

## Ouderen gevoelig voor financiële prikkels

**Auteur(s):**

Zijl, M.  
Heyma, A.  
Stichting voor Economisch Onderzoek, Amsterdam. [arjanh@SEO.fee.uva.nl](mailto:arjanh@SEO.fee.uva.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4405, pagina D14, 12 juni 2003

**Rubriek:**

Dossier: Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

**Trefwoord(en):**

ouderen

*De arbeidsparticipatie van Nederlanders van 55 tot 64 jaar is laag. Welke rol spelen financiële prikkels daarin? Zijn omgekeerde prikkels verantwoordelijk voor de spectaculaire groei van die participatie in de afgelopen jaren?*

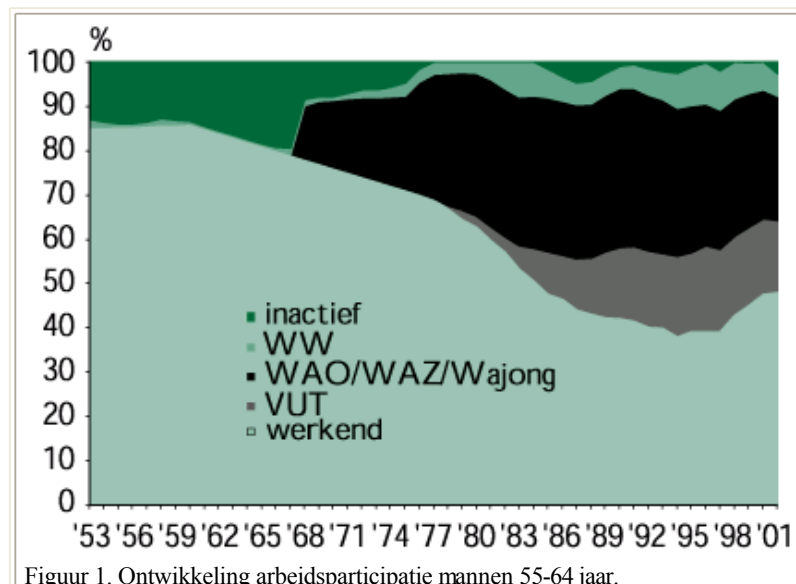
Slechts één op de drie Nederlanders van 55 tot 64 jaar verricht betaald werk. Veel werknemers houden al voor hun zestigste op met werken. Vorig jaar ging zeven procent van de werkenden van 55 tot 64 jaar met de vut, werd drie procent arbeidsongeschikt en vier procent werkloos. In totaal is ruim tien procent uit deze leeftijdsklasse met de vut, ruim twintig procent zit in een arbeidsongeschiktheidsregeling en bijna vier procent ontvangt een ww-uitkering<sup>1</sup>. De kosten van deze regelingen zijn aanzienlijk. In 2001 keerden de vut-fondsen 2724 miljoen euro uit en de kosten van arbeidsongeschiktheid en ww voor deze groep bedragen naar schatting 4500 respectievelijk 750 miljoen euro per jaar. Ook in internationaal opzicht is de arbeidsparticipatie van oudere Nederlanders extreem laag. Landen als Duitsland, Spanje en de Verenigde Staten kennen met cijfers tussen vijftig en zeventig procent voor deze groep een veel hogere arbeidsparticipatie. Alleen Frankrijk, Italië en België scoren nog lager dan Nederland.

### Problemen

Wat is het probleem wanneer mensen na een hoog productief leven vroegtijdig afscheid nemen van het werk om nog vitaal van de oude dag te kunnen genieten? Ten eerste moet dat 'vitaal genieten' worden gefinancierd. Het grootste deel ervan wordt opgebracht door de jongere werkenden. Deze ervaren een steeds grotere premiedruk nu het aantal ouderen als gevolg van de vergrijzing sterk toeneemt. Het niet-participeren van ouderen is dus duur. Een tweede probleem is de grootschalige vernietiging van menselijk kapitaal. Kennis en ervaring gaan verloren en vervangende arbeidskrachten zijn vooral in hogere functies moeilijk te vinden. Krapte op de arbeidsmarkt is het resultaat.

### Welvaartsstaat

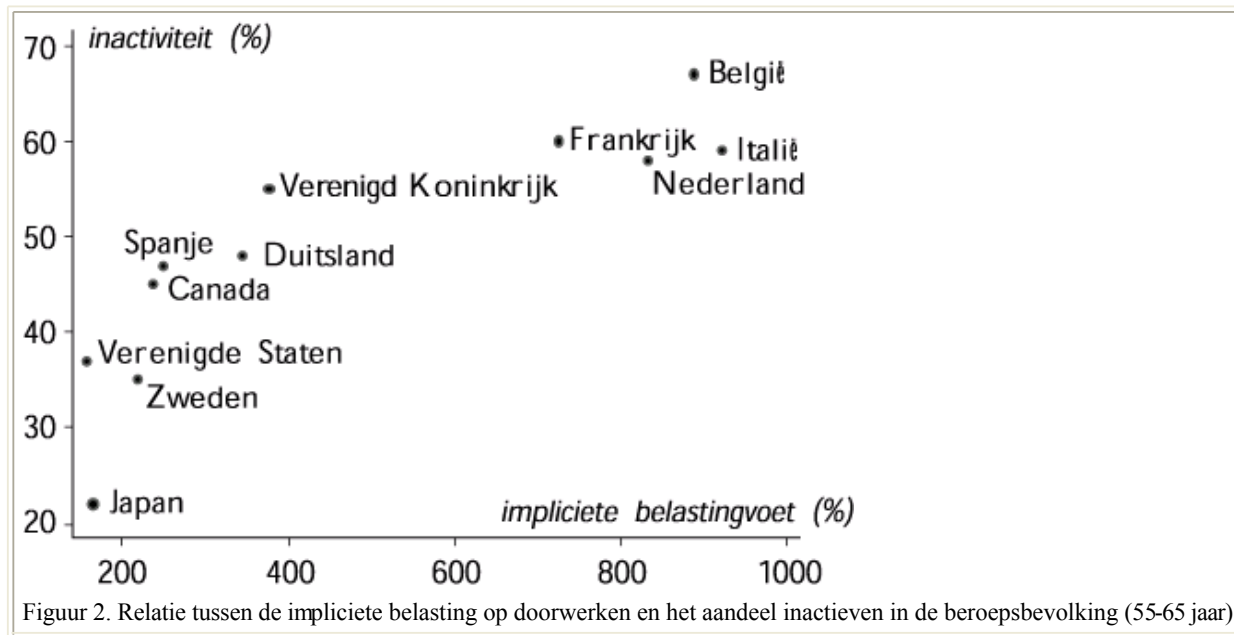
figuur 1 laat de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van ouderen zien, samen met het aandeel in arbeidsongeschiktheidsregelingen, vut of soortgelijke regelingen. De introductie van deze regelingen ging gepaard met een daling van de arbeidsparticipatie. Met name bij mannen is dit duidelijk zichtbaar. Na de introductie van de wao in 1967, daalt de arbeidsparticipatie van meer dan 85 procent in 1960 tot minder dan zeventig procent in 1977. In 1977 werd de eerste van een groot aantal vut-regelingen ingevoerd, waarna de participatie daalde tot veertig procent halverwege de jaren negentig.



Figuur 1. Ontwikkeling arbeidsparticipatie mannen 55-64 jaar.

## Impliciete belastingvoet

De samenloop van de ontwikkeling van de welvaartstaat en de daling van de arbeidsparticipatie is opvallend maar suggestief. Zijn het de financiële prikkels die uittreding veroorzaken, of is er een andere verklaring? Verschillende studies suggereren dat financiële prikkels van groot belang zijn bij de uittredingsbeslissing<sup>2</sup>. Wanneer vrije tijd betaalbaar wordt, wordt deze onmiddellijk verkozen boven werk. Echter, de kern van het vraagstuk is niet dat vrije tijd betaalbaar wordt, maar dat werk erg duur is. Doorwerken terwijl je kunt uittreden, betekent immers dat je de uitkering waarop je recht hebt misloopt. Soms staat daar een hogere uitkering in de toekomst tegenover. Het saldo van de gederfde uitkering en de toename van het toekomstige uitkeringsniveau vormt een impliciete belasting op doorwerken. Gruber en Wise tonen dat landen met een hoge impliciete belastingvoet een lage participatiegraad kennen<sup>3</sup>. [figuur 2](#) is overgenomen uit hun studie. Deze cijfers uit 1997 geven duidelijk aan dat door de aanwezigheid van riante vut-regelingen, Nederland een relatief hoge impliciete belastingvoet tussen de leeftijd van 57 en 62 jaar kende en een daarmee samengaande hoge inactiviteit. Inmiddels wordt beleid gevoerd om deze impliciete belastingvoet te verlagen, zoals de omzetting van vut in een flexibele pensioenuitkering, waarbij het uitkeringsniveau sterker afhankelijk is van de uittredingsleeftijd.



## Arbeidsomstandigheden

Financiële prikkels zijn niet de enige oorzaak van vervroegde uittreding. Er zijn ook mensen die al stoppen met werken voordat ze recht krijgen op vut, bijvoorbeeld om gezondheidsredenen. Verschillen in gezondheid of arbeidsomstandigheden kunnen de verschillen in participatie tussen de landen in [figuur 2](#) echter niet verklaren. Nederlanders zijn niet ongezonder dan Amerikanen en hebben geen slechtere arbeidsomstandigheden dan Duitsers. Het zijn uiteindelijk voornamelijk financiële factoren die verklaren waarom Nederlanders ervoor kiezen eerder te stoppen met werken.

## Werkgevers

In het bovenstaande gaan we er wel gemakshalve van uit dat men iets te kiezen heeft. De werknemer is niet de enige partij in dit proces. Toen de eerste vut-regelingen werden geïntroduceerd wilden veel ouderen niet uittreden, maar werden ertoe gedwongen<sup>4</sup>. Werkgevers wegen de productiviteit van oudere werknemers af tegen de loonkosten. Oudere werknemers zijn immers duur en veel werkgevers associëren oudere werknemers met een lagere productiviteit<sup>5</sup>. Zolang er gunstige regelingen bestaan om van oudere werknemers 'af te komen', proberen werkgevers ze te laten afvloeien in plaats van in ze te investeren. Niet voor niets is een van de belangrijkste lessen die we kunnen leren van Scandinavische ervaringen dat, activerende maatregelen ten spijt, toch vooral de gestegen vraag naar (vrouwelijke en) oudere werknemers, de participatie heeft verhoogd<sup>6</sup>. Met behulp van leeftijdsbewust personeelsbeleid kan de productiviteit zodanig worden verhoogd dat de hogere loonkosten niet langer bezwaarlijk zijn<sup>7</sup>. Eenzijdige prikkeling van werknemers is daarom kortzichtig. Ook de werkgeverskant verdient aandacht.

## Beleid

Verhoogde arbeidsparticipatie is een tweesnijdend zwaard: er zijn minder uitkeringen nodig en er worden meer premies opgebracht. Minister Vermeend stelde daarom in 1999 als streven de arbeidsparticipatie onder ouderen te verhogen van vijftientig naar vijftig procent<sup>8</sup>. Diverse vormen van beleid moesten daaraan bijdragen: omzetting van vut naar flexibel pensioen, afschaffing van de sollicitatievrijstelling voor werkloze 57-plussers, arbobeleid en bewust personeelsbeleid, terugdringing van ziekteverzuim en wao-instroom door werkgevers te laten meebetalen aan ziekte en arbeidsongeschiktheid, intensivering van herkeuringen, een neerwaartse aanpassing van uitkeringsniveaus en een fiscale arbeidskorting die hoger wordt naarmate men ouder wordt. [figuur 1](#) suggereert dat dit beleid is geslaagd. De arbeidsparticipatie van oudere mannen is sinds 1995 met tien procent gegroeid. Ondertussen is de groei van de participatie bij oudere vrouwen gewoon doorgegaan. Omdat de meeste genoemde maatregelen gelijktijdig zijn ingevoerd, is moeilijk te zeggen welke ervan specifiek hebben bijgedragen aan deze verhoging.

## Conclusie

Financiële prikkels zijn effectief. Niet alleen op zichzelf, maar met name als instrument voor de omslag in het denken over werk en uittreding. Stoppen met werken voor je zestigste wordt minder vanzelfsprekend. Ouderen worden weer steeds meer als volwaardige werknemers gezien. Het is die mentaliteitsverandering die nodig is voor een hogere arbeidsparticipatie van ouderen. Deze mentaliteitsverandering moet worden ondersteund met financiële prikkels: niet alleen voor werknemers, maar ook voor werkgevers.

Dossier Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels

W.T.M. Molle: [Arbeidsmarktbeleid via financiële prikkels](#)

J. van Zijl: [Fiscalisering: wel typisch, niet ideaal](#)

M.C. [Versantvoort Financiële prikkels via de fiscaliteit](#)

P. de Beer en S. Hoff: [Weg naar werk vol hindernissen](#)

K. Laan, W. Roorda en J. van der Waart: [Financiële prikkels aan de aanbodzijde](#)

E. Vogels: [Financiële prikkels aan de vraagzijde](#)

P.W.C. Koning: [Zoektocht naar prikkels voor UWV](#)

A. Heyma en M. Zijl: [Ouderen gevoelig voor financiële prikkels](#)

W.H.J. Hassink: [Meer oudere werknemers door prikkels aan de vraagzijde?](#)

A.L. Bovenberg: [Speciale grijschijf voor werkende ouderen](#)

P. Alders en C. van Trier: [Trends in het arbeidsmarktbeleid](#)

P. Donker van Heel: [Scenario's voor vormgeving van de fiscalisering](#)

L.G.M. Stevens: [Gefiscaliseerd arbeidsmarktbeleid](#)

H.J. ter Bogt: [Bureaucratietheorie en andere uitvoeringskwesties](#)

G.J. van den Berg: [Arbeidsmarktbeleid tussen efficiëntie en effectiviteit](#)

A.L. Bovenberg: [Pijlers onder hogere arbeidsparticipatie](#)

A.M. Reitsma: [Op afstand de beste?](#)

---

1 Nog eens dertig procent, met name huisvrouwen, participeert niet, maar valt buiten een financiële regeling.

2 K. Henkens, Older workers in transition, nidi-rapport nr. 53, Den Haag, 1998; A. Heyma, Dynamic models of labour force retirement, Universiteit van Amsterdam, proefschrift, 2001; J. Theeuwes en M. Zijl, Arbeidsparticipatie van ouderen, OSA-publicatie A181, Tilburg, 2001.

3 J. Gruber en D. Wise, Social Security programs around the world: Introduction and summary, NBER working paper nr. 6134, 1997.

4 Onderzoek laat zien dat de kans op ontslag groter wordt nadat het recht op VUT is ingegaan, Zie A. Heyma, Later stoppen, eerder ontslagen, ESB, 14 december, 2001, blz. 964-965.

5 C. Remery e.a., Organisaties, veroudering en management: Een onderzoek onder werkgevers, NIDI-rapport nr. 61, Den Haag, 2001.

6 idem

7 Zie o.a. M. Thunissen e.a., Beleid zonder management? De praktijk van leeftijdsbewust personeelsbeleid, OSA-publicatie A174, Tilburg, 2000.

8 Zie SER, Bevordering arbeidsdeelname ouderen, Den Haag, 1999.