



Aan  
Michel Rovers (SBK)

KENNISMEMO 09/08

Datum  
24 augustus 2009  
Van  
P. Rijnsburger  
T (020) 687 19 56  
[peter.rijnsburger@uwv.nl](mailto:peter.rijnsburger@uwv.nl)

Ed Berendsen  
T (020) 687 16 25  
[Ed.Berendsen@uwv.nl](mailto:Ed.Berendsen@uwv.nl)

Pagina  
1 van 8

Onderwerp

## KM 09-08 Eerste globale verkenning van de gevolgen van een verhoging van de pensioenleeftijd.

### **Puntsgewijze samenvatting van de belangrijkste signalen**

- *Het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd op de beroepsbevolking is relatief klein, zeker als we kijken naar de ontwikkeling per jaar. Afgezet tegen de trendmatige ontwikkeling van de werkende beroepsbevolking zal de invloed van een hogere pensioenleeftijd in de periode 2013-2025 tot een 3% grotere populatie leiden in 2025. In aantallen gaat het om ongeveer 200.000 extra werkenden in 2025.*
- *Omdat het effect op de omvang van de werkende beroepsbevolking beperkt is zullen ook de effecten voor de uitkeringspopulaties en re-integratie activiteiten beperkt zijn.*
- *Het effect van verwachte structurele ontwikkelingen zoals een toenemende participatiegraad van ouderen op de instroom in de sociale zekerheid is veel groter dan het effect van een verhoging van de pensioenleeftijd naar 67 jaar. Daarnaast is het effect van de periodieke schommelingen in sommige wetten (WW, Bijstand) als gevolg van de conjunctuur veel groter dan het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd.*
- *Ook voor het uitkeringsbestand geldt dat het effect van de structurele ontwikkelingen op het werkaanbod vaak van een grotere orde is dan het toevoegen van twee extra uitkeringsjaren. Een mogelijke uitzondering vormt de WIA.*
- *De verschillen tussen de varianten, die gehanteerd worden voor de verhoging van de pensioenleeftijd, zijn minimaal.*

## 1. Inleiding

Onder invloed van de vergrijzing wordt nagedacht over het verhogen van de pensioenleeftijd naar 67 jaar. Een gevolg van het verhogen van de pensioenleeftijd is dat de beroepsbevolking toeneemt en dat heeft op verschillende punten gevolgen voor UWV.

Omdat de beroepsbevolking toeneemt, neemt ook het aantal mensen toe dat een sociale zekerheidspremie moet betalen: meer werk bij het innen van premie. Omdat de risico-populatie voor de sociale zekerheid toeneemt (de beroepsbevolking) wordt ook het totale premiebedrag groter, en in het verlengde daarvan de omvang van de sociale fondsen. Omdat

de beroepsbevolking toeneemt stijgt ook het aantal cliënten van UWV. Dat betekent meer dienstverlening: meer vragen voor het KCC, meer klachten, meer bezwaar en beroepszaken.

De beroepsbevolking stijgt. Dat betekent dat, bij gelijkblijvende kans op ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid, het aantal aanvragen voor een sociale zekerheidsuitkering zal toenemen. Ook het aantal uitkeringsgerechtigden zal toenemen. En dat betekent meer werk voor UWV: meer claimbeoordelingen, meer betalingen, meer re-integratie activiteiten.

Echter, niet alleen de omvang van de beroepsbevolking verandert, ook de samenstelling verandert: meer ouderen. Dat heeft consequenties voor de aard en omvang van de dienstverlening. De kans op ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid neemt vaak sterk toe met stijgende leeftijd.

Analyseren en schatten van de aard en de omvang van alle mogelijke veranderingen voor het werkaanbod vraagt om een nauwgezette en uitgebreide analyse. Het is niet haalbaar om op de korte termijn daar een antwoord op te geven. Het is wel mogelijk om een globale analyse te maken van de gevolgen van de verschillende scenario's die gehanteerd worden voor de verhoging van de pensioenleeftijd. We beperken ons daarbij tot de volgende twee vragen:

- 1) Wat betekent de verhoging van de AOW leeftijd voor de werkzame beroepsbevolking, ofwel de risicopopulatie?
- 2) Wat zijn de globale gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd voor de sociale zekerheidswetten die UWV uitvoert.

Uit de analyse blijkt dat het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd op de beroepsbevolking relatief klein is, zeker als we kijken naar de ontwikkeling per jaar. Afgezet tegen de trendmatige ontwikkeling van de werkende beroepsbevolking zal de invloed van een hogere pensioenleeftijd in de periode 2013-2025 tot een 3% grotere populatie leiden. In aantallen gaat het om ongeveer 200.000 extra werkenden in 2025 ten opzichte van 2009. Vertaald naar vraag 2 betekent dit dat ook de effecten voor de uitkeringspopulaties en re-integratie activiteiten beperkt zullen blijven. Bovendien zijn de verwachte gevolgen van de aanwezige structurele ontwikkelingen groter dan de gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd. Tenslotte constateren we dat de verschillen tussen de varianten, die gehanteerd worden voor de verhoging van de pensioenleeftijd, minimaal zijn.

## **2. Prognose werkende beroepsbevolking**

Voor het bepalen van de gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd voor de beroepsbevolking zijn twee elementen van belang: de omvang van de bevolking in de werkzame leeftijd en de participatiegraad van de verschillende leeftijdsgroepen. Het aantal mensen in de leeftijdscategorie 60-65 jarigen is bijvoorbeeld groter dan in de leeftijdscategorie 25-30 jaar. De participatiegraad van de jongere leeftijdscategorie is echter beduidend hoger dan voor de 60-65-jarigen, met als gevolg dat de beroepsbevolking beduidend groter is. Voor de analyse wordt uitgegaan van de CBS- en CPB-prognoses van de bevolking en de participatiegraad.

Er zijn twee varianten voor de verhoging van de pensioenleeftijd in discussie. Uitgangspunt voor beide is de leeftijd in 2009. Bij de eerste variant wordt met ingang van 2013 de AOW

elk jaar tot 2026 met twee maanden verhoogd. Voorbeelden voor personen die jarig zijn op 1 januari: een 61-jarige in 2009 gaat in 2013 met pensioen na 65 jaar en 2 maanden, een 56-jarige in 2009 gaat in 2019 met pensioen als hij 66 is en een 50-jarige gaat pas met pensioen als hij 67 is (in 2026). Alle werkenden, die in 2009 jonger dan 50 jaar zijn, werken door tot hun 67<sup>e</sup>. In een tweede variant gebeurt hetzelfde, maar in een kortere periode. Dat wil zeggen dat de leeftijd met ingang van 2016 stapsgewijs wordt verhoogd. Het effect op de werkende beroepsbevolking is in 2025 hetzelfde als in variant 1, maar in de periode 2016-2025 is het jaarlijkse effect iets groter.

### **Bevolkingsprognose 2009-2025**

De bevolking van 15-65 jaar neemt vanaf 2012 licht af, met 0,1 tot 0,4% per jaar. In 2025 ligt de bevolkingsomvang van deze groep ruim 3% lager dan in 2009. Als vanaf 2013 de verhoging van de AOW leeftijd start, zal elk jaar een iets grotere groep mensen worden toegevoegd aan de groep 15-65 jarigen, totdat er in 2025 twee volledige jaarcohorten zijn bijgekomen. Dit betekent dat in 2025 de bevolkingsgroep 15-67 jarigen bijna 1% hoger ligt dan de groep 15-65 jarigen in 2009, en 4% hoger dan in 2025. Dit komt neer op een kleine 450.000 personen extra in 2025.

### **Prognose participatiegraad**

De netto participatiegraad<sup>1</sup> geeft het aandeel werkende personen ten opzichte van de totale bevolking weer. Het CPB<sup>2</sup> gaat uit van een geringe stijging van de participatiegraad in de periode 2000-2040 voor de totale werkende bevolking van slechts 4%-punt: van 74,5% in 2000 naar 77,2% in 2020 en 78,4% in 2040. Vertaald naar CBS-cijfers over de netto participatiegraad komt dit neer op 67,5% in 2009 en 70,2% in 2025.

Om een schatting te kunnen maken van de gevolgen van de verhoging van de pensioenleeftijd moet ook een uitspraak gedaan over de participatiegraad van de leeftijdscategorie 65/66-jarigen. De belangrijkste referentiegroep hiervoor is de leeftijdsgroep 60-65 jarigen. De participatiegraad voor de groep 60-65 jarigen is relatief laag. Het CPB verwacht wel een grotere toename voor deze leeftijdsgroep als gevolg van de overgang van VUT naar prepensioen. Voor mannen stijgt de participatiegraad van minder dan 30% in 2000 tot naar schatting bijna 49% in 2025.

Voorlopig hanteren we als veronderstelling dat participatie van de groep 65-66 jarigen overeenkomt met de participatie van de groep 60-65 jarigen. Voor de totale groep 65-66 jarigen (mannen en vrouwen) gaan we van de volgende ontwikkeling uit: in 2009 bedraagt de participatiegraad 25%. Dit percentage loopt vervolgens in de periode 2009-2025 op naar ruim 44%.

### *Prognose werkende bevolking*

Gegeven de prognoses van de bevolking en de netto participatiegraad kunnen we de werkende bevolking ramen. In tabel 1 zijn voor de periode 2009-2025 de prognoses opgenomen voor de werkende beroepsbevolking. Naast de omvang voor de basisprognose en de twee varianten zijn ook de verschillen van beide varianten ten opzichte van de

---

<sup>1</sup> We hanteren daarbij de netto participatiegraad. D.w.z. dat we uitkeringsgerechtigden buiten beschouwing laten. We gaan uit van de werkende personen.

<sup>2</sup> Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050, CPB-memorandum, april 2009

basisprognose weergegeven. Uit de tabel blijkt dat de groep 15-65 jarigen in 2025 0,4% hoger groter is dan in 2009. Voor beide varianten komt de groep 15-67-jarigen in 2025 2,9% hoger uit dan in 2009.

Samengevat kunnen we vaststellen dat de verhoging van de pensioenleeftijd in beide varianten voor een grotere werkende beroepsbevolking zorgt. In vergelijking met de trendmatige ontwikkeling van de populatie 15-65-jarigen is er sprake van een geleidelijk oplopend verschil vanaf 2013 in variant 1 en vanaf 2016 in variant 2 tot 2,6% in 2025. Uitgedrukt in aantallen gaat het om ongeveer 200.000 extra werkende personen.

**Tabel 1 Prognoses werkende beroepsbevolking (x 1.000), 2009-2025**

Jaar	Werkende beroepsbevolking Basisprognose x 1.000	Werkende beroepsbevolking Variant 1 x 1.000	Werkende beroepsbevolking Variant 2 x 1.000	Mutatie t.o.v. basisprog. Variant 1 %	Mutatie t.o.v. basisprog. Variant 2 %
2009	7.514,9	7.514,9	7.514,9	0,0	0,0
2010	7.537,0	7.537,0	7.537,0	0,0	0,0
2011	7.559,7	7.559,7	7.559,7	0,0	0,0
2012	7.538,9	7.538,9	7.538,9	0,0	0,0
2013	7.525,9	7.537,0	7.525,9	0,1	0,0
2014	7.526,7	7.548,6	7.526,7	0,3	0,0
2015	7.534,6	7.567,4	7.534,6	0,4	0,0
2016	7.549,0	7.593,6	7.560,2	0,6	0,1
2017	7.563,0	7.620,3	7.585,9	0,8	0,3
2018	7.571,8	7.645,2	7.608,5	1,0	0,5
2019	7.581,0	7.656,4	7.637,5	1,0	0,7
2020	7.584,5	7.670,1	7.663,0	1,1	1,0
2021	7.582,6	7.691,2	7.664,5	1,4	1,1
2022	7.576,4	7.704,9	7.690,2	1,7	1,5
2023	7.566,2	7.714,4	7.699,8	2,0	1,8
2024	7.556,8	7.726,8	7.719,2	2,2	2,1
2025	7.541,5	7.735,6	7.735,6	2,6	2,6

### 3. Globale gevolgen voor de sociale zekerheidswetten die UWV uitvoert

Verhoging van de pensioenleeftijd heeft gevolgen voor alle wetten die het UWV uitvoert. De effecten vallen uiteen in gevolgen voor de instroom, gevolgen voor het bestand uitkeringsgerechtigden en gevolgen voor de aard en omvang van de dienstverlening.

#### De gevolgen voor de instroom

De verhoging van de pensioenleeftijd heeft voor de instroom in de Wajong, de WAO en de WAZ nauwelijks gevolgen. In de instroom in de Wajong bestaat uit jongeren terwijl de WAO en WAZ gesloten zijn voor nieuwe instroom. Wel neemt de kans op heropening van uitkeringen toe doordat het langer duurt voordat mensen met pensioen gaan. Dit effect lijkt echter verwaarloosbaar.

De gevolgen voor de WIA, WW en vangnet volumes zijn mede afhankelijk van de instroomrisico's per leeftijdsgroep. Voor de WIA is bekend dat ouderen een groter risico lopen om in te stromen dan jongeren. Het is daarnaast niet uitgesloten dat voor 65-en 66-jarigen de instroomkansen hoger zijn dan voor de groep 65-minners. Verhoging van de pensioenleeftijd leidt dus niet alleen tot meer WIA-instroom vanwege de toegenomen omvang van de beroepsbevolking maar stijgt extra als gevolg van het hogere instroomrisico van de 65/66-jarigen. Ter illustratie van het volume-effect dient de volgende indicatie. Bij een

instroomrisico van 1%<sup>3</sup> bedraagt de extra instroom in 2025 (200.000 extra werknemers van 65 en 66 jaar) 2.000. Afgezet tegen een WIA-instroom van 25.000 in 2008 komt dit neer op een geleidelijke toename met gemiddeld circa 150 per jaar.

Van belang is het om daarnaast op te merken dat de stijging van de participatiegraad bij de leeftijdsgroep 60-64 jarigen een veel groter effect zal hebben dan het verhogen van de pensioenleeftijd. De participatiegraad zal naar verwachting bijna verdubbelen (van 24% naar 44%). Het effect daarvan op de instroom in de WIA is, uitgaande van hetzelfde instroomrisico voor beide leeftijdscategorieën, circa 2,5 keer zo groot als het toevoegen van twee leeftijdsjaren. In de relatie tot de verwachte structurele toename van de instroom in de WIA door de verhoging van de participatiegraad is de invloed van de verhoging van de pensioenleeftijd relatief gering.

Ook bij de WW zal de gestegen beroepsbevolking leiden tot een toename van de instroom. Ter illustratie: als de WW-frequentie voor 65-plussers 4% bedraagt zijn dit in 2025 8.000 extra WW-instromers. Hierbij kunnen twee opmerkingen gemaakt worden. Ten eerste speelt het structurele effect van de verhoging van de participatiegraad voor de leeftijdsgroep 60-64 jarigen ook bij de WW. De toename van het aantal werklozen door de gestegen participatie is veel groter dan de toename door de verhoging van de pensioenleeftijd. Ten tweede moet worden opgemerkt dat het aantal extra werklozen in het niet valt bij de schommelingen als gevolg van de conjunctuur. Het aantal WW-aanvragen bedroeg bijvoorbeeld in 2008 299.000 terwijl voor 2011 tussen 650.000 en 700.000 aanvragen worden verwacht. Op jaarbasis is het effect op het werkaanbod daarom niet echt relevant.

Het vangnet ZW bevat verschillende groepen die elk een andere ontwikkeling kennen. Er zijn naar verwachting weinig oudere uitzendkrachten, zodat voor deze groep geen zichtbaar effect zal optreden. Ook de einde dienstverbanders bestaan voor het grootste deel uit jongeren. Het effect tot 2025 is bescheiden. De groep werklozen telt relatief meer ouderen. Als we veronderstellen dat ouderen langer ziek zijn kan dit doorwerken in het vangnet-volume. Dit geldt ook voor de no-risk groep (herintredende arbeidsongeschikten). Ten aanzien van de instroom is het effect te verwaarlozen, maar wat betreft de lopende uitkeringen uitgedrukt in uitkeringsdagen zou er een opwaarts effect kunnen optreden. Dit dient nog nader te worden geanalyseerd.

#### **De gevolgen voor het bestand uitkeringsgerechtigden**

De verhoging van de pensioenleeftijd heeft ook gevolgen voor het bestand uitkeringsgerechtigden doordat er enerzijds meer mensen instromen, maar ook omdat mensen later met pensioen gaan. Dit tweede effect betekent dat gevolgen zich niet alleen beperken tot de WIA, WW en ZW, maar dat ook WAO, de Wajong en de WAZ hierdoor geraakt worden. Voor de ZW en de WW zal het effect van de verhoging van de pensioenleeftijd niet zo groot zijn omdat de uitkeringsduur bij deze wetten begrensd is.

Voor de WAO en WAZ geldt dat het bestand tot 2026 sterk zal gaan afnemen. Het WAO-bestand zakt van 558.110 in 2008 tot minder dan 100.000 in 2026. Het effect van het ophogen van de pensioenleeftijd valt daarbij in het niet. Voor de WAZ kan een vergelijkbaar verhaal gehouden worden.

Voor de Wajong en de WIA geldt een ander verhaal. Beide bestanden zijn in opbouw en nemen de komende jaren sterk toe. De gevolgen hiervan voor het werkaanbod is veel groter dan het toevoegen van twee extra uitkeringsjaren. Daarnaast zal het effect van de ophoging

---

<sup>3</sup> Het instroomrisico is voor de leeftijdsgroep 55-64 ongeveer twee maal zo groot als het gemiddelde WIA-risico (0,5%).



van de pensioenleeftijd Voor de Wajong zo wie zo niet zo groot zijn. De gemiddelde uitkeringsduur in de Wajong bedraagt momenteel circa 30 jaar. Als daar twee jaar bijkomen zal het bestand met circa 6% (2/30) toenemen. Bij de WIA zal het effect groter zijn om dat de gemiddelde uitkeringsduur kleiner is. Wat de gemiddelde uitkeringsduur in de WIA is weten we echter nog niet. Bij de WAO was de gemiddelde uitkeringsduur circa 10 jaar. Het effect van twee extra jaren kan daar dus veel groter zijn.

Voor een exactere schatting van het effect per wet is een uitgebreidere analyse nodig

#### **De gevolgen voor de aard en omvang van de dienstverlening**

Duidelijk is dat de dienstverlening voor oudere uitkeringsgerechtigden anders is dan voor jongeren. Door de verhoging van de pensioenleeftijd neemt de behoefte aan op maat gesneden dienstverlening voor ouderen toe. Het is daarnaast denkbaar dat de verhoging ook gevolgen heeft voor de leeftijdsgroep 55-65-jarigen. Immers, een 62-jarige werkloze in de WW zal zich bij een pensioenleeftijd van 65 jaar minder druk maken over werk dan bij een pensioenleeftijd van 67 jaar. Wat dat betekent voor bijvoorbeeld het aantal trajecten vraagt echter om nadere analyse.

## Overzicht KENNISMEMO'S

### 2005

- 05/01 Eigen risicodragers WAO/WIA
- 05/02 RWI rapport "de weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk
- 05/03 Re-integratiemarkt en UWV in vogelvlucht
- 05/04 Doorstroom van WW naar WWB per regio
- 05/05 Stelselherzieningen in WW sinds 2003 [artikel in W&I]
- 05/06 WW kwartaalramingen 2005 IV
- 05/07 AO Kwartaalramingen 2005 IV

### 2006

- 06/01 ZW Kwartaalramingen 2005 IV
- 06/02 Werkloosheid in de regio Haaglanden
- 06/03 Ontwikkelingen bij WAJONG
- 06/04 Vraaggericht re-integreren en arbeidsmarktprognoses [artikel in W&I]
- 06/05 Startnotitie WAJONG
- 06/06 WW Kwartaalramingen 2006 I
- 06/07 AO Kwartaalramingen 2006 I
- 06/08 Dossierstudie WIA 80-100
- 06/09 WIA Kwartaalramingen 2006 I
- 06/10 ZW Kwartaalramingen 2006 I
  
- 06/11 Vaststelling en evaluatie van effectiviteit van re-integratiemaatregelen voor WW cliënten
- 06/12 Eerste verkenningen WIA
- 06/13 Steekproeftrekking onderzoek zittend bestand WW
- 06/14 Uitstroomkansen in WIA
- 06/15 Klantontwikkelingen UWV
- 06/16 Herbeoordeling van werkende WAO'ers
- 06/17 Re-integratie na herbeoordeling [artikel in het blad **re-integratie** ]
- 06/18 Instroom in WW na ontslag van werknemers met Wiw- of ID-baan
- 06/19 WW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/20 AO Kwartaalramingen 2006 II
  
- 06/21 ZW Kwartaalramingen 2006 II
- 06/22 De oudere werknemer [artikel W&I]
- 06/23 Klachten; stand van zaken en benchmark met andere publieke instellingen
- 06/24 Witte fraude bij jongeren
- 06/25 Langdurige werkloosheid [artikel in W&I]
- 06/26 Duurzaamheid plaatsingen [artikel in W&I]
- 06/27 Startnotitie vangnet ZW
- 06/28 Zittend Bestand WW: Indicaties voor re-integratiekansen en handavingsrisico's
- 06/29 Ontwikkelingen bij gemeenten na invoering van de WWB
- 06/30 Een jaar WIA; de balans [artikel in ESB]

### 2007

- 07/01 Doorstroom van WW naar bijstand (WWB), 2003-2010
- 07/02 Indicatieve quick scan participatiepotentieel UWV klanten
- 07/03 Tussenrapportage dossieronderzoek Wajong
- 07/04 WIA monitor WGA; eerste meting
- 07/05 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel UWV klanten
- 07/06 Voorjaarsraming WW
- 07/07 Voorjaarsraming AO
- 07/08 Voorjaarsraming ZW
- 07/09 De groep 35-min in kaart gebracht
- 07/10 Over slaagpercentages en re-integratiedoelstellingen; schattingen en overwegingen



07/11 WIA monitor vangnet; eerste meting  
07/12 Stand van zaken onderzoek Zittend Bestand WW  
07/13 Zie 08/02  
07/14 ZW Raming 2007-II  
07/15 AO Raming 2007-II  
07/16 WW Raming 2007-II  
07/17 Effectiviteit re-integratie AG cliënten  
07/18 Samenvatting dossieronderzoek Wajong  
07/19 Raming ZW 2007-III

07/20 Klachten WIA klanten  
07/21 Raming AO 2007-III  
07/22 Raming WW 2007-III

## 2008

08/01 Vangnet werkprogramma  
08/02 Resultaten onderzoek zittend bestand WW  
08/03 Overzicht beroepen WW'ers versus vacatures  
08/04 Geactualiseerde raming re-integratiepotentieel voorjaar 2008  
08/05 Raming AO 2008-I  
08/06 Raming ZW 2008-I  
08/07 Raming WW 2008-I  
08/08 Kwantitatieve overwegingen bij de nieuwe Wajong  
08/09a Model klantgerichtheid UWV  
08/09b Model klantgerichtheid UWV, detailanalyse

08/10 Raming AO 2008-II  
08/11 Raming ZW 2008-II  
08/12 Raming WW 2008-II  
08/13 Doorstroom van WW naar WWB 2006-2008  
08/14 Werkprogramma Pilot Voorspellers voor Werkhervatting  
08/15 Ontwikkeling werkaanbod 2009 bij tegenvallende economische ontwikkeling, versie II  
08/16 Arbeidsparticipatie, een onderzoek naar Europese systemen en praktijken  
08/17 Zachte factoren en werkherhvatting  
08/18 Aan het werk met functionele beperkingen.  
08/19 TNO subsidieonderzoek overige flexwerkers  
08/20 Raming ZW 2008-III  
08/21 Raming AO 2008-III  
08/22 Raming WW 2008-III

## 2009

09/01 Prikkelwerking in de sociale zekerheid, een vergelijking tussen de WW en de WWB  
09/02 Prognose doorstroom van de WW naar de Bijstand  
09/03 Raming ZW 2009-I  
09/04 Raming WW 2009-I  
09/05 Raming AO 2009-I  
09/06 Bijstand NUG of werkherhvatting na het bereiken van de maximale uitkeringsduur WW  
09/07 Doorstroom van WW naar Bijstand per gemeente 2008-2010  
09/08 Eerste globale verkenning van de gevolgen van een verhoging van de pensioenleeftijd