

Stijging participatie ouderen fragiel

Auteur(s):

Beer, P.T. de

Sociaal en Cultureel Planbureau. Dit artikel is gebaseerd op hoofdstuk 2, Arbeid, van M.Y. de Klerk en J.M. Timmermans (red.), Rapportage ouderen 1998, Sociaal en Cultureel Planbureau/Elsevier bedrijfsinformatie, Den Haag, 1999 (cahier 155).

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4196, pagina 236, 26 maart 1999

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

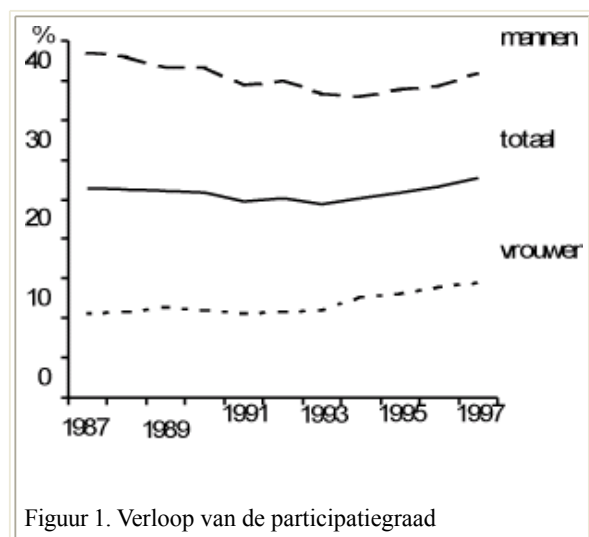
arbeidsmarkt

Voor de strengere toetredingsregels in de WW en de verbeterde conjunctuur lijken verantwoordelijk voor de licht stijgende arbeidsdeelname van ouderen. Bij een conjuncturomslag zou de deelname echter weer af kunnen nemen.

Met de voortgaande vergrijzing van de beroepsbevolking lijkt de zeer lage arbeidsparticipatie van ouderen steeds problematischer te worden. Zowel de dreigende tekorten aan (jonge) arbeidskrachten op een steeds krappere arbeidsmarkt als de sterk oplopende kosten van de oudedagsvoorzieningen vormen een reden tot zorg. De regering en de sociale partners zijn het er dan ook over eens dat een grotere arbeidsdeelname van ouderen een van de belangrijkste sociaal-economische doelstellingen van het komende decennium is ¹.

Dat het niet bij woorden blijft, moge blijken uit het feit dat begin 1998 in bijna de helft van de cao's afspraken waren gemaakt om de VUT om te vormen tot een flexibele pensioenregeling. De uitkering die men bij vervroegde uittreding krijgt, wordt in veel gevallen iets lager en de standaard-uittredingsleeftijd wordt doorgaans verhoogd, van 60 jaar naar 61 of 62 jaar. In bijna alle overige cao's is afgesproken om studie te verrichten naar of verder overleg te voeren over wijzigingen in VUT-regelingen ².

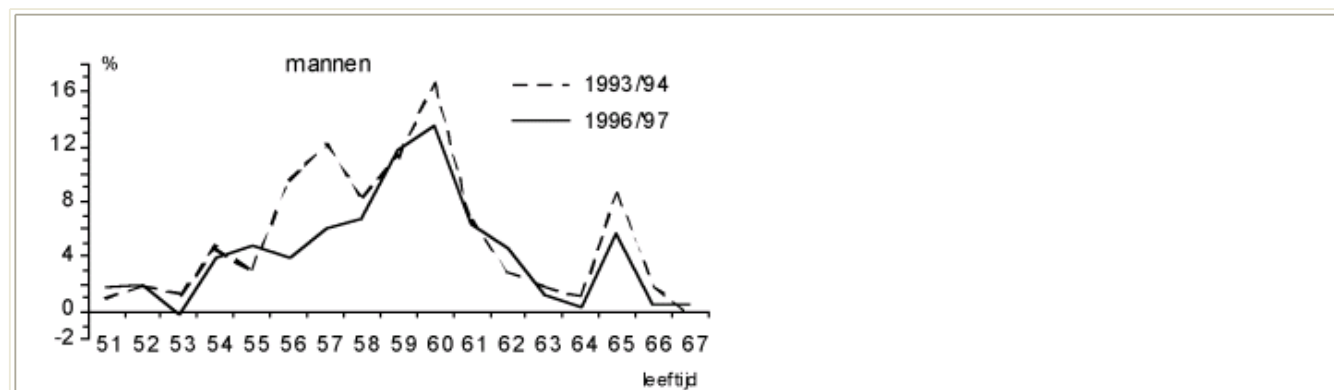
Het lijkt erop dat deze consensus inmiddels vruchten begint af te werpen. Er is een einde gekomen aan de onafgebroken daling van de participatiegraad van 55-64-jarigen in de afgelopen decennia. Nadat in 1994 de netto participatiegraad ³ van mannen met 38% een absoluut dieptepunt bereikte, is hij sindsdien weer licht gestegen tot 41% in 1997 (zie [figuur 1](#)). Bij de vrouwen deed de omslag zich al iets eerder voor: sinds 1991 is hun participatiegraad gestegen van elf naar vijftien procent in 1997.



Het uittredingspatroon van mannen

Om meer inzicht te krijgen in de factoren die ten grondslag liggen aan de recente omslag in de arbeidsparticipatie van ouderen, wordt het uittredingspatroon van mannen en vrouwen onder de loep genomen. [figuur 2a](#) toont de uittredingskansen van mannen van 51-67 jaar voor de jaren 1993/94 en 1996/97. Het profiel van de uittreding uit het arbeidsproces in de jaren 1993/94 vertoont drie pieken, namelijk bij 57 jaar, 60 jaar en 65 jaar. Slechts een op de twaalf mannen wachtte tot het 65e jaar alvorens te stoppen met werken. Een op de acht mannen zette al op 57-jarige leeftijd een punt achter het arbeidsleven en een op de zes op 60-jarige leeftijd. De laatste jaren zijn alle drie pieken afgevlakt. De uittreding is dus meer over verschillende leeftijden gespreid. Het opvallendste is, dat in 1996/97 de uittredingspiek bij 57-jarige leeftijd geheel is verdwenen. Hoewel de piek bij 60 jaar iets lager is geworden, blijft dit voornamelijk de meest voorkomende uittredingsleeftijd. Na het passeren van de 60 jaar traden in 1996/97, vergeleken met 1993/94, iets meer mannen op 62-jarige leeftijd uit en iets minder op 63-, 64- of 65-jarige leeftijd. De stijging van de arbeidsparticipatie van oudere mannen na 1994 moet dus vrijwel geheel

worden toegeschreven aan het feit dat minder mannen vóór hun 60e jaar uittreden.



Figuur 2a. Uittredingskansen van mannen, naar leeftijd

De 'uittredingskans' is het saldo van het aantal werknemers dat op een bepaalde leeftijd stopt met werken en het aantal dat (weer) intreedt. Vanwege de kleine omvang van de steekproef van mannen met een bepaald geboortjaar, zijn steeds twee kalenderjaren gemiddeld. De percentages hebben betrekking op de gehele bevolking van een bepaalde leeftijd, inclusief degenen die al zijn gestopt met werken.

Vooraf WW instroom daalt

De geschetste ontwikkeling roept de vraag op welke rol wijzigingen in de VUT-regelingen hierbij hebben gespeeld. Het aantal mannen met een VUT-uitkering is sinds 1994 met 8.000 gedaald, van 126.000 naar 118.000 in 1997⁴. Aangezien de meeste VUT-regelingen een uittredingsleeftijd van zestig jaar kennen, kan hierin echter geen verklaring worden gevonden voor de vermindering van de uittreding uit het arbeidsproces op 56- en 57-jarige leeftijd. Of de wijzigingen in VUT-regelingen op termijn een meer structureel effect zullen hebben, moet nog worden afgewacht.

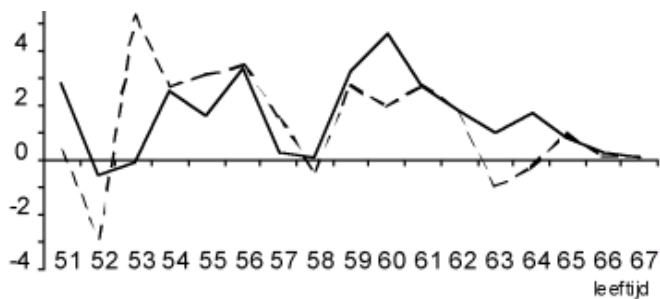
Het ligt op dit moment meer voor de hand om de verklaring voor de omslag in de arbeidsdeelname van ouderen te zoeken in een verminderde instroom van oudere werknemers in de WAO en de WW. Voor beide werknemersverzekeringen zijn de toetredingsdrempels in de jaren negentig verhoogd. In de WAO zijn de beoordelingscriteria voor arbeidsongeschiktheid verscherpt. Daardoor is het voor werkende ouderen moeilijker geworden om tot de WAO te worden toegelaten. Tussen 1993 en 1995 nam de instroom van 55-64-jarige mannen in de WAO inderdaad af van 10.400 naar 7.100 personen. In de daaropvolgende twee jaar is de instroom van oudere mannen in de WAO echter weer gestegen tot 8.700 in 1997⁵. Gerelateerd aan de werkzame beroepsbevolking daalde de instroom van mannen van 55-64 jaar in de WAO van 3,9% in 1997 naar 2,9% in 1997. Zelfs indien deze daling van de instroom geheel bij de 56- en 57-jarigen zou zijn geconcentreerd kan ze niet meer dan ongeveer een derde verklaren van de waargenomen afname van de kans dat 56- en 57-jarige mannen het arbeidsproces verlaten, aangezien deze afname overeenkomt met circa 9.000 personen. De wijzigingen in de WAO hebben dus slechts een beperkte bijdrage geleverd aan het verdwijnen van de uitstroompiek bij 57 jaar.

In de WW is per 1 januari 1994 de zogeheten ouderenrichtlijn ingetrokken, die het mogelijk maakte in geval van collectief ontslag bij voorrang ouderen te laten afvloeien. Omdat werklozen van 57,5 jaar en ouder niet meer hoeven te solliciteren en de werkloosheidsuitkering door de werkgever vaak werd aangevuld, had ontslag op 57,5-jarige leeftijd meer het karakter van een vervroegde VUT. Van deze mogelijkheid kan nu niet meer massaal gebruik worden gemaakt (ontslag op individuele basis blijft wel mogelijk). Terwijl in 1993/94 nog 48.800 mannen van 55-64 jaar tot de WW toetraden, was dit aantal in 1996/97 gedaald tot 36.500 personen⁶. Als men zou mogen veronderstellen dat driekwart van de afname van de WW-instroom van 55-64-jarigen voor rekening komt van de 56- en 57-jarigen, is dit voldoende om de daling van de uitstroompiek van 56- en 57-jarigen tussen 1993/94 en 1996/97 te verklaren.

De instroom van ouderen in de WW kan, behalve door het intrekken van de ouderenrichtlijn, echter ook zijn beïnvloed door de economische situatie. Vanaf 1995 groeit de economie gestaag en neemt de vraag naar arbeid snel toe. Voor de gehele mannelijke werkzame beroepsbevolking daalde daardoor de kans om via gedwongen ontslag in de WW terecht te komen, van 11,3% in 1994 naar 8,2% in 1997⁷. Voor de leeftijdscategorie 55-64 jaar was deze afname echter groter, namelijk van 10,6% naar 5,4%. Dit suggereert dat de daling van de instroom van ouderen in de WW niet louter een conjunctureel effect is. Niettemin valt te verwachten dat deze instroom weer zal toenemen zodra de economie door een conjunctureel dal gaat.

Uittredingspatronen van vrouwen

Bij de oudere vrouwen laten de uittredingskansen en de ontwikkeling daarvan een nogal grillig patroon zien. Vanwege de vrij grote onbetrouwbaarheidsmarges van deze cijfers is het niet geheel duidelijk hoeveel betekenis hieraan kan worden gehecht. Niettemin lijkt ook bij de vrouwen de stijging van de arbeidsparticipatie zich in recente jaren bij de jongere leeftijdscategorieën te concentreren, met name bij de 53-57-jarigen (figuur 2b). De negatieve uittredingskans bij 52 en 53 jaar duidt er zelfs op dat op deze leeftijden iets meer vrouwen in het arbeidsproces (her)intreden dan uittreden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om huisvrouwen die, als de kinderen het huis hebben verlaten, een deeltijdbaan (van tenminste 12 uur per week) aanvaarden. Voor steeds meer werkende vrouwen wordt zestig jaar de leeftijd waarop zij het arbeidsproces verlaten. De verklaring hiervoor is dat een groeiend aantal vrouwen gebruik kan maken van een VUT-regeling: in 1990 genoten 20.000 vrouwen van een VUT-uitkering, in 1997 was dit aantal toegenomen tot 27.000⁸. Daarnaast neemt ook het aandeel vrouwen dat pas op 63- of 64-jarige leeftijd stopt met werken iets toe, al gaat het hier om een zeer klein percentage van alle vrouwen.



Figuur 2b. Uittredingskansen van vrouwen, naar leeftijd

De 'uittredingskansen' is het saldo van het aantal werknemers dat op een bepaalde leeftijd stopt met werken en het aantal dat (weer) intreedt. Vanwege de kleine omvang van de steekproef van mannen met een bepaald geboortjaar, zijn steeds twee kalenderjaren gemiddeld. De percentages hebben betrekking op de gehele bevolking van een bepaalde leeftijd, inclusief degenen die al zijn gestopt met werken.

De verandering in het uittredingspatroon van vrouwen lijkt het resultaat van twee tegengestelde processen. Aan de ene kant neemt de arbeidsparticipatie van vrouwen van alle leeftijden trendmatig toe, hetgeen geleidelijk aan ook tot uitdrukking komt in de arbeidsdeelname van oudere vrouwen. Aan de andere kant gaan vrouwen in toenemende mate gebruik maken van dezelfde uittredingsroutes als mannen, zoals de VUT en de WAO. Vooral nog overheerst de eerste trend, waardoor de participatiegraad van vrouwen van 55-64 jaar gestaag oploopt.

Conclusie

Na een decennialange daling is de neerwaartse trend in de arbeidsparticipatie van ouderen de afgelopen jaren omgebogen in een lichte stijging. Het is verleidelijk om hieruit te concluderen dat de recente CAO-afspraken over wijzigingen in VUT-regelingen reeds effect beginnen te sorteren en dat de stijgende tendens zich de komende jaren zal voortzetten. Het is echter de vraag of deze optimistische verwachting gerechtvaardigd is.

De stijging in de arbeidsdeelname beperkt zich tot nu toe grotendeels tot de leeftijdscategorie 55-59 jaar. De verklaring daarvoor lijkt vooral gelegen in een verminderde instroom van ouderen in de WW. Ten dele kan deze worden verklaard uit het afschaffen van de ouderenrichtlijn, die het mogelijk maakte ouderen bij voorrang te ontslaan. Voor een ander deel lijkt er sprake van een conjunctureel effect: de sterke werkgelegenheids groei sinds 1995 ging ook voor ouderen gepaard met een kleinere kans op gedwongen ontslag. Bij een omslag in de conjunctuur zou de instroom van ouderen in de WW dan ook weer kunnen gaan toenemen.

Het effect van de wijzigingen in de WAO op het aantal oudere werknemers dat wegens arbeidsongeschiktheid het arbeidsproces verlaat, is de afgelopen jaren beperkt geweest. Paradoxaal genoeg zal juist door de stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen het aantal ouderen dat in de WAO terecht komt, bij een gelijkblijvende 'invalideringskans', de komende jaren weer toenemen.

Dat in het uittredingspatroon van ouderen tot nu toe weinig valt te bespeuren van veranderingen in VUT-regelingen is niet verwonderlijk, aangezien deze veranderingen over het algemeen pas de komende jaren geëffectueerd zullen worden. Of het aantal werknemers dat pas met 61 of 62 jaar uittreedt in plaats van met 60 jaar, in de nabije toekomst sterk zal toenemen, valt echter nog te bezien. In flexibele pensioenregelingen blijft immers de mogelijkheid bestaan om eerder, bijvoorbeeld op 60 jaar, te stoppen met werken. Weliswaar zal de pensioenuitkering dan lager zijn, maar onderzoek duidt erop dat de leeftijd waarop men wenst uit te treden slechts in geringe mate wordt bepaald door de hoogte van de uitkering⁹. Daar komt nog bij dat werknemers zich op vrijwillige basis kunnen bijverzekeren om zonder veel inkomensverlies op zestigjarige leeftijd het arbeidsproces vaarwel te zeggen. Tel daar bij op dat vut-ters over het algemeen zeer tevreden zijn met hun arbeidsloze bestaan¹⁰ en het wordt duidelijk dat een verdere stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen in de komende jaren geenszins als vanzelfsprekend mag worden aangenomen.

Om de doelstelling van een structureel grotere arbeidsdeelname van ouderen te realiseren lijken dan ook meer maatregelen nodig dan de op handen zijnde wijzigingen in VUT-regelingen. De belangrijkste voorwaarde is, dat een langer verblijf in het arbeidsproces een wederzijds belang wordt van werknemer en werkgever. Een dreigend tekort aan jongere arbeidskrachten zou voor werkgevers een prikkel kunnen zijn om meer te investeren in scholing van ouder personeel. Om de scholingskosten terug te verdienen zullen zij hun oudere werknemers ook langer in dienst willen houden. Voor de oudere werknemer zal daar tegenover moeten staan dat scholing, eventueel in combinatie met een aanpassing van zijn of haar functie, het gemakkelijker maakt om tot op hogere leeftijd in het bedrijf te blijven functioneren. Een onderdeel daarvan zou kunnen zijn dat men, zonder grote financiële consequenties, korter kan gaan werken. Om te voorkomen dat daardoor de loonkosten voor de werkgever stijgen, zou ook de overheid een financiële bijdrage moeten leveren, bijvoorbeeld in de vorm van een fiscale aftrekpost voor oudere werknemers. Wellicht kunnen onder die voorwaarden arbeidsverbintenissen enkele jaren langer dan nu het geval is, worden voortgezet

1 Ministerie voor Sociale zaken en Werkgelegenheid, *Sociale nota 1998*, Sdu Uitgevers, Den Haag, september 1997 en Stichting van de Arbeid, *Werkend ouder worden*, Den Haag, 26 juli 1993, en *Leeftijd en arbeid*, Den Haag, 14 juli 1997.

2 Arbeidsinspectie, *Voorjaarsrapportage CAO-afspraken 1998*, Den Haag, mei 1998.

3 Gedefinieerd als het percentage van de betreffende bevolkingsgroep dat betaald werk heeft voor tenminste twaalf uur.

4 CBS, *Werken en leren in Nederland 1997*, Kluwer Bedrijfsinformatie/CBS, 1997, blz. 162, en: *Werken en leren in Nederland 1998*, blz. 169.

5 Lisv, Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid *Jaaroverzicht AAW/WAO*, Amsterdam, diverse jaren.

6 Lisv, *Kroniek van de sociale verzekeringen 1998*, Amsterdam, december 1998, blz. 176.

7 Tussen 1994 en 1997 daalde het aantal ontslagaanvragen bij de arbeidsbureaus van 90.000 tot 50.000 en het aantal ontbindingsverzoeken via de kantonrechter van 44.000 tot 38.000. CBS, *Sociaal-economische maandstatistiek*, september 1998, blz. 3.

8 zie noot [5](#).

9 Zie bv. J. Timmermans, *Rapportage ouderen 1996*, Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Rijswijk/Den Haag, februari 1997, blz. 63, en J.J.M. Theeuwes en M. Lindeboom, Oudere werknemers en het stoppen met werken: een kwestie van vraag en aanbod, in: B.C.M. Nitsche (red.), *Ouderen, wetenschap en beleid II*: NESTOR-symposium, Nederlands Instituut voor Gerontologie, Utrecht, 1995.

10 I. Woittiez en J.J.M. Theeuwes, Well-being and labour market status, in: S. Jenkins, A. Kapteyn en B.M.S. van Praag (red.), *The distribution of welfare and household production: international perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.