

De arbeidsmarkt van ouderen

Volgens veel economen zit de arbeidsmarkt voor ouderen op slot. Een alternatieve interpretatie van de beschikbare cijfers en de economische theorie leidt echter tot de conclusie dat de arbeidsmarkt voor ouderen relatief goed functioneert.

De arbeidsmarkt van ouderen zit op slot. Volgens het Centraal Planbureau (Euwals *et al.*, 2009; Teulings, 2010) en economen als Lans Bovenberg, Bas Jacobs, Ruud de Mooij (Bovenberg *et al.*, 2009) en Jules Theeuwes (2009) is er geen functionerende arbeidsmarkt voor ouderen. Daardoor blijven oudere werknemers te lang op dezelfde plek zitten en zijn oudere werklozen kansloos om weer aan het werk te gaan. De oorzaak van het disfunctioneren van de arbeidsmarkt voor ouderen zou zijn gelegen in verstarrende instituties als het ontslagrecht, de WW en CAO-loonschalen. Teulings (2010) zet de argumentatie helder uiteen. Doordat de ontslagbescherming voor werknemers in vaste dienst in Nederland strikt is en toeneemt met het aantal dienstjaren, hebben oudere werknemers met een groot aantal dienstjaren bij dezelfde werkgever een grote insider-macht. Ook als hun productiviteit aan het eind van hun loopbaan afneemt, kunnen zij hogere lonen blijven

eisen, doordat het voor hun werkgever erg kostbaar is hen te ontslaan. Het loon-leeftijdprofiel blijft in Nederland dan ook stijgen tot en met de oudste leeftijdsgroep, 55–64 jaar. Hierdoor stijgen de loonkosten van oudere werknemers boven hun productiviteit uit en zijn werkgevers zeer terughoudend om oudere werkzoekenden aan te nemen. Als oudere werknemers, ondanks de strikte ontslagbescherming, toch ontslagen worden, ontvangen zij langdurig, te weten maximaal 38 maanden, een uitkering van zeventig procent van hun laatstverdiende loon plus nog vaak een flinke ontslagvergoeding, zodat zij nauwelijks gestimuleerd worden om werk tegen een lager loon, dat overeenkomt met hun productiviteit, te aanvaarden. Ook vrijwillige mobiliteit betekent voor oudere werknemers veelal een achteruitgang in loon, waardoor ze zo lang mogelijk op dezelfde plek blijven zitten. Feitelijk is er dus geen functionerende markt voor oudere werknemers waarop transacties tussen vraag en aanbod tot stand komen.

Dit is een probleem dat groter wordt naarmate het aandeel ouderen in de beroepsbevolking groeit. In 1996 was zes procent van de werkende 55-plussers, in 2009 was dat veertien procent en het zal in de komende vijftien jaar vermoedelijk tot boven de twintig procent doorgroeien. Het zal ook een

PAUL DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Centrum voor Arbeidsverhoudingen De Burcht

RONALD VAN BEKKUM

Beleidsadviseur bij het UWV

knellender probleem worden als in de komende decennia door demografische oorzaken het beschikbare arbeidsaanbod gaat krimpen.

Deze analyse heeft belangrijke implicaties voor het arbeidsmarktbeleid. Ze vormt een argument om de ontslagbescherming te verminderen en de duur van de WW te beperken. Diverse politieke partijen bepleiten dat ook. Er kunnen tevens argumenten aan worden ontleend om de werking van cao's te beperken, bijvoorbeeld door de loonschalen niet langer algemeen verbindend te verklaren. Hoewel deze analyse van de arbeidsmarkt van ouderen op veel steun kan rekenen, kan zij bij een confrontatie met de empirische feiten en bestaande theoretische inzichten de toets der kritiek niet doorstaan.

Empirische feiten

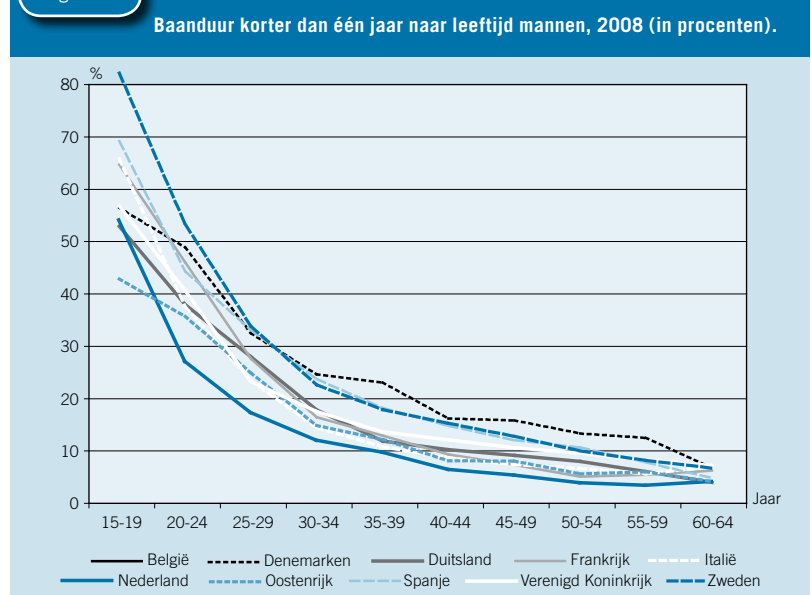
De belangrijkste empirische feiten waarop de analyse is gebaseerd, zijn de geringe mobiliteit van oude werknemers, het stijgende loon-leeftijdprofiel en de kleine kans op werk van oudere werklozen.

De geringe arbeidsmobiliteit van oudere werknemers is het kernfeit waar de analyse om draait. Een indicator hiervoor is het percentage 55-plussers dat minder dan een jaar geleden in hun huidige baan zijn begonnen. Euwals en Teulings benadrukken hoe veel geringer de arbeidsmobiliteit van ouderen in Nederland is dan in een aantal andere landen. In Nederland bedroeg dit percentage in 2008 slechts 3,4, tegenover bijvoorbeeld 10,5 in Denemarken, 7,4 in Zweden en 7,7 in het Verenigd Koninkrijk. Als echter de arbeidsmobiliteit van ouderen in deze landen wordt vergeleken met de arbeidsmobiliteit van jongeren, dan valt vooral de overeenkomst tussen de landen op. Figuur 1 laat zien dat het percentage werkende mannen die in het voorgaande jaar met hun huidige baan zijn begonnen in alle landen sterk terugloopt met de leeftijd. In vrijwel alle landen ligt dit percentage voor mannen van 20–24 jaar vier tot acht maal zo hoog als voor mannen van 55–59 jaar. De afname van de mobiliteit met de leeftijd is dus een algemeen verschijnsel, dat zich zeker niet beperkt tot landen met strikte ontslagbescherming, zoals Nederland. Als men een lage arbeidsmobiliteit van ouderen als problematisch beschouwt, dan kampen alle landen met dit probleem, ongeacht de vigerende arbeidsmarktinstellingen. De in Nederland over de hele linie relatief geringe externe mobiliteit, hetzij vrijwillig, hetzij gedwongen, staat goede resultaten kennelijk ook niet in de weg. Nederland heeft immers de hoogste werkgelegenheidsgraad van de landen van de EU, na Oostenrijk het laagste werkloosheidsniveau en tegelijkertijd een hoge arbeidsproductiviteit. Kennelijk weet de Nederlandse arbeidsmarkt zich juist heel goed aan veranderingen aan te passen. Ook de arbeidsdeelname van ouderen groeit sinds het midden van de jaren negentig sterk en zelfs in de huidige recessie blijft ze doorgroeien. Voor 55–64-jarige mannen behoort ze nu al tot de hoogste binnen Europa (Eurostat).

SINDS 1916

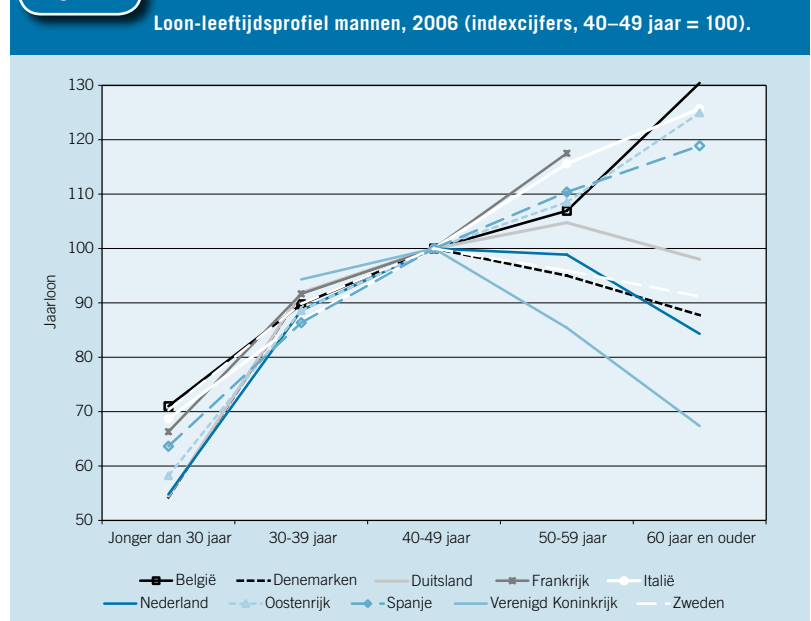
Het tweede empirische feit betreft de relatie tussen het loon en de leeftijd. Het loon-leeftijdprofiel waarnaar Euwals *et al.* (2009) en Teulings (2010) verwijzen betreft een vergelijking van het gemiddelde loon van mannen in verschillende leeftijdsklassen voor de jaren 1998–2003. Het gemiddelde loon in een leeftijdsklasse wordt echter sterk beïnvloed door de samenstelling van de werknemerspopulatie in die leeftijdsklasse. Aangezien laagopgeleiden eerder stoppen met werken dan hoogopgeleiden, is er in de hoogste leeftijdsklasse een oververteenwoordiging van hoogopgeleiden. Dat het loon in de hoogste leeftijdsklasse het hoogst is, kan dus ook komen door een selectie-effect: de werknemers met de laagste lonen stoppen het eerst met werken. Dat het gemiddelde loon stijgt, hoeft niet te betekenen dat het loon van individuele werknemers die aan het werk blijven, stijgt. Eurostat heeft recent meer actuele cijfers over de relatie loon-leeftijd gepubliceerd. Figuur 2 toont het loon-leeftijdprofiel voor een aantal landen in 2006, waarbij het loon voor 40–49-jarigen steeds op 100 is gesteld. De relatieve lonen zijn gebaseerd op de jaarlonen van mannelijke werknemers in de industrie en de commerciële dienstensector.

Figuur 1



Bron: OECD Statistics

Figuur 2



Bron: Eurostat

In tegenstelling tot de wat oudere cijfers van Euwals *et al.* (2009) en Teulings (2010) blijkt het loonprofiel in Nederland voor oudere leeftijdsgroepen betrekkelijk vlak te zijn en voor de oudste categorie zelfs fors te dalen. Het Nederlandse profiel lijkt daarmee meer op dat van landen als Denemarken en Zweden, dan op dat van België, Frankrijk, Italië, Oostenrijk of Spanje. Deze Eurostat-cijfers bieden dus geen ondersteuning voor een cruciale vooronderstelling van Teulings en Euwals. Het derde empirische feit dat deze auteurs aanvoeren is de moeizame herallocatie van oudere werknemers via de weg van ontslag en werkloosheid, de zogenaamde gedwongen arbeidsmobiliteit. Ouderen stromen in relatief geringe mate in het werkloosheidsbestand binnen. En als ze daarin toch terecht komen, volgt veelal een heel lange werkloosheidsduur.

De instroom in de werkloosheid van 55-plussers zou in Nederland slechts een derde bedragen van die in Denemarken en Zweden. Daarnaast zou in Nederland, als gevolg van een veel groter aandeel langdurig werklozen, de gemiddelde werkloosheidsduur van ouderen drie keer zo hoog zijn, namelijk 37 maanden, tegenover slechts 13 in Denemarken en Zweden (Euwals *et al.*, 2009).

Bij deze cijfers, ontleend aan de Europese *Labour Force Surveys* (LFS), zijn veel kanttekeningen te plaatsen. De steekproef aantallen voor instroom in de werkloosheid van ouderen zijn zo klein dat Eurostat ze onvoldoende representatief noemt.

Ook de gegevens over werkloosheidsduur en het aandeel langdurig werklozen zijn geen adequate bron voor vergelijking. Om de omvang van de langdurige werkloosheid internationaal te vergelijken is erg moeilijk. Langdurig werklozen, zoals geobserveerd in de LFS, voldoen op het moment van meten aan de strikte criteria voor werkloosheid, namelijk actief zoeken en beschikbaar zijn voor werk, maar over de verstreken tijdsduur sinds werkverlies hoeven ze niet voortdurend formeel werkloos te zijn geweest. CBS-cijfers laten zien dat er continu een grote in- en uitstroom uit de gemeten werkloosheid is, zonder dat deze overeenkomt met het aantal personen dat werk vindt of verliest (CBS Statline). Het gaat dan om niet-werkenden die tijdelijk niet aan de strikte werkloosheidscriteria voldoen. Het is aannemelijk dat deze administratieve in- en uitstroom tussen landen sterk verschilt, afhankelijk van de specifieke regelingen rond werkloosheid. Dat zal het aandeel van de gemeten langdurige werkloosheid significant beïnvloeden.

Voor zover de vergelijking toch enigszins betrouwbaar is, is het goed te beseffen dat het percentage 55-plussers dat langdurig werkloos is in Nederland, Zweden en Denemarken feitelijk sinds 2005 gemiddeld op hetzelfde niveau ligt: rond 1,7 procent van de overeenkomstige beroepsbevolking.

Bestandscijfers over de gemiddelde werkloosheidsduur leiden bovendien gemakkelijk tot overschatting van de verschillen. Kortdurend werklozen hebben een geringe kans om statistisch opgemerkt te worden, doordat zij grotendeels al weer zijn uitgestroomd. Het aandeel langdurig werklozen zegt daardoor weinig over de kans van werklozen om binnen twaalf maanden na instroom weer aan het werk te gaan. Dat vereist internationaal vergelijkbare stroomstatistieken, die helaas niet voorhanden zijn.

Om voor Nederland toch een indicatie te geven: in 2007 was de gemiddelde leeftijd van nieuwe instromers in de WW die een uitkeringsrecht van meer dan 24 maanden hadden opgebouwd, 51 jaar. Van die instromers had 61 procent binnen twaalf maanden al weer werk gevonden (UWV, 2010). Ook oudere werklozen hebben dus nog een redelijk grote kans om binnen het jaar weer aan het werk te gaan. Het mag zo zijn dat in Zweden en Denemarken oudere werklozen meer kans hebben op uitstroom naar werk, maar ook in die landen neemt de kans op herintreding sterk af met de leeftijd. Opnieuw lijken de overeenkomsten in het uitstrooppatroon naar leeftijd tussen de landen groter dan de verschillen.

Theoretische redenering

Naast deze kanttekeningen bij het cijfermateriaal dat de urgentie van het probleem zou moeten aantonen, valt er ook het nodige af te dingen op de theoretische redenering van Euwals *et al.* (2009) en Teulings (2010). Een cruciale

Als het loon van werknemers blijft stijgen naarmate zij ouder zijn, zou dat juist een aanwijzing kunnen zijn dat hun productiviteit nog steeds stijgt

veronderstelling is dat de productiviteit vanaf een bepaalde leeftijd afneemt terwijl het loon blijft stijgen, waardoor oudere werknemers erg duur zijn. De productiviteit van individuele werknemers is echter erg moeilijk te meten, zodat de afnemende productiviteit eerder een veronderstelling dan een feit is. Uit onderzoek is weliswaar bekend dat de fysieke vermogens vanaf een bepaalde leeftijd afnemen (Skirbekk, 2004), maar voor het gros van de werken-

den in een kennis- en diensteneconomie zijn die niet of nauwelijks relevant. Cognitieve en sociale vaardigheden spelen een veel grotere rol en daarvan staat allerminst vast dat zij voor het 65e jaar verminderen. Al te generieke dispensatieregelingen kunnen de arbeidsprestaties wel drukken, maar daarin wordt momenteel in het cao-overleg al flink gewied.

Als het loon van werknemers blijft stijgen naarmate zij ouder zijn, zou dat juist een aanwijzing kunnen zijn dat hun productiviteit nog steeds stijgt. Anders dan genoemde economen suggereren, zijn werkgevers op grond van de cao namelijk niet verplicht om werknemers tot hun pensioen ieder jaar een extra loonsverhoging, naast de generieke initiële loonsverhoging, te betalen. De loonschalen in cao's omvatten veelal niet meer dan tien tot twaalf jaarlijkse periodes. Een werknemer die aan het eind van zijn schaal is gekomen, blijft op hetzelfde loonniveau, tenzij de werkgever de werknemer naar de volgende loonschaal of salarisgroep promoveert. Een 45-jarige werknemer die in een bepaalde schaal wordt ingedeeld, zal dus tot rond zijn 55e een jaarlijkse periodes krijgen, maar daarna niet meer. Als zijn loon na zijn 55e niettemin blijft stijgen, betekent dit dat de werkgever hem in een hogere schaal heeft geplaatst. De vraag is waarom zou deze dat doen als de productiviteit van de 55-plusser niet meer stijgt, laat staan daalt.

Als men niettemin uit wil gaan van de situatie waarin de productiviteit van sommige oudere werknemers daalt, is het uit theoretisch oogpunt maar zeer de vraag of het wenselijk is dat zij worden ontslagen en een andere baan gaan zoeken. Naarmate men langer bij hetzelfde bedrijf of dezelfde instelling werkt, doet men meer bedrijfsspecifieke kennis en ervaring op. Deze competenties zijn alleen van waarde voor de huidige werkgever, in tegenstelling tot algemene kennis en ervaring, die ook bij andere soorten werk van nut zijn. Zelfs als iemands productiviteit daalt zal hij, vanwege die bedrijfsspecifieke competenties, bij de huidige werkgever doorgaans productiever zijn dan bij een andere werkgever. Er vindt dan verspilling van productieve vermogens plaats als men gedwongen wordt een andere baan te zoeken. Ook als het loon bij de huidige werkgever hoger zou zijn dan de productiviteit, wat kan worden betwist, is in welvaartstheoretisch perspectief de beste oplossing.

sing om niet van baan te veranderen.

Dat het loon hoger is dan de productiviteit kan, zoals Teulings en anderen ook onderkennen, overigens simpelweg de uitkomst zijn van een langdurig impliciet contract, waarbij werknemers op jongere leeftijd minder verdienen dan hun productiviteit en op latere leeftijd meer (Lazear, 1979). Dit stimuleert werknemers om zich binnen hun bedrijf te ontwikkelen en bedrijfsspecifieke kennis

op te doen. De werkgever kan echter gemakkelijk in de verleiding komen om het impliciete contract te verbreken wanneer de productiviteit onder het loon zakt. Strikte ontslagbescherming dwingt de werkgever dan om zijn eerdere toezeggingen na te komen en bevordert daarmee investeringen in bedrijfsspecifieke competenties. Versoepeling van het ontslagrecht zou werkgevers dan in de verleiding kunnen brengen om een loopbaansysteem te beëindigen dat tot op heden juist uitstekend functioneert.

Vaak wordt gesteld dat dit langdurige impliciete contract aan betekenis verliest doordat baanduren korter worden. Er kan dan geen uitruil meer plaatsvinden tussen een te laag loon aan het begin van de carrière en een te hoog loon aan het einde. Echter, anders dan veelal wordt verondersteld, zijn er geen aanwijzingen dat de baanduren korter worden en werknemers steeds vaker van baan wisselen. De gemiddelde baanduur, dat is het aantal jaren dat een werknemer bij dezelfde werkgever in dienst is, nam tussen 1992 en 2009 zelfs toe van 9 naar 11,3 jaar (CBS Statline).

Kortom, er is een alternatieve verklaring voor de werking van de arbeidsmarkt van ouderen, die langdurige arbeidscontracten, hoge arbeidsproductiviteit en een hoog blijvend loon probleemloos aan elkaar knoopt. De geringe mobiliteit van oudere werknemers is in deze visie juist een aanwijzing dat er een goede match tussen vraag en aanbod tot stand is gekomen en dat de arbeidsmarkt voor ouderen goed functioneert. Dat de arbeidsmobiliteit voor alle leeftijdsgroepen, behalve de jongste, in Nederland relatief laag is, zou dan betekenen dat in Nederland de meeste werknemers relatief snel in een baan terecht komen die goed bij hen past.

Negatieve effecten

Er is ook weinig reden om de kleine kans op werk van oudere werklozen uit versturende instituties als ontslagbescherming en cao-loonschalen te verklaren. Een werkgever die overweegt een oudere werkloze aan te nemen kan deze immers eerst een tijdelijk contract aanbieden, zodat hij niet gebonden is aan de ontslagbescherming. Bovendien kan hij zelf bepalen in welke loonschaal hij de nieuwe werke-

**De geringe
mobiliteit van oudere
werknemers is in deze visie
juist een aanwijzing dat er
een goede match tussen
vraag en aanbod tot stand is
gekomen en dat de
arbeidsmarkt voor ouderen
goed functioneert**

mer indeelt. Aan de werkgeverskant spelen echter nog andere belemmeringen. Deels zijn die terug te voeren op vooroordelen, deels op aanpassingsproblemen die ouderen zelf ondervinden als ze na een lange carrière een nieuwe baan moeten zoeken. Het brengt aanzienlijke psychische kosten met zich mee als men zich voor een beperkt aantal jaren nog moet invoegen in een nieuw bedrijf met een andere cultuur, met een personeelsbestand dat gemiddeld jonger is dan men zelf is, en met een gevoelig persoonlijk verlies van inkomen en status. Naarmate de pensioneringsleeftijd naar achteren schuift, zoals de komende jaren waarschijnlijk zal gebeuren, zal een deel van die problemen afnemen. Resteert het negatieve effect dat aan een langlopende WW wordt toegeschreven. Juist ouderen worden bij werkloosheid geconfronteerd met een grote kloof tussen het loon en de verworvenheden die zij hadden opgebouwd en wat de arbeidsmarkt hun als externe sollicitant te bieden heeft. Een langer uitkeringsrecht zal een zeker verlengend effect op de zoekduur hebben, maar tevens tot een betere match kunnen leiden. Er is dan meer kans dat een oudere werkzoekende een baan vindt waarin de in vele jaren opgebouwde competenties nog kunnen worden benut. De kloof tussen oude en nieuwe baan valt ook op andere manieren te verkleinen. Te denken valt aan loonsuppletie ingeval men een lager loon accepteert, verdere ontwikkeling van een leeftijdsbewust personeelsbeleid binnen bedrijven en verdere ontwikkeling van de Mobiliteitscentra die een meer begeleide herallocatie van oudere werknemers kunnen helpen realiseren.

LITERATUUR

- Bovenberg, L., B. Jacobs en R. de Mooij (2009) Hogere arbeidsparticipatie 55-plussers vereist betere functionerende arbeidsmarkt. *Me Judice*, 28 april.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009) Rethinking Retirement. From participation towards allocation. *CPB Bijzondere publicaties*, 80.
- Lazear, E.P. (1979) Why is there mandatory retirement? *Journal of Political Economy*, 87(6), 1261-1284.
- Skirbekk, V. (2004) Age and individual productivity: a literature survey. In: Feichtinger, G. (red.) *Vienna yearbook of population research*. Wenen: Austrian Academy of Sciences Press, 133-153.
- Teulings, C. (2010) Inkomensprofielen, ontslagbescherming en de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. In: Batenburg, R., P. de Beer, J. Mevissen en K. Tijdens (red.) *Arbeid in crisis?* Den Haag: Boom Lemma, 15-30.
- Theeuwes, J.J.M. (2009) Er bestaat geen arbeidsmarkt voor ouderen. Interview in *De Financiële Telegraaf*, 21 augustus.
- UWV (2010) *UWV Kwartaal Verkenning 2010-I*. Amsterdam: UWV.