

Eerder stoppen met werken voor zware beroepen

Quick scan

M. Koning
B. Meuwese

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
2 Wat maakt een beroep een zwaar beroep?	13
2.1 Zware beroepen in Nederland	13
2.1.1 Afbouw en natuursteen: een sector met hoge uitval	13
2.1.2 Afbakening op basis van arbeidsongeschiktheidsuitval	17
2.2 Kenmerken van werknemers in zware beroepen	18
2.3 Voorwaarden aan het gebruik	21
2.4 Conclusie	21
3 Lessen uit het buitenland	23
3.1 Zware beroepen en vervroegd uittreden in Europa	23
3.2 Financiering en voorwaarden van vervroegde pensionering	26
3.3 Conclusie	27
4 Regeling vervroegd pensioen in de afbouw	29
4.1 Aantal werkenden en arbeidsongeschikten	30
4.2 De netto kosten van een vervroegd pensioen	30
4.2.1 De kosten van een vervroegd pensioen	30
4.2.2 Besparingen door een vervroegd pensioen	31
4.2.3 De netto kosten van een vervroegd pensioen	32
4.3 Rechtvaardiging voor vervroegde aow-uitkering	32
Literatuurlijst	35
A Definities zware beroepen in het buitenland	36

Samenvatting

De afbouw- en natuursteenbranche kenmerkt zich als een branche waar veel fysiek zwaar werk wordt verricht. De kans op voortijdige uitval door arbeidsongeschiktheid ligt in deze branche dan ook veel hoger dan gemiddeld in andere branches. De algemene verhoging van de pensioneringsleeftijd maakt het voor werknemers in zware beroepen nog moeilijker om niet door gezondheidsproblemen voortijdig uit te vallen. Dit is ook de reden dat het Technisch Bureau Afbouw (TBA) het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) gevraagd heeft om een quick scan uit te voeren naar de mogelijkheden voor een vervroegd pensioen voor zware beroepen. De studie richt zich in de eerste plaats op de afbouw- en natuursteenbranche, maar de resultaten bieden ook aanrijpingspunten voor andere sectoren met zware beroepen.

Historische uitval goede maatstaf voor zwaar beroep

Een belangrijke uitdaging is om het begrip zwaar beroep af te bakenen tot een bruikbare definitie voor een regeling. De historische uitval door arbeidsongeschiktheid – gemeten door het UWV – is een objectieve maatstaf voor de mate waarin werknemers voortijdig de branche moeten verlaten. Branches met overwegend veel zware beroepen laten dan ook een bovenmatige vroegtijdige uitval door arbeidsongeschiktheid zien. Het voordeel van het hanteren van historische uitvalcijfers is dat een stabiele basis wordt gelegd onder een regeling. Desgewenst kan een dergelijke regeling wel iedere vijf of tien jaar worden herijkt.

Als alle UWV-sectoren met een meer dan tweemaal gemiddelde uitval door arbeidsongeschiktheid (gemeten over de periode 2011-2014) tot de sectoren met zware beroepen worden gerekend dan gaat het in totaal om twee procent van de werkenden in Nederland. De reikwijdte van een regeling voor vervroegd pensioen voor zware beroepen is daarmee relatief beperkt en ondergraaft niet de voordelen van de algemene oplopende pensioneringsleeftijd. Volgens de gehanteerde definitie komen zeven UWV-sectoren in aanmerking voor een regeling voor een vervroegd pensioen voor zware beroepen. Deze sectoren zijn, naast de afbouw- en natuursteenbranche, de schilders, dakdekkers, reiniging, visserij en taxi- en ambulancevervoer.

Arbeidsongeschiktheidskans: robuuste samenhang met andere relevante factoren

Werknemers in zware beroepen, gedefinieerd op basis van een hoge arbeidsongeschiktheidskans, worden gekenmerkt door een laag scholingsniveau: meer dan de helft van de werkenden is laag opgeleid. Dit gaat vaak samen met een lang arbeidsverleden en een korte levensverwachting. Zo begint een afbouwer gemiddeld 2½ jaar eerder met werken dan de gemiddelde Nederlander terwijl deze drie jaar korter leeft. Dit kan een rechtvaardigingsargument zijn om deze groep wat eerder te laten stoppen met werken. De extra betaalde aow-premie in de eerste 2½ jaar en de minder ontvangen aow-uitkering in de laatste 3 jaar levert een netto contante waarde op van rond de € 60.000 op het tijdstip van pensionering, waaruit vijf jaar extra aow uitgekeerd kan worden.

Tot slot hangt een laag opleidingsniveau nauw samen met een laag inkomen, waardoor een werknemer met een zwaar beroep ten opzichte van de gemiddelde werknemer minder middelen heeft om een vervroegd pensioen zelf te financieren. Overigens geldt niet dat iedereen met een laag opleidingsniveau en/of een laag inkomen een zwaar beroep heeft. Een definitie op basis van dit criterium zou een omvangrijk deel van de werkenden treffen.

Binnen andere UWV-sectoren kunnen ook beroepen worden onderscheiden met hoge uitval, maar die niet apart door het UWV in de statistieken worden onderscheiden. Zo zijn er binnen de uwv-sector Bouwbedrijf ook fysiek zware beroepen te onderscheiden. Uit de periodieke gezondheidsonderzoeken onder bouwplaatspersoneel komt naar voren dat ook gevelisoleerders, metselaars, stellers en betonstaalvlechters een meer dan twee maal hogere kans op arbeidsongeschiktheid hebben. Om de regeling ook voor deze beroepen toe te kunnen passen is wel een beroep specifieke registratie van de arbeidsongeschiktheidsuitval noodzakelijk. Indien deze beroepen bij de zware beroepenpopulatie worden meegeteld dan neemt het aandeel werknemers in zware beroepen toe van 2% naar 2,1%. Ook in andere sectoren dan de bouw kan dit spelen. Het is echter duidelijk dat het in totaal om een bescheiden deel van de werkenden gaat, hetgeen ook van belang is voor de kosten van de regeling.

Veel Europese landen kennen al regelingen voor zware beroepen

Een regeling voor een vervroegd pensioen voor zware beroepen is in de praktijk goed te operationaliseren. Dit blijkt uit een literatuurstudie naar wettelijke regelingen voor zware beroepen in achttien Europese lidstaten. Hieruit komt naar voren dat in deze landen dergelijke regelingen al bestaan en dat deze bovendien slechts voor een beperkt deel van de totale beroepsbevolking van toepassing zijn (tussen de ½% en 4% van de beroepsbevolking). De afbakening vindt plaats aan de hand van beroepenlijsten (oude pensioen regimes) of objectieve criteria (recent ingevoerde pensioenregimes). Dertien landen voorzien in een vervroegd pensioen voor zware beroepen. De regeling bestaat veelal uit een minimum leeftijd en vereisten rond de totale loopbaanduur en het aantal jaren dat men werkzaam was in een zwaar beroep. De situatie in verschillende landen geeft in ieder geval aan dat een praktische operationalisering goed mogelijk is.

Kosten bestaan uit extra pensioenuitkeringen

De kosten en besparingen van een regeling voor een vervroegd pensioen voor zware beroepen in de afbouw- en natuursteenbranche zijn globaal in beeld gebracht. Hierbij is er van uitgegaan dat de regeling geldt voor alle bouwplaatswerknemers in de afbouw- en natuursteenbranche en dat zij verplicht eerder met pensioen gaan en ter compensatie een inkomen ontvangen ter hoogte van 75% van het middelloon. Bij een zwaar beroep gaat het om de effecten van een langdurige uitoefening van een beroep of functie die tot blijvende fysieke gezondheidsschade van de werknemers kan leiden. Dit kan worden geoperationaliseerd door aan de regeling de voorwaarde te verbinden dat iemand tenminste 15 jaar in één van de zware sectoren werkzaam moet zijn geweest.

Bij de berekeningen zijn we uitgegaan van twee varianten, namelijk drie en vijf jaar eerder kunnen uittreden in vergelijking met de algemene pensioenleeftijd. Bij drie jaar eerder gaat het in totaal om bijna € 13 miljoen aan pensioeninkomen dat op jaarbasis moet worden uitgekeerd en bij vijf jaar om ruim € 21 miljoen (zie tabel 1). Als conform de huidige systematiek een deel

door een aow-uitkering wordt bekostigd, dan draagt het Rijk circa 40% van de pensioenbekostiging. Het resterend deel zal op een andere manier moeten worden bekostigd.

Groot deel kosten wordt gecompenseerd door minder ao-uitkeringen

Tegenover een stijging van de pensioenuitgaven staan besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Deze besparingen zijn bijna 80% van de kosten voor extra pensioenuitgaven. Bij drie jaar eerder pensioen gaat het om bijna € 10 miljoen en bij vijf jaar eerder om € 15 miljoen. Uitkeringen tot 10 jaar worden vooral door de bedrijven binnen de sector betaald. Uitkeringen met een langere looptijd worden uit algemene premies door alle sectoren bekostigd. Naast de besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen liggen voordelen op vlak van verzuim en ander productiviteitsverlies.

Netto kosten geconcentreerd bij kleine groep werkenden

Voor de mensen die op het moment dat zij eerder met pensioen gaan nog werken leidt de regeling wel tot hogere kosten, omdat hun arbeidscapaciteit niet langer productief wordt ingezet en wordt beloond. Er is wel enige besparing omdat bij de inzet van ouderen vaak van meer verzuim en productiviteitsverlies sprake is. Daarnaast zou een deel van de nog werkenden bij een hogere pensioenleeftijd arbeidsongeschikt zijn geraakt. Per saldo kost de regeling voor deze categorie bij drie jaar eerder pensioen op jaarbasis ruim € 2 miljoen en bij vijf jaar eerder ruim € 4 miljoen.

Tabel 1 Kosten en baten van een vervroegd pensioen van drie en vijf jaar in de afbouw- en natuursteenbranche, € miljoen

	Drie jaar			Vijf jaar		
	Werkend	AO	Totaal	Werkend	AO	Totaal
Kosten	2,9	9,8	12,7	6,0	15,2	21,2
Aow-deel	1,2	4,1	5,3	2,5	6,3	8,8
Resterend deel	1,7	5,7	7,4	3,5	8,9	12,4
Besparingen	-0,5	-9,8	-10,3	-1,6	-15,2	-16,8
Uitkeringen <10 jr.	-0,5	-5,9	-6,4	-1,6	-9,1	-10,7
Uitkeringen ≥ 10 jr.	-	-3,9	-3,9	-	-6,1	-6,1
Netto kosten	2,4	0,0	2,4	4,4	0,0	4,4

Bron: EIB

Toepassing van de regeling voor de zeven UWV-sectoren zal respectievelijk € 125 miljoen bij drie jaar eerder pensioen en € 200 miljoen bij vijf jaar eerder aan extra aow-kosten met zich meebrengen. Hiertegenover staan uiteraard ook in de zeven sectoren de besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

1 Inleiding

De AOW-leeftijd wordt in stappen verhoogd naar 67 jaar en 3 maanden in 2022¹, en blijft hierna oplopen met de levensverwachting. Veel werknemers in de afbouw- en natuurbranche hebben een zwaar beroep. Voor de oudere werknemers is het, ondanks het gevoerde duurzaam inzetbaarheidsbeleid, lang niet altijd mogelijk om zonder pijn en moeite door te werken tot deze leeftijd. Eerder stoppen met werken is geen alternatief omdat het opgebouwde pensioen hiervoor ontoereikend is. Langer werken gaat voor werkgevers met hoge kosten gepaard. De kosten rond ziekteverzuim en verminderde productiviteit nemen sterk toe als gevolg van het doorwerken in zware beroepen. Het bieden van minder belastend werk biedt in de praktijk weinig soelaas. In de afbouw- en natuurbranche bestaat dan ook de behoefte om de mogelijkheden van een vervroegd pensioen te verkennen. De volgende vragen staan hierbij centraal:

- Op welke wijze kan het begrip ‘zwaar beroep’ geoperationaliseerd worden?
- Wat zou, uitgaande van de door de overheid beoogde 14 jaar voor het uitkeren van AOW, de pensioenleeftijd zijn voor een afbouwer met een zwaar beroep?
- Wat zijn de kosten voor de gehele bedrijfstak Afbouw als van werknemers gevraagd wordt om tot respectievelijk 67 en 68 jaar door te werken?
- Op welke wijze kan er voor werknemers in zware beroepen een vervroegd pensioen mogelijk gemaakt worden en welke kosten zijn hieraan verbonden?

Het Technisch Bureau Afbouw (TBA) heeft het EIB gevraagd een quick scan uit te voeren ter beantwoording van bovenstaande vragen. De quick scan heeft als doel meer inzicht te krijgen in de mogelijke vormgeving en de kosten en besparingen van een vervroegd pensioen voor werknemers in zware beroepen.

Hoofdstuk twee bespreekt de wijze waarop zware beroepen in Nederland afgebakend kunnen worden van andere beroepen, de nadruk ligt hierbij op de afbouw- en natuursteenbranche. Het hoofdstuk erna gaat in op verschillende Europese landen waar zware beroepen gedefinieerd worden en waar een regeling voor een vervroegd pensioen voor werknemers in zware beroepen bestaat. Tot slot wordt een overzicht geboden van de kosten en besparingen van een regeling voor een vervroegd pensioen voor werknemers in zware beroepen in Nederland.

¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Kamerbrief verhoging AOW-leeftijd in 2022, 31 oktober 2016.

2 Wat maakt een beroep een zwaar beroep?

Een zwaar beroep is een beroep of een functie waarvan langjarige uitoefening tot blijvende fysieke gezondheidsschade van de werknemer kan leiden.² De uitdaging is om het begrip zwaar beroep aan de hand van een uniforme definitie zodanig te operationaliseren, dat hiermee in de praktijk een regeling voor een vervroegd pensioen worden opgezet. Bij het afbakenen van zware beroepen in Nederland kijken we naar de volgende aspecten:

- Richten op beroepen met hoge uitval door arbeidsongeschiktheid
- Aansluiten bij bestaande cao's en brancheregelingen
- Rekening houden met extra aantal gewerkte jaren en kortere levensverwachting
- Richten op lage inkomens met beperkte mogelijkheden om zelf voorzieningen te treffen
- Voorkomen van overmatig gebruik

2.1 Zware beroepen in Nederland

In de eerste plaats zal ingegaan worden op de afbouwsector en andere bouwberoepen. Daarnaast zal worden onderzocht welke andere sectoren en beroepen economie breed ook als zwaar gekwalificeerd zouden kunnen worden.

2.1.1 Afbouw en natuursteen: een sector met hoge uitval

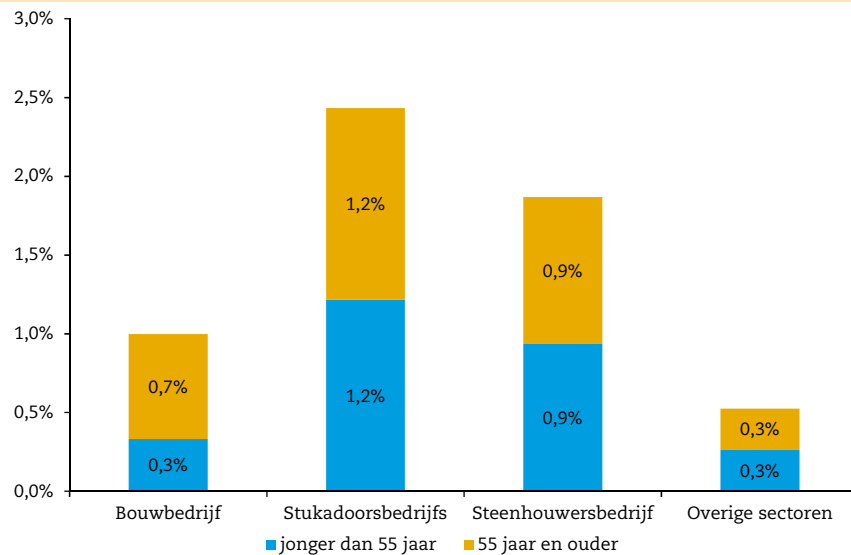
De eerste vraag die zich voordoet is of de afbouw- en natuursteenbranche zich kenmerkt als een sector met een hoge uitval door arbeidsongeschiktheid. UWV-cijfers (figuur 2.1) laten zien dat de uitval in de UWV-sectoren Stukadoors (de afbouwsector met stukadoors, vloerenleggers, etc.) en de UWV-sector Steenhouwersbedrijf (natuursteen) veel hoger ligt dan die in de bouw en het gemiddelde van alle andere sectoren. De gemiddelde uitval door arbeidsongeschiktheid in andere sectoren dan de bouw betreft jaarlijks circa 0,5% van de werkenden (wia en wao). Hiertegenover ligt de uitval in de afbouw aanmerkelijk hoger: van de stukadoors stroomt jaarlijks 2,5% uit en van de steenhouwers 1,9%. Deze percentages liggen zelfs fors hoger dan die van algemene bouwbedrijven.

² Deze definitie is gehanteerd in het voorontwerp van de 'Wet duurzame inzetbaarheid in arbeid' (22 december 2009)

Gehanteerde arbeidsongeschiktheidscijfers

Wij baseren ons voor de arbeidsongeschiktheidscijfers op de jaarlijkse sectorrapportages van het UWV. Per UWV-sector worden hiervoor het aantal verzekerden en het aantal WIA en WAO-uitkeringen naar leeftijd overgenomen. Over de periode 2011-2014 is het gemiddelde uitvalpercentage door arbeidsongeschiktheid berekend door de nieuwe WIA en WAO-instroom te delen door het aantal verzekerden. Op basis van de leeftijdsverdeling van het aantal uitkeringen is de instroom naar leeftijd bepaald.

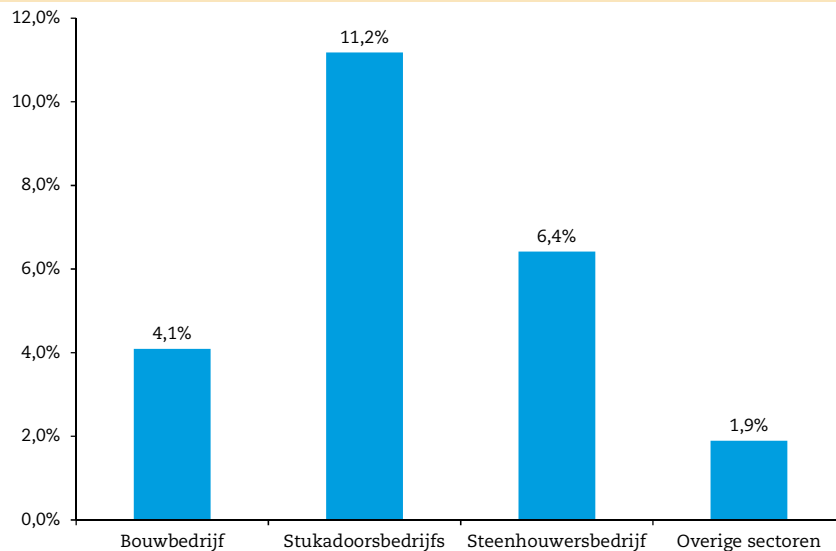
Figuur 2.1 Arbeidsongeschiktheid naar sectoren in de bouw



Bron: UWV, bewerking EIB

De helft van de jaarlijkse uitval in de afbouw bestaat uit 55-plussers. Binnen deze leeftijdsgroep valt jaarlijks ruim 11% van de stukadoors uit en 6% van de steenhouders (figuur 2.2). Hiermee ligt de afbouw ver boven het gemiddelde van zowel het bouwbedrijf als de overige sectoren. Dit impliceert dat van deze groep slechts een derde er in slaagt zijn pensioen als werkende te halen. Bij een verhoging van de pensioenleeftijd neemt het aantal mensen dat als gevolg door arbeidsongeschiktheid uitvalt naar verwachting verder toe.

Figuur 2.2 Arbeidsongeschiktheid onder 55-plussers naar sectoren in de bouw



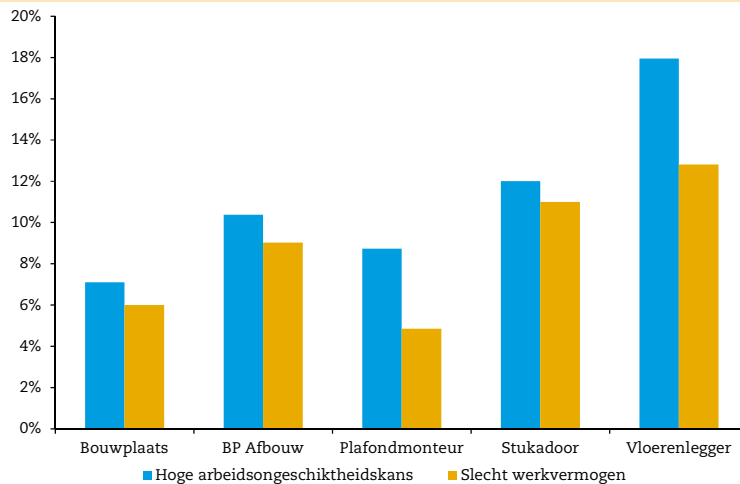
Bron: UWV, bewerking EIB

Bouwberoepen met hoge kans op langdurige arbeidsongeschiktheid

De volgende vraag die zich voordoet is of de uitval binnen de afbouw- en natuursteenbranche geconcentreerd is in een enkel beroep of dat dit voor de meeste beroepen binnen de afbouw geldt. Er zijn geen arbeidsongeschiktheidscijfers per beroep beschikbaar. Wel kan op basis van de resultaten uit het Periodiek Arbeidsgezondheidskundig Onderzoek (PAGO) en het Gericht Periodiek Onderzoek (GPO) inzicht worden verkregen in de arbeidsongeschiktheidskans en werkvermogen voor 55-plussers per beroep (zie figuur 2.3).³

³ Zie Arbouw (2015). Bedrijfstakatlas 2015. Volandis heeft ons gedetailleerde cijfers over het werkvermogen en de arbeidsongeschiktheidskans voor de groep van 55 jaar en ouder verstrekt.

Figuur 2.3 Hoge arbeidsongeschiktheidskans en slecht werkvermogen onder 55-plussers naar sectoren, aandeel van de werknemers



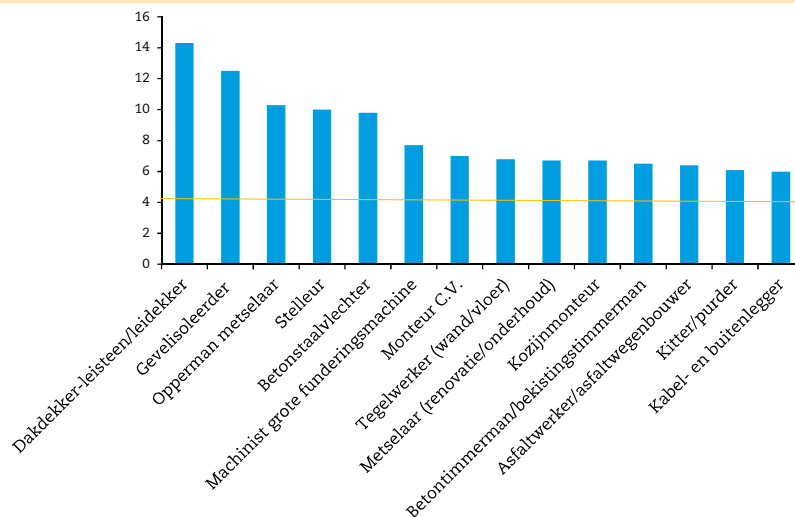
Bron: Vollandis, bewerking EIB

Alle afbouwberoepen hebben een bovengemiddelde kans op arbeidsongeschiktheid. Stukadoors en vloerenleggers springen hierbij het meest in het oog: bij vloerenleggers is het aandeel 55-plussers met een hoge arbeidsongeschiktheidskans bijna drie maal hoger vergeleken met het bouwplaatsgemiddelde. Het aandeel stukadoors en vloerenleggers met een slecht werkvermogen ligt eveneens ver boven het gemiddelde. Bij plafondmonteurs is dit aandeel relatief bescheiden.⁴

De gemiddelde uitval door arbeidsongeschiktheid in de cao bouw ligt lager dan die in de afbouw- en natuursteenbranche, maar ook binnen de cao bouw zijn er beroepen te onderscheiden met een relatief hoge kans op arbeidsongeschiktheid en slecht werkvermogen (zie figuur 2.4).

⁴ Blokkenstellers en natuursteenbewerkers zijn niet in de figuur opgenomen vanwege het lage aantal waarnemingen.

Figuur 2.4 Aandeel werkenden met hoge kans op langdurige arbeidsongeschiktheid naar bouwplaatsberoepen (%)



Bron: Arbouw, bewerking EIB

Het aandeel mensen met een hoge kans op langdurige arbeidsongeschiktheid bij bouwplaatspersoneel bedraagt ongeveer 4% en is aangegeven met een gele lijn. Ook binnen de cao bouw zijn er beroepen met een meer dan tweemaal zo hoog aandeel met een hoge kans op arbeidsongeschiktheid. Dit zijn dakdekkers, gevelisoleerders, metselaars, betonstaalvlechters en machinisten van grote funderingsmachines. Hoewel van deze beroepen geen uitvalpercentages bekend zijn geven deze indicatieve arbeidsongeschiktheidskansen op basis van de PAGO's wel aan dat ook binnen de cao bouw ondanks de lagere arbeidsongeschiktheidsuitval zware beroepen zijn te onderscheiden.

2.1.2 Afbakening op basis van arbeidsongeschiktheidsuitval

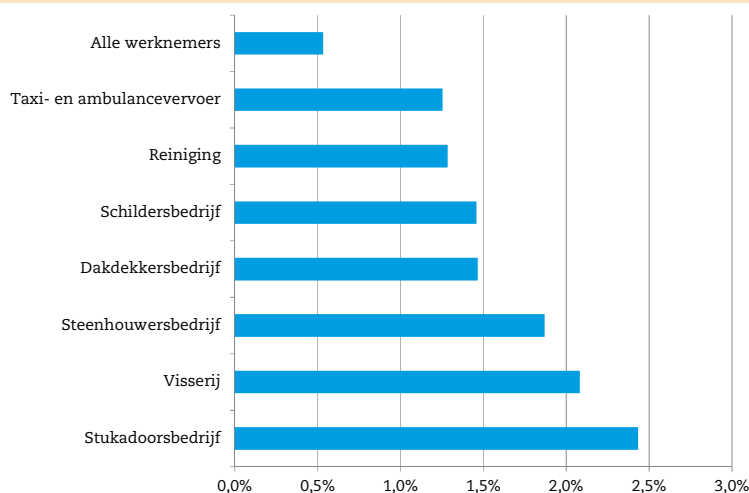
De volgende vraag die zich voordoet is welke sectoren ook onder het begrip van zwaar beroep zouden vallen bij het criterium dat de gemiddelde uitval door arbeidsongeschiktheid (gemeten over een langere periode) meer dan twee maal zo hoog ligt als die van het gemiddelde van alle sectoren.

Uit de analyse van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van het UWV (zie figuur 2.5) komen zeven sectoren die in dat geval onder de definitie van een zwaar beroep zouden vallen.⁵ Het gaat dan in totaal om 2% van de Nederlandse werknemers en dit ligt in lijn met de omvang van de regelingen in andere landen. Naast de afbouw- en natuursteenbranche gelden de sectoren van dakdekkers, schilders, chauffeurs van taxi's en hulpdiensten, vissers en schoonmakers dan als zware beroepen. Dit zijn veelal sectoren die ook in het buitenlandse regelingen vaak als een zwaar beroep zijn gekwalificeerd.

⁵ Van de WIA-uitkeringen bestaat twee derde deel uit volledige arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en dit komt grotendeel overeen met het aandeel WAO-uitkeringen met 80-100% ongeschiktheid.

De regeling kan eventueel worden uitgebreid naar individuele beroepen als hiervoor objectieve statistieken rond de uitval door arbeidsongeschiktheid voorhanden zijn. Op basis van dezelfde criteria als die voor de sectoren kan een zwaar beroep worden gedefinieerd. Indien de bouwplaatsberoepen met een meer dan tweemaal zo hoog aandeel werkenden met een hoge kans op arbeidsongeschiktheid (figuur 2.4) worden meegeteld bij de zware beroepenpopulatie, dan stijgt het aandeel van de werkenden van 2% naar 2,1%.

Figuur 2.5 Cao-sectoren met hoge uitval door arbeidsongeschiktheid



Bron: UWV, bewerking EIB

De historische uitval door arbeidsongeschiktheid – gemeten door het UWV - is een objectieve maatstaf voor de mate waarin werknemers voortijdig de branche moeten verlaten. Het voordeel van het hanteren van historische uitvalcijfers is dat een stabiele basis wordt gelegd onder een regeling. Desgewenst kan een dergelijke regeling wel iedere vijf of tien jaar worden herijkt. Het voordeel van het aansluiten bij cao sectoren is dat kan worden aangesloten bij de bestaande overlegstructuur van de cao en dat de regeling kan worden afgestemd met bestaande bedrijfstakregelingen rond pensioen en arbeidsongeschiktheidsregelingen en duurzaamheidsbeleid

2.2 Kenmerken van werknemers in zware beroepen

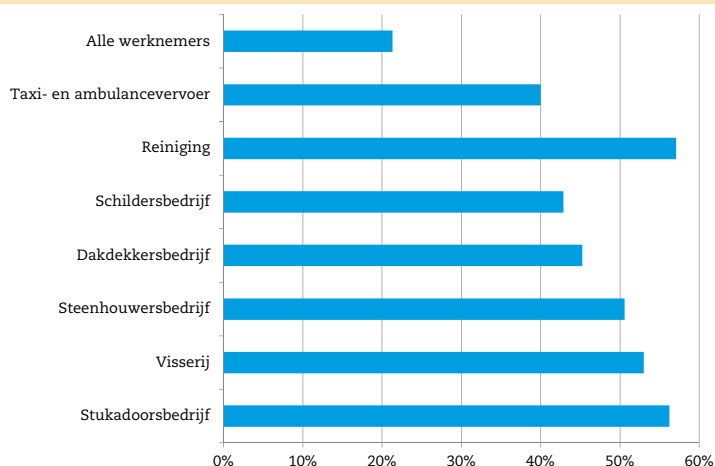
Werknemers in zware beroepen worden doorgaans gekenmerkt door een laag opleidingsniveau en inkomen. Doordat zij op relatief jonge leeftijd de arbeidsmarkt betreden kennen zij een langere loopbaanduur dan hoger opgeleiden. Daarentegen ligt de levensverwachting lager dan bij hoger opgeleiden.

Doorgaans laag opgeleid

Een zwaar beroep hangt in de praktijk vaak samen met een laag opleidingspeil (figuur 2.6). Van alle werknemers is gemiddeld ruim 20% laag opgeleid. Van de

zeven sectoren met een meer dan twee maal zo hoge uitval door arbeidsongeschiktheid ligt dit aandeel ook meer dan twee maal zo hoog. Het lage opleidingsniveau geeft drie argumenten voor een specifieke regeling voor vervroegde uittreding voor zware beroepen. Zo hangt een laag opleidingsniveau vaak samen met een laag inkomen dat onvoldoende is om zelf voorzieningen voor vervroegde pensionering te treffen, een lang werkverleden en een kortere levensverwachting.

Figuur 2.6 Aandeel laag opgeleiden naar cao-sectoren

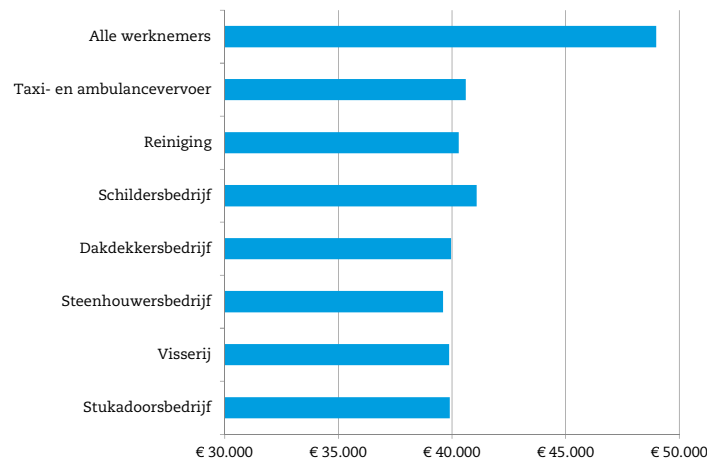


Bron: CBS, bewerking EIB

Lage inkomens

Door het relatief lage opleidingsniveau hebben werknemers in zware beroepen relatief lage inkomens. Ten opzichte van het gemiddelde jaarinkomen in Nederland ligt het inkomen van werknemers in zware beroepen bijna € 9.000 lager (figuur 2.7). Dit betekent dat werknemers met een zwaar beroep ook minder aanvullend pensioen opbouwen dan de gemiddelde Nederlander. Voor deze mensen vormt de aow binnen het pensioen van laagopgeleiden een belangrijker aandeel dan bij de gemiddelde werknemer. Eerder uittreden door de aanvullende pensioenopbouw over meer jaren te spreiden is vaak niet toereikend om de inkomensterugval in de te overbruggen jaren op te vangen en veroorzaakt bovendien ook een sterk inkomensverlies in latere jaren. Echter biedt het relatief lage werkinkomen van afbouwers doorgaans maar beperkt mogelijkheden om een vervroegd pensioen te financieren.

Figuur 2.7 Bruto jaarinkomens (voltijds) naar cao-sectoren



Bron: CBS, bewerking EIB

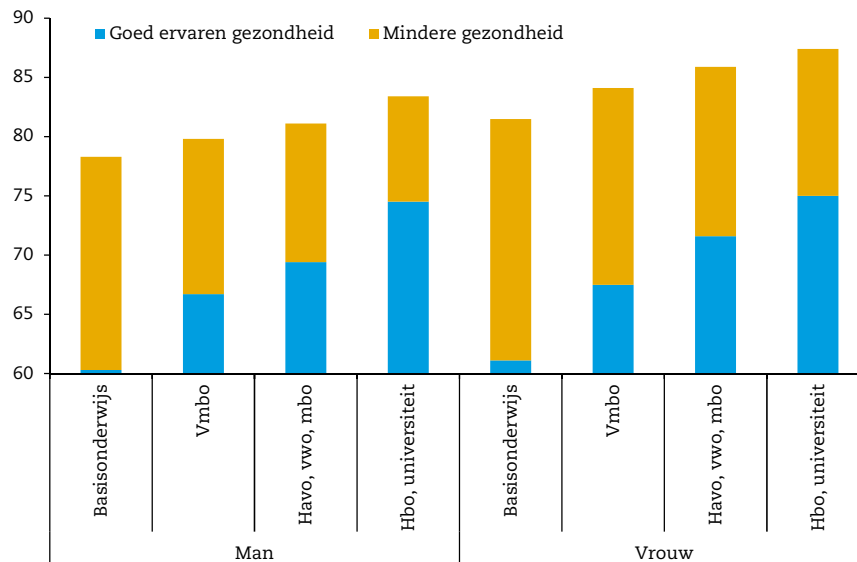
Jong van school zorgt voor lange arbeidsduur met zware belasting

Laag opgeleiden stoppen eerder met hun opleiding dan hoger opgeleiden en gaan in de regel ook eerder werken. Veel van de laagopgeleide mensen in de afbouw zijn rond hun 17^e gaan werken. Mensen met een mbo-opleiding combineren de bbl-opleiding vaak al met werken. Mensen met hbo, wo of andere vervolgopleidingen beginnen later met werken maar gaan wel op dezelfde leeftijd met pensioen. Dit betekent dat de mensen met een zwaar beroep, die doorgaans laag opgeleid zijn, langer hebben gewerkt en bovendien onder zwaardere omstandigheden. Omdat deze mensen eerder zijn gaan werken hebben zij bovendien over meer jaren aow-premie over de eerst en tweede schijf van hun inkomen afgedragen.

Laag opgeleiden leven minder lang en kennen mindere gezonde levensjaren

De levensverwachting hangt sterk samen met het opleidingsniveau (zie figuur 2.8). Niet alleen neemt de levensverwachting toe naarmate het opleidingsniveau hoger is, het aantal jaren dat in goede gezondheid wordt geleefd neemt zelfs nog sterker toe. Voor iemand met een zwaar beroep is de levensverwachting naar verwachting nog lager dan de gemiddelde levensverwachting van laag opgeleiden. Op basis van het gemiddelde opleidingsniveau van een 40-jarige afbouwer is de levensverwachting 79 jaar, terwijl op basis van de sterftcijfers over 2012-2016 de levensverwachting van gepensioneerden in de afbouw zelfs nog een jaar korter is. De gemiddelde levensverwachting van de gemiddelde Nederlander op 40-jarige leeftijd bedraagt 81 jaar. Iemand met een zwaar beroep geniet op dit moment minder lang van zijn pensioen, bovendien kan hij door een slechtere gezondheid waarschijnlijk ook minder goed van deze kortere tijd genieten. Ook ontvangt hij minder (lang) aow-uitkering dan de gemiddelde Nederlander.

Figuur 2.8 Levensverwachting (gezond en minder gezond ervaren) naar opleidingsniveau en geslacht (40 jarigen)



Bron: CBS, bewerking EIB

Opleidingsniveau als criterium?

Overigens geldt niet dat het lage opleidingsniveau alleen als definitie voor een zwaar beroep kan worden genomen. Als iedere sector met meer dan een tweemaal zo hoog aandeel laag opgeleiden wordt meegenomen, dan gaat het in totaal om bijna 20% van alle werknemers. Hierin zitten ook beroepen en sectoren met een gemiddelde arbeidsongeschiktheidsuitval, dus sectoren waarin het merendeel van de mensen de eindstreep wel gezond kan halen.

2.3 Voorwaarden aan het gebruik

Bij een zwaar beroep gaat het om de effecten van een langdurige uitoefening van een beroep of functie die tot blijvende fysieke gezondheidsschade van de werknemers kan leiden. Dit kan worden geoperationaliseerd door aan de regeling de voorwaarde te verbinden dat iemand tenminste 15 jaar in één van de zware sectoren werkzaam moet zijn geweest.

In de huidige praktijk geldt dat oudere werknemers in de afbouw al een lang arbeidsverleden in de sector kennen en dat werkgevers terughoudend zijn met het aannemen van oudere niet vakkundig personeel. Het stellen van een dergelijke voorwaarden zal het huidige personeel niet treffen.

2.4 Conclusie

De afbakening van zware beroepen laat zich in de praktijk goed operationaliseren. Door de regeling te richten op sectoren met een hoge uitval door arbeidsongeschiktheid, wordt deze beperkt tot die sectoren waar het voor velen nu al moeilijk is om zonder pijn en moeite door te werken tot de AOW-leeftijd. Bij een grenswaarde van minimaal twee maal de gemiddelde uitval

door arbeidsongeschiktheid vallen werknemers in zeven sectoren onder de zware beroepen definitie, waaronder de afbouw- en natuursteenbranche. Andere cao-sectoren zijn de dakdekkers, schilders, visserij, reiniging en het taxi- en ambulance vervoer. In totaal treft de definitie ongeveer 2% van de werkenden.

Werknemers in zware beroepen kenmerken zich in de eerste plaats door een laag opleidingspeil. In al deze zeven sectoren ligt het aandeel laagopgeleiden minimaal tweemaal hoger dan gemiddeld. Met het lage opleidingspeil ligt ook het gemiddeld inkomen € 9.000 lager dan die van een gemiddelde werknemer. Niet alleen bouwt deze werknemer minder aanvullend pensioen op, ook is het inkomen te laag om hieruit zelf aanvullende voorzieningen voor vervroegde uittreding te treffen. Mensen met een laagopleidingspeil komen eerder van school en starten eerder met werken dan hoger opgeleiden. Zo hebben mensen in zware beroepen gemiddeld langer onder zware omstandigheden gewerkt en hebben ook langer aow-premie dan de gemiddelde werknemer in de 1^e en 2^e schijf betaald. Tot slot leven mensen met een laag opleidingspeil minder lang (ontvangen dus ook minder aow) en bovendien ook minder jaren in goede gezondheid dan hoger opgeleiden.

In het buitenland stelt men doorgaans als voorwaarde dat men minimaal 15 jaar in een zwaar beroep moet hebben gewerkt om voor de regeling in aanmerking te kunnen komen. Het opnemen van dit type voorwaarde spitst de regeling toe op werknemers die langdurig werkzaam zijn geweest in zware sectoren.

3 Lessen uit het buitenland

In een aantal Europese landen bestaan al wettelijke regelingen gericht op zware beroepen. Voor deze studie hebben wij een korte literatuurstudie verricht naar de verschillende regelingen in de Europese lidstaten. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van Europese lidstaten die zware beroepen definiëren en regelingen treffen voor een vervroegd pensioen gericht op werknemers in zware beroepen.

3.1 Zware beroepen en vervroegd uittreden in Europa

In 18 van de 28 EU-lidstaten worden zware beroepen bij wet gedefinieerd. Dit varieert van enkele beroepen tot uitgebreide beroepenlijsten. Bijna al deze landen voorzien ook in mogelijkheden voor vervroegd uittreden (de vet gedrukte en de gekleurde landen in tabel 3.1).

Tabel 3.1 EU-lidstaten: erkenning van zware beroepen, vervroegde uittredingsmogelijkheden (vet gedrukt en gekleurd) en vervroegd pensioen voor zware beroepen (gekleurd)

Erkenning	Landen
Erkenning zware beroepen	België¹, Bulgarije, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Luxemburg¹, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje
Erkenning enkele zware beroepen	Cyprus, Duitsland , Hongarije, Tsjechië
Geen erkenning zware beroepen	Denemarken, Ierland, Malta, Nederland , Verenigd Koninkrijk, Zweden

1. Luxemburg en België kennen regelgeving gericht op ploegenwerk en nachtdiensten.

Bron: ESPN (2016), FP (2016), RVA (2017), bewerking EIB

De regelingen lopen sterk uiteen en zijn niet altijd gericht op alleen zwaar werk. Zo behoort Nederland tot de landen waar vervroegd uittreden wel mogelijk is, maar waar geen afbakening van een zwaar beroep bestaat.⁶ België rekent enkele typen werk (ploegendiensten en nachtwerk) tot zware beroepen, werknemers in zware en niet-zware beroepen mogen bij ontslag op latere leeftijd beroep doen op het 'stelsel van werkloosheid met bedrijfstoelag' waarmee zij eerder kunnen uittreden (vervanging van de VUT-regeling) (RVA, 2017). Letland, Litouwen, Hongarije en Slowakije zijn landen waar voorheen een vervroegd pensioen voor zware beroepen bestond, maar waar de regelingen inmiddels niet meer bestaan of worden afgebouwd. Landen die momenteel een vervroegd pensioen kennen voor meerdere zware beroepen zijn: Bulgarije, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Kroatië, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië en Spanje⁷.

⁶ Financiering via de tweede pijler ofwel het aanvullend pensioen.

⁷ De landen zijn in tabel 1.1 met een kleur aangeduid.

Definitie zware beroepen

Bij de definitie van zware beroepen zijn landen met traditionele regimes te onderscheiden die beroepenlijsten hanteren en landen met nieuwe regimes die uitgaan van objectieve criteria. In tabel 3.2 staan de meest voorkomende beroepen en sectoren opgesomd. Vanzelfsprekend is dit geen complete lijst⁵ en bestaat er regionale differentiatie: in Spanje en Portugal worden bijvoorbeeld stierenvechters of borduursters uit Madeira ook tot zware beroepen gerekend.

Tabel 3.2 Afbakening zware beroepen in EU-lidstaten met vervroegde uittredingsmogelijkheden voor zware beroepen

Beroepenlijsten ⁸	Beroepenlijsten: veel voorkomende typen werk/sectoren
Bulgarije	<ul style="list-style-type: none"> Mijnbouw Werk in kerncentrales
Estland	<ul style="list-style-type: none"> Productie bouwmaterialen Werk in extreem klimaat
Griekenland	<ul style="list-style-type: none"> Luchtvaart/zeevaart (incl. visserij) Metallurgie-arbeid
Italië	<ul style="list-style-type: none"> Diepzeeduiken Werk met gevaarlijke stoffen (asbestverwijdering)
Kroatië	<ul style="list-style-type: none"> Transport (navigateuren, verkeersleiders, chauffeurs) Artiesten
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> Publieke functies (marine, brandweer, politie) Nachtwerk
Roemenië	<ul style="list-style-type: none"> Steenhouwerij
Slovenië	
Spanje	
Objectieve criteria	Veel voorkomende objectieve criteria ⁹
Finland	<ul style="list-style-type: none"> Fysieke kenmerken van werk: zwaar lichamelijk werk (> 2.000 calorieën), langdurige belasting spieren/luchtwegen/cardiovasculair systeem, moeilijke werkhouding, ploegenarbeid, bijzondere zorgtaken
Frankrijk	
Oostenrijk	
Polen	<ul style="list-style-type: none"> Kenmerken van werkomstandigheden: nachtwerk, ondergronds/onder water, in de licht, extreem klimaat/geluid, atmosferische druk, werk onder chemisch gevaarlijke stoffen

Bron: ESPN (2016), FP (2016), RVA (2017), bewerking EIB

Polen, Oostenrijk, Finland en Frankrijk zijn landen die objectieve criteria hanteren bij het afbakenen van zware beroepen. De criteria bestaan veelal uit specifieke kenmerken van fysieke belasting door werk (belasting spieren/luchtwegen, dagelijks calorieverbruik, repetitieve arbeid etc.) of de werkomstandigheden (extreem klimaat/luchtdruk, ondergronds/water, nachtwerk etc.) (tabel 3.2). Polen rekent daarnaast ook werk waarbij de openbare veiligheid en de gezondheid van anderen in het geding komen als gevolg van uitoefening op latere leeftijd tot zware beroepen (werk van bijzondere aard). Finland en Polen definiëren naast indicatoren voor fysiek zwaar werk ook indicatoren voor mentaal zwaar werk.

Aan de hand van de gehanteerde criteria zijn in Polen en Oostenrijk beroepenlijsten samengesteld¹⁰ (tabel 3.3). Ook in deze landen omvat zwaar

⁸ Voor een meer volledige uitwerking van beroepenlijsten zie de ESPN landenrapportages: <http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?pager.offset=0&langId=en&mode=advancedSubmit&ear=0&country=0&type=0&advSearchKey=ESPNwahj>

⁹ Zie bijlage I voor een meer uitgebreide beschrijving van de criteria.

werk onder meer: mijnbouw, lucht-/zeevaart (incl. onderhoud/monteurs), verkeersleiding, visserij, chauffeurs, hulpdienstverlening, bewerking/transport van metalen en werk in extreme temperaturen. Oostenrijk noemt meerdere bouwberoepen, waaronder vloerenleggers, steenbewerkers, dakdekkers, ijzervlechters en wegenbouwers. Overige beroepen variëren van elektriciens, jagers, bezorgdiensten, de huishoudelijke hulp tot liftinstallateurs/-fabrikanten.

Tabel 3.3 Lijst van zwaar werk/sectoren o.b.v. objectieve indicatoren in Polen en Oostenrijk

Oostenrijk (> 2.000/1.400 kcal)		Polen
	Werk onder risicofactoren	Werk van speciale aard
<ul style="list-style-type: none"> • Mijnwerkers • Boerenberoepen • Installateurs (industrie) • Bouwarbeiders • Mijnwerkers • Lucht-/Zee-/binnenvaart • Olie-/gaswinning • Werken met metaal/gevaarlijke stoffen • Reiniging • Chauffeurs • Zorg 	<ul style="list-style-type: none"> • Productie/bewerking/transport van metaal/gevaarlijke stoffen • Lucht-/zeevaart (marine/visserij) • Mijnbouw: olie/gas • Leerlooien • Werk in extreme omgeving (klimaat/ondergronds/lucht/slechte ventilatie) • Ondergronds werk (riool) 	<ul style="list-style-type: none"> • (Lucht)verkeersleiders/navigatoren • Monteurs luchtvaart • Chauffeur • Torenkraanoperatoren • Werk met gevaarlijke stoffen (explosieven) • Hulpdiensten • Zorg

Bron: FPB (2016), ESPN (2016), ESIP (2016)

Aandeel werknemers in zware beroepen

Gegeven de door Europese landen gehanteerde definitie van zwaar werk is het aandeel werkenden in zware beroepen in de meeste landen gering (nog geen 4% van de beroepsbevolking) (ESPN, 2016). In landen als Spanje, Estland, Hongarije en Roemenië telt het aandeel nog geen procent, in Polen en Frankrijk gaat het om 2% en in Servië en Kroatië ligt het percentage tussen de 3,5% en 4%. Griekenland hanteert duidelijk een bredere afbakening, naar schatting heeft ongeveer 13% van de werkenden een zwaar beroep.

¹⁰ Voor de volledige beroepenlijst zie: [Polen](#) en [Oostenrijk](#)

3.2 Financiering en voorwaarden van vervroegde pensionering

In de meeste landen wordt een vervroegd pensioen gefinancierd uit extra pensioenopbouw tijdens het werkende leven. Deze opbouw vindt in het merendeel van de landen plaats door extra werkgeversbijdragen (tabel 3.3). Ook werknemers dragen in een aantal landen extra premie af. Naast de financiering door werkgevers en werknemers vindt aanvullende financiering in enkele landen plaats door de overheid. In bijna alle landen wordt een vervroegd pensioen opgebouwd en gefinancierd binnen de eerste pijler van het pensioenstelsel. Enkel in Roemenië en Bulgarije wordt ook in de tweede pijler pensioen opgebouwd gericht op vervroegde uittreding.

In de meeste landen is het pensioeninkomen van vroeg gepensioneerden uit zware beroepen minimaal gelijk aan het inkomen van andere gepensioneerden (figuur 4.3). De extra premieopbouw voorkomt in de meeste landen dan ook een pensioeninkomensterugval als gevolg van eerder uittreden. Opvallend is dat bij oude systemen pensioeninkomens eerder hoger lijken te liggen dan bij nieuwe regimes. In Italië en Polen ligt het inkomen van vervroegde uittreeders in zware beroepen lager dan die van andere gepensioneerden. Beide landen werken in de eerste pijler met een 'notional defined contribution' systeem, waarbij pensioenuitkeringen afhangen van de gerealiseerde opbouw en levensverwachting. Eerder uittreden betekent hierbij een achteruitgang van de jaarlijkse pensioenuitkering. Deze inkomensterugval wordt in deze landen niet geheel gecompenseerd door extra premie-opbouw of een bijdrage door de overheid.

Voorwaarden van deelneming

De voorwaarden van deelneming bestaan in de meeste landen uit een minimale leeftijd en een combinatie van loopbaanduur en het aantal jaren dat men een zwaar beroep heeft uitgeoefend (tabel 3.3). Hoeveel eerder men mag uittreden loopt sterk uiteen binnen en tussen landen. Waar men in Bulgarije en Portugal in bepaalde beroepen 15 tot 20 jaar eerder met pensioen mag, kan men in Frankrijk en Finland niet eerder dan twee jaar voor de gerechtigde pensioenleeftijd uittreden. Ook de vereiste minimale loopbaanduur loopt sterk uiteen. In Oostenrijk en Finland ligt de loopbaanvoorwaarde aanzienlijk hoger dan in Bulgarije, Polen of Griekenland het geval is. Tot slot is een vervroegd pensioen in de meeste landen alleen gericht op werknemers. In Finland en Italië maken ambtenaren of zzp'ers echter ook aanspraak.

Tabel 4.3 Financiering en voorwaarden van vervroegd pensioen in enkele EU-lidstaten met oude en nieuwe pensioensystemen

	Financiering			Pijler	Inkomen		Voorwaarden		
	wn	wg	oh		t.o.v. gewoon gepension.	Groep	Loopbaan (jr.)	Min. lft (jr.)	Pens. Leeftijd 2017
Oude systemen									
Bulgarije		✓		I,II ¹	>	wn	25 ³	42 ³	63
Griekenland	✓	✓		I	>	wn	15	62	67
Italië			✓	I	<	wn/zzp	35	63	66
Portugal		✓	✓	I	>	wn	15 ²	50 ²	65
Roemenië		✓		I,II	=	wn	>=35	52	65
Spanje	✓	✓		I	=	wn	>=15	52	65
Nieuwe systemen									
Finland			✓	I	=	wn/oh/zzp	>=38	63	65
Frankrijk		✓		I	=	wn	Punten ⁴	60	62
Oostenrijk		✓	✓	I	=	wn	>=45 jr	60	65
Polen		✓	✓	I	<	wn	>=25	60	65

1. In 2015 bood de overheid aan de pensioenopbouw in pijler twee over te dragen naar de eerste pijler. Vooralsnog is onbekend hoeveel werknemers hiervan gebruik maakten.
2. Verschillen tussen beroepen. Voor mijnbouw geldt een minimumleeftijd van 50 jr. Criteria rond loopbaanduur variëren even sterk, voor werknemers in het Uraniumbedrijf geldt een 15 jr. loopbaan.
3. Verschillen tussen beroepen. Voor balletdansers met 25 dienstjaren: minimumleeftijd is 43 jr.
4. Frankrijk kent een puntenstelsel (per trimester in een zwaar beroep bouwt men punten), het aantal punten bepaalt hoeveel eerder men mag uittreden (maximaal 2 jr.).

Bron: FPB (2016), ESPN (2016), ESIP (2016)

3.3 Conclusie

Uit de literatuur komt naar voren dat achttien Europese lidstaten bij wet zware beroepen definiëren. Dit varieert tussen het definiëren van enkele beroepen tot tientallen beroepen. De afbakening geschiedt aan de hand van beroepenlijsten (oude pensioen regimes) of objectieve criteria (recent ingevoerde pensioenregimes). Objectieve criteria bestaan veelal uit kenmerken van de fysieke belasting door werk en kenmerken van de werkomstandigheden. Enkele landen definiëren naast fysiek zwaar werk ook mentaal zwaar werk. Het aandeel werkenden in zware beroepen ligt in de meeste landen tussen de ½% en 4%. Dertien landen voorzien in een regeling voor een vervroegd pensioen voor meerdere zware beroepen.

De financiering van een vervroegd pensioen wordt veelal gerealiseerd door extra premie-opbouw. Deze extra opbouw wordt in het merendeel van de landen gefinancierd door werkgeversbijdragen. In een aantal landen dragen ook werknemers of de overheid een deel bij. De voorwaarden van deelneming bestaan veelal uit een minimum leeftijd en vereisten rond de totale loopbaanduur en het aantal jaren dat men werkzaam was in een zwaar beroep.

De situatie in de verschillende lande geeft in ieder geval aan dat een praktische operationalisering van een regeling voor een vervroegd pensioen voor zware beroepen goed mogelijk is.

4 Regeling vervroegd pensioen in de afbouw

De afbouw (inclusief natuursteen) geldt als een sector met een relatief hoge uitval door arbeidsongeschiktheid tijdens het werkzame leven. Doordat de pensioenleeftijd van 65 jaar is losgelaten en geleidelijk wordt opgetrokken naar 68 jaar zal het aantal werknemers dat voortijdig door arbeidsongeschiktheid noodgedwongen de sector moet verlaten toenemen. In eerste instantie treft dit de werknemers in zware beroepen: het zal pijn en moeite kosten om deze extra jaren te blijven werken. Ook bedrijven ondervinden gevolgen van de latere pensioenleeftijd. De kosten rond verzuim en arbeidsongeschiktheid lopen verder op terwijl de arbeidsproductiviteit van de nog werkenden afneemt (kader). Een vervroegd pensioen ontlast dus zowel werknemers als werkgevers, maar brengt ook kosten met zich mee. Dit hoofdstuk bespreekt de kosten en besparingen van een regeling voor een vervroegd pensioen in de afbouw- en natuursteenbranche.

De kosten en baten zijn berekend uitgaande van een regeling waarbij alle werkenden en arbeidsongeschikten in de afbouw- en natuursteenbranche eerder met pensioen gaan en een pensioeninkomen ter hoogte van 75% van het middelloon ontvangen. De kosten en baten worden besproken aan de hand van een respectievelijk drie jaar en vijf jaar vervroegd pensioen.

Wie betaalt de kosten van arbeidsongeschiktheid?

De kosten van de oude en de nieuwe arbeidsongeschiktheidsregelingen WAO en WIA worden door premies per risicogroep (cao) kostendekkend bekostigd.

De premies kennen een vaste basispremie en een premiedeel dat afhankelijk is van het gebruik van de regelingen (voor uitkeringen tot 10 jaar) door werknemers van een bedrijf. Bedrijven met relatief meer uitval dragen meer bij aan de kosten van de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen in hun sector dan bedrijven met relatief lage uitval. De bedrijven ervaren hierdoor een sterke financiële prikkel om de uitval door arbeidsongeschiktheid te beperken. Hier staat wel tegenover dat individuele kleine bedrijven zwaar kunnen worden getroffen als gelijktijdig meer mensen uitvallen. Bedrijven kunnen ervoor kiezen om zelf risicodragers te worden, waarbij zij niet langer de premies hoeven af te dragen maar wel de kosten van re-integratie en/of de uitkeringen zelf moeten betalen.

Uitkeringen met een duur langer dan tien jaar worden vanuit het arbeidsongeschiktheidsfonds betaald, welke door algemene premies wordt bekostigd. Deze premie is voor alle sectoren gelijk, waardoor sectoren met lage arbeidsongeschiktheidsuitval relatief meer bijdragen aan de uitkeringen van de sectoren met hoge uitval.

4.1 Aantal werkenden en arbeidsongeschikten

In de afbouw en de natuursteenbranche zijn in totaal bijna 4.600 mensen als bouwplaatspersoneel werkzaam. Hiervan is bijna 15% 55 jaar of ouder. Van deze groep raakt gemiddeld ruim 10% per jaar arbeidsongeschikt¹¹. Dit betekent dat uiteindelijk van de groep werkenden circa 25 mensen overblijven die jaarlijks de sector door pensionering verlaten. Bij drie jaar eerder pensioen gaat het om circa 35 mensen en bij vijf jaar om circa 45 mensen. Hiernaast hebben ruim 1.000 mensen van 55 jaar en ouder een arbeidsongeschiktheidsuitkering die ten laste komen van de afbouw- en natuursteenbedrijven. Het aantal uitkeringen loopt op met de leeftijd. Jaarlijks wordt door het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd voor ongeveer 135 mensen de arbeidsongeschiktheidsuitkering beëindigd en ontvangen zij vanaf dat moment aow met aanvullend pensioen. Als de pensioengerechtigde leeftijd met drie jaar wordt vervroegd, neemt dit aantal met 10 personen af. Vijf jaar eerder pensioen bespaart 20 meer arbeidsongeschikten.

4.2 De netto kosten van een vervroegd pensioen

De kosten van een vervroegd pensioen bestaan uit de kosten van het extra pensioeninkomen voor het vervroegde pensioen. Tegenover de extra kosten van het pensioeninkomen staan besparingen op de uitkeringen van arbeidsongeschikten. De kosten en besparingen worden hieronder apart besproken en geven zo de opbouw voor de netto kostenberekeningen.

4.2.1 De kosten van een vervroegd pensioen

De totale kosten van de regeling bestaan enerzijds uit de kosten van de werkenden die eerder met pensioen gaan en anderzijds uit de kosten voor de mensen die al eerder arbeidsongeschikt zijn geraakt en een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. De kosten van deze uitkeringen worden nu door de individuele bedrijven in de branche zelf opgebracht.

Werkenden

De totale kosten van een vervroegd pensioen bestaan uit de vergoeding van 75% van het (midden) inkomen. Het gemiddeld bruto jaarinkomen bedraagt € 35.000. Bij drie jaar eerder pensioen bedragen de totale kosten € 2,9 miljoen per jaar (3 jaar x 37 mensen x 75% x € 35.000). Voor vijf jaar eerder pensioen bedragen de totale kosten € 6,0 miljoen per jaar (zie tabel 4.1).

Arbeidsongeschikten

Voor mensen die eerder al voor pensionering na uitoefening van een bouwplaatsberoep binnen de afbouw of natuursteen arbeidsongeschikt raakten, heeft vervroeging van de pensioneringsregeling ook gevolgen. Deze mensen krijgen nu al bij volledige arbeidsongeschiktheid een uitkering van 75% van het laatst verdiende loon.¹² In plaats van de uitkering ontvangt deze groep bij een vervroegd pensioen een pensioeninkomen van grofweg de gelijke

¹¹ Voor de uitval door arbeidsongeschiktheid is het gewogen gemiddelde genomen van de UWV-sectoren Stukadoorsbedrijf en Steenhouwersbedrijven. Dit is toegepast voor de gehele afbouwbranche (inclusief de wand- en plafondmontagebedrijven) en de natuursteenbranche.

¹² Bij de berekeningen is er vanuit gegaan dat iedereen die vanuit een arbeidsongeschiktheidsuitkering de pensioengerechtigde leeftijd bereikt volledig arbeidsongeschikt is. In de praktijk zal de aanvulling lager zijn omdat van alle arbeidsongeschikten in de afbouw- en natuursteenbranche een derde deel niet volledig arbeidsongeschikt is en een beperktere aanvulling ontvangt. Een ruwe inschatting is dat de gemiddelde aanvulling 65% bedraagt.

omvang. Het gaat in totaal om 125 mensen per jaar die op pensioneringsleeftijd in de afbouw of natuursteen al arbeidsongeschikt zijn. De totale omvang van deze uitkeringen bedragen in totaal € 9,8 miljoen bij drie jaar en € 15,2 miljoen bij vijf jaar eerder pensioen.

Tabel 4.1 Kosten en baten van een vervroegd pensioen van drie en vijf jaar in de afbouw- en natuursteenbranche, € miljoen

	Drie jaar			Vijf jaar		
	Werkend	AO	Totaal	Werkend	AO	Totaal
Kosten	2,9	9,8	12,7	6,0	15,2	21,2
Aow-deel	1,2	4,1	5,3	2,5	6,3	8,8
Resterend deel	1,7	5,7	7,4	3,5	8,9	12,4
Besparingen	-0,5	-9,8	-10,3	-1,6	-15,2	-16,8
Uitkeringen <10 jr.	-0,5	-5,9	-6,4	-1,6	-9,1	-10,7
Uitkeringen ≥ 10 jr.	-	-3,9	-3,9	-	-6,1	-6,1
Netto kosten	2,4	0,0	2,4	4,4	0,0	4,4

Bron: EIB

Aow-deel van de kosten

Het huidige Nederlandse pensioenstelsel kent de AOW als eerste pijler en het aanvullend pensioen als tweede pijler. Wij gaan in onze berekeningen er van uit dat bij een vervroegd pensioen voor zware beroepen mensen ook drie of vijf jaar eerder een aow-uitkering ontvangen. Een aow-uitkering bedraagt op jaarbasis momenteel € 9.700 voor paren en € 14.700 voor alleenstaanden. Van de 65-jarigen is ruim 20% alleenstaand. De gemiddelde aow-uitkering voor een net gepensioneerde bedraagt dan € 10.800. Dit is ongeveer 40 % van het gemiddeld jaarlijks pensioeninkomen. In tabel 4.1 staan de kosten van de aow bij drie jaar eerder pensioen (€ 5,3 miljoen) en vijf jaar eerder pensioen (€ 8,8 miljoen). De totale aow-uitgaven worden gedekt door vaste aow-premies op inkomsten aangevuld door bijdragen vanuit het Rijk. Omdat de tarieven niet door de regeling zullen wijzigen, zullen de extra kosten van de vervroegde aow-uitkeringen geheel bij het Rijk neerslaan.

4.2.2 Besparingen door een vervroegd pensioen

De besparingen door een vervroegd pensioen komen hoofdzakelijk voort uit besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

Arbeidsongeschikten

Grofweg driekwart van de kosten betreffen de extra pensioeninkomsten van mensen die voor pensionering al een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Voor deze groep geldt dat door een vervroegd pensioen minder arbeidsongeschiktheidsuitkeringen hoeven te worden uitgekeerd. De uitkering bij volledige arbeidsongeschiktheid van 75% van het laatst verdiende loon

wordt vervangen door een pensioeninkomen van dezelfde omvang. Voor deze groep van arbeidsongeschikten leidt de regeling vooral tot herverdeling van de kosten. De totale besparingen bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen bedragen € 9,8 miljoen per jaar bij een drie jaar vervroegd pensioen (waarvan € 3,7 miljoen baten voor overige sectoren), en € 15,2 per jaar bij een vijf jarig vervroegd pensioen (waarvan € 5,8 miljoen baten voor overige sectoren). Ongeveer 60% hiervan betreft uitkeringen met een duur korter dan 10 jaar en worden door de afbouw- en natuursteenbranche zelf bekostigd. Het resterend deel betreft uitkeringen langer dan 10 jaar. Deze uitkeringen worden vanuit het arbeidsongeschiktheidsfonds door algemene premies bekostigd.

Werkenden

Ook voor de groep mensen die op het moment van pensioneren nog werken treden besparingen op. Een deel van deze werkenden zou anders ook arbeidsongeschikt zijn geraakt en een uitkering hebben ontvangen. Het gaat voor de groep werkenden in totaal om € 0,5 miljoen per jaar bij drie jaar eerder pensioen, en € 1,6 miljoen bij vijf jaar (tabel 4.1).¹³

4.2.3 De netto kosten van een vervroegd pensioen

Bij een vervroegd pensioen staan tegenover extra pensioenuitgaven aanzienlijke besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De netto kosten van een regeling blijven hierdoor relatief beperkt. De totale netto kosten bij een vervroegd pensioen van drie jaar bedragen € 2,4 miljoen per jaar, en bij een vijf jaar vervroegd pensioen € 4,4 miljoen op jaarbasis (zie tabel 4.1). Deze extra netto kosten van de pensioneringsregeling zijn volledig geconcentreerd bij de groep werkenden.

4.3 Rechtvaardiging voor vervroegde aow-uitkering

De afbouwer kenmerkt zich door een langer dan gemiddelde arbeidsverleden en draagt hierdoor aan het begin van zijn leven eerder aow-premie af. Bovendien leeft de afbouwer korter en ontvangt hierdoor minder aow-uitkering dan de gemiddelde Nederlander. Hier kan een rechtvaardigingsargument liggen om deze groep in het kader van een vervoegde pensioneringsregeling vervroegd aow uit te keren. Door de verschillen in kasstromen ten opzichte van de gemiddelde werknemers contant te maken op pensioengerechtigde leeftijd, kan illustratief een 'spaarpotje' worden berekend, waaruit een aantal jaren vervroegde aow-uitkering kan worden bekostigd.

Aantal gewerkte jaren

De gemiddelde afbouwer begint al op relatief jonge leeftijd met werken. Dit hangt veelal samen met zijn opleidingsniveau. Meer dan de helft is laagopgeleid en de andere helft heeft veelal een beroepsopleiding op mbo gevolgd. Dit impliceert dat deze mensen gemiddeld op 17-jarige leeftijd zijn begonnen met werken, terwijl dit voor een gemiddelde werknemer 2,5 jaar later is. Dit betekent dat een afbouwer in deze eerste 2,5 jaar grofweg € 7.300 aan

¹³ Degenen die nog wel kunnen doorwerken hebben vaak een hoger verzuim en een lagere productiviteit. Het vervroegd uittreden van werkenden levert voor werkgevers een besparing op door lager verzuim en minder productiviteitsverlies. Deze besparing is niet in deze cijfers meegenomen.

extra aow-premie afdraagt¹⁴. Contant¹⁵ gemaakt levert deze extra afdracht grofweg € 45.000 bij 65-jarige leeftijd aan extra afgedragen vermogen ten opzichte van de gemiddelde werknemer op.

Instream van jonge mensen in de afbouw- en natuursteenbranche

Jaarlijks stromen er nieuwe werknemers in de afbouw- en natuursteenbranche. Van de nieuwe medewerkers met een leeftijd tot 25 jaar die in 2008 (laatste jaar met hoge instroom) de branche instroomden was in de afbouw de helft en in de natuursteenbranche een derde jonger dan 20 jaar. De meeste jonge werknemers stromen in als zij 20 jaar of ouder zijn. In de cao bouwnijverheid lag de leeftijd waarop jonge werknemers instroomden gemiddeld veel lager: twee derde van de nieuwe jonge werknemers was jonger dan 20 jaar. Ook in de afgelopen jaren was sprake van een relatief oudere instroom van jonge werknemers.

Dit betekent dat relatief meer mensen in de afbouw- en natuursteenbranche voordat zij de branche instroomden al elders een werkverleden hebben opgebouwd nadat zij hun opleiding hebben beëindigd.

Gemiddelde levensverwachting van de afbouwer

APG heeft ons het aantal pensioengerechtigden naar leeftijd en het aantal overlijdens per leeftijd voor de jaren 2012-2016 verstrekt. De gemiddelde leeftijd van de gepensioneerden ligt rond de 72 jaar. De gemiddelde leeftijd van de overledenen bedroeg gemiddeld 74 jaar. Op basis van deze gegevens kan de sterftekans per leeftijd worden berekend. Met deze sterftekansen is de gemiddelde levensverwachting voor een 65-jarige te berekenen. De gemiddelde levensverwachting bedraagt voor de afbouwer 82 jaar. Dit ligt één jaar lager dan de levensverwachting op basis van het gemiddelde opleidingsniveau. De afbouwer heeft niet alleen een lagere levensverwachting, maar zal ook een groter deel van zijn resterend leven in mindere gezondheid verkeren.

Het aantal overledenen jonger dan 65 jaar is te klein om de sterftekansen voor mensen jonger dan 65 jaar te kunnen berekenen. Voor de door de overheid beoogde duur van 14 jaar voor het uitkeren van een aow-uitkering zal wel de levensverwachting op 65-jarige leeftijd worden gehanteerd. Uitgaande van een levensverwachting van 82 jaar en een beoogde uitkeringsduur van 14 jaar ligt de pensioneringsleeftijd niet eerder dan 68 jaar.

Gemiddelde levensverwachting en aow-aanspraak

De afbouwer heeft ook een gemiddeld lagere levensverwachting. Uit CBS-statistieken blijkt dat een laag opgeleide man gemiddeld 5 jaar korter leeft dan een hoog opgeleide man (zie figuur 2.8). Daarnaast kenmerkt de afbouw zich als een sector met een zware belasting, hetgeen de gezondheid en hiermee ook de levensverwachting beperkt. Als alleen rekening wordt gehouden met een

¹⁴ Hierbij is uitgegaan van een aow-premie van 17,9% voor de eerste en tweede schijf en een heffingskorting van € 2.200 in de eerste jaren. Voor het salaris is het minimum jeugdloon uit de cao afbouw gehanteerd.

¹⁵ Hierbij is een reële discontovoet van 4% gehanteerd.

gemiddeld lager opleidingsniveau leeft een werknemer uit de afbouw- of natuursteenbranche twee jaar korter dan de gemiddelde Nederlandse werknemer. Als bovendien rekening wordt gehouden met een één jaar kortere levensverwachting van een afbouwer (zie kader), dan zal een gemiddelde afbouwer gemiddeld 78 oud worden en drie jaar minder aow-uitkering ontvangen dan de gemiddelde Nederlander. De netto contante waarde van drie jaar minder aow-uitkering op het moment van pensionering bedraagt meer dan € 18.000.

Totale waarde van hogere premieafdracht en minder aow-aanspraak

Het eerder beginnen met betalen van aow-premies en de gemiddeld kortere levensverwachting staat gelijk aan een netto contante waarde van meer dan € 60.000 op het moment van pensioneren. Dit is ruimschoots voldoende om vijf jaar aan extra aow-uitkering te bekostigen. Door vervroeging van de aow-uitkering wordt dus deels compensatie geboden aan het nadeel dat de afbouwer ten opzichte van andere werknemers geniet.

Totale kosten aow voor alle zeven sectoren

De bovenstaande berekeningen omvatten alleen de kosten van de extra aow-uitkeringen voor mensen uit de afbouw- en natuursteenbranche. Als de regeling ook wordt toegepast op vergelijkbare sectoren met hoge uitval door arbeidsongeschiktheid, dan gaat het in totaal om 2% van de totale werkgelegenheid van werknemers in Nederland. De totale kosten van de regeling aan extra aow-uitkeringen bedraagt dan € 120 miljoen bij drie jaar en € 200 miljoen bij vijf jaar eerdere pensionering. Hiertegenover staan uiteraard ook in de zeven sectoren de besparingen op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.

De extra aow-kosten zijn een fractie van de lagere aow-uitgaven als gevolg van de algemene verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 of 68 jaar, terwijl het sectoren betreft die door het relatief hoge aantal arbeidsongeschikten veel zwaarder door de latere pensioneringsleeftijd zijn getroffen dan andere sectoren.

Literatuurlijst

Arbouw (2015), Bedrijfstatlas 2015.

ESIP (2016). Career management, rehabilitation in strenuous jobs (“Hard Jobs”).

ESPN_a (2016). Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe – A study of national policies.

ESPN_b (2016). Thematic report on retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs – Austria/Finland/Italy/Bulgaria/Spain/Netherlands etc.

Federaal Planbureau (2016). Het concept ‘zware beroepen’ in de pensioenwetgeving van enkele Europese landen.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). Kamerbrief verhoging AOW-leeftijd in 2022, 31 oktober 2016.

RVA (2017). Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. www.rva.be.

UWV (2012). Informatie sociale verzekeringen naar sector, 2011.

UWV (2013). Informatie sociale verzekeringen naar sector, 2012.

UWV (2014). Informatie sociale verzekeringen naar sector, 2013.

UWV (2015). Informatie sociale verzekeringen naar sector, 2014.

A Definities zware beroepen in het buitenland

Tabel A.1 Definities zwaar werk in Polen, Finland, Oostenrijk en Frankrijk

Land	Criteria voor zwaar werk
Finland	<ul style="list-style-type: none">• Bewegingen die grote spierkracht en/of langdurige spierbelasting vereisen• Hevige belasting van de luchtwegen/cardiovasculair systeem• Belastende of moeilijke werkhoudingen• Ook criteria voor mentaal zwaar werk (veeleisend interactief werk of werk waarbij grote alertheid vereist is en verhoogd risico voor ongevallen/geweldpleging)
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none">• Fysieke belasting (manueel laden/lossen zware laste, belastende houding o.b.v. geforceerde gewrichten, mechanische vibraties)• Agressieve fysieke omgeving (gevaarlijke chemische stoffen, activiteiten in hyperbare omgeving, extreme temperaturen/lawaai)• Werkritmes (nachtwerk, opeenvolgende/repetitieve ploegenarbeid)
Polen	<ul style="list-style-type: none">• Speciale arbeidsomstandigheden o.b.v. risicofactoren (werken: ondergronds, onder/op water, in de lucht, in bijzondere omstandigheden als gevolg van technologische processen, extreem klimaat, zwaar lichamelijk (calorieën specificatie), verhoogde atmosferische druk, belasting als gevolg van onveranderlijke positie lichaam)• Beroepen met speciaal karakter (bijzondere verantwoordelijkheid en speciale psychofysische aanleg), uitoefening beroep zonder afbreuk openbare veiligheid/gezondheid van anderen neemt af voor wettelijke pensioenleeftijd (uitgewerkte lijst met (mentaal) zware beroepen)
Oostenrijk	<ul style="list-style-type: none">• Zware arbeid als voldaan aan 1/6 criteria (ploegenwerk/wisselende werkuren/nachtwerk, arbeid in extreme hitte/kou, arbeid onder chemische of fysieke invloeden leiden tot 10% capaciteitsreductie, zware lichamelijke arbeid (calorieën specificatie --> lijst beroepen), zorg voor invalide/zieke mensen met bijzondere verzorgingsnoden, 80% arbeidscapaciteitsreductie ongeacht arbeidsbetrekking)

Bron: FPB (2016), ESPN (2016)