

Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss en mr. A.G. van Marwijk Kooy
(red.)

De oudere werkende en het sociaal recht

 Wolters Kluwer

Deventer - 2020

WOORD VOORAF

De toegenomen vergrijzing in de samenleving heeft veel gevolgen gehad voor de sociaalrechtelijke positie van oudere werkenden. Teneinde de vele nieuwe regelingen op dit gebied te kunnen blijven overzien, wordt in dit boek een samenhangend overzicht gegeven van de huidige stand van zaken en de ontwikkeling daarnaartoe.

Daarbij wordt gesproken over 'werkenden', omdat naast de groep van werknemers ook steeds meer mensen hun inkomen verdienen als zelfstandige zonder personeel. Ook voor ouderen kan het werk als zelfstandige een goed alternatief bieden voor een 'vaste baan', mede gezien de vaak geringere kansen op hogere leeftijd op de arbeidsmarkt. Leeftijdsdiscriminatie is hierbij ook een belangrijk thema.

Als 'oudere werkenden' worden in dit boek werkenden beschouwd vanaf ongeveer 50 jaar. De regelingen van het arbeidsrecht gaan boven die leeftijd geleidelijk afwijken van die voor jongere werkenden. Deze worden met name besproken vanuit de verschillende leeftijdsfasen: hoe verandert de arbeidsrechtelijke positie voor, tijdens of na het bereiken van de pensioenleeftijd. Daarnaast worden cao-bepalingen op dit gebied besproken. Op het gebied van het socialezekerheidsrecht komt de positie van oudere werkenden in werkloosheidsregelingen en arbeidsongeschiktheidsregelingen aan de orde, als ook het recht op AOW en het recht op aanvullend pensioen.

De juridische regelingen worden geplaatst in het kader van de maatschappelijke ontwikkelingen van de laatste jaren. Zo wordt ook aandacht besteed aan de arbeidsparticipatie van ouderen, het beleid van de Europese Unie op dit terrein, het beleid van werkgevers om employability te bevorderen en de effecten van versoering van de werkloosheidsregelingen op het uittreedgedrag van oudere werkenden. Ook het nieuwe pensioenstelsel waarover de regering in 2019 een akkoord bereikte met de sociale partners wordt besproken.

Het boek beoogt in de eerste plaats van nut te zijn voor juristen op sociaal terrein, zoals rechtshulpverleners, medewerkers van vakbonden en werkgeversorganisaties en werknemers van uitvoeringsorganisaties. Maar het kan hopelijk ook van nut zijn voor degenen die zich in bredere zin bezig houden met het beleid op dit terrein en voor de wetenschap.

Deze publicatie is tot stand gekomen in het kader van het onderzoeksprogramma 'Hervorming van sociale regelgeving' van de Juridische Faculteit van de Universiteit Leiden. Hierin werken economen van de Afdeling Economie samen met juristen van de Afdeling Sociaal recht.

De tekst is afgesloten op 1 januari 2020.

De redactie,
G.J.J. Heerma van Voss
A.G. van Marwijk Kooy

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf / V

Lijst van gebruikte afkortingen / XV

DEEL A – INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 1

Inleiding – De oudere werkende in woelig water / 3

G.J.J. Heerma van Voss

HOOFDSTUK 2

Arbeidsparticipatie ouderen in nationaal en internationaal perspectief / 7

K.P. Goudswaard en C.L.J. Caminada

- 2.1 Inleiding / 7
- 2.2 Arbeidsparticipatie ouderen in Nederland / 8
 - 2.2.1 Leeftijdsgroep 55-65 jaar / 8
 - 2.2.2 Leeftijdsgroep 65-75 jaar / 9
- 2.3 Arbeidsparticipatie ouderen internationaal vergeleken / 10
- 2.4 Oorzaken stijgende arbeidsdeelname / 13
- 2.5 Conclusie / 15

HOOFDSTUK 3

Werkende ouderen en het werkgelegenheidsbeleid van de Europese Unie / 17

B.P. ter Haar

- 3.1 Inleiding / 17
- 3.2 Doelstellingen en waarden voor het EU-*Active Ageing*-beleid / 18
- 3.3 Vrij verkeer van personen / 20
- 3.4 Europese Werkgelegenheidsstrategie / 23
 - 3.4.1 Doelstellingen van de Europese Werkgelegenheidsstrategie / 23
 - 3.4.2 Europese Pijler van Sociale Rechten / 24
 - 3.4.3 Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren en landenspecifieke aanbevelingen / 25
 - 3.4.4 Sociale investeringen / 28
- 3.5 Sociaal Beleid van de Europese Unie / 31
- 3.6 *Active Ageing* – Inhoud van het EU-beleid / 32
 - 3.6.1 *Active Ageing*-programma / 33

- 3.6.2 *Active Ageing Index* / 35
- 3.7 Ter afsluiting / 36

DEEL B – ARBEIDSRECHTELIJKE ASPECTEN

HOOFDSTUK 4

Oudere werkenden in het leeftijdsdiscriminatierecht van de Europese Unie / 39

B.P. ter Haar en M. Kullmann

- 4.1 Inleiding / 39
- 4.2 Leeftijd als discriminatiegrond / 40
- 4.3 Richtlijn 2000/78/EG voor gelijke behandeling in arbeid en beroep / 42
 - 4.3.1 Definities voor directe en indirecte discriminatie / 42
 - 4.3.2 Algemene rechtvaardigingsgronden – art. 4 en 7 Richtlijn 2000/78/EG / 45
 - 4.3.3 Bijzondere rechtvaardigingsgrond voor leeftijd- artikel 6 Richtlijn 2000/78/EG / 46
- 4.4 De oudere werknemer in de Europese rechtspraak / 47
 - 4.4.1 Leeftijd en (opeenvolgende) arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd / 47
 - 4.4.2 Ontslagvergoedingen / 48
 - 4.4.3 Pensioenontslag / 50
- 4.5 Relatie Unierecht en de nationale rechtsorde / 56
 - 4.5.1 Richtlijnconforme interpretatie volgens de zaak *Rasmussen* / 56
 - 4.5.2 Küçükdeveci-leer of Swedex-mechanisme / 56
- 4.6 Ter afsluiting / 59

HOOFDSTUK 5

De arbeidsrechtelijke positie van de oudere werknemer / 61

H.J. van Deventer en M.Y.H.G. Erkens

- 5.1 Inleiding / 61
- 5.2 Bijzondere bepalingen voor oudere werknemers / 61
 - 5.2.1 Boek 7, titel 10 Burgerlijk Wetboek / 61
 - 5.2.2 Ontslagbesluit: afspiegeling / 67
 - 5.2.3 Arbeidsomstandighedenrecht / 68
- 5.3 Arbeidsmarktpositie van de 50-plus-werknemer / 70
- 5.4 Reflectie / 74
- 5.5 Conclusie / 76

HOOFDSTUK 6

Cao-voorzieningen voor oudere werknemers / 79

J.H. Bennaars en M.A. Schneider

- 6.1 Inleiding / 79
- 6.2 Onderzoekopzet en verantwoording / 80
- 6.3 Resultaten van het cao-onderzoek / 81
 - 6.3.1 Inleiding / 81
 - 6.3.2 Vier categorieën / 81

- 6.3.3 Algemeen beleid gericht op blijvende participatie / 82
- 6.3.4 Bepalingen aangaande invulling arbeidsovereenkomst / 85
- 6.3.5 Formele bepalingen aangaande de arbeidsovereenkomst / 88
- 6.3.6 Voorzieningen na einde arbeidsovereenkomst / 91
- 6.4 Conclusie / 92

HOOFDSTUK 7

Pensioen een recht – pensioenontslag een plicht? / 95

E.L.H. van der Vos

- 7.1 Het recht of de plicht / 95
- 7.2 Rechten en plichten bij pensioenontslag / 97
 - 7.2.1 Combineren pensioenontslagbeding en opzegmogelijkheid / 98
 - 7.2.2 Moment van opzegging na AOW-leeftijd / 99
 - 7.2.3 Pensioenontslagbeding met andere leeftijd dan AOW-leeftijd / 99
- 7.3 Leeftijdscriminatie / 99
 - 7.3.1 Preventieve toetsing en beperkte opzegtermijn / 100
 - 7.3.2 Leeftijdscriminatie en gebrek aan transitievergoeding / 101
 - 7.3.3 Drie scenario's pensioenontslag / 101
 - 7.3.4 Afsproken pensioenontslag onder AOW-leeftijd / 103
- 7.4 Individuele toetsing bij pensioenontslag onder AOW-leeftijd / 105
- 7.5 Pensioen een recht – pensioenontslag een plicht / 106

HOOFDSTUK 8

De arbeidsrechtelijke positie van de AOW-gerechtigde / 107

S.F. Sagel en M.R. van der Vos

- 8.1 Inleiding / 107
- 8.2 Positie AOW-gerechtigde bij aangaan en beëindigen dienstverband / 108
 - 8.2.1 Inleiding / 108
 - 8.2.2 Doorwerken op basis van bestaande arbeidsovereenkomst / 108
 - 8.2.3 Doorwerken op basis van *nieuwe* arbeidsovereenkomst / 112
 - 8.2.4 Doorwerken op basis van overeenkomst van opdracht / 115
 - 8.2.5 Herplaatsing van AOW-gerechtigden / 115
 - 8.2.6 Tussenevaluatie / 116
 - 8.2.7 Positie van AOW-gerechtigde werknemer bij reorganisatie / 118
 - 8.2.8 Herplaatsing van niet AOW-gerechtigde werknemer / 120
 - 8.2.9 Aanspraak van AOW-gerechtigde op billijke vergoeding / 122
 - 8.2.10 Doorwerken na de AOW-gerechtigde leeftijd – een afdwingbaar recht? / 124
- 8.3 Positie van de AOW-gerechtigde tijdens het dienstverband / 125
 - 8.3.1 De arbeidsongeschikte AOW-gerechtigde werknemer / 125
 - 8.3.2 Minimumloon / 128
 - 8.3.3 Aanpassing arbeidsduur / 128
- 8.4 Opmaken balans: positie AOW-gerechtigde / 128

HOOFDSTUK 9

Employability van ouderen in de 21^e eeuw / 129

R. Hansma

- 9.1 Inleiding / 129
- 9.2 De wereld draait door / 129
- 9.3 Ouderen op de Nederlandse arbeidsmarkt / 131
 - 9.3.1 Werkloosheid / 131
 - 9.3.2 Stijgende pensioenleeftijd / 132
 - 9.3.3 Relativering van de cijfers / 133
- 9.4 Sociale partners aan de slag / 134
- 9.5 Nog even terug naar de rechtspraak van vóór de Wwz / 136
- 9.6 Wwz / 137
 - 9.6.1 Scholing / 137
 - 9.6.2 Transitievergoeding / 138
 - 9.6.3 Effect op sociale plannen / 139
 - 9.6.4 Aftopping van de transitievergoeding / 140
 - 9.6.5 De omvang van de ontslagkosten / 140
 - 9.6.6 Recht en rechtvaardigheid zijn niet hetzelfde / 142
- 9.7 De Wwz-jurisprudentie / 142
 - 9.7.1 Scholingsplicht / 142
 - 9.7.2 Opzegging / 143
 - 9.7.3 Ontslag op staande voet / 143
 - 9.7.4 Goed werkgever- en werknemerschap / 144
- 9.8 Conclusie / 145

DEEL C – SOCIALEZEKERHEIDSASPECTEN

HOOFDSTUK 10

De oudere zzp'er / 149

G.C. Boot

- 10.1 Inleiding / 149
- 10.2 Karakteristieken van zzp'ers / 150
- 10.3 Karakteristieken van de oudere zzp'er / 152
- 10.4 Zzp-schap: vrije keuze of weinig keuze? / 152
- 10.5 Kansen op de arbeidsmarkt / 153
- 10.6 Goede en kwade kansen / 154
- 10.7 Verzekeren zzp'ers zich uit zichzelf? / 155
- 10.8 Gebruik door oudere zzp'ers van voorzieningen / 156
- 10.9 Conclusies / 157

HOOFDSTUK 11

Effecten van versoering WW op het uittreedgedrag van oudere werkenden / 159

J. Been en M.G. Knoef

- 11.1 Inleiding / 159
- 11.2 Uittreedroutes, sociale zekerheid en zelfstandig ondernemerschap / 161
- 11.3 Werkloosheidswet voor oudere werknemers / 162
- 11.4 Effecten van de sollicitatieplicht op zelfstandig ondernemerschap / 164
- 11.5 Conclusie / 168
- 11.6 Resultaten in beleidsperspectief / 168

HOOFDSTUK 12

De oudere werkloze / 175

A.C. Damsteegt

- 12.1 Inleiding / 175
- 12.2 Het recht op een WW-uitkering / 175
 - 12.2.1 Het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd / 175
 - 12.2.2 Fictieve opzegtermijn / 176
 - 12.2.3 Vakantie genieten / 177
 - 12.2.4 Eindiging en herleving / 178
- 12.3 Hoogte en duur van de uitkering / 178
 - 12.3.1 Inleiding / 178
 - 12.3.2 De duur van de WW-uitkering sinds 1 januari 2016 / 179
 - 12.3.3 Derde WW-jaar / 180
 - 12.3.4 Hoogte uitkering / 181
- 12.4 Op zoek naar ander werk / 183
 - 12.4.1 Inleiding / 183
 - 12.4.2 Sollicitatieplicht / 183
 - 12.4.3 Het begrip 'passende arbeid' / 184
 - 12.4.4 Inkomensverrekening / 184
 - 12.4.5 Reserveringsloon / 185
 - 12.4.6 Vrijstelling verplichtingen / 185
- 12.5 Re-integratie / 186
 - 12.5.1 Inleiding / 186
 - 12.5.2 Scholingsmogelijkheden / 187
 - 12.5.3 Passend werkaanbod / 188
 - 12.5.4 Compensatieregeling oudere voormalig langdurige werkloze / 188
 - 12.5.5 Wet tegemoetkomingen loondomein / 190
- 12.6 Conclusie / 190

HOOFDSTUK 13

Leeftijd is geen ziekte / 191

B. Barentsen

- 13.1 Inleiding / 191
- 13.2 Ouderdom is geen ziekte / 191
- 13.3 Ziekteverzuim onder oudere werknemers / 194
- 13.4 Meer verplichtingen bij oudere werknemers? / 195
 - 13.4.1 Preventieve maatregelen / 195
 - 13.4.2 Re-integratie / 197
- 13.5 Wet werken na AOW-gerechtigde leeftijd / 199
 - 13.5.1 Achtergrond / 199
 - 13.5.2 Verkorte loondoorbetalingsplicht / 200
 - 13.5.3 Ziektewet als vangnet / 201
 - 13.5.4 Re-integratie / 202
- 13.6 Besluit / 203

HOOFDSTUK 14

Ouderdom (AOW) / 205

S. Kali

- 14.1 Inleiding / 205
- 14.2 De plaats van de AOW in het Nederlands pensioenstelsel / 205
- 14.3 Voorwaarden voor AOW / 206
- 14.4 Ontwikkelingen op het gebied van de AOW-gerechtigde leeftijd / 207
 - 14.4.1 AOW-gerechtigde leeftijd omhoog / 207
 - 14.4.2 Flexibele leeftijdsgrens? / 209
 - 14.4.3 Een lagere leeftijdsgrens voor zware beroepen? / 211
 - 14.4.4 Europese trends op het gebied van wijziging pensioenleeftijd / 214
- 14.5 Afronding / 215

DEEL D – PENSIOENASPECTEN

HOOFDSTUK 15

Hervorming van het pensioenstelsel / 219

K.P. Goudswaard

- 15.1 Inleiding / 219
- 15.2 Sterke en zwakke punten / 220
 - 15.2.1 Sterke punten / 220
 - 15.2.2 Zwakke punten / 221
- 15.3 Toekomstvarianten / 223
 - 15.3.1 Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling / 223
 - 15.3.2 Effecten persoonlijk pensioen met collectieve risicodeling / 224
 - 15.3.3 Verbeterde premiereregeling / 226
 - 15.3.4 Een nieuw contract met uitgebreide risicodeling / 226

- 15.4 Transitie naar een nieuw contract / 227
- 15.4.1 Generatie-effecten / 228
- 15.4.2 De positie van oudere werknemers / 229
- 15.5 Pensioen zzp'ers / 230
- 15.6 Pensioenakkoord en conclusies / 231

HOOFDSTUK 16

De oudere werkende en pensioen / 237

A.G. van Marwijk Kooy

- 16.1 Inleiding / 237
- 16.2 Pensioen, enkele begrippen / 237
- 16.3 Speciale wettelijke positie? / 242
- 16.4 Zeggenschap en medezeggenschap? / 243
- 16.5 Opbouw is gaande, pensioen nadert: actie? / 245
- 16.6 Hoogte pensioen/deels opnemen? / 247
- 16.7 Wijziging pensioenregeling / 249
- 16.8 Het pensioen van de zzp'er / 251
- 16.9 Tot slot / 252

DEEL E – TOT SLOT

HOOFDSTUK 17

Afsluiting – Vervagende leeftijdsgrenzen / 255

G.J.J. Heerma van Voss

Trefwoordenregister / 263

DEEL A – INLEIDING EN ACHTERGRONDEN

HOOFDSTUK 1

Inleiding – De oudere werkende in woelig water

*Guus Heerma van Voss*¹

Tot nog niet zo lang geleden kon ik studenten steevast voorhouden dat er ten minste één regel in het sociaal recht een *'hard and fast rule'* was: de leeftijd waarop men gerechtigd werd tot de AOW-uitkering (hierna: de AOW-leeftijd). Ruim vijftig jaar lang, van 1957 tot 2013, stond deze leeftijd uiterst stabiel op 65 jaar. Voor velen was 'de wet van Drees'² een rots in de branding van het arbeidsleven. Het was lange tijd windstil rond deze regel.

Verhoging van de AOW-leeftijd

Tegenwoordig lijkt de AOW-leeftijd meer op een soort bewegend doel, een *'moving target'*. In 2013 vond de baanbrekende wetswijziging plaats, die voorzag in een regelmatige verhoging van de pensioenleeftijd om uiteindelijk uit te monden in het permanent volgen van de ontwikkeling van de gemiddelde levensverwachting. Daarmee was de bestendigheid in de AOW-leeftijd verdwenen. Dit beeld werd nog versterkt door de versnelling van de verhoging van die leeftijd in 2015 onder druk van de toen heersende financiële crisis. In 2019 werd, als gevolg van het pensioenakkoord met de sociale partners en het inmiddels in de greep krijgen van de overheidsfinanciën, besloten de stijging van de AOW-leeftijd weer wat te temporiseren.

Niet alleen voor studenten is het niet meer te volgen, menig Nederlander die de pensioengerechtigde leeftijd nadert, vraagt zich af waar hij of zij aan toe is. De pensioenleeftijd stijgt, stijgt vervolgens versneld en daalt daarop weer, drijvend op (economische) wind, regen, zon en getijden. Politici roepen dat zij duidelijkheid willen creëren, maar burgers zien de onzekerheid tegelijkertijd juist toenemen. Zij zijn in onbekend vaarwater terecht gekomen.

Vervroegd uittreden

En dan was de AOW-leeftijd nog het laatste vaste baken voor de oudere werkende. Daaromheen is er sinds de jaren 1970 veel meer op drift geraakt. Aanvankelijk begon dat met het vervroegd uittreden, de VUT. Het maakte nog de indruk van sociale vooruitgang dat

-
- 1 Prof. mr. G.J.J. Heerma van Voss is hoogleraar sociaal recht aan de Universiteit Leiden, staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State en raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof 's-Gravenhage.
 - 2 Hoewel de wet zo bekend stond, was de indiener van de wet minister Suurhoff van Sociale Zaken onder het premierschap van Drees. De naam van Drees was als Minister van Sociale Zaken verbonden aan de voorloper van de AOW, de 'Noodwet ouderdomsvoorziening', ook wel bekend als de 'Noodwet-Drees' van 1947.

werknemers vervroegd konden uittreden en een mooie inkomensvoorziening kregen als hun bedrijf moest inkrimpen. Op deze wijze werden de gevolgen van de oliecrises van de jaren 1970 verzacht. In het befaamde akkoord van Wassenaar van 1982 werd de prijscompensatie ingeruild tegen arbeidstijdverkorting. Velen gingen er in die tijd van uit dat zij al rond hun zestigste met pensioen konden. In andere landen was dat soms ook niet ongebruikelijk en ook enkele specifieke beroepsgroepen waren dat in Nederland al lang gewend. Voor degenen die het werk niet konden volhouden, werd ook een ruim gebruik gedoogd van arbeidsongeschiktheidsregelingen, terwijl oudere werklozen werden ontzien bij de handhaving van de sollicitatieplicht.

Vergrijzing

Maar het demografische verschijnsel van de vergrijzing (en daarmee samenhangend de ontgroening) van de samenleving was toen al voorspelbaar. Langzamerhand groeide het besef dat de pensioenleeftijd omhoog zou moeten om de pensioenen betaalbaar houden. Het duurde wat langer voordat werknemers zich realiseerden dat dit ook voor hun persoonlijke toekomstverwachtingen gevolgen had. Zij werden daarmee losgeslagen van hun vaste anker. Vooral voor mensen in zware beroepen was dat een hard gelag. De mogelijkheid om gebruik te maken van arbeidsongeschiktheidsvoorzieningen werd ook aanzienlijk beperkt en de duur van werkloosheidsuitkeringen teruggebracht. De oudere werkende werd steeds minder uit de wind gehouden en moest zijn koers bepalen zonder het vertrouwde kompas van vroeger.

Doorwerken op oudere leeftijd

Achter deze donkere wolken schijnt ook de zon. De levensverwachting is toegenomen, de arbeidsomstandigheden zijn door de jaren heen vaak aanmerkelijk verbeterd, de gezondheidszorg is enorm ontwikkeld en bijgevolg is het veel meer mensen dan vroeger gegeven om in goede gezondheid een hoge leeftijd te bereiken. Voor hen geldt dat zij vaak langer kunnen doorwerken. En als het werk aangenaam is of de voortzetting van het inkomen gewenst, willen steeds meer mensen ook best doorwerken na de ingang van hun AOW-uitkering, al dan niet in aangepaste omvang of inhoud van het werk. 'Demotie' werd een nieuw begrip in de arbeidsverhoudingen, zonder dat dit overigens eenduidig werd geregeld.

En met het gemiddeld langer doorwerken kreeg ook het vraagstuk van de gelijke behandeling van oudere werknemers meer aandacht.

Het pensioenstelsel

Dan is er de problematiek van de aanvullende pensioenen. Sinds de jaren 1960 zijn deze aanmerkelijk verbeterd en meer gespreid over de bevolking. Daardoor is voor velen het handhaven van de levensstandaard ook op oudere leeftijd mogelijk geworden. Maar ook hiervan kwam de financiering onder druk te staan. Ondanks eerdere aanpassingen in de sfeer van de vervanging van vaste uitkeringen door vaste premiebijdragen en de bevrozing van uitkeringen, werd tegen 2019 ook de mogelijkheid van kortingen op de pensioenen in verschillende bedrijfstakken een reëel perspectief. Na jarenlange studie en onderhandelingen kon in 2019 uiteindelijk een pensioenakkoord worden gesloten dat beoogt meer stabiliteit

voor de toekomst te creëren. In de komende jaren zal het ‘alle hens aan dek’ zijn om dat ook daadwerkelijk te realiseren en het schip langs de nodige rotsen en kliffen te laveren.

Opkomst van de zzp'er

Ook de arbeidsmarkt is in de afgelopen decennia aanzienlijk veranderd. Naast de arbeids-overeenkomst als bepalende arbeidsverhouding voor de meeste werknemers, zijn naar verhouding meer arbeidsverhoudingen vorm gegeven door middel van overeenkomsten van opdracht met zelfstandigen. Het begrip ‘zelfstandige zonder personeel’ (zzp'er) heeft zijn intrede gedaan. Maar ook ‘vrije jongens’ worden oud. Ook aan deze groep dient voor een goed beeld aandacht te worden geschonken. Vandaar dat in dit boek veelal wordt gesproken over ‘de oudere werkende’ en niet meer alleen over ‘de oudere werknemer’.

Aanleiding voor dit boek

In dit turbulente tijdvak meende de afdeling Sociaal Recht van de Universiteit Leiden dat het nuttig zou zijn om de positie van de oudere werkende in het sociaal recht vanuit diverse invalhoeken samenhangend in kaart te brengen. Dit boek is daarvan het resultaat. Niet alleen de juristen van de genoemde afdeling, maar ook een aantal Leidse economen (met wie gezamenlijk wordt gewerkt aan het facultaire onderzoeksprogramma ‘Hervorming van sociale regelgeving’) werd bereid gevonden om de hand aan de riemen te leggen. Daarbij is ervoor gekozen om de verschillende wijzen van verwijzing naar bronnen van juristen en economen te respecteren en niet te trachten deze te uniformeren.

Met de term ‘oudere werkende’ wordt bedoeld op zowel werknemers als zelfstandige werkers (zzp'ers) vanaf ongeveer 50 jaar. De teksten van de hoofdstukken zijn afgesloten op 1 januari 2020.

Opzet van het boek

Gekozen is voor een behandeling aan de hand van vier thema's.

In Deel A wordt de achtergrond geschetst van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in verband met de oudere werkende (*Caminada en Goudswaard*) en van het beleid gericht op oudere werkenden van de Europese Unie (*Ter Haar*).

In Deel B komen de arbeidsrechtelijke aspecten aan de orde. De problematiek van leeftijdsdiscriminatie in het arbeidsrecht wordt in kaart gebracht (*Ter Haar en Kullmann*). Vervolgens wordt aandacht besteed aan de positie van de ouder wordende werknemer voorafgaand aan de pensioengerechtigde leeftijd, zowel wettelijk (*Van Deventer en Erkens*) als in cao's (*Bennaars en Schneider*). Daarna komt het pensioenontslag aan de orde (*E. Van der Vos*) en de rechtspositie van werknemers na het bereiken van de AOW-leeftijd (*Sagel en M. Van der Vos*). Ten slotte komt het beleid van ondernemingen gericht op employability (*Hansma*) aan bod.

In Deel C wordt de aandacht gericht op de sociale zekerheid. Eerst worden de stevenen gewend naar de ouder wordende zelfstandige zonder personeel (*Boot*). Vervolgens worden de effecten geanalyseerd van de sociale zekerheid op het uittreedgedrag van oudere werknemers (*Been en Knoef*). Daarna komen achtereenvolgens de positie van oudere

werkenden in de sociale zekerheid aan de orde bij werkloosheid (*Damsteegt*) en bij arbeidsongeschiktheid (*Barentsen*).

In Deel D wordt de pensioenproblematiek in beeld gebracht. De AOW wordt besproken als eerste pijler van het pensioenstelsel. (*Kali*). Daarna wordt de koers gericht op de aanvullende pensioenen als tweede pijler van dit stelsel. Dit betreft zowel de voorgenomen structurele aanpassing van het hele stelsel van aanvullende pensioenen (*Goudswaard*) als de specifieke pensioensituatie van de individuele oudere werkende (*Van Marwijk Kooy*).

Ten slotte worden in een afsluitende beschouwing (*Heerma van Voss*) de lijnen uit de verschillende hoofdstukken samengebracht.

Centrale vraag is voor de auteurs steeds: wat is de positie van de oudere werkende in dit onderdeel van het sociaal recht en in hoeverre is deze aan verandering onderhevig?

Vanuit de vele invalshoeken die in het boek aan de orde komen, wordt duidelijk dat de positie van de oudere werkende door tal van regels en door veel uiteenlopend beleid wordt beïnvloed. Het doel van het boek is om de nuances van de problematiek te belichten op wetenschappelijk verantwoorde wijze, maar ook gericht op de praktijk van recht en beleid. Als zodanig wil het boek niet alleen de wetenschap verder brengen, maar ook van nut zijn voor de velen die dagelijks de problemen moeten oplossen en door weer en wind de oudere werkende in veilige haven moeten loodsen.

Arbeidsparticipatie ouderen in nationaal en internationaal perspectief

*Kees Goudswaard en Koen Caminada*¹

2.1 Inleiding

De arbeidsparticipatie van ouderen is al langere tijd een belangrijk thema in Nederland. Met name in verband met de vergrijzing is het beleid erop gericht om mensen langer te laten doorwerken. De demografische ontwikkelingen leiden ertoe dat de beroepsbevolking krimpt. Dat betekent dat het arbeidsaanbod afneemt, waardoor er problemen op de arbeidsmarkt kunnen ontstaan in de vorm van tekorten aan personeel in groeiende sectoren. Hierdoor wordt de economische groei structureel gedrukt. Daarnaast betekent een krimpende beroepsbevolking in combinatie met een steeds grotere groep gepensioneerden dat het financiële draagvlak voor collectieve voorzieningen zoals de AOW en de gezondheidszorg steeds smaller wordt. Als meer mensen langer doorwerken worden beide problemen kleiner. Om dit te bevorderen zijn onder meer de regelingen voor vervroegd pensioen afgebouwd en wordt de AOW-leeftijd stapsgewijs verhoogd tot 67 jaar en daarna gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting.

Tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk een overzicht gegeven van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie onder ouderen. Het betreft zowel ouderen beneden de pensioenleeftijd als boven de pensioenleeftijd. Daarbij maken we onderscheid tussen mannen en vrouwen, sociaaleconomische positie (werknemer of zelfstandige), type contract en het aantal gewerkte uren. Het overheersende beeld is een sterke toename van de arbeidsparticipatie onder ouderen, zowel onder als boven de 65 jaar. Vervolgens maken we een internationale vergelijking. De trend van langer doorwerken en een stijgende arbeidsparticipatie van ouderen is in veruit de meeste landen waar te nemen, maar de stijging is in Nederland relatief fors. Voorts bespreken we oorzaken van de stijgende arbeidsparticipatie, zowel hier als elders. We sluiten af met een conclusie.

¹ Prof. dr. K.P. Goudswaard is hoogleraar economie, prof. dr. C.L.J. Caminada is hoogleraar empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, beiden aan de Universiteit Leiden. De auteurs bedanken Robin Vanderstappen voor zijn ondersteunende werkzaamheden.

2.2 Arbeidsparticipatie ouderen in Nederland²

2.2.1 Leeftijdsgroep 55-65 jaar

De afgelopen vijftien jaar is het aantal werkenden boven de 55 jaar meer dan verdubbeld: een groei van ruim 800.000 personen naar ruim 1.8 miljoen personen in 2018. Voor een deel is dat een demografisch effect – het aantal personen boven de 55 jaar is flink toegenomen –, maar de participatie is ook in relatieve zin sterk gestegen. Tabel 1 laat zien dat de netto arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie 55-65 jaar is gestegen van 41,5% in 2003 naar 67,7% in 2018.³ Een verdere uitsplitsing laat zien dat de stijging het grootst is onder de groep 60-65 jaar. Dit is ook terug te zien in de ontwikkeling van de gemiddelde uittredingsleeftijd: die is spectaculair gestegen van nog geen 61 jaar bij de eeuwwisseling naar bijna 65 jaar in 2018. Binnen de groep 55-65-jarigen is de participatie van vrouwen sinds 2003 verdubbeld. De stijging onder mannen ligt wat lager, maar is ook fors. Er bestaat nog wel steeds een niveauverschil tussen de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in deze leeftijdscategorie: 76,6% versus 58,8%.

Binnen de groep werkenden in de leeftijdscategorie 55-65 jaar is ongeveer 78% werknemer en 22% zelfstandige. Deze verhouding is nauwelijks gewijzigd tussen 2003 en 2018. Het percentage zzp'ers is binnen de groep 55-65-jarigen hoger dan onder jongere werkenden. Voor oudere werknemers is zzp-schap nogal eens een manier om vanuit werkloosheid weer aan de slag te gaan (Bolhaar e.a., 2016). Het aandeel werkenden met een flexibel arbeidscontract in de leeftijdscategorie 55-65 jaar is slechts circa 8%. Daarbinnen is het aandeel contracten op oproepbasis of zonder vaste uren met 52% het grootst (Bolhaar e.a., 2016). Ruim de helft van deze leeftijdsgroep werkt voltijd, een derde werkt in een grotere deeltijd baan (20-35 uur per week) en een kleine 15% werkt in een kleine deeltijd baan (minder dan 20 uur per week). Het percentage voltijd werkenden is sinds 2003 nauwelijks veranderd, het percentage grote deeltijd banen is gestegen, ten koste van het aandeel van kleine deeltijd banen.

De werkloosheidspercentages in deze leeftijdsgroep liggen iets hoger dan het gemiddelde: per ultimo 2018 was de werkloosheid in de leeftijdscategorie 55-65 jaar 4,1% voor mannen en 4,4% voor vrouwen, tegenover gemiddelde werkloosheidspercentages van respectievelijk 3,4% en 3,6%. Wel zijn ouderen nog steeds vaker langdurig werkloos: oudere werknemers verliezen minder vaak hun baan, maar als ze werkloos raken dan is de kans op langdurige werkloosheid bijna dubbel zo groot als gemiddeld (De Graaf-Zijl e.a., 2015; UWV, 2018a). Eind 2018 waren er in totaal 117.000 langdurig werklozen, waarvan 43.000 in de leeftijdsgroep 55-65 jaar. Het ziekteverzuim in de leeftijdsgroep 55-65 jaar was over 2018 met 6,5% wat hoger dan het gemiddelde van 4,4% over alle leeftijdscategorieën. Oudere werknemers verzuimen minder vaak dan jongere werknemers, maar de duur van het verzuim is gemiddeld genomen langer (Verkooijen, 2017). Ouderen zijn ook oververtegenwoordigd in de WIA. De WIA-instroom onder oudere werknemers is recent flink toegenomen (UWV, 2018b). Het langer doorwerken in combinatie met een hogere instroomkans van ouderen

2 De in dit hoofdstuk gebruikte gegevens over arbeidsparticipatie zijn afkomstig van het CBS (CBS StatLine, Arbeidsdeelname).

3 De netto arbeidsparticipatie is gedefinieerd als de werkzame beroepsbevolking gedeeld door de beroeps- en niet-beroepsbevolking.

is hier de verklaring voor. Zo is de instroomkans van de leeftijdsgroep 60-65 jaar in 2016 met maar liefst 20% gestegen.

Tabel 1 Netto arbeidsparticipatie 55-65 jaar, 2003-2018

	2003	2006	2009	2012	2015	2018	Δ 2003-2018
Netto arbeidsparticipatie (%)	41,5	44,9	52,5	57,6	61,7	67,7	26,2
Mannen	53,6	54,9	63,2	66,9	71,1	76,6	23,0
Vrouwen	29,3	34,7	41,7	48,3	52,4	58,8	29,5
Positie in werkring (aandeel in %)							
Werknemer	77	77	78	79	79	78	1
Zelfstandige	23	23	22	21	21	22	-1
Arbeidsduur (aandeel in %)							
Minder dan 20 uur	22	22	20	19	16	15	-7
20 tot 35 uur	24	26	28	29	31	33	9
Voltijd	54	52	52	52	53	52	-2

Bron: CBS StatLine Arbeidsdeelname; kerncijfers (geraadpleegd op 18 april 2019)

2.2.2 Leeftijdsgroep 65-75 jaar

Tabel 2 laat zien dat de arbeidsparticipatie onder 65-plussers in verhouding nog sterker is toegenomen dan onder 65-minners: een toename van 5,5% in 2003 naar 12,4% in 2018. Het verschil tussen mannen (17,7%) en vrouwen (7,2%) is vrij groot. Steeds meer mensen blijven na de officiële pensioenleeftijd actief op de arbeidsmarkt. Een relatief groot deel is nog actief als zelfstandige (46%). Maar opvallend is dat met name tussen 2015 en 2018 het aantal werknemers boven de 65 jaar sterk is toegenomen: in absolute aantallen gaat het om een toename van 81.000 tot 124.000 in slechts drie jaar. Ongeveer de helft van de werkende 65-plussers werkt minder dan 20 uur, 26% werkt tussen de 20 en 35 uur en 24% werkt zelfs voltijd; het percentage voltijders is licht gestegen sinds 2003. Een relatief groot deel van de werknemers boven de 65 jaar werkt op basis van een flexibel contract, op oproepbasis of zonder vaste uren. De groei in de arbeidsdeelname van AOW'ers is met name te vinden bij mensen met een lage opleiding en een laag inkomen (Fouarge e.a., 2017).

De variatie in sectoren waarin 65-plussers actief zijn is vrij groot. Het sterkst is deze groep vertegenwoordigd in de sectoren Vervoer en opslag (vaak als chauffeur), Financiële dienstverlening en Overige Dienstverlening. In de sectoren Zorg en welzijn, Horeca en Informatie en Communicatie werken relatief het minste 65-plussers. De meeste mensen die na hun AOW nog doorwerken doen dat overigens in dezelfde sector als waar zij eerder werkzaam waren.

Tabel 2 Netto arbeidsparticipatie 65-75 jaar, 2003-2018

	2003	2006	2009	2012	2015	2018	Δ 2003-2018
Netto arbeidsparticipatie (%)	5,5	6,5	9,1	10,0	10,3	12,4	6,9
Mannen	8,8	10,5	13,5	14,9	15,1	17,7	8,9
Vrouwen	2,5	2,9	5,0	5,4	5,6	7,2	4,7
Positie in werkring (aandeel in%)							
Werknemer	43	41	50	47	46	54	11
Zelfstandige	57	59	50	53	54	46	-11
Arbeidsduur (aandeel in %)							
Minder dan 20 uur	56	55	56	56	58	50	-6
20 tot 35 uur	21	23	24	24	24	26	5
Voltijd	23	22	21	21	18	24	1

Bron: CBS StatLine Arbeidsdeelname; kerncijfers (geraadpleegd op 18 april 2019)

2.3 Arbeidsparticipatie ouderen internationaal vergeleken

De trend van langer doorwerken is in bijna alle landen te zien, zij het in verschillende mate. Tabel 3 geeft aan dat de arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroep 55-64 jaar in de EU gemiddeld is toegenomen van 42,3% in 2003 naar 60,6% in 2017. De toename in Nederland is bovengemiddeld, evenals het niveau in 2017. Enkele landen kennen een nog hogere arbeidsparticipatie dan Nederland, te weten Denemarken, Duitsland en Zweden. In België, Frankrijk, Italië en Polen is de arbeidsparticipatie in deze groep relatief laag. Voor België kan daaraan worden toegevoegd dat de stijging sinds 2003 wel relatief groot is (vanaf een zeer laag niveau). In OESO-landen buiten de EU is de stijging van de arbeidsdeelname in deze leeftijdsgroep minder groot, maar het niveau in 2017 ligt wel iets hoger dan in de EU. Met name in Japan en in mindere mate in Indonesië en Zuid-Korea is de arbeidsdeelname al langere tijd zeer hoog. In de opkomende economieën Brazilië, Mexico en in het bijzonder Turkije is de arbeidsdeelname van ouderen erg laag. De participatie in de Verenigde Staten ligt iets boven het gemiddelde.

Tabel 3 Netto arbeidsparticipatie in OESO-landen 55-64 jaar, 2003-2017^a

	2003	2006	2009	2012	2015	2017	Δ 2003-2017
België	28,9	33,6	37,2	41,4	46,6	51,3	22,4
Denemarken	63,3	63,2	60,8	64,4	67,6	71,6	8,3
Duitsland	43,1	54,9	61,0	65,4	69,4	72,6	29,5
Finland	54,1	58,4	59,3	62,2	65,3	67,8	13,7
Frankrijk	38,7	40,1	41,2	47,4	52,6	54,9	16,2
Italië	31,5	33,4	36,9	42,5	51,1	55,4	24,0
Nederland	43,8	47,8	55,1	61,5	67,1	69,5	25,7
Polen	32,2	30,7	34,5	41,8	46,9	50,1	17,9
Spanje	44,0	46,8	50,0	53,5	57,6	59,6	15,6
Tsjechië	44,2	47,7	49,6	52,4	58,0	63,6	19,4
Verenigd Koninkrijk	57,6	59,0	60,4	61,0	64,0	66,4	8,8
Zweden	72,5	73,0	74,0	77,1	78,9	80,6	8,1
Australië	52,3	57,3	61,1	63,6	64,9	66,3	14,0
Brazilië	54,2	55,9	55,5	49,0	50,3	50,9	-3,3
Canada	56,6	58,6	61,6	63,3	64,8	66,0	9,4
Indonesië	68,9	67,6	69,1	69,6	69,9	70,0	1,1
Japan	65,8	67,3	68,7	68,2	72,2	75,3	9,5
Mexico	53,5	56,0	55,1	56,6	56,1	56,0	2,5
Turkije	34,0	28,8	30,1	33,4	34,2	36,8	2,8
Verenigde Staten	62,4	63,7	64,9	64,5	63,9	64,5	2,1
Zuid-Korea	59,0	60,7	61,8	64,7	67,9	69,2	10,2
Gemiddelde bovenstaande landen	50,5	52,6	54,6	57,3	60,4	62,8	12,3
EU28 – gemiddeld	42,3	46,1	48,9	52,5	57,2	60,6	18,3
OECD – gemiddeld	52,5	55,1	56,9	58,8	61,1	63,0	10,5

[a] Labour force participation rates: labour force divided by the total working age population. The working age population refers to people aged 15 to 64.

Bron: OECD Labour force participation rate (geraadpleegd op 17 april 2019)

De landenvergelijking in Figuur 1 laat zien dat de arbeidsparticipatie in Nederland van de leeftijdsgroep 55-64 jaar een snelle ontwikkeling heeft doorgemaakt. Bezette Nederland in 2003 nog de vijftiende plaats op de ranglijst van 21 landen, in 2017 is Nederland opgeklimmen tot plek 6. Louter Duitsland deed het op dit punt nog iets beter (van plaats 16 naar 3).