



ITINERA INSTITUTE **ANALYSE**

ONAFHANKELIJKE DENKTANK | **KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE**

# LANGER WERKEN IN NEDERLAND

**Judith Roosblad**

Raad voor Werk en Inkomen

## 1. INLEIDING

Door de vergrijzing zal in de komende decennia de beroepsbevolking krimpen. Daarnaast zal door een toenemende levensverwachting door een steeds groter deel van de bevolking langer beroep worden gedaan op sociale voorzieningen zoals de Algemene ouderdomswet (AOW) en pensioen. Om de scheefgroei tussen het actieve en inactieve deel van de bevolking en daarmee de oplopende druk op de sociale zekerheid te verminderen zijn in de afgelopen jaren tal van maatregelen genomen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen. Tevens wordt door het kabinet in samenspraak met de sociale partners ingezet op een verhoging van de AOW- en pensioengerechtigde leeftijd.

## 2. HISTORISCHE ACHTERGROND PARTICIPATIE OUDEREN

De arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland is relatief laag in vergelijking met andere Europese landen. Slechts een klein percentage werkt door tot de AOW-gerechtigde leeftijd. De oorzaak van deze lage arbeidsparticipatie ligt ten dele in het gevoerde beleid midden jaren zeventig van de vorige eeuw. Door de hoge werkloosheid als gevolg van de economische situatie en de massa-ontslagen bij de sluiting van de mijnen en het vertrek van de textiel uit Nederland zijn in deze periode de eerste regelingen ingevoerd voor vervroegd uittreden van werknemers, de zogenaamde VUT-regelingen. Banen die bezet werden door oudere werknemers moesten zo beschikbaar komen voor jonge werklozen. De VUT-uitkeringen werden bekostigd door middel van een omslagstelsel: de werkenden betalen via op hun salaris ingehouden VUT-premies voor de uitkeringen van degenen die vervroegd zijn uitgetreden. Daarmee kwam tegelijk tot uitdrukking dat de werkenden ten dele hun inkomen ook te danken hadden aan de mensen die met de VUT gingen. Bij reorganisaties was het gebruikelijk dat oudere werknemers een financiële regeling kregen aangeboden in ruil voor stoppen met werken. Van de regelingen werd massaal gebruik gemaakt door oudere werknemers. De VUT-regelingen waren initieel bedoeld als een tijdelijke maatregel, maar werden al snel als een eigenstandig permanent verworven recht op vervroegd pensioen gezien. Vroegtijdig uittreden, ruim voor de 65<sup>ste</sup> verjaardag, werd min of meer de norm.<sup>1</sup>

Vanaf begin jaren tachtig droegen deze regelingen in sterke mate bij aan een daling in uittreedleeftijd tot 60 en sommige gevallen zelfs tot 55 jaar. Medio jaren negentig drong het besef door dat langer doorwerken noodzakelijk was voor het opvangen van arbeidstekorten die door de voortschrijdende vergrijzing van de beroepsbevolking werden voorzien. De VUT werd omgezet in het individuele prepensioen, een vorm van vervroegd pensioen waar je als individu zelf voor kunt sparen. Kenmerk van beide soorten regelingen is dat ze in onderhandeling tussen werkgevers- en werknemersorganisaties zijn vastgesteld.

<sup>1</sup> RWI, Herintreding van vroeggepensioneerden, September 2009.

De afgelopen jaren is het kabinetsbeleid om eerder stoppen met werken te ontmoedigen. Vanuit het perspectief van vergrijzing en ontgroening van de samenleving met zijn gevolgen voor de arbeidsmarkt, de economische groei, de houdbaarheid van de overheidsfinanciën en de stelsels van sociale zekerheid en zorg kwamen de regelingen voor vervroegd uitreden steeds meer onder vuur te liggen. Vanaf eind jaren negentig zijn er tussen sociale partners en overheid afspraken gemaakt over de afbouw van VUT-regelingen en het lonend maken van langer doorwerken. In 2006 werd de fiscale bijdrage aan VUT- en prepensioenregelingen afgeschaft (Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/Prepensioen en introductie Levensloopregeling' (Wet VPL). Wel werd veelal het opbouwpercentage voor het ouderdagpensioen verhoogd zodat het ouderdagpensioen vervroegd kan worden opgenomen.

### 3. ARBEIDSPARTICIPATIE VAN OUDEREN IN CIJFERS

Sinds midden jaren negentig neemt de arbeidsparticipatie van ouderen toe. Was de bruto arbeidsparticipatie van 55 tot 65 jarigen in 1996 27,6% tegenover 63,5% van de totale beroepsbevolking; in 2009 is deze participatiegraad gestegen naar 50,1% (tegenover 71,2% van de totale beroepsbevolking). Daarmee is de participatie van 55-plussers in 15 jaar nagenoeg verdubbeld. Daarnaast is de participatiegraad van 45 tot 55 jarigen aanzienlijk verbeterd (van 68,3% in 1996 tot 81,6% in 2009).

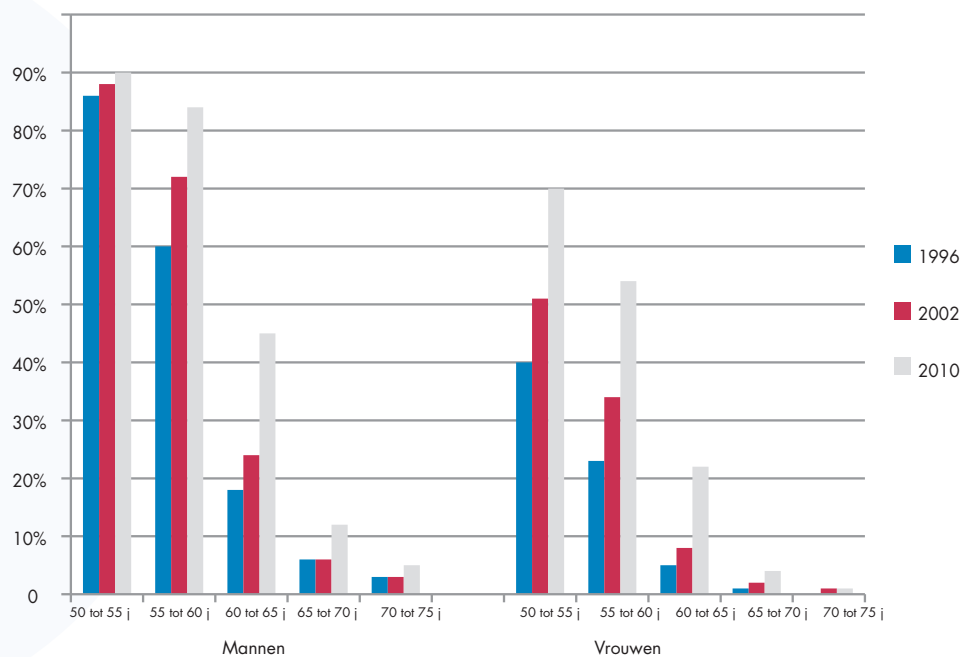
**Tabel 1: Bruto en netto arbeidsparticipatie van verschillende leeftijdsgroepen in 1996 en 2009**

Leeftijd	Bruto arbeidsparticipatie in %		Netto arbeidsparticipatie in %	
	1996	2009	1996	2009
15-65	63,5	71,2	58,7	67,8
15-25	45,3	45,2	39,5	40,2
25-35	81,3	88,3	75,6	84,3
35-45	76,5	86,5	71,1	83,3
45-55	68,3	81,6	64,0	78,7
50-55	63,3	79,2	59,5	76,4
55-65	27,6	50,1	26,4	47,9
55-60	41,8	68,2	39,8	65,2
60-65	11,6	31,6	11,4	30,1
65 en ouder			1,7	3,5

Bron: CBS Statline: Beroepsbevolking; geslacht en arbeidsdeelname; 15 jaar of ouder (weergegeven in Beleidsagenda 2020).

Met name de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen in de leeftijd van 50 tot 65 jaar is groot. Deze kwam in 2010 op 49% en is daarmee verdubbeld ten opzichte van het arbeidsaandeel van vrouwen in deze leeftijdscategorie in 1996. Hierbij is een duidelijk generatie-effect waarneembaar. De arbeidsparticipatie van 50 tot 55 jarige vrouwen ligt veel hoger dan die van 55 tot 60 jarige vrouwen. Deze hebben op hun beurt weer een hogere participatie dan de 60 tot 65 jarige vrouwen. De verwachting is dat de arbeidsdeelname van vrouwen nog aanzienlijk zal stijgen vanwege de instroom van nieuwe generaties met hogere participatieniveaus. Bij mannen heeft dit cohorteffect slechts een beperkt effect op de toename van de arbeidsparticipatie.<sup>2</sup>

**Figuur 1: Bruto arbeidsparticipatie van personen van 50 jaar en ouder naar geslacht en leeftijd.**

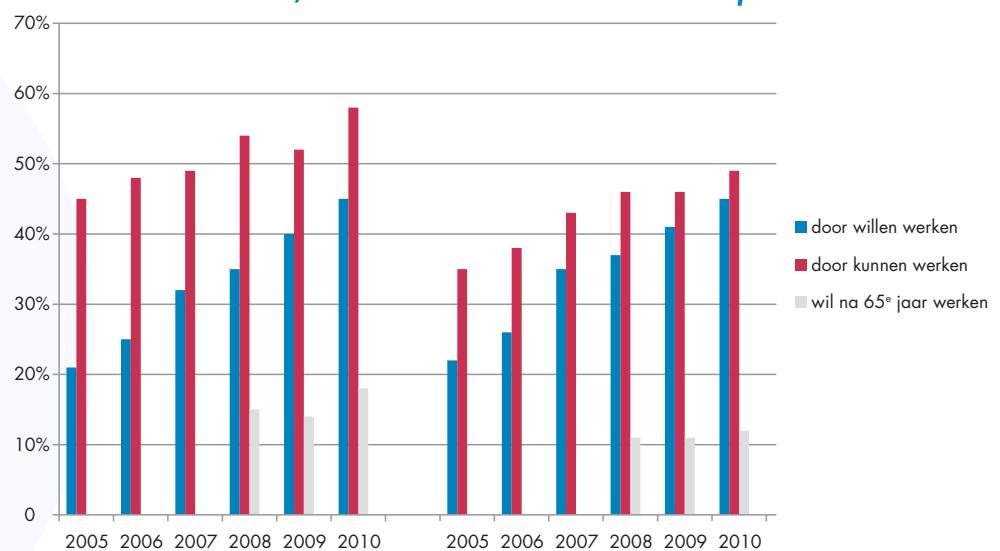


Bron ESB 96(4612) 10 juni 2011

<sup>2</sup> ESB 96(4612) 10 juni 2011

Ook de uittreedleeftijd is stijgende: in 1970 was de gemiddelde uittreedleeftijd ruim 63 jaar. Deze was midden jaren negentig gedaald tot 60. Sindsdien is deze weer gestegen naar 62 jaar in 2007. Vanaf 2008 heeft deze ontwikkeling zich niet veel verder doorgezet.<sup>3</sup> Bovendien is het aandeel oudere werknemers dat zegt tot het 65<sup>e</sup> jaar te willen doorwerken gestegen van 21% in 2005 tot 45% in 2010. Daarbij achten steeds meer oudere werknemers zich ook daadwerkelijk in staat door te werken in de huidige functie. Beide stijgingen zijn voor zowel vrouwen als mannen waarneembaar, echter bij vrouwen iets minder sterk dan bij mannen. De animo om na het 65<sup>e</sup> jaar door te werken is zowel bij vrouwen als bij mannen laag: bij vrouwen ongeveer een op de tien en bij mannen ca. een op de vijf (zie figuur 2).

**Figuur 2: Werknemers van 55 tot 65 jaar die willen doorwerken tot 65 jaar en zichzelf daartoe in staat achten; en willen doorwerken na het 65<sup>e</sup> jaar.**



Bron ESB 96(4612) 10 juni 2011; Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden

Hoewel de arbeidsparticipatie is toegenomen is het gemiddeld aantal contracturen in de afgelopen 15 jaar afgenomen. Werkten in 1996 50 tot 65 jarigen nog gemiddeld 35 uur, in 2010 is dit gedaald naar 32,5 uur. Dit komt onder meer door een veranderde samenstelling van deze groep werknemers. De daling wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door een toenemend aantal deeltijdwerkers, met name onder de werkende vrouwen in deze groep.

Daarbij is de baanmobiliteit van ouderen relatief laag. Slechts 15% heeft in de afgelopen vier jaar een baan gevonden of is van baan gewisseld ten opzichte van 38% van de totale werkzame beroepsbevolking. Per sector zijn er verschillen in mobiliteit. In de landbouw en visserij is de baanmobiliteit met 6% het laagst, gevolgd de sectoren openbaar bestuur, het onderwijs en financiële instellingen (11%). Dit zijn ook sterk vergrijsde sectoren. In het onderwijs is het aantal vijftigers zelfs groter dan het aantal dertigers. Oudere werknemers in de zakelijke dienstverlening en in vervoer, opslag en communicatie zijn het meest mobiel (zie tabel 2).

<sup>3</sup> Advies Commissie Arbeidsparticipatie, *Naar een toekomst die werkt*, 16 juni 2008; ESB 96(4612) 10 juni 2011.

*Tabel 2: Gemiddelde leeftijd, generatie-index en baanmobiliteit van de werkzame beroepsbevolking naar bedrijfsklasse in 2009 in %.*

	Gemiddelde leeftijd	Generatie-index	Mobiliteit	
			Totaal	50 jaar of ouder
<b>Totaal</b>	<b>40,7</b>	<b>0,85</b>	<b>38</b>	<b>15</b>
<b>Bedrijfsklasse</b>				
Landbouw en visserij	44,2	1,29	23	6
Industrie, delfstoffen en energie	42,1	0,90	32	13
Bouwnijverheid	40,0	0,78	35	13
Handel	38,3	0,67	41	13
Horeca	34,4	0,73	53	17
Vervoer, opslag en communicatie	41,3	0,85	39	22
Financiële instellingen	40,6	0,58	34	11
Zakelijke dienstverlening	39,6	0,54	48	21
Openbaar bestuur	42,5	1,06	30	10
Onderwijs	43,6	1,45	31	11
Gezondheids- en welzijnszorg	41,3	1,07	37	17
Overige dienstverlening	40,7	0,83	38	13

Bron: ESB 96(4612) 10 juni 2011

## 4. WERKLOOSHEID EN WERKHERVATTINGKANSEN

In 2009 woonden in Nederland ruim 2,1 miljoen mensen in de leeftijd van 55-65 jaar. Daarvan waren er ongeveer 1 miljoen aan het werk. Uit analyses van het CBS blijkt dat van de ouderen zonder betaalde baan het overgrote deel niet meer actief is op de arbeidsmarkt: 90% is niet (meer) beschikbaar voor werk en wil ook niet werken. De overige 10% wil wel graag werken: in totaal waren er in 2009 104.000 55-plussers zonder werk die wel graag zouden willen werken. Daarvan was 48.000 werkloos volgens de officiële definitie (direct beschikbaar en actief op zoek naar werk). 56.000 ouderen wilden wel graag werken maar hadden recent niet actief gezocht (40.000) of waren niet direct beschikbaar (16.000).

Er zijn dus ongeveer 100.000 ouderen die nog graag willen werken. Daarvan ontvangt ruim de helft (54%) een uitkering: 30.000 mensen ontvangen WW, 15.000 bijstand en 14.000 een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Bijna de helft ontvangt geen uitkering. Niet iedereen met een WW- of bijstandsuitkering wil overigens nog werken. Van de ouderen met WW wil de helft nog graag werken, 16% heeft (deels) werk. Van de ouderen met bijstand wil 16% nog werken, een klein deel (5%) heeft werk.<sup>4</sup> Vaak ervaren WWB-ers ook geen sollicitatieplicht meer: in een onderzoek van IWI geeft tweederde van alle WWB-respondenten aan dat ze geen sollicitatieplicht hebben, formeel is een kwart tot een derde ontheven van de sollicitatieplicht.<sup>5</sup>

Eenmaal werkloos vinden ouderen moeilijk weer een baan. Uit de analyses van CBS<sup>6</sup> blijkt dat op jaarbasis slechts 9% van de 55-plussers zonder werk die wel graag een baan willen werk vindt. Daarbij geldt: hoe ouder, hoe minder kans op een baan. Als ouderen werkloos<sup>7</sup> worden is de kans op werk in de eerste maanden nog redelijk: van de ouderen die korter dan vier maanden werkloos waren vond meer dan de helft in 2009 weer een baan. Dit aandeel daalt naar minder dan 10 procent voor de groep die langer dan twee jaar werkloos is. Van de ouderen die werk vinden werkt het merendeel op een tijdelijk contract. Dat komt redelijk overeen met het landelijke gemiddelde: van alle in 2010 vervulde vacatures had 88% een tijdelijk contract, van de vacatures waarop een 55-plusser is aangenomen was dit 86%. Opvallend is wel dat ouderen veel vaker op een tijdelijk contract worden aangenomen zonder uitzicht op vast werk, jongere leeftijdsgroepen hebben vaker uitzicht op vast werk.<sup>8</sup> (Bijna) één op de drie ouderen gaat aan het werk voor een lager uurloon (levert minimaal 10 procent in), bijna 40% gaat aan de slag voor 20 uur per week of minder.

<sup>4</sup> CBS in opdracht van RWI. *Arbeidsmarktpositie van ouderen (45 tot 65 jaar) in 2006-2009*. Den Haag/Heerlen, 2010. CBS. *Geen stagnatie in participatie. Het participatiepotentieel in crisisjaar 2009*. Den Haag/Heerlen, 2011.

<sup>5</sup> IWI. *Het eerste jaar. Ondersteuning van burgers in het stelsel van werk en inkomen*. Den Haag, juni 2008.

<sup>6</sup> CBS in opdracht van RWI. *Ouderen zonder baan, één jaar later*. Den Haag/Heerlen, 2011.

<sup>7</sup> In het belang van de toegankelijkheid wordt in de tekst gesproken over werkloze ouderen. Daarbij gaat het niet per se om de officiële definitie van werkloosheid. Zo heeft het CBS de groep werkloze ouderen samengesteld op basis van twee factoren: personen stonden ingeschreven als werkzoekende en/of ontvingen een WW-uitkering.

<sup>8</sup> *Vacatures in Nederland 2010. De vacaturemarkt en personeelshervinding in beeld*. UWV, december 2010.

## 4.1 Oorzaken werkloosheid onder ouderen

In de literatuur worden verschillende oorzaken genoemd waardoor oudere werklozen moeilijker aan het werk komen. Deze zijn globaal te clusteren in drie groepen:

**Objectieve competenties en kenmerken:** Een deel van de werkloze ouderen heeft een lage of verouderde opleiding. Of ze hebben een eenzijdige werkervaring, omdat ze bijvoorbeeld lang in dezelfde functie hebben gewerkt. Soms is er geen vraag meer naar hun kwalificaties, soms zijn ze juist overgekwalificeerd voor het werk wat ze zoeken. Daarnaast kan met name in fysiek belastende beroepen de productiviteit teruglopen naarmate men ouder wordt. Bovendien zijn ouderen gemiddeld genomen minder vaardig op het gebied van recente technologische ontwikkelingen.

**Arbeidskosten:** Bepaalde arbeidsvoorwaarden, zoals ontsaaieregelingen, uitlooschalen of pensioenregelingen, kunnen leiden tot hogere arbeidskosten voor oudere werknemers.

**Een negatief verwachtingspatroon ten aanzien van ouderen:** Bijvoorbeeld het beeld dat ouderen minder flexibel en mobiel zijn leidt er toe dat werkgevers minder snel voor oudere werknemers kiezen. Inderdaad wisselen oudere werknemers minder van baan dan jongeren, maar dit is vaak ook naar volle tevredenheid van de werkgever. Voorts speelt de verwachting dat ouderen minder productief zijn een rol. In dezelfde functie zijn ouderen echter zeker zo productief als jongeren. Ze zijn misschien minder vaardig met moderne technologie, maar zij compenseren dit door een uitgebreide kennis en ervaring. De angst voor een hoger ziekteverzuim. Ouderen zijn overigens niet vaker ziek, maar wel langer. Ze hebben ook vaker een chronische ziekte. Hoewel aan ouderen ook een aantal positieve eigenschappen worden toegedicht (zoals loyaal, sociaal vaardig en nauwkeurig) is de beeldvorming over ouderen per saldo vaak negatief.<sup>9</sup>

**Zoekgedrag van ouderen:** Ouderen zijn gemiddeld minder bedreven in solliciteren: ze hebben het lang niet gedaan, zijn niet bekend met moderne manieren van solliciteren, hebben vaak geen relevant netwerk of schroom om het privé-netwerk te benutten. Op sollicitatiebrieven volgt zelden een uitnodiging. Daarbij blijven ze vaak lang zoeken in hun eigen vakgebied of sector, terwijl ze misschien juist in andere sectoren of beroepen meer kansen hebben. Ook zoekt een deel (naar verloop van tijd) minder hard naar werk dan degenen die jonger zijn dan 55 jaar.<sup>10</sup> Deels omdat ze minder financiële of sociale druk ervaren om te gaan werken, deels omdat ze vanwege de vele afwijzingen pessimistisch zijn geworden over hun kansen. Dit heeft te maken met het discouraged worker-effect: de arbeidsmarktkansen van ouderen, lager opgeleiden, migranten en mensen met gezondheidsbeperkingen zijn relatief ongunstig, wat een ontmoedigende werking zou kunnen hebben. Groepen met een ongunstige arbeidsmarktpositie blijken gemiddeld minder te

<sup>9</sup> RWI. G[oud]! Kansen creëren voor werkloze ouderen., oktober 2011

<sup>10</sup> UWV kennismemo 29 februari 2008, onderzoek naar WW-ers die al langer dan een jaar werkloos zijn.

solliciteren dan anderen. Ook de duur van de werkloosheid heeft een belangrijk effect op het zoekgedrag: hoe langer iemand werkloos is, hoe kleiner het aantal sollicitaties dat hij/zij in het voorafgaande jaar heeft verricht. Ook zien mensen hun situatie op de arbeidsmarkt somberder in naarmate ze langer werkloos zijn. Ouderen zijn minder optimistisch over hun kansen op de arbeidsmarkt. De feitelijke arbeidsmarktpositie van ouderen weerspiegelt zich wellicht ook in hun lange werkloosheidsduur: slechts 8% van de 55-plussers is korter dan een jaar werkloos. Dat neemt overigens niet weg dat uit onderzoek onder 55-plussers die al langer dan een jaar WW ontvangen blijkt dat meer dan driekwart maandelijks sollicitatiebrieven verstuurt, 60% zeer gemotiveerd is om te werken en een derde regelmatig belt met mogelijke werkgevers.<sup>11</sup>

## 5. OPVATTINGEN EN AFWEGINGEN WERKGEVERS

Uit onderzoek van het NIDI<sup>12</sup> blijkt dat onder werkgevers de notie dat de vergrijzing een maatschappelijk probleem is breed wordt gedeeld. De consequenties die werkgevers zien voor de eigen organisatie zijn echter minder eenduidig. De wijze waarop werkgevers met het (verwachte) tekort aan arbeidskrachten denken om te gaan laat zien dat ouderen geen hoge prioriteit hebben. Gevraagd naar reservoirs die werkgevers aanboren om extra arbeidskrachten te verkrijgen, blijken het in dienst nemen of houden – het bevorderen dat werknemers doorwerken tot hun 65<sup>ste</sup> – tot de minst populaire maatregelen te behoren. Van de werkgevers stimuleert slechts 12% hun medewerkers om tot hun 65<sup>ste</sup> door te werken. Het is echter wel een maatregel die 51% van de werkgevers in overweging neemt bij een aanhoudende krapte. Het werven van oudere werknemers gebeurt bij 8% van de werkgevers, en is een maatregel die 40% overweegt bij aanhoudende krapte. Dat werkgevers niet staan te springen om ouderen aan te nemen, blijkt ook uit de cijfers over vervulde vacatures. Zo is slechts 2 procent van alle vacatures in 2009 vervuld door mensen van 55 jaar en ouder.

Dus: hoewel werkgevers de demografische problemen van een vergrijzende beroepsbevolking onderkennen en in theorie aangeven dat doorwerken tot 65 jaar een ‘must’ is, wordt in de praktijk het in dienst nemen of houden van ouderen minder als wenselijk ervaren. Een beroep doen op oudere werknemers om de tekorten op te vullen komt in het geheel van maatregelen op de laatste plaats.

Voor de lage animo voor het in dienst nemen of houden van oudere werknemers geven werkgevers verschillende verklaringen: Werkgevers zullen een afweging tussen productiviteit en kosten maken. Wat de arbeidskosten betreft zijn dan verschillende posten van belang. Allereerst de loonkosten. Zo kan een werkgever inschatten dat bij een oudere

<sup>11</sup> SCP, Een baanloos bestaan, 200

<sup>12</sup> Van Dalen, H, K. Henkens en J. Schippers, ‘De lange mars van besef naar beleid: werkgevers en (hun) oudere werknemers’, Tijdschrift voor HRM (2), 2008.

werknemer de productiviteit daalt, maar de loonhoogte stabiel blijft. Een andere kostenpost vormen kosten door ziekte en arbeidsongeschiktheid. De werkgever kan de kans op ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid bij oudere werknemers hoger achten, wat extra kosten met zich mee brengt. Een derde kostenpost vormen de scholingsuitgaven. Bij oudere werknemers is de periode waarover de baten van scholing genoten worden kleiner. Aan de andere kant is de vertrek kans bij ouderen ook kleiner. Verder zouden de opleidingsresultaten van ouderen kunnen verschillen van die van jongeren. De vraag is dan wat per saldo de verwachte relatie tussen leeftijd en rendement van scholing is.<sup>13</sup>

In hoeverre werkgevers een rationele afweging maken en of de negatieve beeldvorming rond ouderen berust op feiten of perceptie is de vraag. Onderzoek naar de relatie tussen arbeidsproductiviteit en leeftijd laat geen eenduidig beeld zien. Hoewel in oudere studies het beeld overwegend is dat de beloning van oudere werknemers boven hun productiviteit ligt, is dit beeld in recentere literatuur minder eenduidig. Deze studies vinden geen duidelijk verband. Wel is aannemelijk dat de discrepantie tussen leeftijd en productiviteit sterker is bij degenen die zwaar werk doen en bij laag opgeleiden dan bij degenen die geen fysieke arbeid verrichten en bij hoog opgeleiden. Europees gezien schatten Nederlandse werkgevers de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers het laagst in. Dit leidt evenwel nauwelijks tot maatregelen als demotie: onderzoek van Van Dalen e.a. toont aan dat slechts 6% van de werkgevers gebruik maakt van de mogelijkheid om demotie toe te passen.<sup>14</sup>

Aan de andere kant leven er ook positieve beelden over ouderen bij werkgevers. Ouderen scoren volgens werkgevers juist hoog op accuratesse en sociale vaardigheden. Van Dalen e.a.<sup>15</sup> onderzochten welke beelden werkgevers hebben van oudere werknemers. 'Hun *soft skills* worden gewaardeerd: ze worden *grosso modo* gezien als betrouwbaar, accuraat, loyaal en communicatief vaardig. Jongeren scoren hier bedroevend laag op.' Daar staat echter tegenover dat de psychische en vooral fysieke belastbaarheid van ouderen laag wordt ingeschat. Ouderen worden gezien als minder flexibel, werkgevers verwachten een hoger ziekteverzuim en schatten hun ICT-vaardigheden lager in.

<sup>13</sup> A.Gelderblom, M. Collewet en J. de Koning, Arbeidsmarkt ouderen. Nog te publiceren

<sup>14</sup> Van Dalen e.a.(2011) How do employers cope with an ageing workforce?

<sup>15</sup> Van Dalen e.a.(2011) How do employers cope with an ageing workforce?

## 6. AANBODKANT

Veel ouderen werken tot tevredenheid door, echter er is ook een groep ouderen die dit niet kan of wil. Dit wordt mede veroorzaakt door gebrek aan scholing, extra arbeidskosten, verhoogd risico op langdurige uitval als gevolg van slijtage, ontslag op oudere leeftijd, het aannamebeleid ten aanzien van oudere werknemers of vertrek op eigen verzoek (pre-pensioen). De mate waarin ouderen participeren hangt met een aantal aspecten samen:

*Opleidings- en werkhistorie.* Naarmate men een betere vooropleiding heeft, meer aan scholing<sup>16</sup> heeft gedaan en een meer gevarieerde arbeidservaring heeft, zal men flexibeler zijn en op oudere leeftijd meer gericht blijven op arbeidsparticipatie. Dit hangt sterk samen met het loon dat men kan verdienen en mogelijk ook met preferenties (voor deze mensen blijft werken misschien leuker);

*Het privévermogen.* Naarmate men meer gespaard heeft zal men eerder geneigd zijn met werken te stoppen. Dit gespaarde vermogen is waarschijnlijk sterk toegenomen;

*Het opgebouwde pensioen.* Hiervoor geldt hetzelfde als voor individueel gespaard vermogen. Ook in de opgebouwde pensioenrechten is een sterke stijging opgetreden al lijkt hierin recentelijk een kentering te zijn gekomen. Verwacht mag worden dat een dergelijke trend versterkt wordt als rechten op een AOW-regeling pas op latere leeftijd ingaan. Voor de hieraan voorafgaande jaren valt de AOW als basis weg, waardoor het totale inkomen bij uittrekking lager zal zijn;

*Hoogte en duur uitkering.* Naarmate de uitkeringsvoorwaarden minder gunstig zijn, zal hiervan voor werkenden een prikkel uitgaan om werkloosheid te voorkomen en daarvoor bijvoorbeeld meer te investeren in scholing en mobiliteit. Voor werkzoekende ouderen zullen minder gunstige voorwaarden er toe leiden dat men een breder spectrum aan banen in beschouwing zal nemen. Zo zal het loon dat men minimaal wenst te verdienen ("reserveringsloon") dalen. Omdat de prikkel groter is om op korte termijn een baan te vinden, kan de aansluiting uiteindelijk wel minder goed zijn, of de arbeidsrelatie slechts van tijdelijk aard, waardoor in een later stadium wederom werkloosheid optreedt. Een meer langdurige werkloosheid heeft echter ook een zelfversterkend effect, waarbij zowel aanbod- als vraagfactoren een rol spelen.

*Ontslagbescherming.* Naarmate de ontslagbescherming groter is, zal de bereidheid van de werkgever groter zijn om te investeren in bijvoorbeeld bedrijfsspecifieke scholing en interne mobiliteit. De kans om binnen het bedrijf te "oogsten" van dergelijke investeringen is immers groter. Voor investeringen die binnen het bedrijf minder opleveren, zoals sterk generieke scholing, is de prikkel bij een hoge ontslagbescherming echter juist lager. Dit kan de kwetsbaarheid in situaties van sterke veranderingen zoals die hierboven is aangestipt, vergroten.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Wanneer scholing sterk een bedrijfsspecifiek karakter heeft gehad, zal de bijdrage aan een bredere inzetbaarheid minder zijn.

<sup>17</sup> Gelderblom, A., M. Collewet & J. de Koning. Arbeidsmarkt ouderen. Rotterdam, 2011.

## 7. INVLOED (BELEIDS)MAATREGELEN OP PARTICIPATIE OUDEREN

### 7.1 Regelingen met (mogelijk) dempende werking

Regelingen die (mogelijk) een dempende werking hebben op arbeidsparticipatie van ouderen:

Een aantal regelingen heeft invloed op de arbeidsparticipatie van ouderen. In het voorgaande is reeds ingegaan op de regelingen voor vervroegd uittreden. Ook andere voorzieningen zoals ontzietmaatregelen, ontslagbescherming en sollicitatieplicht kunnen de participatie van ouderen beïnvloeden. Ongeveer 90% van alle CAO's heeft wel enigerlei vorm van afspraken over ontzietmaatregelen opgenomen. Het gaat dan om CAO-afspraken over de vrijstelling van bepaalde diensten, het aanpassen van de arbeidsduur specifiek voor oudere werknemer, extra verlof, demotie-afspraken voor oudere werknemers en overige ontzietmaatregelen.<sup>18</sup> Een deel van deze ontzietmaatregelen hebben een functie (gehad) om de inzetbaarheid en arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen en de uitstroom van ouderen door (bijvoorbeeld) gezondheidsproblemen te voorkomen. Ook zijn er in het arbeidsvoorwaardenoverleg ontzietmaatregelen met een meer generiek karakter tot stand gekomen waarbij er geen directe relatie met blijvende participatie en inzetbaarheid is. Hiermee gepaard gaande extra arbeidskosten leiden ertoe dat de arbeidsmobiliteit van oudere werkenden en de werkhervattingskansen van oudere werkløzen lager liggen in vergelijking met de mogelijkheden voor jongeren. De afgelopen jaren zijn in een aantal CAO's ontzietmaatregelen aangepast om de inzetbaarheid van ouderen te vergroten en de (arbeids)kosten van oudere werknemers te beheersen. Daarbij is ook ingespeeld op de toegenomen behoefte aan maatwerk, de individuele keuzemogelijkheden en de mogelijke tegenstrijdigheid met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid. De sociale partners zijn in de Stichting van de Arbeid overeengekomen CAO-partijen op te roepen de bestaande generieke ontzietmaatregelen om te vormen als uit toetsing blijkt dat deze feitelijk geen bijdrage leveren aan de participatie en inzetbaarheid van oudere werknemers. De individuele keuzemogelijkheid is daarbij uitgangspunt evenals het feit dat de ombouw budgetneutraal dient plaats te vinden. Daarnaast roepen ze partijen op om het loongebouw tegen het licht te houden om te bezien of sprake is van niet objectief te rechtvaardigen verschillen tussen ouderen en jongeren. Indien dit het geval is, kunnen deze verschillen worden aangepast door een herschikking aan te brengen in het integrale arbeidsvoorwaardenpakket (Beleidsagenda 2020).

### 7.2 Beleidsmaatregelen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen

Vanaf begin jaren negentig is er een aantal maatregelen genomen die een verhoging van de participatiegraad van ouderen teweeg hebben gebracht (zie onderstaand overzicht.)

<sup>18</sup> Gelderblom, A., M. Collewet & J. de Koning, (2011)

**Box 1: Overzicht recent beleid om arbeidsparticipatie van ouderen te bevorderen  
[N.B. Niet al deze maatregelen zijn specifiek gericht op de verhoging van arbeidsparticipatie ouderen]**

1993:	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheidsregelingen (TBA)
1994:	Invoering Schattingsbesluit (operationalisering TBA)
1997:	begin van het aanpassen van VUT-regelingen door sociale partners om langer doorwerken lonend te maken
1998:	premiëdifferentiatie WAO
2002:	premiëkorting WAO voor werkgevers van oudere werknemers om het aannemen van oudere werknemers financieel aantrekkelijker te maken
2002:	aanvullende arbeidskorting voor ouderen om langer doorwerken aantrekkelijker te maken voor oudere werknemers
2002:	Wet Verbetering Poortwachter
2003:	afschaffing vervolgitkering WW
2004:	premiëvrijstelling oudere werknemers
2004:	herinvoering sollicitatieplicht uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder
2004:	Wet Gelijke Behandeling op grond van leeftijd bij arbeid
2006:	afschaffing belastingvoordeel voor VUT en prepensioen; pensioenfondsen zo geregeld dat hoe lang men werkt ook invloed heeft op de uiteindelijke hoogte van het pensioen.
2006:	vervanging WAO door WIA
2004-2007:	invoering Stimuleringsregeling Leeftijdsbewust Beleid, die subsidies beschikbaar stelt voor projecten gericht op het inzetbaar houden van oudere werknemers
2009:	doorwerkbonus voor werknemers van 62 jaar en ouder om langere participatie aantrekkelijker te maken
2009:	nieuwe premiekorting oudere werknemers

Bron: Gründemann (2009), Euwals e.a. (2009), de Vos e.a. (2011), Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Gelderblom e.a. 2011.

De overheid heeft het afgelopen decennium een aantal maatregelen getroffen die specifiek gericht zijn op het stimuleren van de werkhervatting van oudere werklozen en het aantrekken van ouderen te bevorderen. De herinvoering van de sollicitatieplicht voor uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder in 2004 heeft er toe geleid dat beduidend meer 57,5-plussers zich hebben ingespannen om een baan te vinden dan voor de invoering van de sollicitatieplicht. Verder maakt de premiekorting het aantrekkelijker voor werkgevers om werkloze 50-plussers aan te nemen. Tevens is per 1 juli 2009 een (tijdelijke) compensatieregeling ingevoerd, waarbij de overheid het risico van de werkgevers overneemt voor het langdurig ziekteverzuim van 55-plussers die zij vanuit langdurige werkloosheid in dienst nemen. Hoewel eenderde tot bijna de helft van de werkgevers bekend is met deze regelingen (resp. 32% met premiekorting en 45% met de compensatierege-

ling), maakt slechts een klein deel hiervan daadwerkelijk gebruik (resp. 13% en 8%). De meerderheid van de werkgevers die de regelingen hebben gebruikt geeft aan dat het een positief effect heeft gehad op het aannemen of in dienst houden van ouderen.<sup>19</sup> Tot slot is in 2009 de doorwerkbonus ingevoerd die het financieel aantrekkelijker maakt voor werknemers vanaf 62 jaar om door te werken.

## 8. PROJECTEN EN ACTIVITEITEN TER VERHOGING ARBEIDSPARTICIPATIE

Uit onderzoek blijkt dat 55-plussers minder vaak een re-integratietraject krijgen dan 45-54 jarigen. Bij de oudste groep krijgt slechts een kwart re-integratieactiviteiten, bij de 45-54 jarigen meer dan de helft. Ook blijkt binnen de groep ouderen geen andere bepalende persoonskenmerken van invloed te zijn op de kans op een re-integratietraject dan de leeftijd. 45-54 jarigen krijgen vaker een traject dan 55-64 jarigen en binnen die laatste groep geldt dat de subgroep 55-59 jarigen een grotere kans heeft op een traject dan de groep 60-plussers. De toegevoegde waarde van re-integratietrajecten op de kans om werk te vinden is klein. De groep 45-54 jarigen heeft zelfs een even grote kans op uitstroom naar werk met als zonder re-integratietraject. Bij de leeftijdsgroep 55-plus verhoogt een re-integratietraject gemiddeld de kans op het vinden van werk van 29 naar 31 procent. De groep ouderen die het meest baat heeft bij de aangeboden re-integratietrajecten betreft vooral de hoger opgeleiden.<sup>20</sup>

Bij de reïntegratie van 55-plussers spelen zowel publieke als private partijen een rol. Met name bij het UWV WERKbedrijf (publieke reïntegratie) is ervaring opgedaan met bemiddeling van werkloze ouderen in het project Talent 45+ dat in 2007 van start is gegaan. Dit project, een samenwerking tussen UWV/CWI, gemeenten, werkgeversorganisaties en uitzendbureaus, had tot doel meer werkloze 45-plussers aan het werk te krijgen met behulp van daarvoor opgeleide werkcoaches en specifieke dienstverlening. Daarnaast werd eind 2007 een actieteam Talent 45+ ingesteld met deelnemers vanuit UWV, FNV, MKB Nederland en SZW. Dit team had als doel om UWV en gemeenten te ondersteunen bij bemiddelings- en re-integratieactiviteiten voor ouderen en de bewustwording te vergroten. UWV heeft besloten de resultaten van het project te laten opnemen in de reguliere dienstverlening. Voor 2010 heeft UWV de ambities mede in het licht van de crisis gewijzigd en is een extra accent komen te liggen op de leeftijdsgroep 55-plus. UWV is in dit kader op kleine schaal begonnen met netwerkgroepen voor 55-plussers, die elkaar helpen en daarbij ondersteuning krijgen van 26 werkcoaches van UWV.

<sup>19</sup> Intomart GfK (2010). Werkgevers over crisis, crisismaatregelen en arbeidsmarkt

<sup>20</sup> RWI (2008) 45plus en 55plus in de SUWI-keten.

## 9. HUIDIG BELEID VAN KABINET EN SOCIALE PARTNERS: NAAR EEN DUURZAME INZETBAARHEID

Sociale partners hebben na een jaar onderhandelen in juni 2011 een akkoord gesloten over de modernisering van het pensioenstelsel. In het Pensioenakkoord is afgesproken dat de AOW-leeftijd in 2020 omhoog gaat naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Werknemers kunnen door een flexibele AOW kiezen wanneer ze stoppen met werken: hoe langer men doorwerkt, hoe hoger het pensioen. De aanvullende pensioenen worden schokbestendiger gemaakt waardoor schommelingen op de financiële markten minder invloed hebben op de financiële positie van pensioenfondsen.

Sociale partners hebben in het kader van het Pensioenakkoord de Beleidsagenda 2020 opgesteld. Uitgangspunt hierbij is dat de arbeidsparticipatie van mensen van 55 en ouder even hoog wordt als die van mensen jonger dan 55 jaar. Kernmaatregelen zijn: de beïnvloeding van de beeldvorming over ouderen, het inzetten op mobiliteit, scholing, inzetbaarheid en productiviteit en de verhoging van de werkhervattingskansen van oudere werklozen. Om deze werkhervattingskansen te verhogen willen de sociale partners in samenwerking met het kabinet en publieke en private arbeidsbemiddelaars een actieplan 55-plussers opstellen. Hiervoor zouden op sectorniveau en/of het niveau van grote ondernemingen actieplannen gemaakt moeten worden ten behoeve van de instroom van oudere werkzoekenden. Gedacht wordt onder meer aan het creëren van mogelijkheden voor leerbanen, coachingbanen en stages, het beschikbaar stellen van sectorale middelen hiertoe en het formuleren van streefdoelen. Daarnaast zouden er onder andere ingestoken moeten worden op het actief werven van vacatures voor oudere werklozen; stimuleren dat ook oudere werklozen voor sollicitatiegesprekken worden uitgenodigd; het op regelmatige basis faciliteren van regionale netwerkbijeenkomsten van 55-plussers.

Het kabinet omarmt dit beleid van sociale partners. Op 4 juli 2011 komt het kabinet middels een brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met een Vitaliteitspakket. Dit is een uitwerking op hoofdlijnen van de afspraken in de Beleidsagenda 2020. Hierin worden de speerpunten voor de verbetering van de arbeidsparticipatie van ouderen verwoord. Deze zijn verbetering van het stimuleren van langer doorwerken, verbetering van arbeidsmobiliteit, verbetering van scholing en vergroting van werkhervattingskansen. Zo worden in dit pakket de huidige financiële prikkels voor ouderen om langer door te werken - ouderenkorting en doorwerkbonus - omgezet in een werkbonus voor 61-plussers om hen te stimuleren langer door te werken. Verder krijgen bedrijven een bonus als zij een 55-plusser in dienst nemen; die 'mobiliteitsbonus' wordt verhoogd als het om een oudere met een uitkering gaat. Tevens wil het kabinet dat sociale partners afspraken maken over een 'van-werk-naar-werk-budget' voor werknemers. Dit moet werknemers helpen die met ontslag bedreigd worden om via scholing een nieuwe baan te vinden. Het budget zou binnen sectoren gezamenlijk gefinancierd worden en in CAO's vastgelegd moeten worden. Het kabinet wil dat de scholing vanuit sectorale scholingsfondsen (O&O-fondsen) wordt verbreed naar andere sectoren. Het kabinet is bereid daar extra geld voor uit te trekken. Tot slot komt er een nieuwe spaarregeling die bedoeld is om mensen langer

door te laten werken. Tot nu toe werd het spaargeld in de huidige levensloopregeling vooral gebruikt om eerder te stoppen met werken, maar het kabinet vindt dat niet langer wenselijk. De nieuwe spaarregeling kan onder andere ingezet worden om de overgang naar een andere baan zo soepel mogelijk te laten verlopen. Deelnemers kunnen hieruit scholing betalen en financiële buffers opbouwen.

Met deze maatregelen die in de komende periode verder zullen worden uitgewerkt hopen kabinet en sociale partners de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen.