

## Van ouderenparticipatie naar -allocatie

Het is de vraag of de arbeidsparticipatie van ouderen nog verder moet worden gestimuleerd. Zinvoller is het om een nieuwe richting in te slaan die zich concentreert op de productiviteit en de beloning van oudere werknemers. De grootste uitdaging voor toekomstig beleid is niet om meer ouderen aan het werk te krijgen, maar wel om ervoor te zorgen dat oudere werknemers op de juiste plek werken.

In de jaren tachtig en negentig was de arbeidsparticipatie van 55-plussers in Nederland bijzonder laag. Dit werd in belangrijke mate veroorzaakt door de relatief genereuze VUT-regelingen en het gebruik van de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) als overbrugging naar het pensioen. Vanaf het midden van de jaren negentig werd begonnen met het actuarieel neutraal maken van de regelingen voor vervroegde uittreding door de overgang van VUT naar prepensioen. Daardoor werd het financieel aantrekkelijker om langer door te werken. Tevens werd de WAO steeds verder aangepast waardoor de regeling minder toegankelijk werd als uittredingsroute. De participatie van 55- tot 65-jarigen is mede daardoor sterk gestegen. Op dit moment wordt langer doorwerken zelfs aangemoedigd

via de doorsneepremie voor het ouderdomspensioen en door de doorwerkbonus. Volgens projecties van het CPB zal de participatie van 55- tot 65-jarigen dan ook nog verder stijgen naar zestig procent in 2020 (figuur 1). Dit zou betekenen dat Nederland tot de beter presterende landen in de OESO gaat behoren.

Ondanks de stijgende participatiegraad functioneert de Nederlandse arbeidsmarkt voor ouderen niet goed. Bedrijven zijn terughoudend bij het aannemen van werknemers boven de 55 jaar, de lonen van veel werknemers blijven doorstijgen met de duur van hun dienstverband, en door de strenge ontslagbescherming blijven oudere werknemers gevangen in hun baan. In vergelijking met andere landen is de gemiddelde duur van het dienstverband in Nederland erg hoog, de baan-naar-baan-mobiliteit laag en hebben werkloze ouderen nagenoeg geen kans op een nieuwe baan. Daardoor kan nauwelijks worden gesproken van een arbeidsmarkt voor ouderen: er vinden immers bijna geen transacties plaats bij het gegeven niveau van de lonen.

De relatief hoge lonen voor ouderen kunnen het gevolg zijn van contracten tussen individuele werkgevers en werknemers. Zo kunnen werkgevers het

**ROB EUWALS, RUUD DE MOOIJ EN DANIEL VAN VUUREN**

Programmaleider Arbeidsmarkt, Sectorhoofd Arbeidsmarkt en Welvaartsstaat en Afdelingshoofd Sociale Zekerheid bij het Centraal Planbureau

aantrekkelijk vinden om loonbetalingen uit te stellen tot op latere leeftijd om zo hun werknemers te stimuleren tot een hogere productiviteit. Werknemers die hun best doen wordt een hoger loon in het vooruitzicht gesteld, zodat hun werkinspanning wordt gestimuleerd (Lazear, 1979). Een alternatieve theorie stelt dat de hoge mate van ontslagbescherming van oudere werknemers ertoe leidt dat zij of hun vertegenwoordigers (vakbonden) een sterke onderhandelingspositie hebben, waardoor zij lonen kunnen onderhandelen die hoger zijn dan de productiviteit van deze werknemers (Kuhn, 1988). Dit hoge loon geldt alleen in de huidige baan, een andere werkgever zou een dergelijk loon niet betalen. Zo gaat een baan met het ouder worden steeds meer op een gouden kooi lijken: men wordt minder mobiel, en men wordt minder gemotiveerd om bij te scholen naarmate het pensioen in zicht komt.

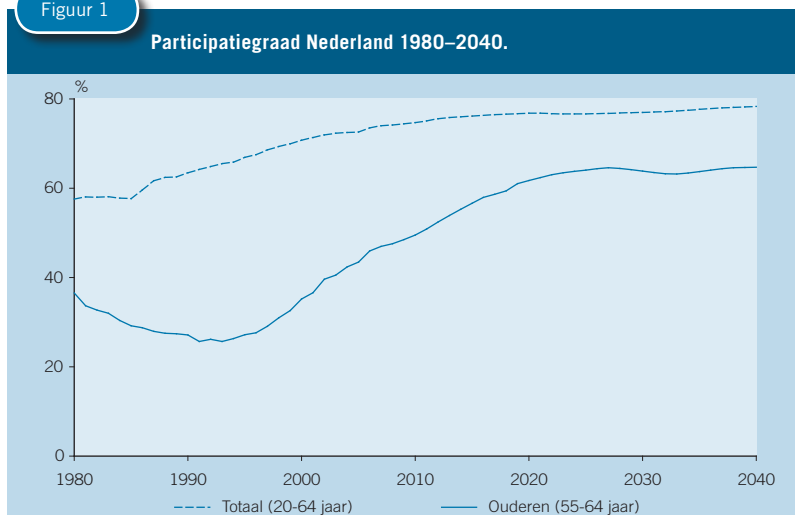
Figuren 2, 3 en 4 vergelijken het loonprofiel in Nederland met enkele andere landen. Ze suggereren dat het bovenstaande verhaal een goede karakterisering is van de Nederlandse arbeidsmarkt. Samen met Frankrijk, Duitsland en België is het loonprofiel over het leven steil en stijgend tot aan de pensioenleeftijd. Andere landen kennen daarentegen een heel ander verloop. In de Scandinavische landen is veel minder sprake van een stijgend loonprofiel, terwijl in de Angelsaksische landen de lonen op oudere leeftijd omlaag gaan.

In dit licht dreigt Nederland een land te worden waarin weliswaar tot op steeds hogere leeftijd wordt doorgewerkt, maar niet altijd op de beste plek en met een te lage productiviteit. Dat gaat steeds meer gevolgen krijgen. Globalisering en technologische ontwikkeling leiden tot afschrijving van specifiek menselijk kapitaal en vragen om nieuwe investeringen in kennis en herallocatie van arbeid. Een *mismatch* van oudere werknemers wordt steeds kostbaarder voor de samenleving, omdat relatief steeds meer mensen tot deze leeftijdsgroep behoren en hun participatiegraad stijgt (Euwals *et al.*, 2009). De beleidsuitdaging is daarom niet langer om ouderen te stimuleren om langer door te werken, maar om te zorgen dat ze op de juiste plek werken en ze zich blijven inspannen om te leren en te vernieuwen. Hieronder wordt aangegeven welke beleidsopties het beste passen in zo'n agenda voor de toekomst.

### Subsidies voor langer doorwerken

Tot voor kort gold een hoge impliciete belasting op doorwerken als gevolg van de VUT-regelingen. Met de invoering van de wet VPL in 2006 is deze weggenomen, en bovendien zijn vanaf 2009 subsidies op doorwerken ingevoerd in de vorm van een doorwerkbonus voor oudere werknemers en een premiekorting voor werkgevers die ouderen in dienst hebben. Daarnaast impliceert de uniforme pensioenpremie voor alle leeftijden, de zogenaamde doorsneepremie, dat werkende ouderen worden gesubsidieerd. Een euro pensioenpremie die betaald wordt door een oudere is voor een pensioenfonds minder waard

Figuur 1

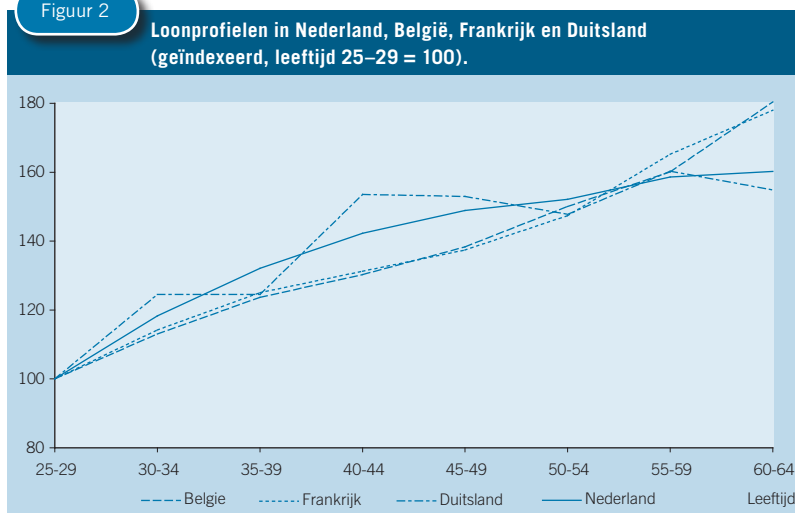


Bron: Euwals en Folmer, 2009

dan een euro inleg door een jongere, omdat de laatste over een langere periode rendeert. Onder de huidige systematiek bouwen oudere en jongere werknemers echter evenveel pensioen op per ingelegde euro, wat neerkomt op een subsidie van werkende jongeren aan werkende ouderen. Het beleid vormt daarom niet langer een belemmering maar een stimulans tot doorwerken. Wanneer de AOW-leeftijd zal worden verhoogd naar 67 jaar, zoals het kabinet beoogt, dan zal hier een extra participatiestimulans bovenop komen.

De vraag rijst of het beleid niet is doorgeslagen met de impliciete en expliciete subsidies op doorwerken. In theorie kunnen dergelijke subsidies efficiënt zijn wanneer de arbeidsaanbodelasticiteit van ouderen groter is dan die van jongeren. Als dit laatste het geval is, dan leidt een uniform belastingtarief tot een grotere verstoring van de arbeidsaanbodbeslissing van ouderen dan van jongeren. De Ramsey-regel schrijft daarom voor dat ouderen in dat geval minder belasting betalen dan jongeren, waardoor het totale welvaartsverlies wordt geminimaliseerd (Ramsey, 1927). Op een enkele uitzondering na (Fenge *et al.*, 2006) bestaat echter nog nauwelijks empirische onderbouwing voor de verschillende arbeidsaanbodelasticiteiten. De empirische basis voor toepassing van de Ramsey-regel is dan ook nog flinterdun. Bovendien kunnen subsidies ter discussie worden gesteld vanuit herverdelingsoogpunt. Het zijn namelijk vooral de gezonde ouderen met goede banen die langer doorwerken, en die daarom deze bonussen en subsidies van de overheid ontvangen. De subsidie impliceert daardoor een perverse herverdeling van arm naar rijk. Neem als voorbeeld de doorsneepremie, waardoor ouderen goedkoper pensioen opbouwen dan jongeren,

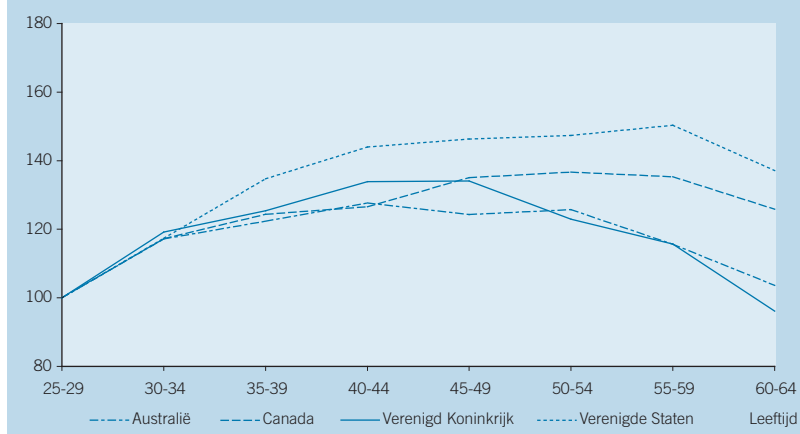
Figuur 2



Bron: OESO, 2006

Figuur 3

Loonprofielen in de Angelsaksische landen  
(geïndexeerd, leeftijd 25-29 = 100).



Bron: OESO, 2006

ofwel gesubsidieerd worden door jongeren. Volgens Bonenkamp (2009) betekent de huidige vormgeving van de premies een impliciete belasting van ongeveer drie procent op het levensinkomen van laagopgeleide mannen. Daarentegen krijgen hoogopgeleide vrouwen een impliciete subsidie van ongeveer 2,5 procent. Deze herverdeling kan worden verzacht door bijvoorbeeld een geleidelijke omvorming naar een *defined contribution* systeem vanaf een bepaalde leeftijd. Dit zou de herverdeling van arm naar rijk beperken. Hetzelfde geldt voor het afschaffen van de doorwerkbonus.

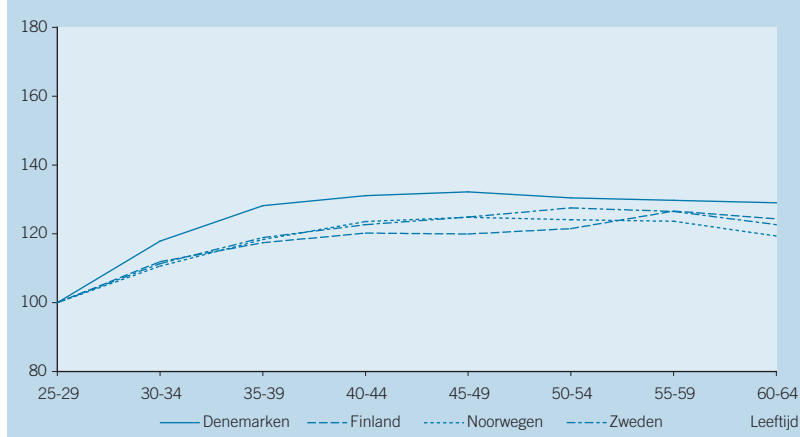
## Sociale zekerheid

De WIA biedt sterke prikkels voor werkgevers en werknemers om ziekte en arbeidsongeschiktheid te voorkomen en het resterende arbeidspotentieel van de werknemer te benutten. De WIA wordt daarom niet langer als overbrugging naar het pensioen gebruikt. In vergelijking met de voorganger van de WIA, de WAO, is men echter minder goed verzekerd tegen gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid, omdat de nadruk is komen te liggen op de bestrijding van onjuist gebruik. Samen met de hervorming van de vroegpensioenregelingen betekent dit dat de druk op de WW als overbrugging naar uittreding groeit. De Nederlandse werkloosheidsverzekering is relatief genereus voor ouderen, vooral door de relatief lange duur van maximaal 38 maanden.

Een werkloosheidsverzekering waarvan de maximale duur toeneemt met leeftijd kan aantrekkelijk zijn voor mensen als ze met het vorderen van de leeftijd risico-averser worden. Bovendien hebben ouderen een kortere tijdshorizon waardoor zij

Figuur 4

Loonprofielen in de Scandinavische landen  
(geïndexeerd, leeftijd 25-29 = 100).



Bron: OESO, 2006

minder mogelijkheden hebben om een negatieve schok in hun levensinkomen te compenseren. Dit vergroot de waarde van een goede verzekering tegen werkloosheid. Daar staat tegenover dat ouderen gemiddeld meer financieel vermogen hebben dan jongeren. Hierdoor is de waarde van een additionele verzekering juist kleiner voor ouderen, en zou de optimale werkloosheidsverzekering voor hen minder genereus moeten zijn dan voor jongeren. Verder leiden genereuze verzekeringen onherroepelijk tot moreel gevaar in de vorm van verminderde inspanningen om een nieuwe baan te vinden, minder scholing en een hoger reserveringsloon. De genereuze WW is daarom een van de oorzaken van de slechte werking van de arbeidsmarkt voor ouderen. Hervormingen in de WW ontkomen niet aan het dilemma tussen goede verzekering en goede prikkels. Dat geldt ook voor ouderen. Mocht het beleid de verstoringen willen verminderen, dan zou een lager plafond voor WW-uitkeringen kunnen worden overwogen. Dat zou geen invloed hebben op mensen met lage inkomens, maar alleen de midden- en hoge inkomens treffen. De zoekinspanning en investeringen in scholing van middelbaar en hoger opgeleide werklozen zouden hierdoor worden gestimuleerd. Een alternatief is verkorting van de maximale WW-duur. Dit heeft geen invloed op jongeren, maar wel voor middelbare en oudere werknemers met een lang arbeidsverleden. Een dergelijke maatregel leidt tot een beter functionerende arbeidsmarkt voor ouderen, lagere werkloosheid, en een kortere werkloosheidsduur. Het CPB (2008) berekent dat een verkorting van de maximale WW-duur van 38 tot twaalf maanden leidt tot een verhoging van de totale werkgelegenheid met 0,4 procent.

## Ontslagbescherming

In Nederland zijn oudere werknemers met een lang dienstverband beter beschermd tegen ontslag dan jongere werknemers. Het is duurder om een oudere werknemer te ontslaan, omdat zijn ontslagvergoeding hoger is. Een argument voor de betere bescherming van oudere werknemers is dat zij meer bedrijfsspecifieke kennis hebben die buiten het bedrijf geen waarde heeft (Deelen *et al.*, 2006). Verder hebben ouderen recht op een langere WW-duur zodat ontslag hogere maatschappelijke kosten met zich meebrengt die op anderen worden afgewenteld. Deze argumenten rechtvaardigen echter niet de huidige praktijk in Nederland. De bescherming neemt namelijk toe met leeftijd, om vervolgens in een klap te vervallen bij de leeftijd van 65 jaar. Als werknemers de pensioengerechtigde leeftijd bereiken, dan neemt de waarde van hun bedrijfsspecifieke kennis af, omdat ze spoedig stoppen met werken. Ook de duur dat ze een werkloosheidsuitkering kunnen krijgen neemt af met leeftijd. Dit zou betekenen dat de ontslagbescherming op een bepaalde leeftijd een maximum zou moeten bereiken om vervolgens geleidelijk af te nemen.



Ontslagbescherming leidt ook tot verstoringen en ongelijkheid. Verstoringen komen tot uitdrukking in lagere werkinspanning, lage mobiliteit op de arbeidsmarkt en lage creatie van nieuwe banen. Bovendien blijkt ontslagbescherming bij te dragen aan de ongelijkheid tussen *insiders* en *outsiders*, in het bijzonder bij ouderen. In het Nederlandse ontslagstelsel verliezen werknemers hun bescherming als ze naar een andere werkgever overstappen. Door rechten overdraagbaar te maken wordt baanzekerheid vervuld voor werkzekerheid. In 2003 is Oostenrijk overgestapt op een systeem met individuele spaarrekeningen voor baanverlies. Werkgevers storten maandelijks een bepaald bedrag op de rekening en werknemers ontvangen het bedrag in het geval van ontslag, maar kunnen het ook meenemen naar de volgende werkgever. Bij pensionering wordt het gespaarde bedrag overgedragen naar een pensioenrekening. De prikkel om niet van baan te veranderen wordt in het Oostenrijkse systeem verminderd ten opzichte van het huidige Nederlandse systeem, waarin werknemers een deel van hun ontslagbescherming verliezen wanneer zij van baan veranderen. Wel impliceert het systeem een nieuwe vorm van verplicht sparen, iets wat in de Nederlandse context met de grote spaarplicht wellicht suboptimaal is. Integratie met een deel van het pensioen kan voorkomen dat de totale besparingen al te hoog worden. Nederland maakt in vergelijking met andere landen relatief veel gebruik van ontslagprocedures. Dit is niet de meest efficiënte manier om de externe kosten van ontslag (de WW) te internaliseren in de beslissing van werkgevers en werknemers bij het uit elkaar gaan. Beter is een Pigouviaanse belasting in te voeren op ontslag. Dit kan bijvoorbeeld via een systeem van premiedifferentiatie in de WW. Bedrijven gaan dan meer WW-premie betalen naarmate zij vaker ontslag aanvragen voor hun werknemers, waardoor zij minder de neiging hebben om ontslagkosten af te wentelen op de maatschappij.

## Sparen

Nederlanders sparen veel. Zo wordt in de tweede pijler een aanzienlijke hoeveelheid verplicht gespaard voor de oude dag. Het gemiddelde pensioen in Nederland is daardoor in internationaal verband erg hoog. Dit is aantrekkelijk voor zover de spaarplicht mensen beschermt tegen de verleidingen om op korte termijn te spenderen. Echter, het leidt ook tot knelpunten voor mensen op jongere leeftijd, omdat ze dan willen werken om een huis en een gezin te kunnen betalen en tegelijkertijd tijd willen overhouden voor het gezin. Het roept de vraag op of er niet te veel wordt herverdeeld over het leven van jong naar oud. Dit geldt temeer daar andere instituties deze herverdeling over de levenscyclus versterken, zoals uitgestelde beloningen, de doorsneepremie voor het ouderdomspensioen, de doorwerkbonus, en premiekortingen voor werkgevers met oudere werknemers.

Behalve verplichte pensioenbesparingen subsidieert de overheid de tweede pijler, evenals andere spaarvormen, zoals levensloop, spaarloon en derdepijlerpensioen, door middel van een gunstig fiscaal regime. Dergelijke spaarvormen belasten namelijk niet de latere uitkeringen van die besparingen, terwijl bijvoorbeeld het pensioen wel wordt belast. Dit impliceert dat kapitaalinkomen niet wordt belast. Belastingen op kapitaal kunnen in de praktijk echter belangrijke voordelen hebben. Ten eerste treft een belasting op kapitaalinkomen vooral de midden- en hogere inkomens en draagt ze bij aan de herverdeling van rijk naar arm. Ten tweede kan een belasting op kapitaal de doelmatigheid vergroten in een naastbeste wereld (Jacobs, 2008; Banks en Diamond, 2008). Financieel en menselijk kapitaal zijn twee manieren om te investeren ten behoeve van toekomstige consumptie. Als de overheid wel het arbeidsinkomen belast en inkomen uit kapitaal niet, dan zullen individuen op jonge leeftijd geneigd zijn om veel te werken en weinig te investeren in kennis. In plaats daarvan accumuleren ze op jonge leeftijd veel financieel kapitaal, dat ze in staat stelt om vroeg uit te treden. Om deze verstoring te verminderen is het aantrekkelijk om kapitaal te belasten, net zoals ook arbeidsinkomen wordt belast. Dit pleit voor het beperken van de fiscale facilitering van besparingen.

## Conclusie

Bij het opnieuw doordenken van de arbeidsmarkt voor ouderen zou minder nadruk moeten liggen op het stimuleren van participatie en meer nadruk op een efficiënte allocatie van arbeid. Dit past in het streven om de baanvinkansen voor oudere werklozen te vergroten, om de overgang van baanzekerheid naar werkzekerheid te bevorderen en om een leven lang leren aantrekkelijk te maken. Nederland heeft een achterstand op andere landen waar de arbeidsmarkt voor ouderen minder op slot zit. De noodzakelijke hervormingen zijn echter controverseel en hebben allemaal hun prijs. Mogelijke hervormingen zijn versoepeling van het ontslagrecht, het verkorten van de WW-duur, en het verminderen van de fiscale stimulering van het sparen. Vanwege het groeiende aantal ouderen worden deze hervormingen steeds urgenter. De uitdaging wordt versterkt door de huidige financiële crisis. De komende jaren zal de werkloosheid naar verwachting fors toenemen met als risico dat werkzoekende ouderen voorgoed worden afgeschreven. Om te zorgen dat ook zij een kans krijgen op de arbeidsmarkt zijn doorbraken in het beleid onontbeerlijk.

## LITERATUUR

- Banks, J. en P. Diamond (2008) *The base for direct taxation*. MIT Department of Economics, werkdocument nr 08-11. Cambridge, Mass.: MIT.
- Bonenkamp, J. (2009) *Measuring lifetime redistribution in Dutch occupational pensions*. *De Economist*, te verschijnen.
- CPB (2008) *Effecten van participatiebeleid*. Den Haag: CPB.
- Deelen, A., E. Jongen en S. Visser (2006) *Employment protection legislation: lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case*. CPB document nr 135. Den Haag: CPB.
- Euwals, R. en C. Folmer (2009) *Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2040: een beleidsvrij scenario*. CPB Memorandum, te verschijnen.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009) *Rethinking retirement*. CPB speciale publicatie nr 80. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Fenge, R., S. Uebelmesser en M. Werding (2006) *On the optimal timing of implicit social security taxes over the life cycle*. *Finanzarchiv*, 62(1), 68–107.
- Jacobs, B. (2008) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kuhn, P. (1988) *A nonuniform pricing model of union wages and employment*. *Journal of political economy*, 96(3), 473–508.
- Lazear, E. (1979) *Why is there mandatory retirement?* *Journal of political economy*, 87(6), 1261–1284.
- OESO (2006) *Live longer, work longer*. Parijs: OESO.
- Ramsey, F. (1927) *A contribution to the theory of taxation*. *Economic journal*, 37(145), 47–61.