



Centraal Planbureau

Ouderen moeilijk weer aan de slag

Afstemming instituties biedt kansen



CPB Policy Brief | 2013/02

Ouderen aan het werk

Rob Euwals
Bas ter Weel

Samenvatting

De werkgelegenheid van 55-plussers in Nederland is de afgelopen jaren sterk gestegen als gevolg van de vergrijzing van de beroepsbevolking en de stijging van de participatie van ouderen. Veel van de waargenomen patronen, zoals een lage werkgelegenheidsgraad, een lage kennisontwikkeling en een geringe mobiliteit op latere leeftijd, zijn in overeenstemming met een functionerende arbeidsmarkt. Maar het kan beter. Daarvoor moeten zowel werkgevers als werknemers meer investeren in duurzame inzetbaarheid. Tevens dienen werkgevers een grotere bereidheid te tonen om oudere werknemers aan te nemen, want de waargenomen patronen wijzen tegelijkertijd op belemmeringen op de arbeidsmarkt. De meeste oudere werklozen hebben een lage kans op werkhervatting, sommige ouderen investeren wel erg weinig in kennis en de beperkte mobiliteit van werkende ouderen leidt tot verschraving van het werk. Dit alles motiveert de gemiddelde werknemer vanaf 55 jaar niet om langer door te werken en pensionering een aantal jaren uit te stellen. Maar dat is wel wat de beleidsmakers beogen en is afgesproken door bijvoorbeeld de AOW-leeftijd aan de levensverwachting te koppelen.

De Policy Brief introduceert en bespreekt beleidsopties die werkgevers en werknemers ertoe aanzetten beter rekening te houden met de maatschappelijke baten van werkgelegenheid over het gehele werkzame leven en op latere leeftijd in het bijzonder. Tegelijkertijd geven deze opties aan dat het belangrijk is om de kosten van werkloosheid, wederom vooral van ouderen, beter in beschouwing te nemen.

Eén voorbeeld van deze opties is het invoeren van premiedifferentiatie in de vorm van een hogere WW-premie voor werkgevers die hogere kosten veroorzaken door relatief veel werknemers te ontslaan. Als alternatief zou de huidige ontslagbescherming kunnen plaatsmaken voor een ontslagbelasting die door de werkgever aan de overheid wordt betaald bij ontslag, gecombineerd met een aannamesubsidie die wordt uitgekeerd bij het aannemen van oudere uitkeringsgerechtigden. Daarbij zijn een goede uitwerking en onderlinge afstemming van instituties van groot belang om ongewenste neveneffecten binnen de perken te houden.

De arbeidsmarkt voor ouderen functioneert ook beter als werkgevers en werknemers erin slagen afspraken te maken over (bij)scholing en mogelijkheden voor aanpassing of ontbinding van het arbeidscontract. Bij die afspraken moet ook ruimte zijn voor ontslagvergoedingen. Dergelijke afspraken zijn primair een verantwoordelijkheid van werkgevers en werknemers. De overheid kan eventueel ondersteuning geven als geloofwaardige afspraken moeilijk tot stand komen.

1 Inleiding*

De pensioenleeftijd gaat de komende jaren omhoog met als doel de welvaartsstaat in Nederland in stand te houden (Van der Horst et al., 2010). De vraag is hoe de arbeidsmarkt ingericht moet worden opdat werknemers tot aan het einde van hun werkzame leven duurzaam inzetbaar blijven. De beantwoording van deze vraag is extra belangrijk door het toenemende aantal oudere werknemers en het feit dat de Nederlandse bevolking steeds ouder wordt en steeds langer in goede gezondheid leeft. Het onvoldoende benutten van dit arbeidspotentieel vormt in toenemende mate een last voor de houdbaarheid van de welvaartsstaat. Noodzakelijke voorwaarden voor een duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt zijn op een gezonde wijze ouder worden, de juiste kennis bezitten en blijven ontwikkelen, en de bereidheid om nieuwe werkzaamheden te aanvaarden of een overstap te maken naar een nieuwe baan als die beter past.¹

Figuur 1 Werkgelegenheid onder oudere mannen (links) en vrouwen (rechts) aanzienlijk gestegen



Bron: CBS Statline, aangevuld met eigen berekeningen CPB op basis van internationale definities.

De afgelopen jaren is de werkgelegenheid van 55-plussers sterk verbeterd. Figuur 1 laat dit zien door de werkgelegenheid van mannen (links) en vrouwen (rechts) per leeftijdsgroep te plotten. De groene, paarse en gele lijnen geven de situatie in 1992, 2001 en 2011 weer. Voor mannen in de leeftijdscategorieën vanaf 55 jaar ligt de gele lijn duidelijk boven de groene lijn, wat wijst op een hoger aandeel werkende mensen in deze leeftijdsgroepen. Onder Nederlandse vrouwen is de werkgelegenheid in alle groepen fors gestegen, ook onder ouderen.² Dat neemt niet weg dat nog lang niet iedereen doorwerkt tot op 65-jarige leeftijd, laat staan langer.

De toename van de werkgelegenheid onder oudere werknemers is bemoedigend voor beleidsmakers, maar er is nog meer winst te behalen door beter rekening te houden met de specifieke mechanismen die spelen wanneer het einde van het arbeidzame leven in zicht

* Bij deze CPB Policy Brief is een CPB Achtergronddocument verschenen (Euwals et al., 2013). Download dit CPB Achtergronddocument '[Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame inzetbaarheid](#)'.

¹ Zie SZW (2011, p. 3) voor een definitie van duurzame inzetbaarheid. Zie verder de rapportages van de SER voor discussies over het belang van hoge participatie en de rol van duurzame inzetbaarheid daarbij (SER, 2006 en 2011).

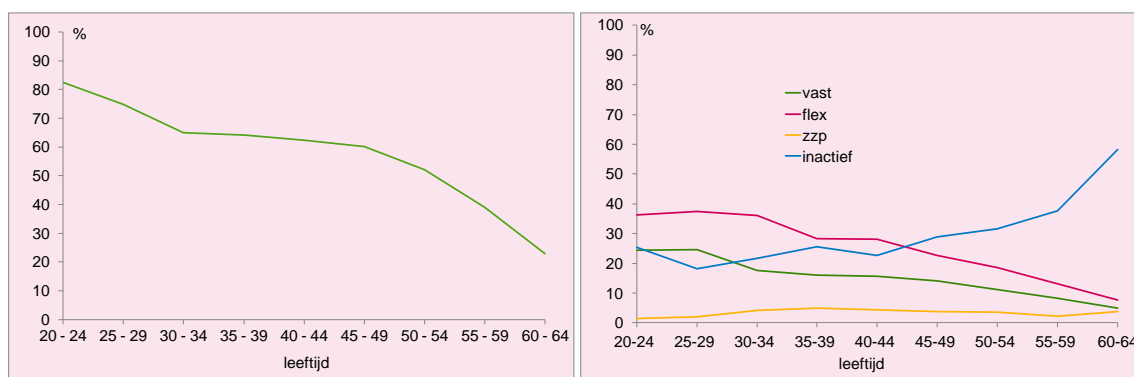
² Euwals et al. (2011) analyseren in meer detail de veranderingen in het arbeidsaanbod van vrouwen in de afgelopen periode in Nederland. Jongen et al. (2011) analyseren hoe beleidswijzigingen het arbeidsaanbod van verschillende groepen hebben beïnvloed.

komt. Deze mechanismen komen aan bod in sectie 3. Om deze mechanismen te begrijpen, is eerst begrip en interpretatie van de feiten nodig.

2 De feiten op een rij

Drie waarnemingen over oudere werknemers worden vaak gezien als problematisch. Ten eerste daalt de werkherlevingskans van werklozen sterk wanneer de leeftijd vordert. Het linkerplaatje in Figuur 2 geeft de werkherlevingskansen na een jaar WW voor diverse leeftijdscategorieën. Na één jaar WW heeft slechts 20% van de ingestroomde 60 t/m 64-jarigen een baan gevonden, tegenover ruim 60% van de personen jonger dan 40 jaar.³ Daarnaast zijn werkgevers terughoudender in het aanbieden van vaste banen aan oudere werknemers. Hierdoor stijgt het risico op inactiviteit en werkloosheid. De kans op een vaste baan is ongeveer de helft van de kans op een tijdelijke baan, zoals het rechterplaatje in Figuur 2 weergeeft. Tot slot leidt baanverlies juist bij ouderen tot een lager loon en een langere werkloosheidsduur en zelfs inactiviteit.

Figuur 2 Werkherleving één jaar na instroom in de WW neemt af met leeftijd (links) en uitstroom na één jaar is op hogere leeftijd vaak uitstroom (rechts)



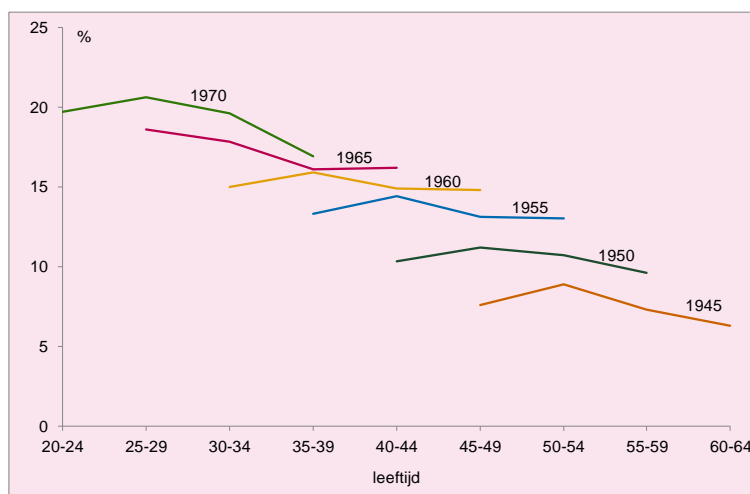
Bron: CBS Statline, aangevuld met eigen berekeningen CPB.

Een tweede waarneming is dat werknemers en werkgevers minder investeren in kennis en vaardigheden naarmate de leeftijd vordert. Dit is logisch, omdat de terugverdientijd van de investeringen korter is naarmate men ouder wordt. Figuur 3 plot verschillende generaties werknemers geboren in de periode 1940-1974. De werknemers met het label 1945 zijn geboren in de periode 1945-1949. Van hen participeert minder dan 10% in onderwijs. Van het cohort geboren in de periode 1970-1974 participeert ongeveer 20%. Jongere generaties participeren duidelijk meer in postinitieel onderwijs. Dit is consistent met de notie van een leven lang leren die steeds belangrijker lijkt te worden (zie Borghans et al., 2011).

³ De daling van deze kans is deels het gevolg van de gemiddeld lagere opleiding van ouderen. Ook voor een gegeven opleidingsniveau daalt de werkherlevingskans met het vorderen van de leeftijd (zie bijvoorbeeld Geertjes, 2012).

De deelname aan postinitieel onderwijs in Nederland is in vergelijking met andere landen relatief laag (zie SER, 2012). Dit kan een probleem vormen voor de inzetbaarheid als de investeringen onvoldoende zijn om op effectieve wijze te blijven functioneren.

Figuur 3 Jongere generaties participeren vaker in postinitieel onderwijs



Bron: CBS Statline, aangevuld met eigen berekeningen CPB. Rechts in de figuur staan personen geboren in de jaren 1945-1949 (label 1945) en links personen geboren in de jaren 1970-1974 (label 1970).

Geringe investeringen kunnen een oorzaak zijn van de laatste waarneming: oudere werknemers zijn in Nederland niet of nauwelijks mobiel. In een levensloopperspectief is een geringere mobiliteit van ouderen ten opzichte van jongeren logisch, omdat ouderen de juiste match tussen capaciteiten die worden gevraagd en die ze bezitten, hebben gevonden. Hierdoor neemt de noodzaak om te verkassen af. De keerzijde is dat het werk in de loop van de tijd kan versralen door verouderde en afnemende kennis en een dalende vraag. Als voorbeeld van deze keerzijde bevinden ouderen zich vaker dan jongeren in beroepen met een groot aandeel routinematige taken. Deze taken staan door technologische vooruitgang onder druk, waardoor de werkgelegenheid daalt. Typistes zijn zo goed als verdwenen en beroepen als bibliothecaris en boekhouder staan onder druk.⁴ Het aandeel ouderen in deze beroepen is hoog door de geringe mobiliteit, doordat jongeren dit soort banen mijden en werkgevers jongeren voor groeiende beroepen werven.

Het tekstkader “Oude mensen werken in oude beroepen” laat zien dat er een negatief verband bestaat tussen veranderingen in werkgelegenheid en de leeftijd van de werknemers. Ofwel, oudere werknemers bevinden zich in krimpende beroepen waardoor de werkzekerheid en voldoening van het werk worden verlaagd.⁵

⁴ Zie Ter Weel (2012a) voor een analyse van verschuivingen op de Nederlandse arbeidsmarkt vanaf 1980.

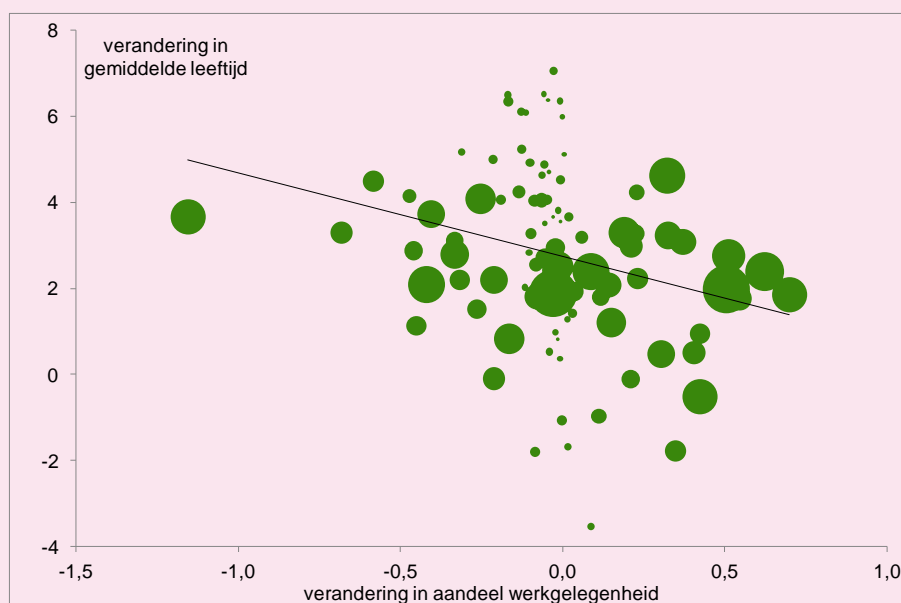
⁵ Autor en Dorn (2009) en Bosch en Ter Weel (2013) brengen dit fenomeen voor de Verenigde Staten en Nederland in beeld. Zij laten zien dat in beroepen waarin de werkgelegenheid onder druk staat meer oudere werknemers werkzaam zijn, het aantal routinematige werkzaamheden hoger is en de kans op uitbesteding van het werk hoger is.

Oude mensen werken in oude beroepen

Oudere werknemers zijn vaker werkzaam in krimpende beroepen dan jongeren. Figuur 4 laat zien dat er een negatieve correlatie bestaat tussen de verandering in het werkgelegenheidsaandeel van een beroep in de totale werkgelegenheid (horizontale as) en een verandering van de gemiddelde leeftijd van werknemers in dat beroep (verticale as). De regressielijn door de punten geeft aan dat in beroepen waarin de werkgelegenheid met één procentpunt is gedaald, de gemiddelde leeftijd met een jaar is toegenomen in de periode 1996-2010. Er wordt rekening gehouden met de toenemende leeftijd van de gehele Nederlandse beroepsbevolking in deze periode met 2,8 jaren.

Het werkgelegenheidsaandeel van machinemonteurs is met 0,2% gedaald, terwijl de gemiddelde leeftijd van deze monteurs met ruim 2 jaar toenam. Dit betekent dat jongere werknemers deze beroepen mijden. Daarnaast scoren monteurs hoog op het uitvoeren van routinematige werkzaamheden en is de mate van buitenlandse concurrentie hoog. De inhoud van het werk wordt als weinig uitdagend beoordeeld. Dit betekent een weinig aantrekkelijk perspectief in dit beroep, wat de prikkel voor de huidige monteurs om pensionering uit te stellen, eerder verlaagt dan verhoogt.

Figuur 4 Krimpende beroepen worden vaker uitgevoerd door ouderen



Bron: Bosch en Ter Weel (2013). De omvang van de bolletjes ($n=96$) is gelijk aan de beroepsomvang in 1996. Veranderingen zijn berekend over de periode 1996-2010.

3 Zijn de feiten problematisch?

De drie feiten worden dikwijls gepresenteerd als problematisch voor het goed functioneren van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. Deze conclusie is twijfelachtig, omdat keuzes over de levensloop en de natuurlijke werking van de arbeidsmarkt deels verklaren waarom we deze feiten waarnemen.

De relatie tussen werkgever en werknemer verandert wanneer het einde van het arbeidzame leven in zicht komt. Dit eindspeleffect leidt ertoe dat bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd de toekomstige waarde van een werknemer in de ogen van een

werkgever afneemt. De toekomstige waarde speelt een belangrijke rol bij het in dienst nemen en houden van werknemers.⁶ Een werknemer kan best een laagproductieve periode hebben als gevolg van vraag- en aanbodschokken, maar de mogelijkheid dat hij later weer een hoogproductieve periode heeft, houdt hem aantrekkelijk voor de werkgever. Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de toekomstige waarde af en vlak voor pensionering is alleen de huidige productiviteit nog van belang en speelt de toekomst geen enkele rol meer.⁷ Een oudere werkloze komt daarom minder snel en minder vaak weer aan het werk dan een jongere werkloze, wat het patroon van een dalende werkhervattingkans en een stijgende kans op inactiviteit met leeftijd in Figuur 2 zou kunnen verklaren.⁸

Bij het naderen van de pensioenleeftijd neemt het rendement op nieuwe investeringen af. De toegevoegde waarde van nieuwe kennis is gering, omdat het nog maar een korte periode rendeert. Daarnaast neemt het vermogen om nieuwe kennis op te nemen af als men ouder wordt (Bonsang et al., 2012). Dit verklaart voor een deel waarom oudere werknemers minder in onderwijs en training investeren dan jongeren, zoals naar voren komt in Figuur 3. Ook neemt het rendement op zoekinspanning — een investering van tijd in de kans op het vinden van een betere baan — af. Dit vormt deels een verklaring voor de geringere mobiliteit van oudere werknemers. Veel ouderen hebben immers een baan die bij ze past.

Het eindspel dat op de arbeidsmarkt plaatsvindt, verklaart een aantal waarnemingen echter minder goed. Dit is het gevolg van marktimperfecties die de efficiënte werking van de arbeidsmarkt belemmeren. Ouderen blijven vaak in banen zitten waarin de waarde van hun kennis sterk is gedaald, zoals het tekstkader “Oude mensen werken in oude beroepen” heeft laten zien. Starheid in de neerwaartse aanpassing van lonen leidt tot geringe mobiliteit. Neerwaartse aanpassingen in lonen en eventuele aanpassingen in de inhoud van de baan komen in Nederland zelden voor, terwijl de productiviteit wel vanaf een bepaalde leeftijd lijkt af te nemen (zie De Hek en Van Vuuren, 2011, voor een overzicht van de literatuur).⁹ Veel werknemers accepteren namelijk geen loonsverlaging en reageren door een lagere inspanning te leveren (Falk en Fehr, 1999). De opbrengst door lagere loonkosten weegt dan niet op tegen het verlies aan productiviteit. Een werkgever zal hierdoor een werknemer laten zitten in de huidige baan, of ontslaan. En dat terwijl de werkgever de werknemer tegen een lager salaris en een andere inhoud van de baan in dienst wil houden. Neerwaartse starheid in lonen is ook relevant voor werkzoekenden. Veel werkgevers nemen geen werkzoekenden aan die het gangbare loon onderbieden (zie bijvoorbeeld Agell en Benmarker, 2003 en Bewley, 2004).

⁶ De speltheorie laat zien dat de eindigheid van een ‘spel’ grote gevolgen heeft voor het gedrag van de ‘spelers’. De eindigheid van het arbeidzame leven is een vanzelfsprekendheid, maar door technische beperkingen hielden veel economische studies er geen rekening ermee. In het achtergronddocument worden recente theoretische inzichten over de gevolgen van de eindigheid van het werkzame leven uitgelegd (zie [Euwals et al., 2013](#)).

⁷ Dit is bijvoorbeeld belangrijk bij het begrijpen van het gedrag van werkgevers tijdens een conjuncturele neergang. Een werkgever wil werknemers in dienst houden als hij verwacht dat ze bij economisch herstel weer productief zijn. Dit geldt niet voor oudere werknemers, die zijn dan immers met pensioen.

⁸ Een andere factor die hierbij een rol speelt, is het ziekteverzuim. Bij het toenemen van de leeftijd neemt de kans op langdurig verzuim toe. Ouderen hebben gemiddeld een hoger ziekteverzuim dan jongeren. Het aantal ziekmeldingen per jaar is lager, maar de totale afwezigheidsduur is langer (zie TNO, 2012).

⁹ Nederlandse werkgevers passen zelden demotie toe, al wordt het langzamerhand wel bespreekbaar. Het is aan een werkgever om te beoordelen of hij omstandigheden kan creëren waarin werknemers bereid zijn demotie te accepteren (zie Conen et al., 2012).

Daarnaast is de werkhervattingkans van een oudere werkloze wel erg gering. Werkgevers houden bij het aannemen en ontslaan van oudere werknemers te weinig rekening met de baten en kosten voor de maatschappij die ze veroorzaken. Verder houden werklozen bij het aannemen of afslaan van een baan te weinig rekening met de baten voor de maatschappij. Dit is een gevolg van een onbedoeld neveneffect van de WW.¹⁰ Het kan vanuit maatschappelijk oogpunt efficiënt zijn dat de werkgever een werknemer in dienst houdt ondanks een lage productiviteit. Tevens kan het efficiënt zijn dat een werkgever een oudere werkloze aanneemt, omdat het de WW-kosten verlaagt. Tot slot leidt een inkomensverzekering tot een lagere zoekinspanning van werklozen, waardoor de kosten van de verzekering toenemen.

Ten slotte leiden kortzichtigheid en beperkingen bij het maken van bindende afspraken tot te lage investeringen in kennis. Twee mogelijke problemen zijn relevant. Ten eerste investeren kortzichtige werknemers en werkgevers te weinig in kennis. Een werknemer van bijvoorbeeld 55 jaar heeft nog zeker tien jaar te gaan op de arbeidsmarkt. Een afname van investeringen op die leeftijd is voor veel vormen van kennis te vroeg. Zo blijken ouderen nog prima te kunnen leren werken met nieuwe computertechnologie (zie Borghans en Ter Weel, 2002). Ten tweede is het in de praktijk moeilijk om bindende en geloofwaardige afspraken te maken over de kosten en baten van investeringen in kennis. De precieze investering van zowel werkgever als werknemer is moeilijk controleerbaar en de opbrengst van de investering is moeilijk te destilleren uit het bedrijfsresultaat.¹¹ Investerings zijn een verantwoordelijkheid van werkgever en werknemer. Zij ondervinden namelijk de voordelen van dergelijke investeringen. De overheid heeft echter wel belang bij de investeringen.

Naast de marktimperfecties belemmert een aantal institutionele keuzes de efficiënte werking van de arbeidsmarkt. Ten eerste is de opbouw van de ontslagbescherming gerelateerd aan de verblijfsduur bij een bedrijf. Deelen (2012) laat zien dat dit in Nederland leidt tot een langere verblijfsduur bij dezelfde werkgever dan in veel andere landen. Deze manier van opbouwen van bescherming en rechten vormt daarmee een rem op arbeidsmobiliteit. Ten tweede is de overdraagbaarheid van rechten gerelateerd aan de pensioenregeling, beperkt. Vooral op hogere leeftijd vormt dit een belangrijke rem op de arbeidsmobiliteit tussen sectoren. Zo kunnen rechten, bijvoorbeeld het recht op een nabestaandenpensioen, verloren gaan. Ten slotte lijkt de verplichte loondoorbetaling bij ziekte een rem op het aannemen van oudere werknemers te vormen.

4 Afstemming van instituties

Naast marktimperfecties en institutionele keuzes is het van belang de instituties die een rol spelen op de arbeidsmarkt, gezamenlijk te beschouwen. De huidige institutionele inrichting van de arbeidsmarkt, zoals de lengte en hoogte van de werkloosheidsverzekering en de ontslagbescherming, is een geheel van wetten en regels die nauw verweven zijn.

¹⁰ Dit wordt de fiscale externaliteit van de inkomensverzekering genoemd en het zorgt ervoor dat het gedrag van werkgevers en werknemers tot maatschappelijke kosten leidt (Blanchard en Tirole, 2008 en Cahuc en Zylberberg, 2008).

¹¹ Dit wordt in de economische literatuur de incompleetheit van contracten genoemd. Partijen zullen als gevolg hiervan te weinig investeren in kennis (Salanié, 1997, Acemoglu and Pischke, 1999, MacLeod, 2005).

Inzetten op goed onderwijs voor jongeren is waarschijnlijk een probaat middel tegen kortzichtigheid van werknemers. Dit kan door de leerplicht aan de onderkant te verlagen (zie Ter Weel, 2012b) en te verlengen om voldoende investeringen in onderwijs te bewerkstelligen. Daarnaast kan de vormgeving van beleid individuen helpen keuzes te maken die pas op langere termijn opbrengsten hebben, zoals een uittreedbeslissing en het zorgen voor een goede oudedagvoorziening (zie Kooreman en Prast, 2010).

Vormgeving van inkomensverzekeringen heeft ook gevolgen voor gedrag. Zo heeft de duur van het recht op een inkomensverzekering invloed op de verwachte lengte van de werkloosheidsperiode. Verkorting van de maximale WW-duur tot maximaal twee jaar, waarbij de uitkering in het tweede jaar gerelateerd is aan het wettelijke minimumloon, zoals voorgesteld in het regeerakkoord, leidt tot een lager reserveringsloon van ouderen.¹² De winst van de lagere kosten van de verzekering moet afgewogen worden tegen het verlies aan verzekering. Zo dempt de verzekering inkomensschokken bij ontslag.

Premiedifferentiatie in de vorm van een hogere premie voor werkgevers die hoge WW-kosten veroorzaken, bijvoorbeeld door veel werknemers te ontslaan, leidt ertoe dat werkgevers beter rekening houden met de maatschappelijke kosten van ontslag. Het regeerakkoord voorziet in de mogelijkheid tot premiedifferentiatie op basis van goed werkgeverschap. Onderzoek wijst uit dat dit type beleid in de Verenigde Staten tot meer werkgelegenheid leidt (Anderson en Meyer, 2000). Een andere vorm van premiedifferentiatie is een lagere premie voor werkgevers die oudere uitkeringsgerechtigden aannemen. Hierdoor zullen werkgevers meer rekening houden met de maatschappelijke baten van het aannemen van oudere uitkeringsgerechtigden. De huidige premiekorting voor werkgevers is daar een voorbeeld van. De baten door extra aannames moeten wel opwegen tegen de extra kosten die ontstaan doordat een deel van de werklozen ook zonder dit beleid aan het werk was gegaan (zie Van der Werff et al., 2012).

Een stap verder in deze richting is de invoering van een ontslagbelasting waarvan de hoogte samenhangt met de maatschappelijke kosten van baanverlies. Deze belasting zorgt ervoor dat werkgevers rekening houden met de maatschappelijke kosten van ontslag. Dit betekent het omvormen van de huidige ontslagbescherming naar een dergelijke belasting. Op basis van een eenvoudig voorbeeld geeft het tekstkader “Maatschappelijke kosten van baanverlies” weer hoe de belasting eruit kan zien. De kosten stijgen met de leeftijd, omdat de rechten op een uitkering toenemen met arbeidservaring en leeftijd. De belasting moet dus ook toenemen met de leeftijd of verblijfsduur bij de werkgever. De ontslagbelasting moet vanaf een bepaalde leeftijd ook weer afnemen, omdat de kosten afnemen door de naderende pensionering. Dit is het gevolg van de kortere resterende periode waarin de werknemer nog productief kan worden ingezet. Hoe korter de periode, hoe lager de maatschappelijke kosten. Deze twee effecten leiden tot een oplopende en vervolgens dalende ontslagbelasting.

¹² Het huidige maximale recht op WW is drie jaar en twee maanden en het recht op IOAW en IOW geldt momenteel voor werknemers die minstens 50 en 60 jaar oud waren toen ze werkloos werden. Het regeerakkoord voorziet in een maximaal recht op WW van twee jaar met een uitkering die in het laatste jaar gerelateerd is aan het minimumloon. De IOAW wordt afgeschaft en het recht op IOW, die geen partner- en vermogenstoets kent, gaat gelden voor werknemers die minstens 55 jaar oud zijn op het moment dat ze werkloos worden.

Maatschappelijke kosten van baanverlies

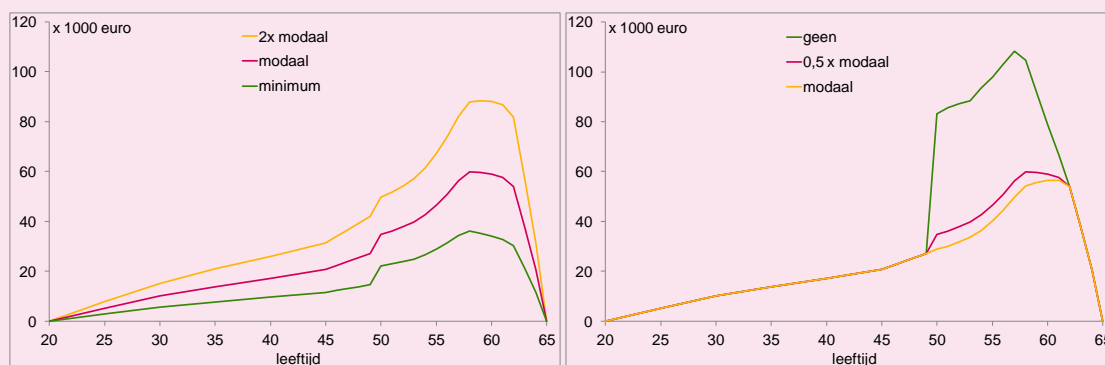
Als een werkgever een werknemer ontslaat, leidt dat tot maatschappelijke kosten, omdat het collectief de kosten draagt van inkomensverzekeringen en -voorzieningen, waaronder de werkloosheidsverzekering (WW), de inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW, IOW) en de bijstand. Het omgekeerde geldt voor de aanname van een werkloze uitkeringsgerechtigde, omdat de werkgever dan zorgt voor lagere maatschappelijke kosten. De kosten en baten nemen toe met de leeftijd omdat de rechten op een uitkering toenemen met arbeidservaring en leeftijd. Vanaf een bepaalde leeftijd dalen de kosten door het naderen van de pensioenleeftijd.

Om de ontwikkeling van de kosten over de levensloop te illustreren, wordt een voorbeeld uitgewerkt van de maatschappelijke kosten die de huidige WW en IOAW veroorzaken bij ontslag. Het voorbeeld wordt uitgewerkt voor een werknemer die vanaf 22-jarige leeftijd werkt en een partner heeft. Hij gaat op 65-jarige leeftijd met pensioen. De berekening van de verwachte maatschappelijke kosten houdt rekening met de kans dat de werknemer na baanverlies weer een nieuwe baan vindt.

Figuur 6 toont de maatschappelijke kosten van baanverlies van een werknemer waarbij het inkomen van de werknemer varieert (links) en waarbij het inkomen van de partner varieert (rechts). De kosten nemen toe met de leeftijd en vertonen een sprong bij 50 jaar, de leeftijd waarop bij baanverlies recht op IOAW wordt verkregen. De hoogte van het inkomen van de werknemer heeft invloed op de hoogte van de maatschappelijke kosten, omdat mensen met een hoger inkomen een hogere uitkering krijgen. Het maximum wordt bereikt op ongeveer 58-jarige leeftijd. Daarna dalen de kosten, omdat de resterende tijd tot pensioen afneemt.

Behalve het eigen inkomen is het inkomen van de partner van belang, zoals het rechterdeel van de figuur aangeeft. Voor een werknemer met een partner zonder inkomen zijn de maatschappelijke kosten vanaf leeftijd 50 aanzienlijk vanwege het recht op een IOAW-uitkering. De reden voor deze scherpe stijging is dat een werknemer met een partner zonder inkomen tot zijn 65ste recht heeft op een IOAW-uitkering. Voor werknemers met een partner met een modaal inkomen zijn de maatschappelijke kosten gelijk aan de kosten van de WW-uitkering. Deze kosten zijn minder hoog omdat de uitkeringsduur beperkt is. Het huidige regeerakkoord bevat plannen om de IOAW te veranderen. Deze voorgenomen veranderingen verlagen per saldo de maatschappelijke kosten van werkloosheid. Er is een direct effect doordat het recht op een uitkering voor de meerderheid van de werknemers geringer wordt (zie voetnoot 12). Daarnaast is er een indirect effect doordat de prikkel om een baan te accepteren groter wordt.

Figuur 6 Maatschappelijke kosten van werkloosheid voor werknemers met verschillende inkomens en een partner met een half keer modaal (links) en voor werknemers met een modaal inkomen en verschillende inkomens van de partner (rechts)



Bron: Eigen berekeningen. Zie Appendix B in Euwals et al. (2013) voor meer informatie over de sommen.

De ontslagbelasting vloeit direct naar de overheid. Dit potje kan weer worden ingezet voor het uitbetalen van aannamesubsidies. Naast een ontslagbelasting, die werkgevers tot nadenken stemt over het ontslaan van werknemers, zorgt een dergelijke subsidie namelijk ervoor dat werkgevers rekening houden met de maatschappelijke baten van het aannemen van uitkeringsgerechtigde werklozen. Immers, als een werkgever een oudere uitkeringsgerechtigde aanneemt, zorgt dat voor een aanzienlijke daling van de kosten van de werknemersverzekeringen en inkomensvoorzieningen. Net als bij de ontslagbelasting stijgt de aannamesubsidie tot enige jaren voor het bereiken van het pensioen. Ook moet de subsidie rekening houden met de uitkering die de werkzoekende ontvangt. Bij een langdurig recht op een hoge uitkering kan een hogere subsidie zinvol zijn, omdat de besparing op de maatschappelijke kosten hoger is.

De combinatie van ontslagbelasting en aannamesubsidies is aantrekkelijk, omdat het stelsel zichzelf kan financieren. En niet alleen op die manier is het aantrekkelijk, maar ook omdat de huidige ontslagprocedure via het UWV en de standaardformule van kantonrechters voor ontslagvergoedingen kan vervallen. De ontslagbelasting vormt namelijk een rem op ontslag. Indien een werknemer toch werkloos wordt, kan de aannamesubsidie een werkgever over de streep trekken een oudere uitkeringsgerechtigde aan te nemen.

Dat wil overigens niet zeggen dat ontslagvergoedingen verdwijnen. De ontslagbelasting is namelijk een te lage rem op ontslag, omdat de werknemer niet gecompenseerd wordt voor de bedrijfsspecifieke investeringen die in een andere baan niet te benutten zijn. Een ontslagvergoeding vormt compensatie voor deze investering. Op collectief niveau kunnen afspraken gemaakt worden over zulke vergoedingen.

De vormgeving van de ontslagbelasting en aannamesubsidie is van groot belang. Ten eerste moet de hoogte van de belasting worden bepaald. Figuur 6 levert een bovengrens op, omdat door het beleid de werkhervattingkans van ouderen toeneemt. Als gevolg daarvan pakken de maatschappelijke kosten van baanverlies namelijk lager uit. Verder dient de ontslagbelasting niet te hoog te zijn vanwege het negatieve effect op baancreatie. De bovengrens is lager dan de huidige ontslagvergoeding volgens de kantonrechterformule voor werknemers die lang in dienst zijn. Door deze verlaging wordt de vrijwillige mobiliteit van oudere werknemers minder beperkt dan bij de huidige ontslagbescherming. Ten tweede moet een keuze worden gemaakt tussen leeftijd en verblijfsduur bij de huidige werkgever. Leeftijd sluit aan bij de maatschappelijke kosten van baanverlies, maar vormt een rem op het aannemen van oudere werklozen. Om dit effect teniet te doen moet de aannamesubsidie op oudere leeftijd hoog zijn. Dat leidt tot hoge kosten voor oudere werkzoekenden die ook zonder de subsidie een baan zouden vinden ('deadweight loss'). Ook is een hoge subsidie gevoelig voor fraude zodat ook daarvoor een goede vormgeving van groot belang is. De verblijfsduur bij de werkgever sluit beter aan bij de verantwoordelijkheid van een werkgever om rekening te houden met de maatschappelijke kosten van baanverlies. Bij vrijwillige mobiliteit valt de belasting in de nieuwe baan terug naar nul. Dat vormt een rem op vrijwillige mobiliteit, omdat de

werknemer in de nieuwe baan minder bescherming heeft. De rem is wel minder krachtig dan de huidige ontslagbescherming zodat de vrijwillige mobiliteit zal toenemen.¹³

Ten slotte bevestigen internationale ervaringen het belang van een goede vormgeving. Invoering van een ontslagbelasting in Frankrijk (de 'Delalande belasting') en Oostenrijk wijzen dat uit. In beide landen gold de belasting voor werknemers vanaf 50 jaar. Deze bescherming kwam bovenop de bestaande ontslagbescherming. In Frankrijk werd onvoldoende rekening gehouden met ongewenste neveneffecten van deze leeftijdsgrens op de ontslagkans van werknemers jonger dan 50 jaar en de aannamekans van werknemers vanaf 50 jaar (zie Behagel et al., 2008). Het voorbeeld in het tekstkader "Maatschappelijke kosten van baanverlies" laat zien dat een geleidelijke oploop met de leeftijd vanuit het marktperspectief effectiever is. In Oostenrijk werd wel rekening gehouden met ongewenste neveneffecten door naast de leeftijdsgrens ook op te leggen dat de belasting alleen gold voor werknemers die minstens tien jaar in dienst waren bij een werkgever. Hierdoor waren ongewenste neveneffecten geringer dan in Frankrijk. De ontslagkans voor oudere werknemers nam af, wat erop wijst dat werkgevers beter rekening houden met de maatschappelijke kosten van ontslag (zie Schnalzenberger en Winter-Ebmer, 2009). In beide landen is de ontslagbelasting om politieke redenen weer afgeschaft, in Oostenrijk ondanks een gunstige evaluatie.

5 Conclusies

De werkgelegenheid van oudere werknemers in Nederland is de afgelopen twintig jaar flink gestegen en mensen gaan op steeds hogere leeftijd met pensioen. Dit is voor een groot deel het gevolg van financiële prikkels om langer te blijven werken. Langer doorwerken betekent echter ook een grotere benodigde inspanning voor de werknemer om duurzaam inzetbaar te zijn. En het betekent een verantwoordelijkheid voor de werkgever om ouderen in dienst te nemen of te houden. De overheid kan deze verantwoordelijkheden aanmoedigen door de maatschappelijke baten en kosten van werkgelegenheid en werkloosheid te voorzien van financiële prikkels. De plannen in het huidige regeerakkoord gaan in deze richting, door premiedifferentiatie in de WW mogelijk te maken en de WW-duur en hoogte te verkorten en te verlagen, maar zouden verder kunnen worden vormgegeven door een ontslagbelasting gecombineerd met een aannamesubsidie die varieert over de levenscyclus.

Internationale ervaringen met financiële prikkels voor werkgevers die zijn gericht op het aan het werk houden van oudere werknemers, wijzen uit dat dit een succesvolle strategie kan zijn. Een goede afstemming van instituties en de juiste vormgeving van de instrumenten zijn echter van cruciaal belang. Het invoeren van scherpe leeftijdsgrenzen en een stapeling van ontslagremmende maatregelen hebben in Frankrijk ertoe geleid dat de arbeidsmarktkansen

¹³ Verder moet rekening worden gehouden met het feit dat de belasting (zoals iedere vorm van belasting) mogelijk gevoelig is voor ontwijkgedrag door werkgevers. De belasting zou bijvoorbeeld kunnen worden ontweken door een werknemer eerst naar een andere werkgever te sturen (of een andere BV van hetzelfde bedrijf) en vanuit die nieuwe baan te ontslaan.

van werknemers waarop het beleid niet van toepassing was, duidelijk afnamen. Een geleidelijke opbouw van de belasting en de subsidie gecombineerd met een zorgvuldige invoeringstrategie bij zowel werkgevers als werknemers, is daarom cruciaal voor een succesvolle vormgeving van de arbeidsmarkt voor ouderen en uiteindelijk een duurzame inzetbaarheid van alle werknemers.

Literatuur

Acemoglu, D. en J.-S. Pischke, 1999, Beyond Becker: Training in imperfect labour markets, *Economic Journal*, vol. 109, pp. F112-F142.

Anderson, P. en B. Meyer, 2000, The effects of the unemployment insurance payroll tax on wages, employment, claims and denials, *Journal of Public Economics*, vol. 78, pp. 81-106.

Agell, J. en H. Binnmarker, 2003, Endogenous wage rigidity, CESifo Working Paper 1081, <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1189466.pdf>.

Autor, D.H. en D. Dorn, 2009, This job is "getting old": Measuring changes in job opportunities using occupational age structure, *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 99, pp. 45-51.

Behaghel, L., B. Crépon en B. Sédillot, 2008, The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers, *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 696-721.

Bewley, T., 2004, Fairness, reciprocity and wage rigidity, IZA Discussion Paper 1137, <http://ftp.iza.org/dp1137.pdf>.

Blanchard, O. en J. Tirole, 2008, The optimal design of unemployment insurance and employment protection: A first pass, *Journal of the European Economic Association*, vol. 6, pp. 45-77.

Bonsang E., T. Dohmen, A. Dupuy en A. de Grip, 2012, Cognitive functioning over the life cycle, Netspar Panel Paper 29, <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=122825>.

Borghans, L., D. Fouarge en A. de Grip, 2011, Een leven lang leren in Nederland, ROA R-2011/5, http://www.roa.unimaas.nl/pdf_publications/2011/ROA_R_2011_5.pdf.

Borghans, L. and B. ter Weel, 2002, Do older workers have more trouble using computers than younger workers? *Research in Labor Economics*, vol. 21, pp. 139-173.

Bosch, N. en B. ter Weel, 2013, Labour-market outcomes of older workers in the Netherlands: Measuring job prospects using the occupational age structure, CPB Discussion Paper 234' [de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers in Nederland](http://www.cpb.nl/pdf_publications/2013/CPB_DP_234%27_de_arbeidsmarktpositie_van_oudere_werknemers_in_Nederland)'.

Cahuc, P. en A. Zylberberg, 2008, Optimum income taxation and layoff taxes, *Journal of Public Economics*, vol. 92, pp. 2003-2019.

- Conen, W., K. Henkens en J. Schippers, 2012, Employers' attitudes and actions towards the extension of working lives in Europe, *International Journal of Manpower*, vol. 33, pp. 648-665.
- Deelen, A., 2012, Wage-tenure profiles and mobility, *De Economist*, vol. 160, pp. 141-155.
- Euwals, R., S. Boeters, N. Bosch, A. Deelen en B. ter Weel, 2013, [Arbeidsmarkt ouderen en duurzame inzetbaarheid](#), CPB Achtergronddocument.
- Euwals, R., M. Knoef en D. van Vuuren, 2011, The trend in female labour force participation: What to expect for the future?, *Empirical Economics*, vol. 40, pp. 729-753.
- Falk, A. en E. Fehr, 1999, Wage rigidity in a competitive incomplete contract market, *Journal of Political Economy*, vol. 107, pp. 106-134.
- Geertjes, K., 2012, Kans op een baan na de WW nader bekeken, *Sociaaleconomische Trends*, <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/A663FA86-BB61-4C2C-9441-CD993174CD17/0/2012k4v4p36art.pdf>.
- Hek, de, P. en D. van Vuuren, 2011, Are older workers overpaid? A literature review, *International Tax and Public Finance*, vol. 18, pp. 436-460.
- Horst, van der, A., L. Bettendorf, N. Draper, C. van Ewijk, R. de Mooij en H. ter Rele, 2010, *Vergrijzing verdeeld; toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*, CPB Bijzondere Publicatie 86, <http://www.cpb.nl/publicatie/vergrijzing-verdeeld-toekomst-van-de-nederlandse-overheidsfinanci%C3%ABn>.
- Jongen, E., M. Mastrogiacomo en B. ter Weel, 2011, Hoe prikkelbaar zijn Nederlanders? CPB Policy Brief 2011/14, <http://www.cpb.nl/publicatie/hoe-prikkelbaar-zijn-nederlanders>.
- Kooreman, P. en H. Prast, 2010, What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands, *De Economist*, vol. 158, pp. 101-122.
- MacLeod, W.B., 2005, Regulation or markets? The case of employment contracts, *CESifo Economic Studies*, vol. 51, pp. 1-46.
- Salanié, B., 2005, *The Economics of Contracts*, MIT Press, Cambridge MA.
- Schnalzenberger, M. en R. Winter-Ebmer, 2009, Layoff tax and employment of the elderly, *Labour Economics*, vol. 16, pp. 618-624.
- SER, 2006, Welvaartsgroei voor en door iedereen, SER Advies 2006/08, http://www.ser.nl/~media/DB_Adviezen/2000_2009/2006/b25070%20pdf.ashx.
- SER, 2011, Werk maken van baan-baanmobiliteit, SER Advies 2011/05, <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2011/b29668.aspx>.

SER, 2012, Werk maken van scholing: Advies over de postinitiële scholingsmarkt, SER Advies 2012/02, http://www.ser.nl/~media/DB_Advies/2010_2019/2012/b30739.ashx.

SZW, 2011, Vitaliteitspakket, brief van minister Kamp over het vitaliteitspakket aan de Tweede Kamer, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/07/04/brief-van-minister-kamp-over-het-vitaliteitspakket.html>.

TNO, 2012, Ziekteverzuim in Nederland in 2009, http://www.tno.nl/content.cfm?context=thema&content=prop_publicatie&laag1=891&laag2=904&laag3=74&item_id=858.

Weel, ter, B., 2012a, Loonongelijkheid in Nederland stijgt, CPB Policy Brief 2012/6, <http://www.cpb.nl/publicatie/loonongelijkheid-nederland-stijgt>.

Weel, ter, B., 2012b, Het kind van de rekening, *TPE Digitaal*, Vol. 6(3), pp. 74-93, <http://www.tpedigitaal.nl/assets/static/Weel-3-2012.pdf>.

Werff, van der, S., M. Volkerink, A. Heyma en P. Bisschop, 2012, Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk, SEO Publicatie 2012-63, <http://www.seo.nl/pagina/article/wat-maakt-oudere-werknemers-aantrekkelijk/>.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Februari 2013 | ISBN 978-90-5833-586-9