed uitvoerbaar, maar vraagt - net als een regeling puur gericht op het aantal gewerkte jaren - ook andere bronnen dan enkel een statistische registratie van het arbeidsverleden.

Uitvoering vraagt om aanpassing Algemene Ouderdomswet en meer fiscale ruimte

Zowel een regeling puur gericht op het arbeidsverleden als een regeling voor zware beroepen vragen om een aanpassing van bestaande wet- en regelgeving. In de eerste plaats gaat het om een aanpassing van de Algemene Ouderdomswet, waarin verwezen dient te worden naar de bijzondere positie van zware beroepen ofwel de vormgeving van een AOW-leeftijd op basis van het aantal gewerkte jaren. Op welke wijze meer maatwerk wordt voorzien in de AOW-leeftijd kan nader uitgewerkt worden in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift, zoals een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of een ministeriële regeling. In de uitwerking kunnen aspecten als criteria van zware beroepen, een beroepenlijst, loopbaancriteria en andere relevante voorwaarden worden opgenomen. Zoals eerder vermeld, hebben groepen die aanspraak menen te maken op de regeling de mogelijkheid dit te onderbouwen bij de rechter. De rechter zal aan de hand van een marginale toetsing oordelen of er grond is om in een individueel geval te concluderen dat de betrokkene onder de regeling valt. Daar waar toelating op grond van de geformuleerde uitgangspunten dient plaats te vinden, zal de regeling met de betreffende beroepsgroep moeten worden aangevuld.

Naast een aanpassing van de Algemene Ouderdomswet vraagt een regeling om fiscale ruimte voor extra aanvullende pensioenopbouw. In de huidige regelgeving wordt de opbouw van een aanvullend pensioen binnen bepaalde grenzen vrijgesteld van belasting tijdens het werkende leven. Hierdoor is het momenteel ongunstig om boven de wettelijk toegestane ruimte extra pensioen op te bouwen.

Overwegingen rond de vormgeving

Gegeven de analyse zijn er enkele overwegingen te formuleren aangaande de vormgeving van een goed uitvoerbare regeling.

Regeling gericht op zware beroepen grijpt aan op urgente inzetbaarheidsproblematiek

De analyse geeft weer dat de kosten en relatieve besparingen sterk uiteen lopen tussen de diverse vormgevingsvarianten. Hierbij geldt dat hoe gericht de regeling wordt vormgegeven, hoe lager de kosten uitvallen en hoe hoger de relatieve besparingen. Wanneer de gehanteerde criteria zijn gericht op een zwaar arbeidsverleden, wordt een regeling enkel toegankelijk voor de groep werknemers waarvoor deze het meest urgent is. Hiermee heeft een regeling voor zware beroepen ook gunstige maatschappelijke baten. Doordat voorkomen wordt dat een deel van de

werknemers in de arbeidsongeschiktheid belandt, levert dit naar verwachting gunstige gezondheidseffecten op voor het resterende leven.

Het definiëren van zware beroepen is goed mogelijk

Meerdere Europese lidstaten werken in de praktijk met een vervroegd pensioen voor zware beroepen. Het idee dat zware beroepen in de praktijk niet te definiëren zijn, is dan ook niet houdbaar. Op basis van dezelfde criteria van zwaar werk die in het buitenland gehanteerd worden, is het mogelijk om in Nederland een beroepenlijst samen te stellen en deze te verankeren in de wet. De uitwerking van een regeling kan in de tijd geactualiseerd worden wanneer hiervoor voldoende onderbouwing bestaat. De variëteit aan regelingen in het buitenland illustreert dat er geen universele vorm van een regeling voor zware beroepen bestaat, maar dat de vormgeving gepaard gaat met politieke afwegingen en afstemming met onder meer sociale partners. Belangrijk hierbij is dat de procedure, het afwegingskader en de gehanteerde criteria transparant zijn en goed gemotiveerd worden.

Onderbouwing van arbeidsverleden op basis van diverse bronnen

Voor zowel een regeling puur gericht op het aantal gewerkte jaren als een regeling gericht op zware beroepen geldt dat het onderbouwen van het arbeidsverleden goed uitvoerbaar is. Een aandachtspunt hierbij is dat een arbeidsverleden van 45 of 47 gewerkte jaren niet volledig vanuit centrale statistieken aangetoond kan worden. Voor de periode voor 1998 zullen door werknemers andere bronnen aangewend moeten worden. Ook voor een regeling die zich richt op beroepen zal het arbeidsverleden in specifieke beroepen aan de hand van diverse bronnen onderbouwd moeten worden. Wel geldt dat een regeling voor zware beroepen zich op het recente arbeidsverleden kan richten, wat de onderbouwing van het arbeidsverleden naar verwachting vergemakkelijkt ten opzichte van een geheel werkverleden.

1 Inleiding

Het werken op de bouwplaats is vergeleken met de meeste beroepen fysiek zwaar. Hoewel de sector in de afgelopen decennia veel maatregelen heeft getroffen ter verbetering van de arbeidsomstandigheden, blijkt dat deze vooral voor de groep ouderen te laat komen. Bij een steeds verdere stijging van de AOW-leeftijd zal het voor deze groep steeds moeilijker worden om vitaal door te werken tot de algemene AOW-leeftijd. De sociale partners verkennen om die reden welke mogelijkheden er zijn om een vervroegd pensioen te organiseren voor het personeel op de bouwplaats. Het EIB is gevraagd deze weg te verkennen door de uitgaven en uitvoerbaarheid van verschillende vormgevingsvarianten in beeld te brengen. De resultaten staan besproken in deze notitie.

Leeswijzer

De notitie is gestructureerd in drie hoofdstukken. In de eerste plaats worden de arbeidsomstandigheden van de bouw afgezet tegen die in andere bedrijfstakken. Hierbij wordt ook gekeken naar de kenmerken van werkenden in relatief zware beroepen. In het hoofdstuk erna worden vier vormgevingsvarianten van een vervroegd pensioen onderzocht in termen van uitgaven en besparingen. Het laatste hoofdstuk bespreekt de uitvoerbaarheid van een regeling. Hierbij wordt enerzijds gekeken naar een variant die puur gericht is op het werkverleden en daarnaast een variant waarbij de pensioenleeftijd generiek enkele jaren wordt verlaagd voor bepaalde groepen.

2 Waarom meer maatwerk?

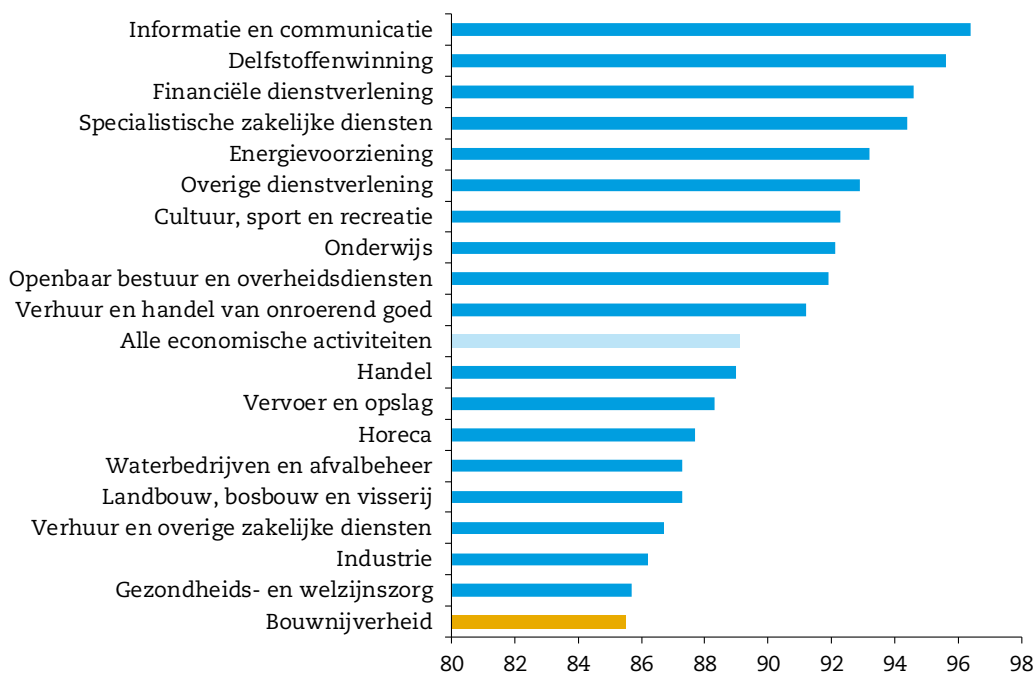
De discussie rond meer maatwerk rond de AOW-leeftijd vindt plaats tegen de achtergrond van een geleidelijk verder oplopende AOW-leeftijd, die vanaf 2022 wordt gekoppeld aan de levensverwachting. De mate waarin het voor de beroepsbevolking (on)mogelijk is om langer door te werken, geeft voor de sociale partners aanleiding om het debat rond een vervroegd pensioen nieuw leven in te blazen. Dit hoofdstuk bespreekt nut en noodzaak van een vervroegd pensioen en positioneert hierbij de bouwnijverheid ten opzichte van andere bedrijfstakken. De eerste paragraaf bespreekt de zwaarte en omstandigheden van het werk in verschillende bedrijfstakken. De paragraaf erna gaat in op andere kenmerken van werknemers actief in relatief zware beroepen/bedrijfstakken.

2.1 Arbeidsomstandigheden in de bouw en andere bedrijfstakken

Bouw kent relatief zware fysieke werkbelasting

Gemiddeld geeft 89% van de werkenden in Nederland aan gemakkelijk te kunnen voldoen aan de fysieke eisen van werk (figuur 2.1). Van alle bedrijfstakken scoort de bouwnijverheid relatief het slechtst: ongeveer 85% van de werkenden voldoet aan de fysieke eisen van werk². Daarnaast geeft de statistiek weer dat in de gezondheidszorg, de industrie en bijvoorbeeld de landbouw werknemers eveneens relatief minder vaak voldoen aan de fysieke eisen van het werk.

Figuur 2.1 Werkenden die voldoen aan fysieke eisen van werk naar bedrijfstakken, in procenten

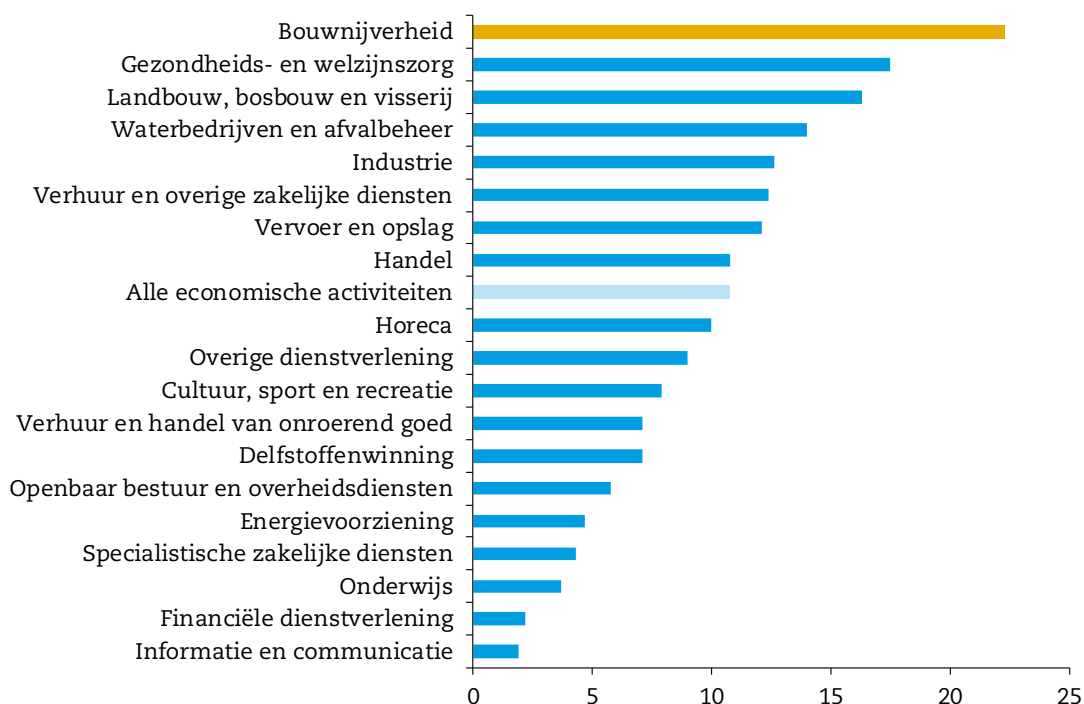


Bron: CBS, bewerking EIB

² Hierbij dient opgemerkt te worden dat in deze cijfers ook het uitvoerend, technisch en administratief personeel (UTA-personeel) wordt meegerekend. Indien enkel en alleen het bouwplaatspersoneel wordt beschouwd, zal het aandeel werkenden dat voldoet aan de fysieke werkeisen naar verwachting lager liggen.

De naar verhouding omvangrijke fysieke belasting van het werken in de bouw komt onder meer voort uit het werken in een (langdurige) moeilijke/ongemakkelijke werkhouding. Zo vraagt bijvoorbeeld het werk van een stukadoor regelmatig een bovenhandse of gebukte werkuitvoering. Vergeleken met andere bedrijfstakken scoort de bouwnijverheid op deze indicator het meest ongunstig: ongeveer 22% van de werkenden geeft aan werk uit te voeren in een ongemakkelijke houding, ongeveer twee keer het gemiddelde in Nederland (figuur 2.2). Naast een ongemakkelijke werkhouding gaat het bij fysiek zware beroepen om het regelmatig veel kracht zetten bij de werkuitvoering. Ook hier geldt dat de bouw, samen met de gezondheidszorg, industrie en de handel, het zwaarst is (figuur 2.3).

Figuur 2.2 Werkenden met een ongemakkelijke werkhouding naar bedrijfstakken, in procenten



Bron: CBS, bewerking EIB

Figuur 2.3 Werkenden die regelmatig veel kracht zetten tijdens werk naar bedrijfstakken, in procenten



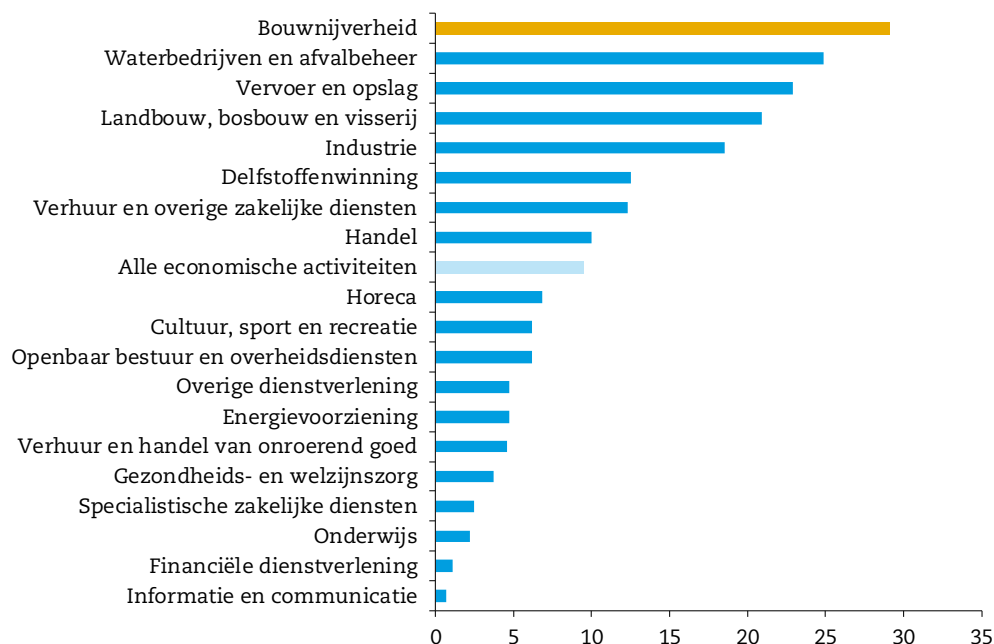
Bron: CBS, bewerking EIB

Werkomstandigheden in de bouw relatief ongunstig vergeleken met andere bedrijfstakken

Onder meer door het werken met machines/apparatuur wordt bijna 30% van het personeel in de bouw blootgesteld aan trillingen, welke via hand en arm het fysieke gestel belasten (figuur 2.4). Dit geldt bijvoorbeeld voor straatmakers, vloerenleggers, machinisten, kabelleggers of voegers. Deze vorm van fysieke belasting speelt - naast de bouw - ook bij het waterbedrijf, de vervoersector en de landbouw een rol. Naast trillingen wordt het fysieke gestel belast door bijvoorbeeld ongezonde luchten die men tijdens het werk inademt, zoals uitlaatgassen, graanstof, oplosmiddelen of stof afkomstig van steen/beton. Samen met de industrie en waterbedrijven kent de bouw naar verhouding veel werknemers die hieraan blootgesteld staan (ongeveer 19%, figuur 2.5).

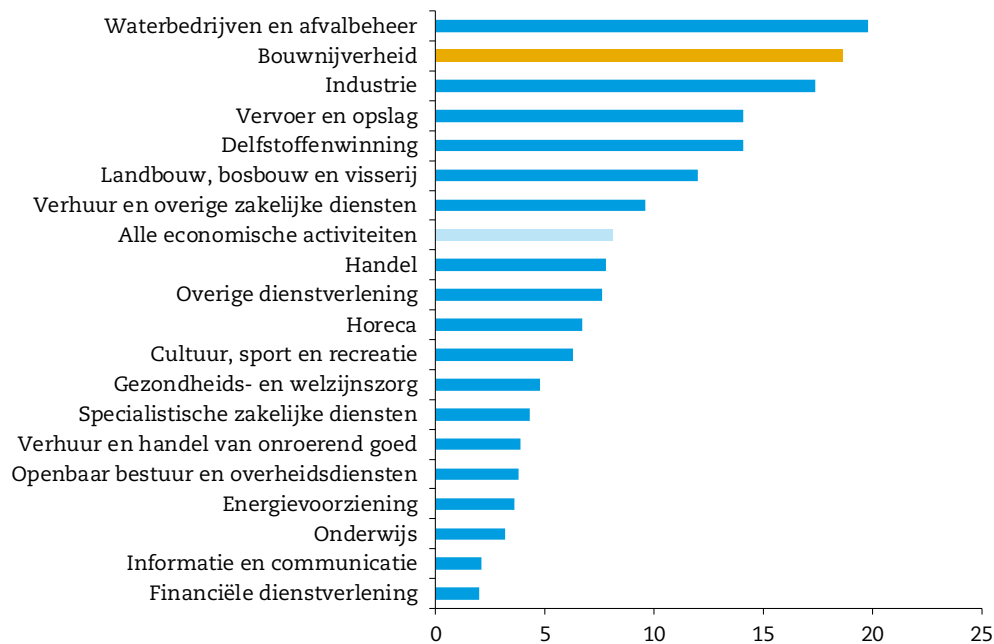
Naast de hiervoor besproken arbeidsomstandigheden in de bouw en andere sectoren is in eerder onderzoek van het EIB ingegaan op nog andere arbeidsrisico's die in de praktijk spelen (op basis van A(bouw)-bladen). Het gaat onder meer om risico's die voortkomen uit lawaai bij het werk van bijvoorbeeld straatmakers, betonwerkers of vloerenleggers. Ook extreem klimaat kan een arbeidsrisico vormen bij het werk van onder andere dakdekkers, straatmakers en ijzervlechters. Tot slot komen arbeidsrisico's voor in de vorm van een onveilige werkplek door bijvoorbeeld onveilig gereedschap, aanrijdgevaar, het werken op hoogte bij o.a. dakdekkers/steigerbouwers of de kans op elektrocutie/verbranding bij het werk van monteurs. Een overzicht van beroepsgerelateerde arbeidsrisico's is opgenomen in Bijlage A.

Figuur 2.4 Werkenden die regelmatig trillingen ondervinden tijdens werk naar bedrijfstakken, in procenten



Bron: CBS, bewerking EIB

Figuur 2.5 Werkenden die tijdens werk ongezonde stoffen inademen naar bedrijfstakken, in procenten



Bron: CBS, bewerking EIB

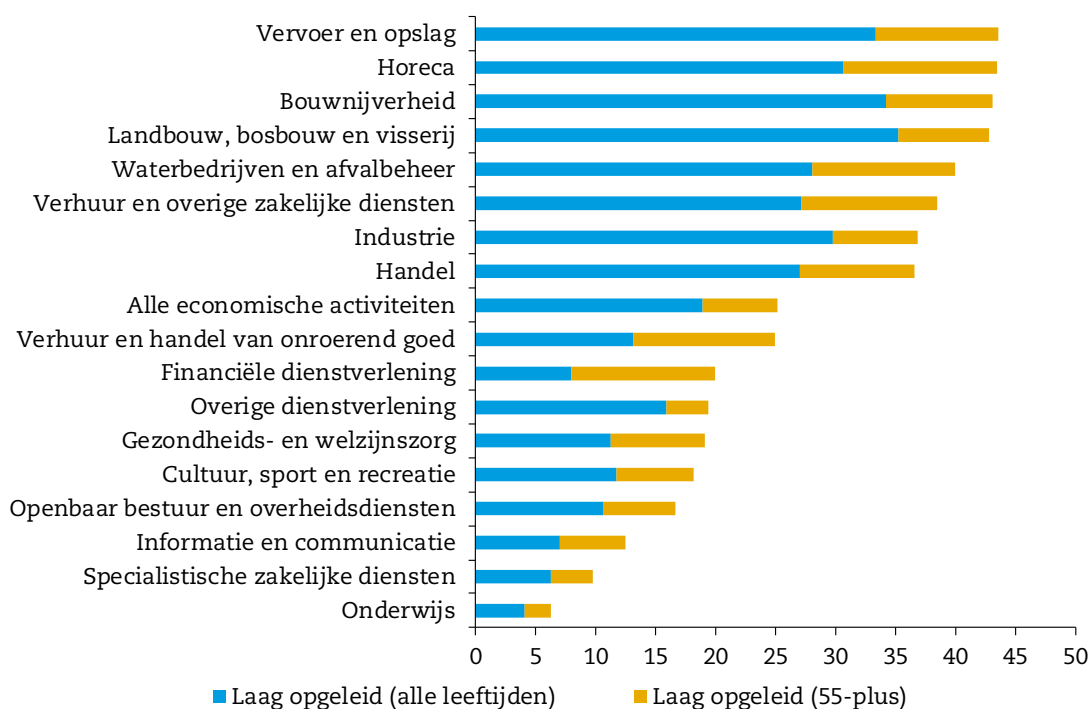
2.2 Kenmerken van werknemers in zware beroepen

Laag opgeleid en op vroege leeftijd begonnen met werken

De werknemers in sectoren waarin men naar verhouding fysiek zwaar werk verricht, worden in de eerste plaats gekenmerkt door een relatief laag opleidingsniveau³. In de bouwnijverheid is ongeveer 35% laag opgeleid (figuur 2.6). Over alle sectoren gemeten gaat het gemiddeld om 19% van de werkenden. Ook in de landbouw, vervoer en opslag, de horeca en de industrie zijn werknemers naar verhouding veel laag opgeleid. Naar leeftijden bezien, loopt het beeld sterk uiteen. Onder 55-plussers ligt het opleidingsniveau in alle sectoren duidelijk lager vergeleken met jongere leeftijdscohorten. In de landbouw, de bouwnijverheid, de horeca en de vervoer en opslag is bijna de helft van de ouderen laag opgeleid.

Laag opgeleiden beginnen gemiddeld op jonge leeftijd met werken. Zo varieert de gemiddelde leeftijd waarop men gaat werken van ongeveer 22 jaar in het hoger onderwijs tot ongeveer 18 jaar in sectoren als de bouwnijverheid of de landbouw. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de leeftijd waarop men begint met werken in specifieke beroepen binnen de bouwnijverheid – en net zo goed in specifieke beroepen in andere sectoren - nog lager kan liggen. Zo vangen stukadoors of timmerlieden hun carrière veelal reeds op 17-jarige leeftijd aan. Gegeven de relatief lange loopbaan van een laagopgeleide wordt ten opzichte van de gemiddelde Nederlander meer jaren AOW-premie afgedragen.

Figuur 2.6 Laagopgeleiden naar bedrijfstakken en leeftijd in 2014, in procenten



Bron: CBS, bewerking EIB

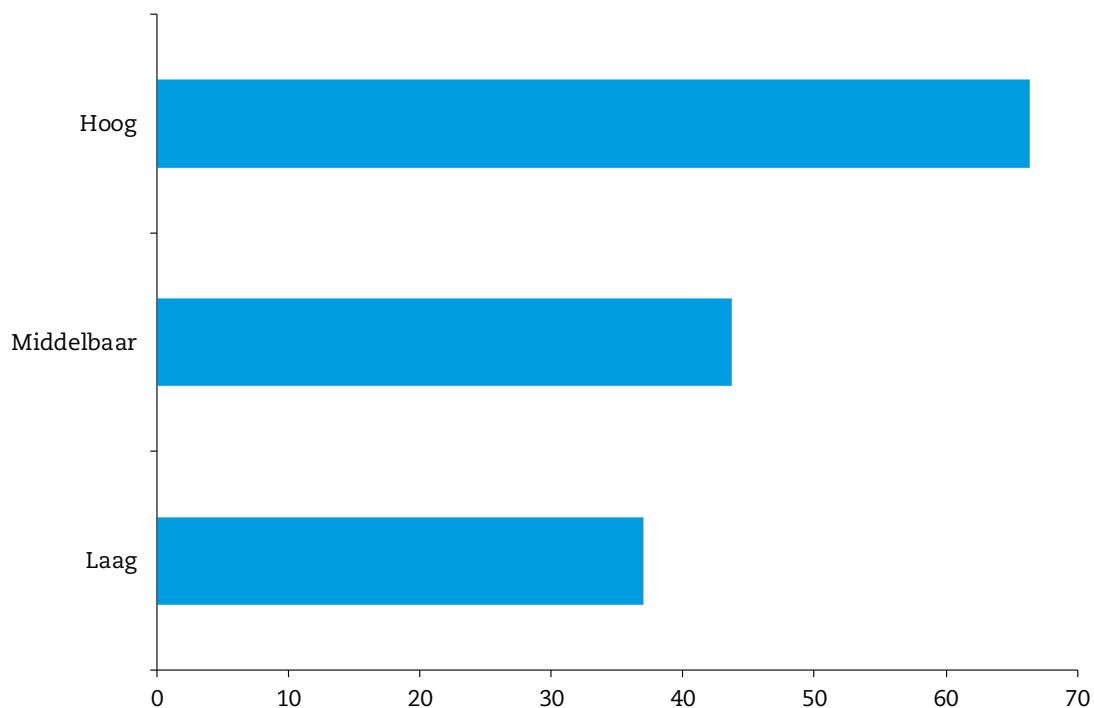
Een relatief laag inkomen

Laagopgeleiden hebben - naast een langere loopbaan - een lager inkomen dan hoger opgeleiden (figuur 2.7). Hoog opgeleiden verdienen jaarlijks gemiddeld ongeveer € 67.000 en laagopgeleiden

³ Hierbij wordt aangesloten op de definitie van een lager opleidingsniveau van het CBS. Hiertoe behoren: basisonderwijs, VMBO-opleiding (incl. VMBO-T), MBO 1 opleidingen, onderbouw HAVO/VWO.

ongeveer € 37.000. Bij een voltijds aanstelling ligt het inkomen van hoog- en laagopgeleiden gemiddeld dus bijna € 30.000 uit elkaar. Een middelbaar opgeleide werknemer verdient gemiddeld bijna € 7.000 meer dan een laagopgeleide en bijna € 23.000 minder dan een hoogopgeleide.

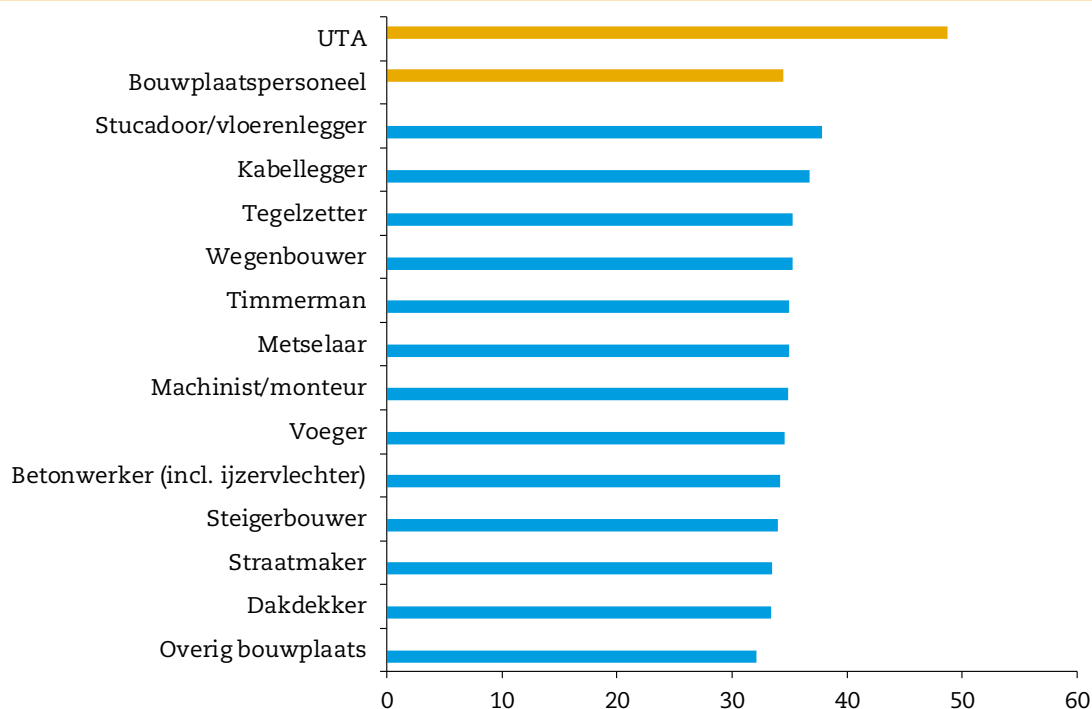
Figuur 2.7 Gemiddeld bruto jaarinkomen (voltijd) naar opleidingsniveau, in duizend euro



Bron: CBS, bewerking EIB

In de bouw ligt het inkomenspeil benedengemiddeld. Het bouwplaatspersoneel verdient bij een voltijdsaanstelling jaarlijks bijna € 35.000, ongeveer € 10.000 minder dan het UTA-personeel. Onder bouwplaatsberoepen loopt het beeld meer uiteen. Zo verdient een stukadoor/vloerenlegger met een inkomen van gemiddeld ongeveer € 38.000 meer dan de meeste andere bouwplaatsberoepen. Het inkomen onder straatmakers, steigerbouwers, dakdekkers en het overig bouwplaatspersoneel varieert jaarlijks tussen € 32.000 en € 34.000 (figuur 2.8). Vergeleken met de gemiddelde Nederlander bouwt een werknemer in de bouw dus minder aanvullend pensioen op. Het inkomen na pensionering bestaat hierdoor voor een relatief groot deel uit AOW. De hoogte van de AOW-uitkering hangt onder meer af van de huishoudenssamenstelling. Een samenwonende ontvangt bij een volledige AOW jaarlijks € 10.380 inclusief vakantiegeld en een alleenstaande € 15.021. Gemiddeld is ongeveer 34% van de 65-jarigen alleenstaand en het overige deel samenwonend. Gemiddeld levert dit een AOW-uitkering van circa € 12.000 per jaar, ongeveer de helft van een pensioeninkomen ter hoogte van 70% van het middelloon in de bouw.

Figuur 2.8 Gemiddeld bruto inkomen (voltijd) naar bouwplaatsberoepen, in duizend euro



Bron: EIB

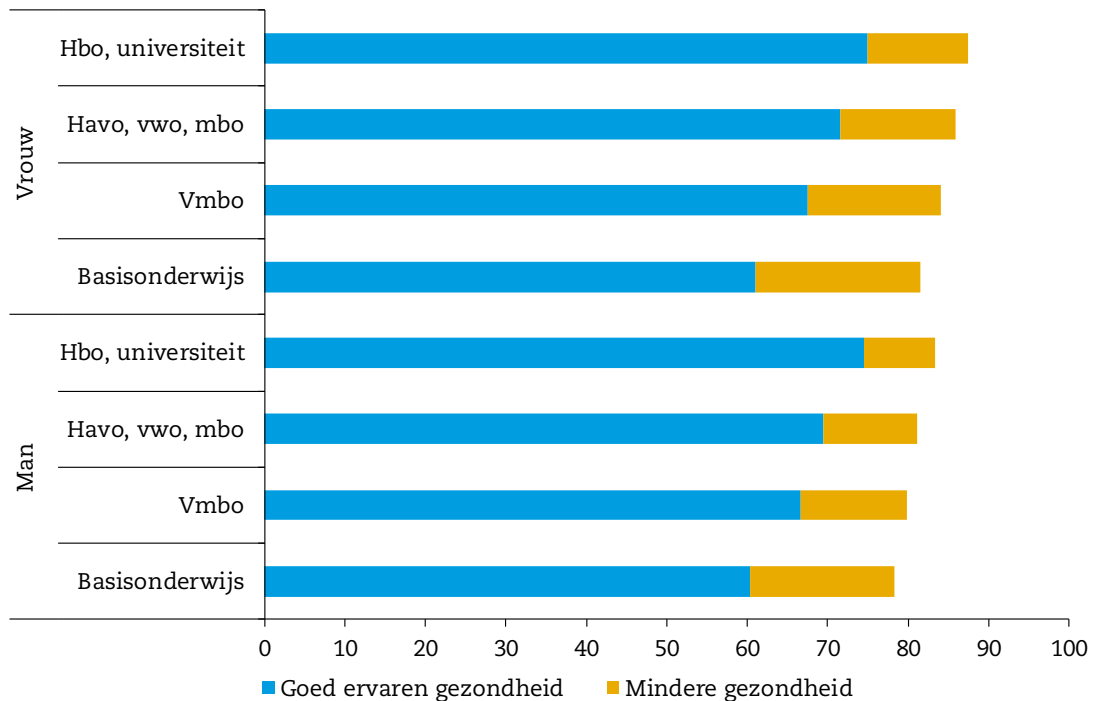
Een naar verhouding lage (gezonde) levensverwachting

Naast dat laagopgeleiden in de regel op jonge leeftijd beginnen met werken, heeft deze groep vergeleken met hoger opgeleiden een lagere levensverwachting (figuur 2.9). Zo betreft de levensverwachting van een hoog opgeleide man 83,4 jaar. De levensverwachting van een man met bijvoorbeeld een vmbo-opleiding ligt 3,6 jaar lager en die van een man met basisonderwijs ruim vijf jaar lager. Een gemiddelde bouwplaatswerknemer – in de regel laag opgeleid – zou dus een levensverwachting hebben van ongeveer 79 jaar. Naar beroepen bezien kan dit mogelijk nog verder variëren. Zo is in eerder onderzoek van het EIB naar een vervroegd pensioen voor zware beroepen op basis van sterftcijfers in de periode 2012-2016 berekend dat de levensverwachting van een ‘afbouwer’ nog een jaar korter is dan een gemiddelde laagopgeleide.

Het verschil in gezonde levensverwachting ligt nog sterker uit elkaar dan de levensverwachting inclusief mindere gezondheid. Het aantal jaren in goede gezondheid verschilt bijna acht jaar tussen een hoog opgeleide man en een man met een vmbo-diploma. Bij vrouwen betreft het verschil gemiddeld 7,5 jaar.

Door de verschillen in levensverwachting zal een laagopgeleide - waaronder werknemers in zware beroepen - gemiddeld minder lang kunnen genieten van een AOW dan een hoogopgeleide. Hierdoor ontvangt een laagopgeleide dus minder AOW dan de gemiddelde Nederlander. Eerder onderzoek door het EIB naar zware beroepen geeft weer dat de extra afgedragen AOW en de minder ontvangen AOW een netto contact waarde van ongeveer € 60.000 oplevert, waaruit vijf jaar extra AOW uitgekeerd kan worden.

Figuur 2.9 Levensverwachting 40-jarigen naar geslacht en opleidingsniveau, in jaren



Bron: CBS, bewerking EIB

2.3 De gevolgen van een zwaar beroep

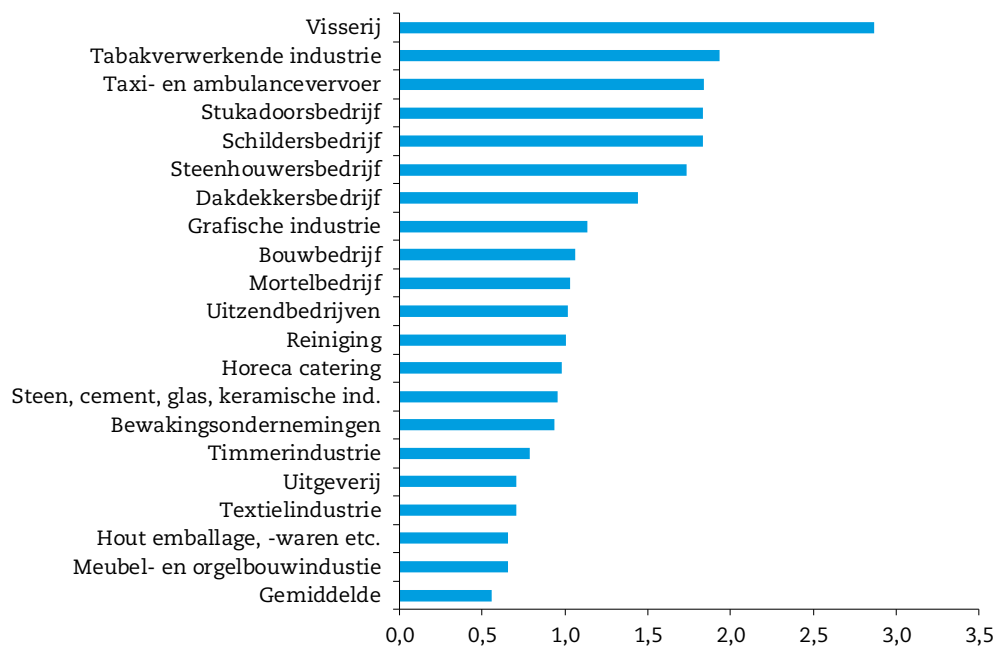
Bouw gekenmerkt door relatief hoge uitval door arbeidsongeschiktheid

De gevolgen van een langdurige blootstelling aan één of meer arbeidsrisico's doen zich op termijn onder meer voor in de vorm van een oplopend ziekteverzuim en een hoger percentage werkenden dat uitvalt door arbeidsongeschiktheid. Afgezet tegen de gemiddelde jaarinstroom in de WIA en WAO in 2016 kennen het bouwbedrijf⁴ en verschillende bouwberoepen een (meer dan) twee maal gemiddelde instroom in de arbeidsongeschiktheid (figuur 2.10). Met name het stukadoorsbedrijf, schildersbedrijf, steenhouwersbedrijf en dakdekkersbedrijf springen in het oog. Naast de bouw ligt de uitval eveneens in de visserij, de tabakverwerkende industrie en de taxi- en ambulancevervoer hoog.

Vooraf onder oudere werknemers (55 jaar en ouder) loopt de uitval door arbeidsongeschiktheid sterk op. In het bouwbedrijf gaat het jaarlijks om ruim 4% van de groep 55 jaar en ouder (figuur 2.11). Onder dakdekkers en stukadoors loopt dit percentage nog sterker op, waarbij stukadoors een jaarlijkse instroom kennen van bijna 12%.

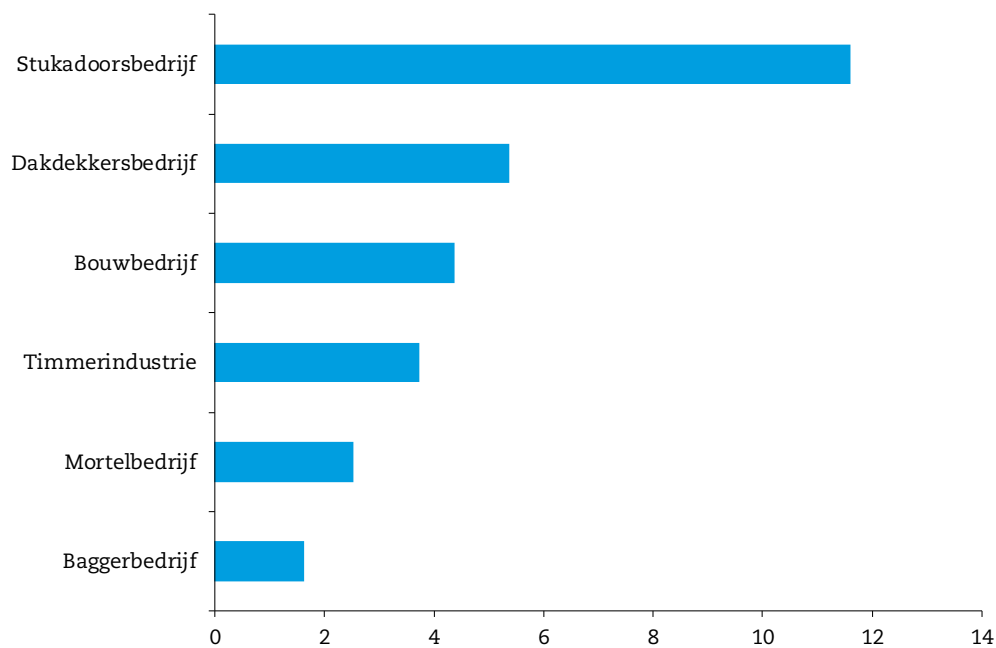
⁴ Het bouwbedrijf behelst de burgerlijke en utiliteitsbouw, de water- en wegenbouw, grondwerken, grondboring, buitenleggers-/kabellegersbedrijven, steenzettersbedrijven, dakdekkersbedrijven (voor zover gewerkt wordt met pannen, leien etc.), andere bouwambachten, ovenbouwbedrijf, fabrieksschoorsteenbouw, heiersbedrijf, slopersbedrijf.

Figuur 2.10 Jaarlijkse instroom arbeidsongeschiktheid (WIA en WAO) naar sv-sectoren in 2016, in procenten



Bron: UWV, bewerking EIB

Figuur 2.11 Instroom arbeidsongeschiktheid (WIA en WAO) door 55-plussers in 2015, in procenten

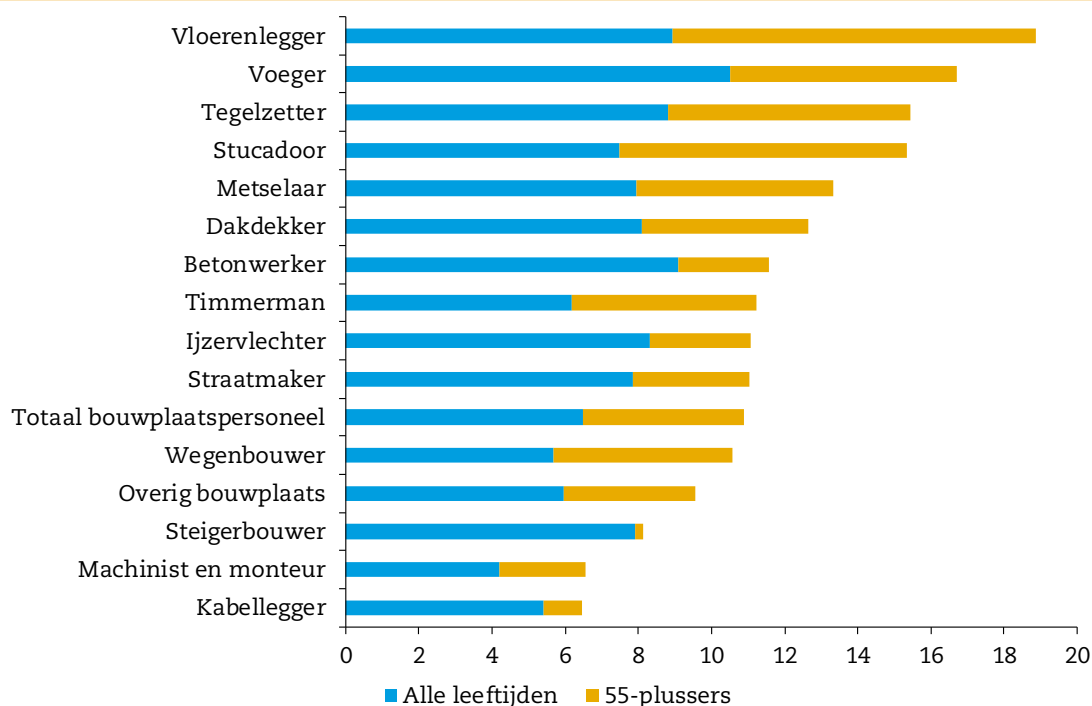


Bron: UWV, bewerking EIB

Relatief omvangrijk ziekteverzuim onder ouderen in de bouw

Naast de uitval door arbeidsongeschiktheid ligt het ziekteverzuim onder ouderen (55-plussers) eveneens aanmerkelijk hoger vergeleken met het gemiddelde over alle leeftijden (figuur 2.12). Het gemiddeld ziekteverzuim onder het bouwplaatspersoneel over alle leeftijden betreft ongeveer 6,5% van de verzekerde arbeidsjaren (gemiddeld verzuim over de jaren 2010, 2013 en 2016). Ten opzichte van een gemiddeld ziekteverzuim van ongeveer 4% over alle sectoren in de economie gemeten, ligt het verzuim onder het bouwplaatspersoneel dus duidelijk hoger. Onder 55-plus bouwplaatspersoneel loopt het verzuim op tot gemiddeld ongeveer 11%. Bij dakdekkers, stukadoors, tegelzetter, voegers en vloerenleggers loopt het verzuim onder ouderen naar verhouding het sterkst op.

Figuur 2.12 Ziekteverzuim in bouwplaatsberoepen naar leeftijd (gemiddeld verzuim in 2010, 2013, 2016), in procenten



Bron: EIB

2.4 Vitaliteitsbeleid in de bouw

Sector richt zich op individuele preventiezorg, ontsluiten van kennis en voorlichting

Om de duurzame inzetbaarheid in de bouw te verbeteren zijn door werkgevers en werknemers sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw - in navolging op onder meer de invoering van de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet en de bijhorende besluiten en regelingen - steeds meer maatregelen getroffen ter verbetering van arbeidsomstandigheden en bewustzijn van risico's en oplossingen. Het accent is verschoven van Bedrijfsgezondheidszorg (BGZ; Stichting Arbouw t/m juni 2016) naar een pakket van individuele preventiezorg (IPZ; Stichting Volandis, sinds juli 2016) zoals vastgelegd in de CAO Bouw en Infra. Daarnaast is kennis ontsloten en het ontwikkelen van instrumenten gericht op het verbeteren van vitaliteit op gang gebracht. Bedrijven, toeleveranciers en de overheid hebben de inspanningen geïntensiveerd rond voorlichting over en invoer van producten, werkprocessen en Arbo-vriendelijke hulpmiddelen. Ook de sectorplannen van het Rijk zijn geïntroduceerd met het oog op het verbeteren van de duurzame inzetbaarheid in onder meer de bouw. Concrete maatregelen die door de sociale partners genomen zijn, omvatten onder andere de invoering van het periodiek

arbeidsgezondheidskundig onderzoek (PAGO) in samenwerking met de arbodiensten, aanvullende adviesgesprekken in de vorm van een duurzame inzetbaarheidsanalyse (DIA), het opbouwen en ontsluiten van kennisproducten over arbeidsrisico's in verschillende beroepen (A-bladen) (tabel 2.1). In de laatste jaren is gestart met het aanbieden van loopbaantrajecten en loopbaanadvisering.

Tabel 2.1 **Overzicht van enkele maatregelen gericht op het verbeteren van arbeidsomstandigheden en duurzaam inzetbaar blijven in de bouw**

Maatregelen

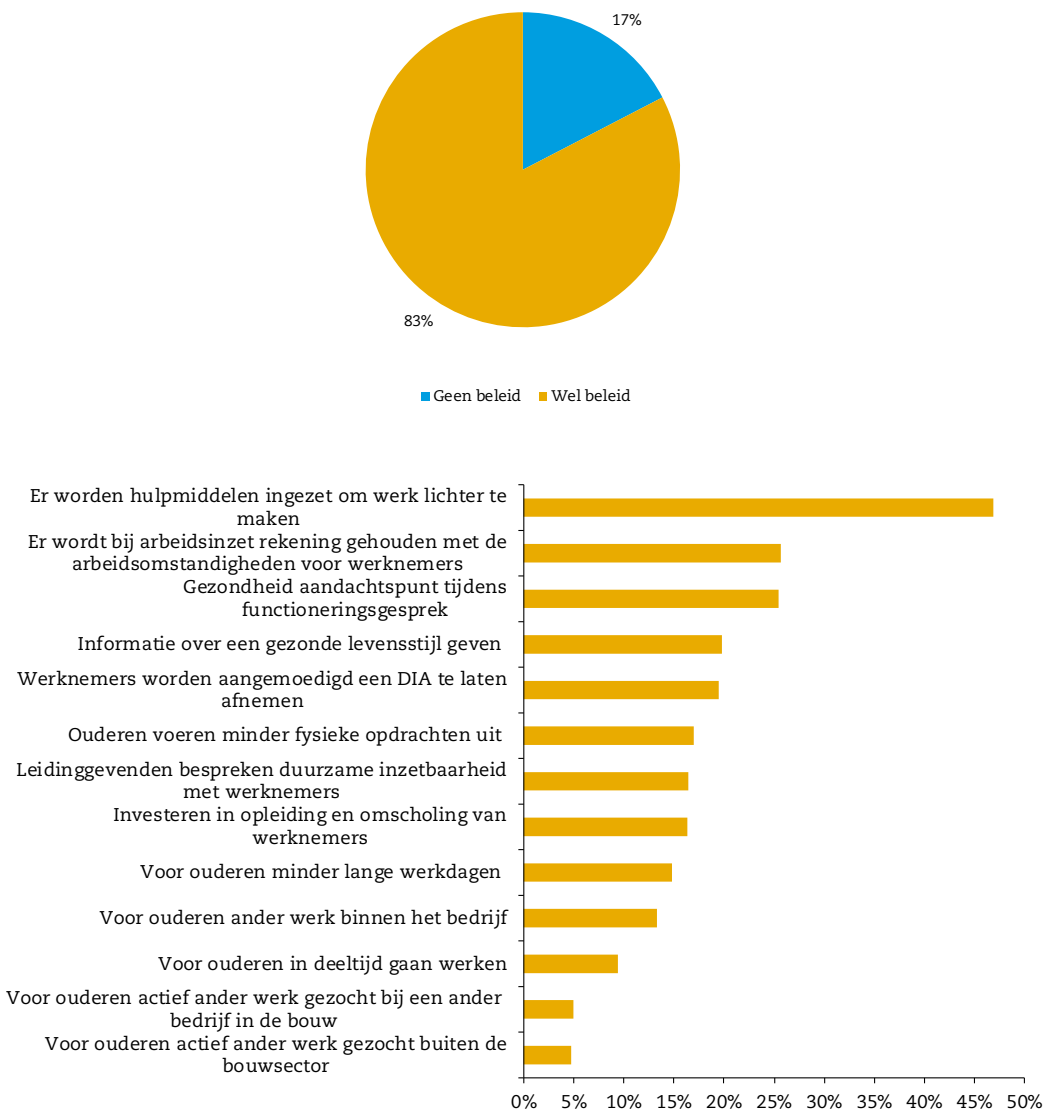
De invoering van het PAGO in samenwerking met de arbodiensten
Het aanbieden van vervolgvactiteiten, zoals werkadvies en leeftijladvies
De werkdrukregeling voor UTA-personeel
Introductie van de DIA (DIA = PAGO + adviesgesprek)
Het aanbieden van bedrijfsrapportages van PAGO- en DIA-resultaat
Het aanbieden van loopbaantrajecten (t/m 2016) en loopbaanadvisering (vanaf 2016)
Het aanbieden van functiegerichte en loopbaangerichte scholing- en ontwikkelingstrajecten
Het aanbieden van gesubsidieerde oplossingen
Het aanbieden van Social Support
Het opbouwen en ontsluiten van kennisproducten over arbeidsrisico's en oplossingen (o.a. arbocatalogi, A-bladen, adviezen, toolboxes, RI&E-instrument, V&G-planner, Storybuilder, PISA)

Bron: Vollandis

Vier van de vijf bedrijven treft preventiemaatregelen

Uit de jaarlijkse werknemersenquête die door het EIB wordt afgenomen onder werknemers in de bouw en infra komt naar voren dat ongeveer vier op de vijf bedrijven maatregelen treft ter verbetering van de werkomstandigheden (figuur 2.13). In de praktijk worden het meest frequent hulpmiddelen ingezet die werkzaamheden verlichten, er wordt meer rekening gehouden met de arbeidsomstandigheden van werknemers en vormen arbeidsomstandigheden een onderdeel van een functioneringsgesprek. Op zoek gaan naar ander werk bij andere bedrijven in de sector of bedrijven buiten de sector gebeurt in de praktijk relatief nog vrij weinig. De resultaten illustreren dat er een belangrijke groep bedrijven is die maatregelen treffen ter verbetering van de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Daarnaast is er een groep bedrijven die voorsnog weinig tot niets lijkt te doen op het terrein van vitaliteitsbeleid.

Figuur 2.13 Maatregelen getroffen door bedrijven in 2017, in procenten



Bron: EIB

2.4.1 Effectiviteit van vitaliteitsbeleid

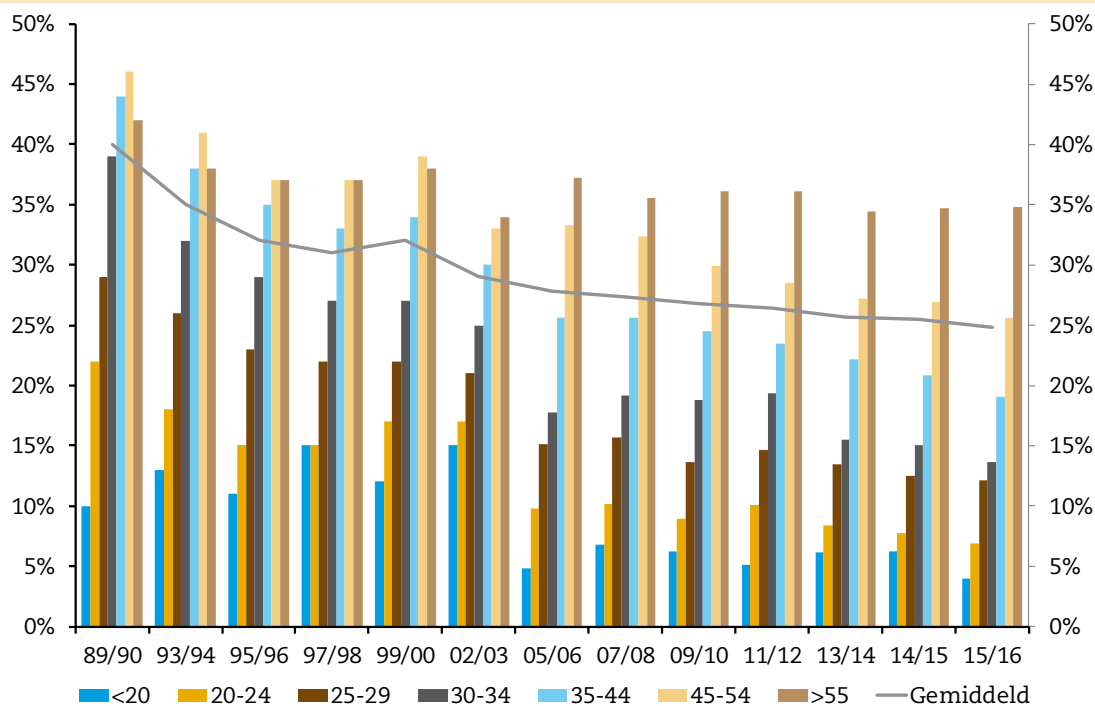
Aantal beroepsgerelateerde klachten neemt af in de tijd

De effecten van staand vitaliteitsbeleid zullen pas na vele jaren zichtbaar worden. Zeker rond de effectiviteit van specifieke maatregelen ontbreekt tot dusver enige feitelijke informatie. Wel kan uit de ontwikkeling van het aantal werkgerelateerde klachten in de tijd - met enige voorzichtigheid - afgeleid worden dat als gevolg van de algehele set van maatregelen de vitaliteit in de sector in de laatste decennia lijkt te verbeteren. figuur 2.14 geeft weer dat het klachtenbeloop in de tijd bij de meeste leeftijdscohorten is afgenomen. Enkel onder de groep 55-plussers blijft het aantal nagenoeg constant. Slijtage op oudere leeftijd zorgt ervoor dat het

aantal klachten onder ouderen beduidend hoger ligt vergeleken met jongere werknemers. Tot en met 2000 komen de meeste klachten nog voor onder 45-54 jarigen en is sindsdien het hoogst onder 55-plussers.

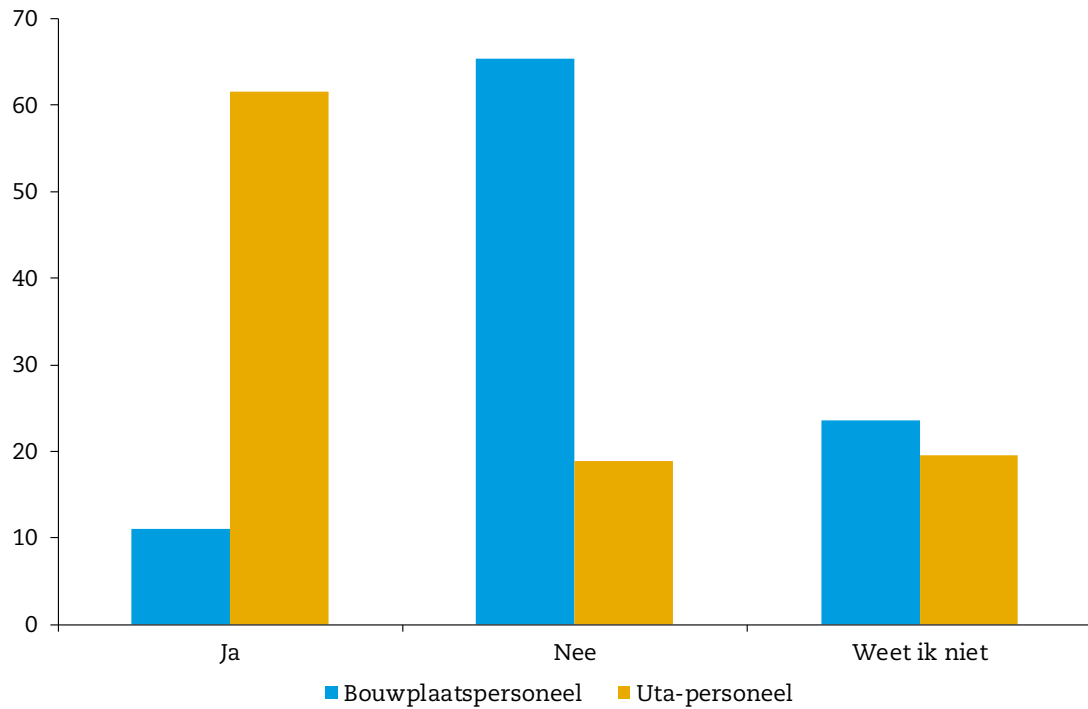
Belangrijke groep ouderen zal fysiek niet in staat zijn om door te werken tot de AOW-leeftijd
 Met het versoberen van vervroegde uittredingsmogelijkheden is het sinds de eeuwwisseling echter de groep 55-plussers die van alle leeftijdscohorten de meeste klachten registreren. Voor deze groep lijken de getroffen maatregelen te laat te komen. Hierdoor is, in tegenstelling tot jongere leeftijdscohorten, geen sprake van enige verbetering van het aantal klachten in de tijd. Deze groep beslaat inmiddels ongeveer ruim een kwart van het werknemersbestand. Een niet te verwaarlozen deel zal vroegtijdig uitvallen door arbeidsongeschiktheid of door (langdurig) ziekteverzuim. Het blijven doorwerken tot de geleidelijk verder stijgende pensioenleeftijd zal voor deze groep steeds moeilijker worden. Zo komt uit de jaarlijkse werknemersenquête (EIB) naar voren dat - ondanks het preventiebeleid - ongeveer twee vijfde van het werknemersbestand zichzelf fysiek niet in staat acht om door te werken tot 67-jarige leeftijd. Bij het bouwplaatspersoneel gaat het om ongeveer twee derde van het werknemersbestand (figuur 2.15). Ook bij andere bedrijfstakken zal het doorwerken tot de pensioengerechtigde leeftijd problemen opleveren. Hierbij kan onder andere gedacht worden aan werknemers in de bedrijfstakken waterbedrijf, vervoer, landbouw en visserij, industrie en de zorg.

Figuur 2.14 Ontwikkeling beroepsgerelateerde klachten onder bouwplaatsmedewerkers, gemiddeld en naar leeftijdsklasse, in procenten



Bron: Vollandis

Figuur 2.15 Verwachting onder bouwplaats- en UTA-personeel om het werk fysiek vol te houden tot 67-jarige leeftijd, in procenten



Bron: EIB

3 Wat zijn de uitgaven en besparingen?

Dit onderzoek gaat in de eerste plaats in op een regeling waarbij de AOW-leeftijd na 45 of 47 gewerkte jaren ingaat. Hierbij worden drie varianten beschouwd. In de eerste variant is de regeling van toepassing op alle werknemers in Nederland, in de tweede enkel op laagopgeleiden en als derde een regeling gericht op werknemers in zware beroepen, waaronder het bouwplaatspersoneel in de uitvoerende bouw en infra⁵. Tot slot wordt nog naar een vierde variant gekeken, waarbij de AOW-leeftijd generiek ingaat op 64-jarige leeftijd voor werknemers in zware beroepen.

Extra uitgaven en besparingen ten opzichte van een AOW-leeftijd van 67 jaar

Om de extra uitgaven en besparingen van verschillende vormgevingsvarianten indicatief weer te geven, dienen deze afgezet te worden tegen de AOW-leeftijd bij ongewijzigd beleid. In dit geval is gekozen om de uitgaven en besparingen af te zetten tegen een pensioengerechtigde leeftijd van 67 jaar voor iedereen.

De extra uitgaven van de verschillende varianten betreffen de extra pensioenuitgaven, bestaande uit een AOW-deel en een overig deel wat nodig is om uit te komen op een totaal pensioeninkomen ter hoogte van ongeveer 70% van het middelloon. De belangrijkste besparing wordt gerealiseerd doordat bij een vervroegde uittreding niet langer arbeidsongeschiktheidsuitkeringen uitgekeerd hoeven worden. Deze besparing betreft op jaarbasis bij volledige arbeidsongeschiktheid 75% van het laatst verdiende loon⁶. Om deze besparingen te berekenen is zicht nodig op de groep arbeidsongeschikten. Hiervoor zijn de arbeidsongeschiktheidskansen zoals geregistreerd door het UWV (instroom in de WAO en WIA) betrokken bij de analyse. Op basis van deze cijfers is berekend welk deel van een leeftijdscohort arbeidsongeschikt is en welk deel niet. Naarmate deze groep de pensioengerechtigde leeftijd nadert, zal de groep arbeidsongeschikten steeds groter worden ten koste van de groep werkenden. Met deze dynamiek is rekening gehouden in de berekeningen.

Opgemerkt dient te worden dat er naast financiële besparingen ook maatschappelijke baten te realiseren zijn. Immers, voor een deel van de werkenden zal een vervroegde uittreding voorkomen dat men aan het eind van een loopbaan in de arbeidsongeschiktheid belandt, wat gunstige gezondheidseffecten heeft op het resterende leven.

Om de uitgaven en besparingen van een pensioen na 45 of 47 gewerkte jaren indicatief te berekenen, is onder meer inzicht nodig in het arbeidsverleden van mensen. Hierbij is het arbeidsverleden in de bouw afgeleid uit de jaarlijkse enquête van het EIB onder werknemers in de bouw, waarbij werknemers onder meer wordt gevraagd naar het arbeidsverleden en het opleidingsniveau. Hierbij geldt dat de leeftijd waarop men begint met werken - en hiermee het aantal gewerkte jaren - nauw samenhangt met het opleidingsniveau. Om de effecten in andere sectoren dan de bouw indicatief in beeld te brengen, is verondersteld dat het arbeidsverleden naar de verschillende opleidingsniveaus in andere sectoren in grote lijnen vergelijkbaar is.

3.1 Variant 1: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor iedere werknemer

Bij een AOW na 45 gewerkte jaren voor alle werknemers bedragen de totale pensioenuitgaven jaarlijks ruim € 13 miljard (tabel 3.1), waarvan ongeveer € 5 miljard aan extra AOW-uitkeringen. De besparingen betreffen circa € 4,4 miljard (ongeveer een derde van de kosten). De totale netto uitgaven komen zo uit op circa € 9 miljard per jaar. Bij een AOW na 47 gewerkte jaren bedragen

⁵ Onder de uitvoerende bouw vallen de werknemers in de cao's bouw en infra, afbouw, bitumineuze dakdekkers en natuursteen.

⁶ Bij de berekeningen is er vanuit gegaan dat arbeidsongeschikten volledig arbeidsongeschikt zijn en blijven tot de pensioengerechtigde leeftijd.

de netto uitgaven ongeveer € 4,4 miljard: grofweg een halvering van de uitgaven bij een AOW na 45 jaar.

Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren leidt tot een vervroegde uittreding voor alle werknemers die al op vroege leeftijd zijn begonnen met werken. Hierbij moet dus bedacht worden dat in deze variant een vervroegde uittredmogelijkheid wordt geboden aan onder meer werknemers die, ondanks een relatief lange loopbaan, nog goed in staat zijn om door te werken tot de pensioengerechtigde leeftijd.

Tabel 3.1 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor alle werknemers in de Nederlandse economie, in miljoen euro

	Aantal jaren gewerkt	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	13.408	7.052
AOW	5.005	2.674
Aanvullend pensioen	8.403	4.378
Besparingen	4.784	2.672
Netto uitgaven	8.624	4.380

Bron: EIB

Regeling voor zzp'ers kost jaarlijks ruim € 2 miljard

Dit onderzoek richt zich primair op een regeling gericht op werknemers. Echter, aangezien de AOW een volksverzekering is, rijst de vraag of niet ook zzp'ers in aanmerking zouden moeten komen. Zo bieden andere Europese lidstaten - naast werknemers - ook aan zzp'ers de mogelijkheid om aanspraak te maken op vervroegde uittredingsmogelijkheden (zie hoofdstuk vier). Om de gevolgen van het openstellen van een regeling voor zzp'ers te duiden, zijn de uitgaven voor de eerste vormgevingsvariant indicatief geïllustreerd. De totale jaarlijkse extra pensioenuitgaven omvatten ongeveer € 2,3 miljard, waarvan ongeveer € 1 miljard aan AOW.

De besparingen op arbeidsongeschiktheid die voortkomen uit een vervroegde uittreding door zzp'ers zullen naar verhouding minder omvangrijk zijn vergeleken met werknemers. Immers, ongeveer één op de vijf zzp'ers is in de praktijk verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid. Besparingen komen hierdoor eerder voort door het niet langer hoeven uitkeren van bijstandsuitkeringen. Hierbij geldt dat toetreding tot de bijstand afhangt van vermogenscriteria, waardoor niet iedere zzp'er vanzelfsprekend in aanmerking komt voor de bijstand.

Tabel 3.2 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor alle ZZP'ers in de Nederlandse economie, in miljoen euro

	Aantal jaren gewerkt	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	2.344	1.236
AOW	953	509
Aanvullend pensioen	1.391	727

Bron: EIB

3.2 Variant 2: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor enkel laagopgeleiden

Een AOW na 45 gewerkte jaren enkel voor laagopgeleide werknemers leidt tot een extra pensioenuitgave van ongeveer € 4,6 miljard op jaarbasis (tabel 3.2). De besparingen⁷ betreffen circa € 1,9 miljard, waarmee de netto uitgaven uitkomen op ongeveer € 2,7 miljard. De besparingen beslaan hiermee bijna 40% van de totale uitgaven. Dit dekt een groter aandeel van de uitgaven dan in de eerste variant het geval is. Dit verschil wordt veroorzaakt doordat de arbeidsongeschiktheidskansen in beroepen met relatief veel laagopgeleiden relatief hoger zijn (onder andere zware beroepen) ten opzichte van beroepen met relatief minder laagopgeleiden.

Net als bij de eerste variant is er bij een AOW na 47 gewerkte jaren sprake van een halvering van de netto uitgaven ten opzichte van een AOW na 45 gewerkte jaren. Zo bedragen de netto uitgaven ongeveer € 1,5 miljard bij een AOW na 47 gewerkte jaren voor laagopgeleide werknemers.

Tabel 3.3 Uitgaven van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor laagopgeleide werknemers, in miljoen euro

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	4.581	2.633
AOW	2.073	1.192
Aanvullend pensioen	2.508	1.441
Besparingen	1.890	1.140
Netto uitgaven	2.691	1.492

Bron: EIB

⁷ Om de besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in deze variant indicatief te kunnen berekenen, is een gemiddelde arbeidsongeschiktheidskans onder laagopgeleiden berekend op basis van de arbeidsongeschiktheidskansen binnen beroepen met relatief veel laagopgeleiden. Hierbij is gekeken binnen welke sociale verzekeringssector deze beroepen vallen, waarna de betreffende arbeidsongeschiktheidskansen zijn afgeleid.

3.3 Variant 3: Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren voor werknemers in zware beroepen

Om de effecten van een regeling gericht op zware beroepen indicatief te bepalen, is allereerst een definitie van zware beroepen nodig. Hiervoor is aangesloten op de zware beroependefinitie zoals deze in Oostenrijk bestaat en op basis waarvan een zware beroepenlijst is gemaakt (zie hoofdstuk vier). Deze beroepenlijst is zoveel mogelijk vertaald naar Nederlandse beroepen, waarbij zoveel mogelijk is getracht om de relevante beroepen eruit te filteren. Onder meer zijn beroepen als land- en bosbouwers, ambulancepersoneel, tuinders/kwekers, bouwpersoneel, metaalarbeiders, bakkers en verschillende zorgberoepen op basis van deze lijst als zwaar te kwalificeren (een lijst van de beroepen is opgenomen in bijlage B). Uitgedrukt als percentage van de beroepsbevolking heeft volgens deze definitie ongeveer 5,7% van de werknemers een zwaar beroep.

De totale uitgaven van een AOW na 45 gewerkte jaren voor zware beroepen bedragen circa € 1,2 miljard per jaar. Daartegenover wordt ruim € 500 miljoen bespaard op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Hierdoor bedragen de netto uitgaven circa € 700 miljoen op jaarbasis. De besparingen compenseren met 44% van de totale uitgaven een groter aandeel dan bij de eerste twee varianten, wat ook te verwachten is in het licht van de relatief hoge arbeidsongeschiktheidskansen binnen deze groep. Bij een AOW na 47 gewerkte jaren bedragen de netto uitgaven circa € 360 miljoen per jaar.

Tabel 3.4 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren voor zware beroepen in Nederland, in miljoenen euro

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	1.231	677
AOW	513	284
Aanvullend pensioen	718	393
Besparingen	539	312
Netto uitgaven	692	365

Bron: EIB

3.3.1 Een AOW na 45 of 47 gewerkte jaren in de uitvoerende bouw

De bouw wordt ten opzichte van andere sectoren gekenmerkt door relatief zware arbeidsomstandigheden (zie hoofdstuk twee). Een regeling voor de uitvoerende bouw richt zich hiermee sterk op werknemers waarvoor een vervroegd pensioen relatief urgent is. Binnen de uitvoerende bouw wordt enkel het werk van het personeel op de bouwplaats als zwaar gekwalificeerd. Bij een AOW na 45 gewerkte jaren komt op basis van de leeftijd waarop men begint met werken circa driekwart van het bouwplaatspersoneel in aanmerking om nog voor de pensioengerechtigde leeftijd uit te treden (tabel 3.4).

De jaarlijkse extra pensioenuitgaven voor de uitvoerende bouw bedragen circa € 270 miljoen. De besparingen bedragen daarnaast ongeveer € 170 miljoen, waarmee de netto uitgaven ongeveer € 100 miljoen op jaarbasis omvatten (tabel 3.5). Door de naar verhouding forse uitval door arbeidsongeschiktheid in de bouw, wordt ruim 60% van de uitgaven gecompenseerd in de vorm van besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Tabel 3.5 Aantal werknemers per jaar in de uitvoerende bouw die bij een AOW na 45 gewerkte jaren eerder dan de algemene AOW leeftijd van 67 jaar uitreden

Jaren eerder AOW dan de algemene AOW leeftijd	67 jaar
1	150
2	170
3	220
4	425
≥5	1.510
Totaal werkenden en arbeidsongeschikten per jaar	2.475

Bron: EIB

Tabel 3.6 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 en 47 gewerkte jaren in de uitvoerende bouw, in miljoen euro

	Aantal gewerkte jaren	
	45 jaar	47 jaar
Uitgaven	273	157
AOW	129	74
Aanvullend pensioen	144	83
Besparingen	172	103
Netto uitgaven	101	54

Bron: EIB

3.4 Variant 4: Een AOW op 64-jarige leeftijd voor werknemers in zware beroepen

Bij de laatste variant wordt de AOW leeftijd generiek naar 64 jaar verlaagd voor alle werknemers in zware beroepen. Deze variant dient vanzelfsprekend gekoppeld te worden aan specifieke groepen, om zo een algemene verlaging van de AOW-leeftijd te voorkomen.

Een AOW op 64-jarige leeftijd is financieel vergelijkbaar met een AOW na 45 gewerkte jaren
 In totaal bedragen de jaarlijkse uitgaven en besparingen bij een AOW na 64 jaar voor zware beroepen respectievelijk circa € 1,2 miljard en € 560 miljoen (tabel 3.6). Netto kost deze variant bijna € 700 miljoen per jaar, wat financieel vergelijkbaar is met een AOW na 45 gewerkte jaren voor zware beroepen.

Tabel 3.6 Uitgaven en besparingen van een AOW op 64-jarige leeftijd voor alle werknemers in zware beroepen, in miljoen euro

	Alle werknemers in zware beroepen	Werknemers uitvoerende bouw
Uitgaven	1.247	237
AOW	497	119
Aanvullend pensioen	750	132
Besparingen	558	159
Netto uitgaven	689	79

Bron: EIB

3.4.1 Een AOW op 64-jarige leeftijd in de uitvoerende bouw

Bij de uitvoerende bouw heeft ongeveer twee derde van de werknemers op 64-jarige leeftijd al 45 jaar of langer gewerkt (tabel 3.7). De overige werknemers in de uitvoerende bouw - die op 64 jarige leeftijd nog niet 45 jaar gewerkt hebben - profiteren in deze variant van de generieke verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd.

Tabel 3.7 Aantal gewerkte jaren van 64-jarigen in de uitvoerende bouw

Gewerkte jaren op 64-jarige leeftijd	Aantal
<45 jaar gewerkt	1.135
>=45 jaar gewerkt	2.155
Totaal werkenden en arbeidsongeschikten per jaar	3.290

Bron: EIB

Een AOW na 64 jaar voor de uitvoerende bouw bedraagt netto € 80 miljoen

Wanneer het bouwplaatspersoneel op 64-jarige leeftijd stopt met werken, dan is hiervoor een totale jaarlijkse inspanning nodig van € 240 miljoen (tabel 3.6). Daarnaast bedragen de besparingen ongeveer € 160 miljoen, waarmee de netto uitgaven uitkomen op ongeveer € 80 miljoen per jaar. Hiermee is deze variant financieel vergelijkbaar met een AOW na 45 gewerkte jaren.

3.5 Een verdere stijging van de AOW-leeftijd en de effecten in de uitvoerende bouw

In de berekeningen tot nu toe is er geen rekening gehouden met het stijgen van de pensioenleeftijd. In 2020 betreft de AOW-leeftijd 67 jaar, maar stijgt daarna verder doordat de ontwikkeling van de pensioenleeftijd gekoppeld is aan die van de levensverwachting. Als het aantal gewerkte jaren ook aan de levensverwachting wordt gekoppeld⁸, veranderen de netto

⁸ In een land als Finland wordt de maximale duur van vervroegd uittreden constant gehouden met de oplopende pensioengerechtigde leeftijd, welke is gekoppeld aan de levensverwachting (zie paragraaf 4.2.1).

uitgaven minder dan wanneer het aantal gewerkte jaren niet met de levensverwachting meestijgt. Onderstaand worden de effecten van een verhoging van de AOW-leeftijd naar 68 jaar geanalyseerd voor de uitvoerende bouw voor zowel een AOW na 45 gewerkte jaren als een AOW op 64-jarige leeftijd.

Netto uitgaven van een AOW na 45 gewerkte jaren bedragen jaarlijks circa € 120 miljoen

De totale uitgaven bij een AOW na 45 gewerkte jaren stijgt bij een algemene pensioenleeftijd van 68 jaar tot € 335 miljoen per jaar. De besparingen bedragen € 216 miljoen. De netto uitgaven komen hiermee uit op € 119 miljoen per jaar.

Tabel 3.8 Uitgaven en besparingen van een AOW na 45 gewerkte jaren in de uitvoerende bouw bij een algemene AOW-leeftijd van 68 jaar, in miljoen euro

	€ miljoen
Uitgaven	335
AOW	158
Aanvullend pensioen	177
Besparingen	216
Netto uitgaven	119

Bron: EIB

Netto uitgaven van een AOW op 64-jarige leeftijd vergelijkbaar met AOW na 45 gewerkte jaren

De totale uitgaven bij een AOW op 64-jarige leeftijd bedragen € 335 miljoen en de besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen ongeveer € 215 miljoen. Netto kost deze variant dus jaarlijks circa € 120 miljoen, wat overeenkomt met een AOW na 45 gewerkte jaren.

Tabel 3.9 Uitgaven en besparingen van een AOW op 64-jarige leeftijd in de uitvoerende bouw bij een algemene AOW-leeftijd van 68 jaar, in miljoen euro

	€ miljoen
Uitgaven	335
AOW	159
Aanvullend pensioen	176
Besparingen	215
Netto uitgaven	120

Bron: EIB

4 Is een regeling ook uitvoerbaar?

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de uitvoerbaarheid van een regeling. Hierbij wordt in de eerste plaats gekeken naar een regeling die zich puur richt op het aantal gewerkte jaren. Daarnaast wordt bij een regeling gericht op zware beroepen gekeken naar zowel het definiëren van een zwaar beroep als de wijze waarop in de praktijk kan worden nagegaan of een zwaar beroep is beoefend. Om de uitvoerbaarheid van een regeling te onderzoeken is onder meer gekeken naar de bevindingen in Oostenrijk en Finland, waar relatief recent meer maatwerk in de pensioengerechtigde leeftijd is aangebracht.

4.1 Een regeling gericht op het aantal gewerkte jaren

Een regeling puur gericht op het aantal gewerkte jaren vraagt om een onderbouwing van het gehele werkverleden. Op welke wijze deze onderbouwing kan plaatsvinden, vormt onderwerp van deze paragraaf. Hierbij wordt in de eerste plaats onderzocht wat er aan centrale registratie van het arbeidsverleden beschikbaar is bij het UWV, CBS, Belastingdienst, Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Stichting Bedrijfstakpensioenfondsen voor de Bouwnijverheid (bpfBOUW).

UWV

Een integrale registratie van het arbeidsverleden wordt door het UWV bijgehouden vanaf 1998. Hierdoor spreekt het UWV over een feitelijk arbeidsverleden over de periode vanaf 1998 tot heden, waarover onder andere bekend is bij welke werkgever iemand heeft gewerkt, hoeveel jaren men gewerkt heeft en in welke sv-sector. Het beroep wordt in beginsel niet geregistreerd. Enkel voor uitkeringen waarvoor een registratie van het beroep relevant is - zoals de WW - wordt het beroep van verzekerden geregistreerd. De informatie wordt voor een belangrijk deel door de Belastingdienst aan het UWV beschikbaar gesteld. Voor wat betreft de periode voor 1998 hanteert het UWV een fictief arbeidsverleden, bestaande uit de periode tussen 18 jaar en 1998.

Belastingdienst

De Belastingdienst vraagt enkel informatie op die nodig is voor het heffen van belastingen en slaat deze op in het aanslagbelastingensysteem (ABS). Het beroep wat iemand heeft uitgeoefend geldt bijvoorbeeld niet als relevante informatie. De Archiefwet - waarin vastgelegd staat hoe lang bepaalde gegevens bewaard mogen worden - verplicht de Belastingdienst een bewaartermijn van maximaal 12 jaar, waarna de opgeslagen informatie wordt vernietigd.

CBS

Het CBS baseert zich voor wat betreft het feitelijk arbeidsverleden op bronbestanden van het UWV, waarmee deze informatie dus terug gaat tot 1998. Voor de periode voor 1998 zijn er twee representatieve steekproef enquêtes die op een geaggregeerd niveau - en dus niet op individueel niveau - informatie over het arbeidsverleden verstrekken. In de eerste plaats betreft het de Enquête Werkgelegenheid en Lonen (EWL) voor de periode 1995-1998. Daarnaast geeft de Enquête Beroepsbevolking (EBB) voor de periode 1987-1995 informatie over het arbeidsverleden.

BpfBOUW

Om een regeling in de bouw te operationaliseren is verder opgevraagd welke informatie er over het arbeidsverleden beschikbaar is bij het betreffende pensioenfonds BpfBOUW. Dit fonds registreert van haar verzekerden onder meer hoeveel men werkt in een jaar en welk beroep men uitoefent (volgens de cao beroepencodering). Hoewel deze informatie mogelijk niet voor iedere verzekerde of voor ieder jaar even goed wordt bijgehouden⁹, lijkt het pensioenfonds van

⁹ Informatie over het beroep van iemand behoort voor een pensioenfonds niet tot de belangrijkste informatie die nodig is om haar taak uit te kunnen voeren. Wanneer het beroep van iemand niet bekend is, wordt dit in de praktijk niet altijd alsnog opgevraagd.

alle instanties te beschikken over de meest integrale vorm van beroepenregistratie op het niveau van individuen. Voor bpfBOUW geldt dat informatie over het arbeidsverleden - net als bij het UWV - pas beschikbaar is vanaf 1998.

SVB

De Sociale Verzekeringsbank registreert in beginsel weinig van mensen in Nederland. Pas wanneer recht ontstaat op een van de verzekeringen die de SVB uitvoert, begint de registratie van informatie die hiervoor nodig is. Zo vormt het krijgen van een kind, een emigratie of het komen werken in Nederland een reden om gegevens te registreren die nodig zijn om de toekenning van bijvoorbeeld kinderbijslag of AOW goed uit te kunnen voeren. Wanneer het recht op de betreffende verzekering niet langer bestaat, worden de opgeslagen gegevens - conform de Archiefwet - na enige tijd vernietigd.

Onderbouwing van het arbeidsverleden vraagt om een gevarieerde bewijsvoering

Geconcludeerd kan worden dat de meest integrale vorm van registratie van het arbeidsverleden in handen is van het UWV en pensioenfondsen. Het UWV registreert vanaf 1998 voor iedere Nederlander het aantal gewerkte jaren, de werkgever en de sector. Ook door pensioenfondsen wordt in beginsel het arbeidsverleden geregistreerd: voor de bouw geldt dat deze informatie door bpfBOUW eveneens vanaf 1998 beschikbaar is. Wanneer een regeling dus wordt gericht op een arbeidsverleden van bijvoorbeeld 45 gewerkte jaren, dienen - naast statistische registratie van het arbeidsverleden door het UWV - andere bronnen ter onderbouwing aangevoerd te worden. Hierbij kan gedacht worden aan werkgeversverklaringen, getuigen, loonadministratie of andere documentatie waaruit het arbeidsverleden is af te leiden. Deze bronnen worden ook in andere Europese lidstaten als bewijsvoering erkend en toegepast (zie paragraaf 4.2.1).

Een regeling gericht op laagopgeleiden

In de praktijk hangt de leeftijd waarop men begint met werken - en hiermee het aantal gewerkte jaren - nauw samen met het opleidingsniveau. Om die reden kan overwogen worden om een regeling te richten op bijvoorbeeld laagopgeleiden. Echter, van het opleidingsniveau bestaat geen centrale registratie op het niveau van individuen. De bewijsvoering zal dus andere bronnen vragen, waarbij onder meer de vraag rijst hoe men aantoonbaar dat men alleen 'laag' is opgeleid.

4.2 Een regeling gericht op zware beroepen

Bij een regeling gericht op zware beroepen is het voor de uitvoering allereerst relevant om zware beroepen te onderscheiden van andere beroepen. Daarnaast is het van belang om te kunnen verifiëren of iemand een arbeidsverleden in zware beroepen heeft gekend. Alvorens deze uitvoeringsaspecten uiteen te zetten, worden in de eerste plaats de ervaringen rond de uitvoering van enkele recent ingevoerde regelingen gericht op zware beroepen in Finland en Oostenrijk besproken.

4.2.1 De uitvoering van een regeling voor zware beroepen in enkele Europese lidstaten

Eerder onderzoek door het EIB¹⁰ geeft weer dat dertien Europese lidstaten zware beroepen definiëren en voor deze groep een vervroegd pensioen voorzien. Onder meer in Finland en Oostenrijk zijn relatief recent nieuwe regimes ingevoerd, waarvan de bevindingen aangaande de uitvoering onderstaand worden omschreven. Hiervoor zijn interviews georganiseerd met vertegenwoordigers van ministeries en de uitvoerende pensioeninstellingen in deze landen.

Finland

Nadat er in 2014 een akkoord was bereikt tussen de werkgever-, werknemersorganisaties en de Finse overheid (de tripartite), is met ingang van 2017 het pensioenstelsel hervormd. Het nieuwe stelsel is - net als in vele andere Europese lidstaten - gericht op het langer doorwerken, door de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. Het voorstel is door het ministerie uitgewerkt en via

¹⁰ EIB (2017), 'Eerder stoppen met werken voor zware beroepen – Quickscan'.

een regulier wetsvoorstel ingediend door de regering en aangenomen door het parlement. Hierbij is onder meer een regeling voorzien voor werkenden met een zwaar werkverleden: het 'years-of-service pension'. Naast de wetswijzigingen die nodig waren voor de algehele pensioenhervorming zelf, is er geen additionele regelgeving nodig geweest om de 'years-of-service pension' in de praktijk uit te kunnen voeren.

Maximaal twee jaar eerder uittreden na 38 jaar zwaar werk

De 'years-of-service pension' voorziet een vervroegde uittreding van maximaal twee jaar voor werkenden met een zwaar werkverleden. Wanneer de algemene pensioenleeftijd geleidelijk verder oploopt, dan blijft het aantal jaren eerder uittreden constant op maximaal twee jaar. Om in aanmerking te komen voor de regeling dient men minimaal 38 jaar zwaar werk verricht te hebben en in een verslechterde gezondheid te verkeren. Sinds begin 2018 is het mogelijk om in aanmerking te komen voor een years-of-service pension.

Bewijslast zwaar werkverleden ligt bij individu en vereist werkgevers- en medische verklaring

Toegang tot de years-of-service pension krijgt men na indiening van een werkgevers- en een artsverklaring, waarmee onderbouwd moet worden dat men inderdaad 38 jaar zwaar werk verricht heeft en daarnaast een verslechterde gezondheid heeft. Hiermee kijkt de regeling in beginsel niet naar het beroep wat iemand uitoefent, maar naar de werkomstandigheden. De verklaring die is opgesteld bij het wetsvoorstel voorziet in - niet bindende - instructies die nodig zijn om de wetgeving eenduidig te interpreteren door de private pensioenaanbieders. Werk wordt als zwaar gekwalificeerd als aan één of meerdere van de volgende criteria voldaan wordt:

- Bewegingen die veel spierkracht vereisen of bewegingen die spieren langdurig belasten
- Sterke belasting van de adem en bloedcirculatie of handbewegingen die gelijktijdig klemmen, draaien en veel kracht vragen
- Veeleisend interactief werk waarbij veel stress komt kijken
- Werk waarbij permanente alertheid vereist is
- Werk met een duidelijk verhoogd risico op ongelukken of geweldbedreiging
- Ploegenwerk inclusief terugkerend nachtwerk
- Terugkerende lange diensten
- 24/7 belastend werk op boerderijen

Hoewel de regeling niet uitgaat van een beroepenlijst, werden er in het wetsvoorstel wel enkele beroepen genoemd die aan een of meerdere van bovenstaande criteria voldoen:

- werk op boerderijen
- houthakken
- werken in de bouw
- werk in de transportsector
- schoonmaken
- werk in de verpleging
- brandbestrijding

'Years-of-service pension' toegankelijk voor zzp'ers

In Finland wordt het belangrijkste deel van het pensioen opgebouwd volgens het 'earnings-related pension', waaronder zowel werknemers als zzp'ers verplicht pensioen opbouwen. Het 'years-of-service pension' valt onder dit regime, waarmee zzp'ers dus aanspraak maken op deze regeling. Voor wat betreft de uitvoerbaarheid geldt dat zzp'ers onderhevig zijn aan dezelfde voorwaarden als werknemers.

De years-of-service pension zal in 2018 onderworpen worden aan een eerste evaluatie. Vooralsnog is nog weinig bekend over het functioneren van het systeem. Op de beroepen waaraan in de praktijk de years-of-service pension wordt toegekend bestaat eveneens nog weinig zicht. Nadat de regeling begin 2018 in werking trad zijn er tot en met mei vier uitkeringen toegekend, waarvan een uitkering aan een mijnwerker.

Oostenrijk

Het 'Schwerarbeitspension' trad in Oostenrijk in 2007 in werking en verving hiermee verschillende pensioenregimes die geleidelijk uitdoofden. Het nieuwe regime is vormgegeven door sociale partners, artsen, vertegenwoordigers van relevante verzekeringsinstellingen en een vertegenwoordiging van de publieke dienst. Deze partijen komen regelmatig bijeen om de actuele staat en relevantie van het Schwerarbeitspension te bediscussiëren.

Zware beroepdefinitie met een beroepenlijst als uitgangspunt

In de eerste plaats wordt werk als zwaar gekwalificeerd wanneer het een inspanning van meer dan 1.400 kcal per dag van vrouwen vraagt en minstens 2.000 kcal van mannen. Hoewel deze criteria in de praktijk geleid hebben tot een zware beroepenlijst, moet deze lijst vooral worden gezien als een uitgangspunt (een 'orientation guide'). Om het systeem in de toekomst te vereenvoudigen zal vanuit het ministerie mogelijk voorgesteld worden om de beroepen op de beroepenlijst standaard als zwaar te kwalificeren.

Naast het werk wat op basis van de inspanningscriteria als zwaar te kwalificeren is, zijn er enkele beroepen die standaard het stempel zwaar krijgen, waaronder nachtwerk en het werk in de bouw. Ook wordt het werk van boeren in de praktijk veelal als zwaar gekwalificeerd. Verder wordt het werk wat aan één van de volgende kenmerken voldoet eveneens als zwaar bestempeld:

- Ploegdiensten of werk met wisselende werkuren.
- Nachtwerk voor minimaal 6 uur tussen 22:00-6:00 uur voor ten minste 6 werkdagen in een maand. Opgemerkt dient te worden dat voor Nachtwerk een aparte pensioenregeling bestaat. Nachtwerkers die niet in aanmerking komen voor deze regeling vallen onder het Schwerarbeitspension.
- Regulier werk in hitte. Het gaat om werk in 30 graden Celsius of meer met een relatieve luchtvochtigheid van minstens 50%. Denk hierbij aan werk nabij ovens, werk in gieterijen of glassmeltfabrieken.
- Regulier werk in koude omstandigheden. Het gaat om werk bij een temperatuur beneden -21 graden Celsius of werk met wisseling tussen werklocaties met sterk variërende temperaturen.
- Werk onder chemische en fysieke invloeden, waardoor het werkvermogen met ten minste 10% is afgenomen, waarbij het met name gaat om werken met:
 - Gereedschappen, machines en voertuigen die effect uitoefenen op het lichaam door vibraties.
 - Ademhalingsbescherming (ten minste vier uur op een dag) of werk waarbij een duikuitrusting gedragen moet worden (ten minste twee uur op een dag).
 - Constante dreiging van het inademen van schadelijke stoffen die kunnen leiden tot beroepsziekten.
- Verpleegkundigen.
- Mensen die - ondanks een verslechterd werkvermogen van ten minste 80% - nog werken.

Minimaal tien van de laatste twintig jaren een zwaar beroep beoefend

Naast dat het betreffende werk als zwaar bestempeld wordt, dient aan andere voorwaarden voldaan te worden. Om in aanmerking te komen voor een Schwerarbeitspension moet men ten minste 45 jaar gewerkt hebben, waarvan in de laatste 20 jaar ten minste 10 jaar in een zwaar beroep.

Zelfstandigen vallen eveneens onder het 'Schwerarbeitspension'

De pensioenwet van Oostenrijk (de 'Allgemeines Pensionsgesetz'), waarbinnen het 'Schwerarbeitspension' een onderdeel vormt, geldt voor zowel werknemers als zelfstandigen. Hierdoor kunnen - volgens dezelfde voorwaarden die van toepassing zijn op werknemers - ook zelfstandigen vervroegd uitreden indien een zwaar beroep is beoefend.

Belangrijke rol rond toekenning Schwerarbeitspension ligt bij verzekeraar

De pensioenverzekeraar beslist of een Schwerarbeitspension wordt toegekend. Het staat ieder vrij om deze beslissing (kosteloos) aan te vechten bij de rechter, wat de aanvraagprocedure

geheel opnieuw in gang zet. De rechtbank beslist in dit geval zelf of de gegadigde in aanmerking komt voor een Schwerarbeitspension.

Bewijslast van een zwaar werkverleden ligt bij individu

De bewijslast van een zwaar werkverleden ligt bij de werknemer. Om het werkverleden te onderbouwen wordt veel gewerkt met werkgeversverklaringen, getuigen of andere relevante documentatie waaruit het arbeidsverleden is af te leiden. Daarnaast is het mogelijk om tijdens het werkende leven een track record van zwaar werk op te bouwen. Zo kunnen werkgevers bij de relevante verzekeraars vroegtijdig aangeven of iemand een zwaar beroep uitoefent, wat hiermee leidt tot een track record in zware beroepen. Ook in een land als Polen wordt gewerkt met een registratie van zwaar werk al tijdens de loopbaan. Echter, in Oostenrijk is deze registratie door werkgevers niet verplicht en bestaat om die reden ook niet altijd, waardoor de bewijsvoering van een zwaar werkverleden veelal is aangewezen op andere bronnen. Recent is het mogelijk om tien jaar voor pensionering een registratie van zwaar werk op te bouwen, welke juridisch bindend is.

Aantal juridische procedures vanwege Schwerarbeitspension relatief bescheiden

Een systeem waarbij kosteloos geprocedeerd kan worden tegen beoordelingen van pensioenverzekeraars zou in de praktijk gepaard kunnen gaan met veel juridische procedures. Echter, in 2017 werden in totaal bijna 130 juridische procedures aangespannen om via deze weg in aanmerking te komen voor het Schwerarbeitspensioen. Op het jaarlijks aantal toekenningen van ruim 5.000 lijkt dit aantal relatief gering te zijn.

4.2.2 Een zware beroependefinitie in Nederland

Een zware beroependefinitie op basis van objectieve criteria verankerd in de wet

Zoals eerder onderzoek van het EIB (2017) weergeeft zijn er in dertien Europese lidstaten vroegpensioenregelingen voor zware beroepen, waarbij in sommige landen zware beroepenlijsten zijn samengesteld. Veel gebruikte criteria zijn onder meer:

- een moeilijke werkhouding
- ploegenarbeid
- nachtwerk
- werk ondergronds/onderwater
- extreem klimaat/geluid/licht
- atmosferische druk
- werk met chemisch gevaarlijke stoffen
- blootstelling aan gevaarlijke dampen/stof
- langdurige belasting van spieren/luchtwegen
- of het cardio vasculaire systeem

Ook in Nederland is het voor de regelgever mogelijk om op basis van dezelfde criteria een beroepenlijst samen te stellen. Wanneer een beroepenlijst is opgesteld, kan in de Algemene Ouderdomswet verwezen worden naar de bijzondere positie van zware beroepen, waarbij de gehanteerde criteria, een beroepenlijst en andere relevante aspecten worden bepaald in een nadere uitwerking van de wet. Groepen die menen onterecht niet te voldoen aan de criteria van zwaar werk, hebben de mogelijkheid om dit te onderbouwen bij de rechter, zoals ook in een land als Oostenrijk het geval is. De rechter zal aan de hand van een marginale toetsing oordelen of er grond is om in een individueel geval te concluderen dat de betrokkene onder de regeling valt. Bedacht moet worden dat grensgevallen niet eenvoudig gehonoreerd worden, aangezien de regelgever ook ergens een streep mag trekken. Daar waar toelating op grond van de door de politiek zelf geformuleerde uitgangspunt dient plaats te vinden, dan zal de regeling met de betreffende beroepsgroep moeten worden aangevuld.

Vormgeving gaat gepaard met politieke afwegingen en afstemming met sociale partners

De grote variëteit aan regelingen gericht op zware beroepen in het buitenland illustreert dat er geen universele vorm van een regeling voor zware beroepen bestaat. De vormgeving gaat in de praktijk gepaard met politieke afwegingen en de nodige afstemming met sociale partners en

andere stakeholders. Belangrijk hierbij is dat de procedure, het afwegingskader en de gehanteerde criteria transparant zijn en goed gemotiveerd worden.

4.2.3 Het onderbouwen van een zwaar werkverleden

Bewijsvoering zwaar werkverleden kent zelfde uitdaging als regeling gericht op gewerkte jaren
Bij een regeling gericht op zware beroepen spelen in de kern dezelfde uitdagingen als bij een regeling puur gebaseerd op het aantal gewerkte jaren. Indien een vervroegd pensioen voor zware beroepen gepaard gaat met een minimum aantal gewerkte jaren van 45 jaar, dient voor de periode van voor 1998 andersoortig bewijs aangevoerd te worden dan de statistische registratie van het arbeidsverleden door het UWV. Om daarnaast te voorkomen dat mensen zonder een zwaar werkverleden aanspraak maken (free rider gedrag), is een aanvullende voorwaarde nodig aangaande de minimale periode waarin men een zwaar beroep heeft beoefend. In andere landen wordt veelal een zwaar werkverleden in de laatste 10-20 jaar als voorwaarde gesteld. Deze voorwaarde vraagt met andere woorden een onderbouwing van het werkverleden in specifieke beroepen.

Onder andere pensioenfondsen - zoals bpfBOUW - registreren het beroep van verzekerden. Hoewel deze informatie pas vanaf 1998 beschikbaar is en mogelijk niet voor iedere verzekerde en ieder jaar, lijken pensioenfondsen van alle instanties te beschikken over de meest integrale vorm van beroepenregistratie. UWV registreert eveneens beroepen, maar enkel in de context van specifieke verzekeringen (zoals de WW). De onderbouwing van een werkverleden in specifieke beroepen is evenwel goed uitvoerbaar, maar vraagt - net als een regeling puur gericht op het aantal gewerkte jaren - ook andere bronnen dan enkel een statistische registratie van het arbeidsverleden. Andere bronnen hiervoor zijn onder andere werkgeversverklaringen, getuigen, loonadministratie of overige documentatie aangaande het arbeidsverleden waaruit het werkverleden afleidbaar is. Dergelijke bewijsvoering wordt ook in landen als Oostenrijk en Finland toegepast.

4.3 Wat is er nodig aan wet- en regelgeving?

Het invoeren van een vervroegd pensioen vergt een aantal aanpassingen op bestaande wet- en regelgeving. De belangrijkste twee worden onderstaand uiteengezet.

Aanpassing Algemene Ouderdomswet

Het onder voorwaarden vervroegen van de AOW-leeftijd vraagt in de eerste plaats een aanvulling op de Algemene Ouderdomswet. In de wet dient een verwijzing opgenomen te worden naar de bijzondere positie van zware beroepen ofwel de vormgeving van een AOW-leeftijd in functie van het aantal gewerkte jaren. Op welke wijze meer maatwerk wordt voorzien in de AOW-leeftijd kan nader uitgewerkt worden in de vorm van een algemeen verbindend voorschrift, zoals een algemene maatregel van bestuur (AMvB) of een ministeriële regeling. In de uitwerking kunnen aspecten als criteria van zware beroepen, een beroepenlijst, loopbaancriteria en andere relevante voorwaarde worden opgenomen. Zoals eerder vermeld, hebben groepen die aanspraak menen te maken op de regeling de mogelijkheid dit te onderbouwen bij de rechter. De rechter zal aan de hand van een marginale toetsing oordelen of er grond is om in een individueel geval te concluderen dat de betrokkene onder de regeling valt. Daar waar toelating op grond van de geformuleerde uitgangspunten dient plaats te vinden, dan zal de regeling met de betreffende beroepsgroep moeten worden aangevuld.

Voldoende fiscale ruimte voor een vervroegd pensioen

Naast een aanvulling op de Algemene Ouderdomswet vereist een vervroegd pensioen een aanpassing van de fiscale regelgeving die in Nederland van toepassing is op het opbouwen van pensioen in de tweede en derde pijler. In het huidige systeem mag een maximaal bedrag aan aanvullend pensioen opgebouwd worden, wat fiscaal wordt vrijgesteld van belasting tijdens het werkende leven. Pas wanneer dit opgebouwde saldo wordt uitgekeerd in de vorm van pensioen wordt hierover belasting betaald, wat veelal een lagere schijf is dan de schijf waarbinnen men valt tijdens het werkende leven. Wanneer extra aanvullend pensioen nodig is om vervroegd uit te treden, kan de toegestane ruimte overschreden worden. Hierdoor kan aanvullend sparen voor een vervroegd pensioen fiscaal ongunstig zijn.

Bijlage A Overzicht van arbeidsrisico's naar beroepen

Tabel A.1 Arbeidsrisico's naar beroepsgroepen in de bouw

Arbeidsrisico's	Voeger	Steigerbouwer	Betonwerker	Straatmaker	Vloerenlegger	Dakdekker	Metselaar	Stukadoor	Timmerman	Tegelzetter	Ijzervlechter	Wegenbouwer	Kabellegger	Machinist	Monteur
Fysieke belasting															
-Lichamelijk zwaar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
-Repeterend	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
-Tillen/duwen/trekken	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
-Werkhouding	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		
Gevaarlijke stoffen															
-Schadelijk	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	
-Kankerverwekkend	✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓		✓			
Klimaat	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓		✓	✓	✓			
Lawaai	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Onveiligheid															
-Arbeidsmiddelen	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓			✓		✓	✓
-Geraakt worden/aanrijden		✓	✓	✓			✓		✓		✓	✓		✓	✓
-Stoten/snijden/klemmen	✓	✓	✓	✓		✓	✓		✓		✓			✓	
-Werken op hoogte	✓	✓	✓			✓	✓		✓		✓				
-Struikelen, uitglijden		✓				✓	✓	✓							
-Elektrocutie/verbranding															✓
Trillingen	✓			✓	✓							✓	✓	✓	

Bron: Vollandis, bewerking EIB

Bijlage B Zwارة beroepenlijst Schwerarbeitspension

De volgende beroepenlijst is gebaseerd op de beroepenlijst die in Oostenrijk is samengesteld ten behoeve van het Schwerarbeitspension.

Tabel B.1 Zwارة beroepenlijst o.b.v. beroepenlijst Schwerarbeitspension

Beroep

Andere (militaire) rangen
Land- en bosbouwers
Veetelers
Hulpkrachten landbouw
Medisch assisteren
Ambulancepersoneel
Tuinders en kwekers
Isoleerder
Glaszetters
Loodgieters
Schilders e.d.
Metaalarbeiders, machinemonteurs
Metaalgieters en kermakers
Lassers en snijders
Plaatwerkers
Constructiewerkers
Smeden, gereedschapmakers e.d.
Smeden, voorslagers en smeedperswerkers
Gereedschapmakers
Metaalpolijsters, gereedschapslijpers e.d.
Machinemonteurs, montage en reparatie
Automonteur
Monteurs industriële en landbouwmachines
Bouwelektriciens en dergelijke
Installateurs van elektrische apparatuur
Installateurs en reparateurs van elektriciteitsleidingen
Slagerij, vishandelaars en dergelijke
Bakkers en banketbakkers
Zuivelbereiders
Stoffeerders
Pelsbereiders en leerlooiers
Duikers
Boorders van bronnen
Bedieningspersoneel van machines voor de vervaardiging van cement, stenen en andere minerale producten.
Chauffeurs van auto's, taxi's en bestelwagens
Dekpersoneel op schepen
Laders en lossers
Vuilnisophalers en ophalers van afval voor recycling

Bron: EIB



Koninginneweg 20
1075 CX Amsterdam
t (020) 205 16 00
eib@eib.nl
www.eib.nl

