

# Arbeidsmarkt Ouderen en Duurzame Inzetbaarheid

*Rapport over het conceptuele kader voor het onderzoeksprogramma  
'Arbeidsmarkt Ouderen'*

CPB Achtergronddocument bij de CPB Policy Brief 2013/02 'Ouderen aan het werk'

Februari 2013

Rob Euwals

Stefan Boeters

Nicole Bosch

Anja Deelen

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 verschraling 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.

Dit achtergronddocument 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.



# Inhoud

1	Inleiding.....	9
1.1	Probleemschets .....	9
1.2	Vraagstelling en aanpak.....	10
2	Duurzame inzetbaarheid.....	12
2.1	Wat is duurzame inzetbaarheid?.....	12
2.2	Het belang van duurzame inzetbaarheid .....	14
2.3	De toename van het belang.....	15
3	Empirie van de arbeidsmarkt .....	17
3.1	Werkgever zoekt werknemer en vice versa .....	17
3.2	Investerings in kennis en vaardigheden.....	21
4	Arbeidsmarkt ouderen .....	25
4.1	Eindspeleffect .....	25
4.2	Rol van marktimperfecties .....	29
5	Arbeidsmarktbeleid.....	34
5.1	Werkloosheidsverzekering en inkomensvoorziening .....	34
5.2	Beleid gericht op ontslag en aanname.....	36
5.3	Scholing: subsidies en ontslagbescherming .....	41
5.4	Onderlinge afstemming van arbeidsmarktinstituties .....	43
5.5	Internationale ervaringen met beleid.....	45
5.6	Gevolgen van hervormingen .....	47

Appendix A: Zoekmodel met eindspeleffect

Appendix B: Maatschappelijke kosten baanverlies

Literatuur



## Ten geleide

Het stijgende aandeel ouderen op de arbeidsmarkt stelt werkgevers, werknemers en beleidsmakers voor een uitdagende opgave. De stijging van de gezonde levensverwachting en de stijging van de werkgelegenheid onder 55-plussers zijn grote maatschappelijke successen. Maar het belang van een duurzame inzetbaarheid van werknemers neemt wel toe als langer gewerkt gaat worden, zeker nu duidelijk is dat de pensioengerechtigde leeftijd omhoog gaat. Het CPB draagt bij aan het vinden van antwoorden in de vorm van een driejarig onderzoeksprogramma (2011-2013) over de arbeidsmarkt voor ouderen en duurzame inzetbaarheid. Het programma wordt voor een deel gefinancierd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Economische Zaken en het ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Deze publicatie en de bijbehorende CPB Policy Brief vormen het conceptuele denkkader van het programma. De publicaties zijn tot stand gekomen onder de begeleiding van een klankbordgroep. Hiervoor danken we Paul de Beer (UvA), Stef Boger (OCW), Katinka van Brakel (UWV), Harry van Dalen (UvT, NIDI), Rik Dillingh (SZW), Sjef Ederveen (EZ), Pieter Gautier (VU), Karin Hagoort (CBS), Lyda den Hartog (EZ), Kene Henkens (UvA, NIDI), Arjan Heyma (SEO), Hester Houwing (UWV), Edith Josten (SCP), Pierre Koning (SZW), Ivy Koopmans (SER), Raymond Montizaan (ROA), Niels Muselaers (FIN), Jan van Ours (UvT), Maartje Roelofs (SZW), Wendy Smits (CBS), Ivo Specker (BZK), Dick ter Steege (CBS), Mathilde Streefkerk (FIN) en Sander Tjeerds (SER). Naast de klankbordgroep hebben we gesprekken gevoerd met deskundigen. Hiervoor danken we Marcel Borg (Technisch Bureau Bouw), Alfred van Delft (VNO-NCW), Frans Kokke (Fundeon), Paul van Kruining (FNV), Piet van de Lint (Grijs Goud), Jan Meijer (UWV), Hilde Olsen (OESO), Joop Schippers (UU), Anne Sonnet (OESO), Peter Stoks (UWV), Erik Volkers (Tempo Team) en Annette Zomerdijk (Tempo Team). Voor de berekeningen van Appendix B bedanken we Michiel Kuip (SZW) en Nadine Ooms (SZW). Tot slot danken we Richard de Groot (ex-CPB), Adri den Ouden (CPB) en Janneke Rijn (CPB) voor ondersteuning. We zijn alle genoemde personen dankbaar voor hun tijd en expertise.





# 1 Inleiding

Het aandeel oudere werknemers op de arbeidsmarkt is het afgelopen decennia toegenomen. Redenen zijn de vergrijzing van de beroepsbevolking en de stijging van de participatie van ouderen. Naar verwachting zal de toename van het aandeel ouderen op de arbeidsmarkt voorlopig doorgaan, zeker wanneer de pensioengerechtigde leeftijd omhoog gaat. Met het vorderen van de leeftijd neemt de mobiliteit op de arbeidsmarkt af. Ook wordt minder in nieuwe kennis en vaardigheden geïnvesteerd. Mede daardoor komen ouderen bij baanverlies moeilijk aan een nieuwe baan. Dat roept de vraag op hoe de arbeidsmarkt straks gaat werken als het aandeel ouderen verder toeneemt. Voor werknemers speelt de vraag welke werkzaamheden ze op latere leeftijd kunnen uitvoeren. En voor werkgevers speelt de vraag welke mogelijkheden ze hebben om oudere werknemers productief te blijven inzetten.

Deze studie gaat over de werking van de arbeidsmarkt voor ouderen. *De centrale vraag is: hoe dient de arbeidsmarkt ingericht te worden zodat werknemers en hun werkgevers ervoor zorgen dat werknemers tot aan de pensioengerechtigde leeftijd productief kunnen zijn op de arbeidsmarkt.* Dezelfde vraag geldt ook voor zelfstandigen zonder personeel, die geen werkgever hebben, maar wellicht wel enkele bedrijven als vaste opdrachtgevers. In de beleids wereld gaat het om de *duurzame inzetbaarheid*, met gezondheid, scholing en mobiliteit als belangrijke aspecten. Om productief te blijven, dienen werknemers gezond ouder te worden. Ze dienen gemotiveerd te zijn om de juiste kennis en vaardigheden te ontwikkelen en te behouden. En ze dienen bereid te zijn nieuwe werkzaamheden op zich te nemen of een overstap naar een nieuwe baan te overwegen indien hun productiviteit in die baan duidelijk hoger zou zijn.

Deze studie bekijkt de centrale vraag vanuit een beleidsmatige invalshoek. De uitdaging voor beleid is om instituties, zoals subsidies op scholing en mobiliteit, werkloosheidsverzekering en ontslagbescherming te ontwerpen die tot een goed functionerende arbeidsmarkt leiden. Werknemers hebben in een dergelijke arbeidsmarkt een baan waarin ze een hoge productiviteit hebben. En werknemers zorgen ervoor, samen met hun werkgevers, dat ze productief blijven door tijdig te investeren in nieuwe kennis en vaardigheden.

## 1.1 Probleemschets

De inrichting van de arbeidsmarkt voor ouderen met goede prikkels voor investeringen in duurzame inzetbaarheid is een uitdagende beleidsopgave. De opgave is in de ogen van werknemers, werkgevers en beleidsmakers urgent geworden, omdat het aantal ouderen op de arbeidsmarkt toeneemt en voorlopig blijft toenemen. Dit is een gevolg van een aantal belangrijke maatschappelijke successen en het schetsen van deze opgave als een 'probleem' doet deze successen tekort.

Een aantal belangrijke maatschappelijke successen hebben bijgedragen aan de aandacht voor de arbeidsmarktpositie van ouderen. Ten eerste is de levensverwachting aanzienlijk

gestegen. Tussen 1981 en 2011 is de levensverwachting voor mannen met zes jaar en voor vrouwen met drie jaar gestegen. De levensverwachting in goed ervaren gezondheid is vooral voor mannen gestegen. Ten tweede is de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt aanzienlijk gestegen. Tussen 1995 en 2010 is de participatie van 55 t/m 64-jarige mannen en vrouwen sterk toegenomen. Vooral bij mannen is dit deels het gevolg van hervormingen van vervroegde uittreedregelingen. Samen met de relatief lage geboortecijfers zorgen de ontwikkelingen ervoor dat het aandeel ouderen op de arbeidsmarkt stijgt. Naar verwachting zal deze stijging de komende decennia doorgaan, zeker wanneer de pensioengerechtigde leeftijd omhoog gaat.

Het succes van ouderen op de arbeidsmarkt maakt de uitdagingen beter zichtbaar. Ouderen en vooral oudere werklozen komen moeilijk aan een nieuwe baan. Investerings in nieuwe kennis en vaardigheden van oudere werknemers lijken achter te blijven. Tot slot is de mobiliteit onder ouderen laag. Dit leidt tot een niet-optimale allocatie op de arbeidsmarkt. Sommige oudere werknemers zouden productiever zijn in een andere baan maar hebben een sterke prikkel om te blijven zitten in de huidige baan.

## 1.2 Vraagstelling en aanpak

De centrale vraag is hoe de arbeidsmarkt ingericht dient te worden zodat werknemers en hun werkgevers, en ook zelfstandigen, ervoor zorgen dat ze tot aan de pensioengerechtigde leeftijd productief kunnen zijn op de arbeidsmarkt. In hoeverre werken oudere werknemers wel in de banen waarin ze het meest productief zijn? Blijven werknemers en hun (eerdere) werkgevers gedurende het werkzame leven voldoende investeren in nieuwe kennis en vaardigheden? En zijn ze bereid tot mobiliteit indien ze duidelijk productiever zouden zijn in een andere baan?

Deze studie pakt de vraagstelling aan door een economisch denkraam te beschrijven en daarnaast een aantal waarnemingen te plaatsen. Het economische denkraam betreft eerst de natuurlijke werking van de arbeidsmarkt zoals die wordt beschreven in de recente literatuur. Dit denkraam blijkt een aantal van de waargenomen arbeidsmarktuitskomsten deels te kunnen verklaren. Het economische denkraam betreft vervolgens marktimperfecties en ongewenste neveneffecten van bestaande instituties. Deze blijken ook voor een deel de waargenomen uitskomsten te kunnen verklaren. Dit laatste is belangrijk voor beleid omdat maatregelen gericht op imperfecties en instituties kunnen leiden tot een betere werking van de arbeidsmarkt en daarmee tot een betere inzetbaarheid en hogere productiviteit. Tot slot zal de publicatie enkele vormen van beleid bespreken.

Een aantal aspecten van de arbeidsmarktuitskomsten van ouderen en effecten van beleid worden geïllustreerd met behulp van een recent ontwikkeld zoekmodel voor werknemers en werkgevers waarin werknemers ouder worden. Dit laatste is een nieuw aspect in een dergelijk model, omdat het in het verleden door de extra dimensie van leeftijd erg ingewikkeld werd inzichten te genereren voor de laatste periode van het arbeidzame leven. Desondanks betreft het model een gestileerde vorm van de werkelijkheid. Een aantal

aspecten dat ook een rol speelt op de arbeidsmarkt gedurende de levensloop zitten er niet in. Het doel van het model in deze studie is de complexe werkelijkheid beter te begrijpen door mechanismen te illustreren.

Deze studie beperkt zich tot de rol van scholing en mobiliteit voor de werking van de arbeidsmarkt en duurzame inzetbaarheid. De rol van investeringen in gezondheid wordt niet expliciet geanalyseerd. Het meenemen van gezondheid in de analyse leidt niet alleen tot een betere inzetbaarheid, maar ook tot een hogere levensverwachting. En dat zet de houdbaarheid van de verzorgingsstaat onder druk. Omdat een hogere levensverwachting bijdraagt aan de welvaart, zou het denkraam eigenlijk uitgebreid moeten worden met de houdbaarheid van de welvaartsstaat en de keuze van de pensioengerechtigde leeftijd. Dit is een uitdaging voor toekomstig onderzoek.

Tot slot bouwt deze studie voort op *Rethinking Retirement* (Euwals *et al.*, 2009). In die studie wordt de literatuur over arbeidsaanbod, spaargedrag, lonen, productiviteit en ontslagbescherming beschreven. De vraag naar arbeid krijgt minder aandacht. De huidige studie bespreekt de specifieke arbeidsmarktproblemen van ouderen en vooral de lage kans dat ze een nieuwe baan vinden en dat ze mobiel zijn. De nieuwe uitdagingen voor beleid worden geïllustreerd door de bespreking van de marktimperfecties en de neveneffecten van bestaande instituties.

## 2 Duurzame inzetbaarheid

Wat is duurzame inzetbaarheid? Waarom is het belang ervan toegenomen? Dit hoofdstuk bespreekt een definitie die toepasbaar is binnen de economische theorie. Vervolgens bespreekt het hoofdstuk maatschappelijke en economische ontwikkelingen waardoor het belang ervan toeneemt.

### 2.1 Wat is duurzame inzetbaarheid?

In beleidsdiscussies wordt het begrip 'duurzame inzetbaarheid' veel gebruikt. Een eenduidige definitie bestaat echter niet. Deze paragraaf stelt een definitie voor en de paragraaf vergelijkt die met de invulling die door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) eraan is gegeven.

*Een werknemer is duurzaam inzetbaar als hij tot aan de pensioengerechtigde leeftijd op productieve wijze actief is of kan zijn op de arbeidsmarkt. Een duurzaam inzetbare werknemer heeft een productiviteit die hoog genoeg is om een baan te hebben. Daarnaast zorgt hij met zijn werkgever ervoor dat zijn productiviteit hoog genoeg blijft. Bij de invulling van de definitie worden twee expliciete keuzes worden gemaakt.*

- De definitie laat toe dat een werknemer niet (meer) participeert op de arbeidsmarkt. Als het besluit om niet (meer) te participeren voorkomt uit eigen preferenties dan kan dat vanuit het oogpunt van maatschappelijk welzijn optimaal zijn. Het is immers voor de werknemer zelf optimaal.
- De definitie beschouwt de pensioengerechtigde leeftijd als gegeven. Bij de keuze van deze leeftijd spelen namelijk overwegingen over de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat een belangrijke rol. Deze overwegingen vallen buiten het kader van deze publicatie.

Volgens de definitie van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn werknemers *duurzaam inzetbaar als ze tijdens hun loopbaan voldoende investeren in gezondheid en scholing en als ze bereid zijn van baan te veranderen* (SZW, 2011). De definitie is een operationalisering van het begrip duurzame inzetbaarheid. Het benoemt immers de aspecten die nodig zijn om duurzaam inzetbaar te zijn en te blijven.

Bij beide definities speelt de huidige en toekomstige productiviteit van de werknemer een centrale rol. De investeringen in gezondheid en scholing zijn noodzakelijk om ook in de toekomst productief te kunnen zijn. En ook mobiliteit kan noodzakelijk zijn om productief te blijven. Een open vraag is echter hoe hoog de productiviteit dient te zijn om duurzaam inzetbaar te zijn.

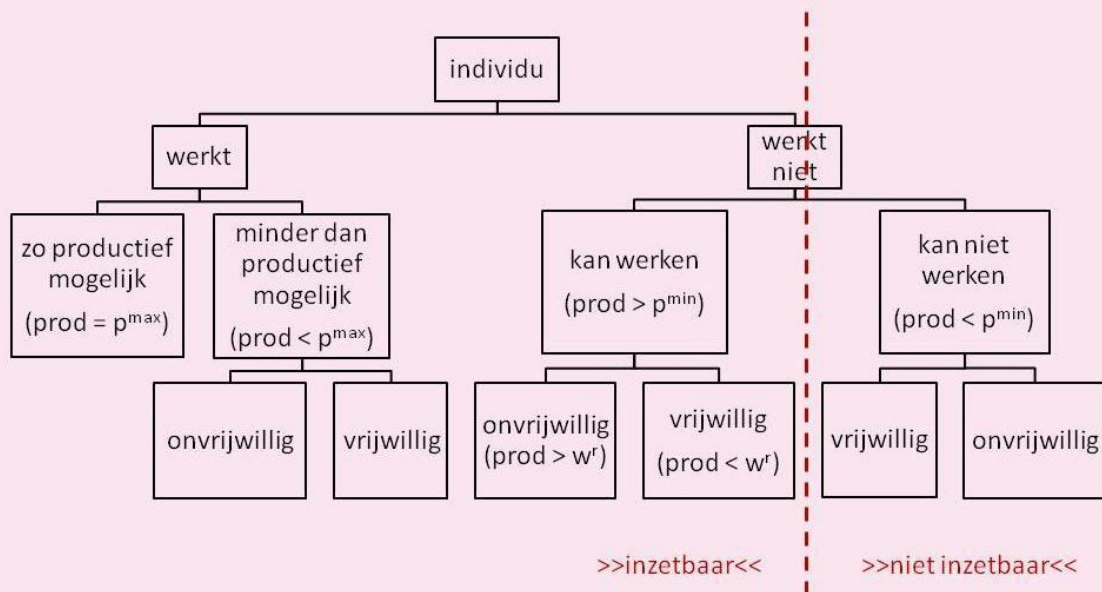
## Inzetbaarheid in een economisch kader

Wanneer is een werknemer inzetbaar? Inzetbaarheid is het cruciale onderdeel van duurzame inzetbaarheid, want bij voldoende investeringen blijft een werknemer ook in de toekomst inzetbaar. De uitdaging is dus het scheiden van de inzetbaren van de niet-inzetbaren. Vanuit een puur economisch standpunt is dat simpel: iedereen die een productiviteit groter dan een bepaald bestaansminimum heeft is inzetbaar. Hierbij worden instituties als de bijstanduitkering en het minimumloon als gegevens beschouwd, zonder deze instituties zou een individu zelfs inzetbaar zijn als zijn productiviteit groter dan nul of het bestaansminimum is.

In het onderstaande figuur worden de inzetbaren van de niet-inzetbaren gescheiden. Individuen die werken zijn per definitie inzetbaar. Een vraag is nog wel of ze productiever zouden kunnen zijn in een andere baan, maar dat speelt bij inzetbaarheid geen rol. Wel kan beleid dat rekening houdt met mobiliteit tot een hogere productiviteit leiden. Vervolgens kunnen de individuen die geen baan hebben ook inzetbaar zijn. Ze kunnen namelijk een productiviteit hebben die hoger is dan hun reserveringsloon, maar ze krijgen geen baan aangeboden. Dit komt doordat de vraag naar arbeid achterblijft, bijvoorbeeld doordat de conjunctuur tegenzit of omdat de regionale werkgelegenheid achterblijft en de kosten van geografische mobiliteit te hoog zijn. Aan de andere kant zijn individuen met een productiviteit lager dan het bestaanminimum niet inzetbaar. De lage productiviteit zal vaak onvrijwillig zijn, bijvoorbeeld door arbeidsongeschiktheid. Maar het kan ook vrijwillig zijn, in de zin dat het een gevolg is van eigen keuzes in verleden. De definitie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid grijpt vooral aan op deze groep. De genoemde aspecten van duurzame inzetbaarheid, namelijk gezondheid, scholing en mobiliteit, kunnen een lage productiviteit voorkomen.

Tot slot bevinden de individuen die vrijwillig niet werken in een schemergebied. In strikt economische zin behoren zij tot de inzetbaren; zij hebben immers een productiviteit die hoog genoeg is om te kunnen werken. Als hun reserveringsloon echter hoog is doordat men bepaalde rechten heeft opgebouwd, bijvoorbeeld in de vorm van een langdurig recht op een werkloosheidsuitkering, dan is het individu deels door institutionele belemmeringen toch niet bereid een baan te accepteren. De vraag is of een dergelijk individu als niet-inzetbaar beschouwd kan worden.

**Figuur 2.1 Inzetbaarheid op de arbeidsmarkt**



Noot: de figuur bevat een aantal afkortingen waarbij  $prod$  de huidige productiviteit van het individu weergeeft,  $p^{max}$  de maximaal haalbare productiviteit van het individu,  $p^{min}$  het bestaansminimum en  $w^r$  het reserveringsloon ofwel het loon dat een individu minimaal wil hebben om een baan te accepteren.

Bij een praktische invulling van de definitie van duurzame inzetbaarheid, zoals SZW voor ogen staat, is het doel belangrijk. Dat doel is werkgelegenheid. In strikt economische zin is een individu inzetbaar als zijn productiviteit hoger is dan nul (zie tekstkader 'Inzetbaarheid in een economisch kader'). Het individu kan een baan hebben. In het kader van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers treedt een schemergebied op bij de invulling van de definitie. Het volgende hoofdstuk zal aannemelijk maken dat veel oudere werklozen een productiviteit hebben die ruimschoots boven het bestaansminimum ligt en die actief op zoek zijn. Toch is de kans dat ze weer aan de slag gaan gering. Volgens de strikte economische definitie zijn deze werklozen inzetbaar. De vraag is of marktimperfecties of institutionele belemmeringen de inzetbaarheid in de weg zitten.

## 2.2 Het belang van duurzame inzetbaarheid

Voor wie is duurzame inzetbaarheid belangrijk? En waarom? Deze paragraaf bespreekt het belang voor werknemers, werkgevers en de maatschappij.

- Duurzame inzetbaarheid is belangrijk voor de werknemer zelf. Het garandeert namelijk dat hij in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien. Zelfs in het geval van een toegankelijke werkloosheidsverzekering is een individu meestal beter af met een baan; economische studies laten zien dat werkloosheid een sterk negatief effect heeft op het welzijn van het individu (Winkelmann and Winkelmann, 1995).
- Duurzame inzetbaarheid belangrijk voor de werkgever. Bepaalde kennis en vaardigheden van werknemers zijn belangrijk voor het productieproces. De werkgever heeft belang erbij deze kennis en vaardigheden te onderhouden en mogelijk uit te breiden. Merk op dat het belang van de werkgever alleen betrekking heeft op de inzetbaarheid binnen de eigen onderneming.
- Tot slot is duurzame inzetbaarheid belangrijk voor de maatschappij. Een duurzaam inzetbare werknemer kan bijdragen aan de productie; hij kan bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat door het betalen van belastingen en sociale premies; en hij zal weinig aanspraak maken op collectieve voorzieningen. Het maatschappelijke belang van de duurzame inzetbaarheid wordt groot indien een werknemer zijn baan verliest en aangewezen is op een inkomensvoorziening. Het weer aan de slag gaan van een dergelijke werknemer is een tweesnijdend zwaard: hij maakt geen aanspraak meer op de inkomensvoorziening en hij gaat weer bijdragen aan de financiële houdbaarheid van deze voorziening.

Een belangrijk beleiddoel van duurzame inzetbaarheid is dat een werknemer tot aan de pensioengerechtigde leeftijd in het eigen levensonderhoud voorziet. De werknemer is productief en betaalt belastingen en sociale premies terwijl hij geen aanspraak maakt op een collectieve inkomensvoorziening. Merk op dat het belangrijk is dat de werknemer een baan heeft. Daarmee is duurzame inzetbaarheid deels gericht op werkgelegenheid. Dit komt overeen met de centrale vraag van deze publicatie: hoe dient de arbeidsmarkt ingericht te

worden zodat werknemers en hun werkgevers ervoor zorgen dat werknemers tot aan de pensioengerechtigde leeftijd productief kunnen zijn op de arbeidsmarkt.

Deze publicatie zal vooral ingaan op de rol van scholing en mobiliteit voor ouder wordende werknemers, de laatste twee aspecten die SZW in haar definitie noemt. Economische theorie biedt goede handvaten om het belang van deze aspecten te illustreren. Uiteraard is de rol van gezondheid ook belangrijk, maar deze materie is ingewikkeld. Investerings in gezondheid hebben niet alleen invloed op duurzame inzetbaarheid, maar daarnaast ook op de levensverwachting en de houdbaarheid van de verzorgingsstaat. En dat heeft weer invloed op de keuze van de pensioengerechtigde leeftijd. We kiezen ervoor dit buiten het kader van de publicatie te houden. Gezondheid en scholing over de levensloop zal worden besproken in toekomstig CPB onderzoek dat in 2013 zal uitkomen (van Ewijk *et al.*, 2013), de implicaties voor arbeidsmarktbeleid en duurzame inzetbaarheid zijn interessante thema's voor nieuw toekomstig onderzoek.

## 2.3 De toename van het belang

Het denken over ouderen op de arbeidsmarkt is sinds midden jaren negentig omgeslagen. Tijdens de economische crisis van eind jaren zeventig en begin jaren tachtig werd gedacht dat men werkgelegenheid voor jongeren kon creëren door ouderen met pensioen te sturen. Tegenwoordig is het inzicht doorgedrongen dat ouderen juist hard nodig zijn op de arbeidsmarkt. Het met pensioen sturen van oudere werknemers levert geen banen op voor jongeren (Kalwij *et al.*, 2010) en oudere werknemers zijn juist nodig vanwege hun bijdrage aan de instandhouding van de collectieve voorzieningen. Met het toegenomen belang van werkzame ouderen is ook het belang van hun productiviteit en inzetbaarheid toegenomen. Het belang neemt toe door ontwikkelingen aan de aanbodzijde, zoals in participatie en demografie, en aan de vraagzijde, zoals door technologische vooruitgang en organisatorische veranderingen. De arbeidsmarkt bestaat straks immers voor een groter deel uit ouderen en kennis verouderd in een steeds hoger tempo.

Het aandeel ouderen op de arbeidsmarkt is de afgelopen twee decennia aanzienlijk gestegen. Door de hervormingen van de regelingen voor vervroegde uittreding is de participatiegraad van 55 t/m 64-jarigen aanzienlijk gestegen. Eind jaren zestig en begin jaren zeventig was het gebruikelijk dat werknemers, in die tijd vooral mannen, tot aan de pensioengerechtigde leeftijd bleven werken zolang de gezondheid dat toeliet. Na de introductie van de regelingen voor vervroegde uittreding liep de participatie van 55 t/m 64-jarige mannen sterk terug (Arts en Otten, 2012). Tijdens de jaren tachtig en begin jaren negentig was de participatie van oudere mannen in Nederland één van de laagste van de OESO landen (OESO Statistical Database, 2012). Sinds midden jaren negentig neemt de werkgelegenheidsgraad onder oudere mannen echter weer toe. Hervormingen van de regelingen voor vervroegde uittreding hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd, maar ook andere factoren zoals het stijgen van het opleidingsniveau hebben bijgedragen (Deelen en van Vuuren, 2009).



**Figuur 2.2 Werkgelegenheid voor mannen (links) en vrouwen (rechts) naar leeftijd**



Bron: CBS Statline, eigen berekeningen CPB op basis van internationale definities. Gegevens afkomstig uit Enquête Beroepsbevolking 1992, 2001, 2011.

Vrouwen dragen in belangrijke mate bij aan de stijgende werkgelegenheid onder ouderen. Bij mannen is de werkgelegenheid van ouderen sinds 1992 sterk gestegen (linkerplaatje van figuur 2.2), maar bij vrouwen is de werkgelegenheid nog sterker gestegen (rechterplaatje van figuur 2.2). Dus naast de stijgende participatie van ouderen speelt ook de algemene stijging van de participatie van vrouwen een belangrijke rol.

Door de besproken ontwikkelingen neemt het aandeel werkzame personen van leeftijd 55 en ouder in de totale werkzame bevolking aanzienlijk toe. In 1992 was het aandeel 7% en in 2011 is het aandeel gestegen naar 16%. Alleen al als gevolg van al ingevoerde hervormingen zoals de wet VPL zal de participatiegraad van de oudere leeftijdsgroepen de komende jaren naar verwachting met enkele procentpunten naar ongeveer 20% in 2025 verder stijgen (Euwals en Folmer, 2009). Bij deze raming is nog rekening gehouden met een eventuele stijging van de pensioengerechtigde leeftijd, bij dergelijk beleid zal het aandeel ouderen in de werkgelegenheid nog verder toenemen.

De gevolgen van het afsnijden van de verschillende uitredroutes, zoals vervoegde uitreding en deels ook arbeidsongeschiktheid, voor de werkloosheid onder oudere leeftijdsgroepen begint zichtbaar te worden. De werkloosheid onder de 55 t/m 65-jarigen was in 2001 met 2,5% de laagste van alle leeftijdsgroepen, het gemiddelde over alle leeftijdsgroepen was 3,5%. Sindsdien is de werkloosheid onder de oudste leeftijdsgroep verdubbeld naar 5,0% in 2011, terwijl het gemiddelde is gestegen naar 5,4%. De werkloosheid onder de oudste leeftijdsgroep is nu hoger dan onder de 35 t/m 55-jarigen. De werkloosheid onder jongeren blijft met 9,8% wel veruit het hoogst.

Het belang van duurzame inzetbaarheid neemt ook toe door vraagfactoren op de arbeidsmarkt. Ouderen bezitten belangrijke inhoudelijke kennis en worden daarvoor door hun werkgevers gewaardeerd. Kennis lijkt echter in een steeds hoger tempo te verouderen, deels door de snellere verbreiding van kennis door de ontwikkelingen in de Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Hierdoor kunnen ouderen vast komen te zitten in verouderende beroepen en sectoren. Het volgende hoofdstuk zal dit verder bespreken.



## 3 Empirie van de arbeidsmarkt

Hoe ziet de arbeidsmarkt voor ouderen in de praktijk eruit? Wat voor soort contracten hebben ze? Nemen ze deel aan postinitiële scholing? En wat zijn hun kansen op een nieuwe baan als ze hun oude baan verliezen? Dit hoofdstuk bespreekt de algemene werking van de arbeidsmarkt en de rol van investeringen in kennis en vaardigheden op basis van enkele wetenschappelijke publicaties. Deze publicaties bieden een denkraam om de empirische uitkomsten te duiden.

### 3.1 Werkgever zoekt werknemer en vice versa

Inzicht in de werking van de arbeidsmarkt is behulpzaam om te begrijpen wat voor soort banen ouderen hebben en hoe hun kansen liggen op het vinden van een nieuwe baan bij werkloosheid. Op de arbeidsmarkt treffen vraag en aanbod van de productiefactor arbeid elkaar. Individuen bieden arbeid aan om een inkomen te verwerven en daarmee een bepaalde levensstandaard te bereiken. Werkgevers huren arbeid in om te kunnen produceren. De twee partijen hebben echter tijd nodig om de juiste tegenpartij te vinden en om over elkaar te leren (Mortensen en Pissarides, 1994, Moscarini, 2005, Low *et al.*, 2010, Menzio *et al.* 2012). Dit proces betekent dat het enige tijd kost om een goede allocatie op de arbeidsmarkt, dat wil zeggen zoveel mogelijk de juiste persoon op de juiste baan, te bereiken.

Met het voortschrijden van de tijd leren werknemers over hun (potentiële) werkgevers. In het begin accepteren veel werknemers een minder attractieve en vaak tijdelijke baan om aan de slag te kunnen gaan. Met het voortschrijden van de tijd doen zich nieuwe baankansen voor. Veel werknemers veranderen in de eerste jaren regelmatig van werkgever totdat ze een baan hebben gevonden die goed past. Als een werknemer een dergelijke baan heeft gevonden zal hij daar bij voorkeur op blijven zitten. Als gevolg van dit proces neemt de mobiliteit van werknemers met het verstrijken van de tijd af. Een werknemer zal een dergelijke baan alleen verlaten als de productiviteit in de baan onverwacht flink lager wordt.

Het zojuist beschreven algemene denkraam kan verschillende empirische feiten van de arbeidsmarkt duiden. Deze paragraaf bespreekt de soorten contracten die ouderen hebben, de kans op een nieuwe baan na werkloosheid en het loonverlies na ontslag. Het denkraam biedt ook een indicatie voor het verlies aan productiviteit door ontslagbescherming. De gevolgen van ouder worden en het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd zullen in het volgende hoofdstuk besproken worden.

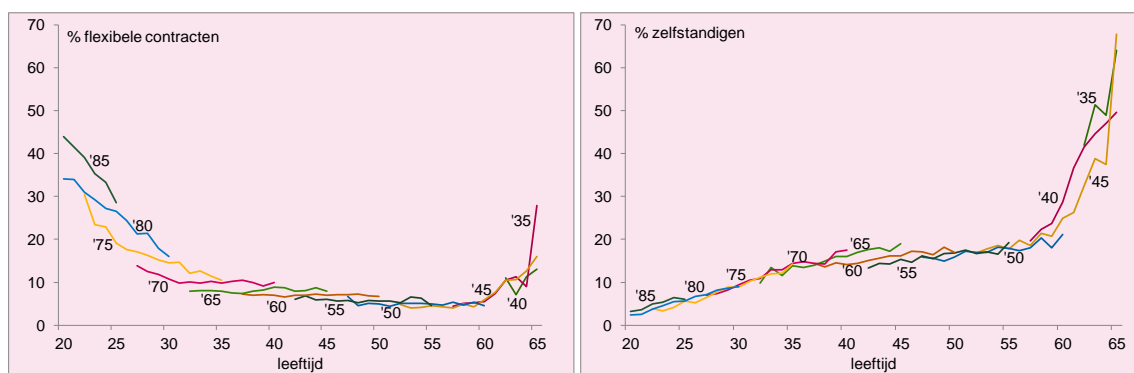
#### Contractenvormen en zelfstandigheid

Het vinden van een baan met een vast contract die goed bij de persoon past kost vaak enige tijd. Jongeren hebben vaak een tijdelijk contract en met het vorderen van leeftijd neemt de kans op een vast contract toe. Deze uitkomst is in lijn met het zojuist beschreven denkraam. Tijdelijke contracten zijn vaak relatief onattractief, deels doordat het loon vaak laag is (Cörvers *et al.*, 2011). Het feit dat zoeken tijd kost is één van de redenen waarom werkgevers

dit soort banen creëren, veel jongeren zullen ze accepteren en vervolgens gedurende de baan verder zoeken. Dit wordt *stepping stone* mechanisme genoemd. Op latere leeftijd neemt juist de kans op zelfstandigheid toe.

Het linkerplaatje van Figuur 3.1 laat dan zien dat vooral jongeren een tijdelijk contract hebben en dat het aandeel tijdelijke contracten met leeftijd afneemt. Van leeftijd 30 jaar tot 57 jaar hebben veruit de meeste werkzame personen een vast contract. Na die leeftijd neemt het aandeel met een vast contract af met leeftijd. Vooral het aandeel zelfstandigen stijgt sterk (rechterplaatje van Figuur 3.1). In de periode van observatie hebben werknemers met een vast contract vaak een speciale regeling voor vervroegde uittreding en zij stoppen eerder. In de komende jaren zullen werknemers met een vast contract langer blijven werken zodat hun aandeel zal toenemen. Ook zonder de speciale regelingen voor vervroegde uittreding hebben werknemers met een vast contract een betere pensioenopbouw zodat ze waarschijnlijk nog steeds eerder kunnen stoppen dan werknemers met een flexibel contract en zelfstandigen. Het aandeel zelfstandigen in de werkgelegenheid neemt op latere leeftijd toe omdat ze minder goede pensioenvoorzieningen hebben en wellicht ook omdat ze meer gemotiveerd zijn om langer te werken. Daarnaast valt op dat het aandeel tijdelijke contracten toeneemt op latere leeftijd. Een verklaring is dat ouderen die hun vaste baan kwijtrafen moeilijk weer aan een nieuwe vaste baan komen.

**Figuur 3.1 Flexibele contracten (links) en zelfstandigen (rechts) naar leeftijd per geboortecohort als aandeel van werkzame personen**



Bron: Enquête Beroepsbevolking 2001-2010, CBS, eigen berekeningen CPB op basis van internationale definities. Geboortecohorten in vijfjaargroepen, van cohort 1935-1939 (geheel rechts in figuur) tot cohort 1985-1989 (geheel links in figuur).

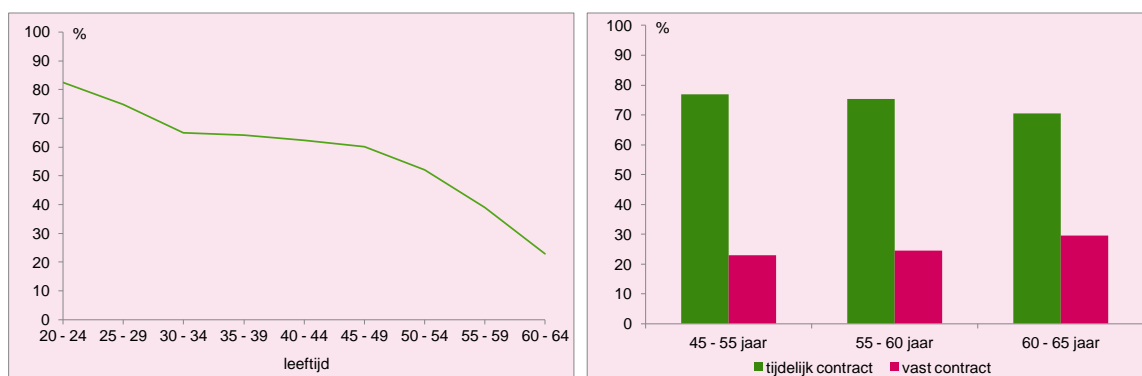
### Werkhervatting na baanverlies

De werkhervattingkans van oudere WW-gerechtigden is laag en ook de kans om door te stromen naar een vaste baan via een tijdelijke baan is niet groot. Na één jaar WW heeft slechts 20% van de ingestroomde 60-plussers een baan, terwijl van de 25 t/m 29-jarigen wellieft 75% een baan heeft. Vooral na de leeftijd van 55 jaar neemt de kans op werkhervatting vanuit de WW af (linkerplaatje van Figuur 3.2). De daling van de kans in de figuur is deels het gevolg van een lagere opleiding van ouderen, maar ook voor een gegeven opleiding blijft de kans duidelijk dalen met leeftijd (Geertjes, 2013). Als gevolg van hun langer arbeidsverleden hebben ouderen meestal recht op een langere duur van de WW dan jongeren. Dit gegeven kan deels verklaren waarom het voor ouderen langer duurt een baan te vinden als zij werkloos raken, ze hebben namelijk meer tijd om een geschikte baan te zoeken. Echter ook

40 t/m 49-jarige werknemers hebben vaak recht op een lange duur van de WW. De sterke daling van de werkhervattingkans na één jaar vanaf leeftijd 50 kan dus moeilijk door de WW-duur alleen verklaard worden.

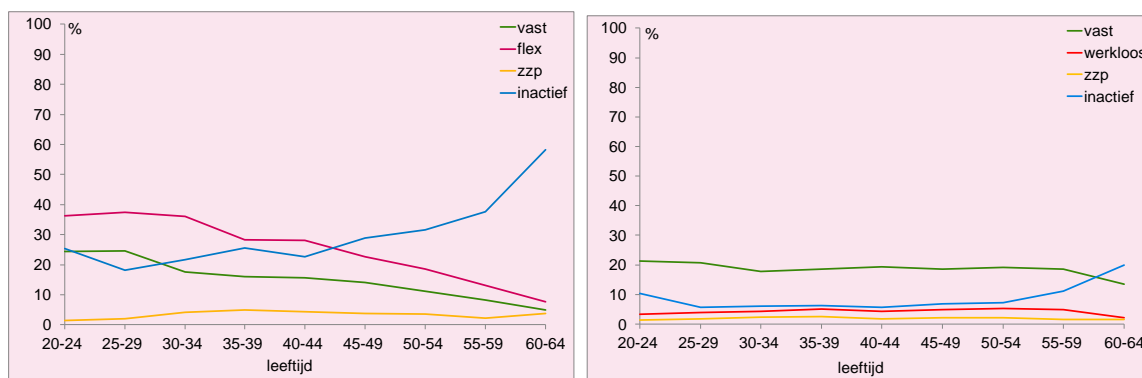
De meerderheid van oudere baanvinders begint met een tijdelijk contract (rechterplaatje van Figuur 3.2). Het aandeel oudere baanvinders dat met een tijdelijk contract begint daalt licht met leeftijd, van 77% voor 45 t/m 54-jarigen naar 70% voor 60 t/m 64-jarigen. Figuur 3.3 illustreert transitie vanuit werkloosheid en tijdelijke contracten. Voor werklozen daalt de kans voor zowel een vast als een tijdelijk contract met leeftijd. Deze twee kansen nemen ongeveer even hard af, de 60 t/m 64-jarigen worden zelfs iets minder vaak dan de 45 t/m 54-jarigen op een tijdelijk contract aangenomen (rechterplaatje van Figuur 3.2). Ook voor ouderen kan een tijdelijk contract een opstap zijn naar een vast contract; de doorstroming van een vast naar een tijdelijk naar een vast contract neemt slechts in relatief lichte mate af met leeftijd.

**Figuur 3.2 Werkhervattingkans één jaar na instroom WW naar leeftijd (links) en oudere baanvinders naar leeftijd en type contract (rechts)**



Bron: CBS, 2012, Werkhervattingkans na instroom in de WW, König *et al.*, 2011, Ouderen zonder baan, één jaar later. Gegevens op basis van nationale definities.

**Figuur 3.3 Kans op uitstroom na één jaar uit werkloosheid (links) en flexibele baan (rechts) naar leeftijd en bestemming**



Bron: CBS Statline, eigen berekeningen CPB op basis van nationale definities. Gegevens afkomstig uit Enquête Beroepsbevolking 2003-2009. In deze figuren gaat het om alle personen die op een bepaalde leeftijd werkloos zijn of een flexibele baan hebben, terwijl het in de vorige figuur om de instroom in de WW ging.

## Gevolgen van baanverlies

Het denkraam biedt een verklaring voor waarom werknemers na gedwongen baanverlies een terugval in het loon ondervinden (zie kader 'Gedwongen baanverlies: werkherhervatting en lonen in Europa en de VS'). Vaak hebben ze namelijk een baan gevonden die goed bij ze past met een bijbehorend goed loon. Het kost gewoonweg tijd om na het baanverlies weer een nieuwe goede baan te vinden. Tot die tijd zullen werknemers vaak genoeg moeten nemen met een baan die minder goed bij ze past, samen met een minder hoog bijbehorend loon. Het kader gaat in op de verschillen die hierbij optreden tussen Europa en de VS. Door de meer uitgebreide inkomensvoorzieningen hebben gewezen Europese werknemers meer tijd om een nieuwe geschikte baan te vinden, en vaak hoeven ze dan ook geen genoeg te nemen met een loon dat duidelijk lager ligt dan het loon in hun vorige baan.

### Gedwongen baanverlies: werkherhervatting en lonen in Europa en de VS

Werknemers die na gedwongen baanverlies werkloos worden blijven dat in Europa beduidend langer dan in de VS. In beide regio's is sprake van een blijvend lager loon, waarbij het loonverlies in de VS groter is. In beide regio's zijn werknemers met een lange verblijfsduur bij een bedrijf slechter af dan werknemers met een korte verblijfsduur.

In Europa en de VS neemt de kans op werkherhervatting duidelijk af met leeftijd (Abbring *et al.*, 2002). Bovendien hebben werknemers die gedwongen hun baan verliezen een verhoogde kans hun nieuwe baan opnieuw te verliezen. Daardoor is hun arbeidsmarktpositie lange tijd minder gunstig. Zowel in de VS (Fallick, 1996, Ruhm, 1991) als in Europa (Couch, 2001, Gregory en Jukes, 2001, Ichino *et al.*, 2007) wordt de arbeidsmarktpositie na verloop van tijd weer beter. De groep van 55-jarigendie gedwongen hun baan hebben verloren heeft vier jaar na baanverlies een 20% lagere kans op werkgelegenheid dan een controlegroep van 55-jarigen (Chan en Stevens, 1999). De baanvindkans na baanverlies ligt zowel in Nederland als de VS hoger voor mannen dan voor vrouwen (Abbring *et al.*, 2002). Werknemers die in Nederland na gedwongen baanverlies werkloos worden zijn langer werkloos dan vergelijkbare groepen in de VS. Wel stroomt in Nederland een groter deel van de werknemers die gedwongen hun baan verliezen direct door naar een volgende baan.

Werknemers die in de VS na gedwongen baanverlies opnieuw een baan vinden gaan er op korte termijn met 14 tot 33% fors in loon op achteruit (Ruhm, 1991, Stevens, 1997, Couch en Placzek, 2010). Bij vrijwillig ontslag is de achteruitgang minder groot. Op langere termijn wordt het loonverlies gedeeltelijk ingelopen; na vier tot zes jaar bedraagt het loonverlies 10 tot 15% (Ruhm, 1991, Fallick, 1996 en Couch *et al.*, 2010). Achter dit gemiddelde voor de VS gaat een grote spreiding schuil. Werknemers met een lange verblijfsduur bij een bedrijf vóór gedwongen baanverlies ondervinden grotere loondalingen dan werknemers die kort in dienst waren (Jacobsen *et al.*, 1993, Fallick, 1996). In Europa is de loondaling direct na gedwongen baanverlies beperkter dan in de VS. Lefranc (2003) en Couch (2001) vinden een daling van circa 13% voor Frankrijk en Duitsland. Na 2 jaar is het verlies in Duitsland gedaald naar 7%. Er is dus sprake van een permanent loonverlies, zij het in beperktere mate dan in de VS. Net als in de VS zijn in Europa de loonverliezen voor specifieke groepen, zoals ouderen en werknemers met een lange baanduur, groter dan gemiddeld (Abbring *et al.*, 2002).

Het algemene denkraam kan gebruikt worden om het effect van ontslagbescherming op productie te modelleren. Ontslagbescherming is een restrictieve institutie die de allocatieve werking van de arbeidsmarkt beperkt. Werkgevers kunnen hun personeelsbestand alleen tegen kosten aanpassen en daardoor kunnen ze zich slechter aanpassen aan veranderende marktomstandigheden. Daarnaast worden werkgevers terughoudender is het aannemen van werknemers op basis van een vast contract. Op basis van een modelmatige benadering laten enkele studies zien dat een ontslagbelasting van één jaarsalaris leidt tot een afname van de productiviteit met ongeveer 2% doordat werknemers banen hebben die minder productief zijn dan mogelijk (zie kader 'Ontslagbescherming: het effect op productiviteit'). Door de hoge

kosten van het afbouwen van personeel worden bedrijven ook terughoudend in het investeren in risicovolle nieuwe activiteiten, en dat kan leiden tot een lagere groei van de productiviteit. Tegenover dit effect kan van ontslagbescherming een positief effect uitgaan door hogere investeringen van werknemers in de arbeidsrelatie en wellicht daarmee een hogere groei van de productiviteit. Zowel de theoretische als empirische economische literatuur biedt weinig houvast voor een inschatting van de omvang van dit effect, alsmede dat vanuit deze literatuur moeilijk beargumenteerd kan worden waarom werkgever en werknemer niet zelf hierover afspraken kunnen maken indien dit effect belangrijk is voor de productiviteit.

### **Ontslagbescherming: het effect op productiviteit**

Ontslagbescherming hindert de optimale allocatie op de arbeidsmarkt en dat leidt tot een lagere productiviteit. Een optimale allocatie betekent dat de juiste man op de juiste baan zit. Door veranderende omstandigheden kan de optimale allocatie over de tijd heen veranderen. Deze verandering komt tot uiting door baancreatie en baanvernietiging, die beiden in de VS en Europa op grote schaal optreden. Verschillende studies geven op basis van een algemeen evenwichtsmodel die deze dynamiek beschrijft een inschatting van het effect van ontslagbescherming op productiviteit.

Hopenhayn en Rogerson (1993) introduceren een ontslagbelasting die bedrijven betalen over elke vernietigde baan in een zoekmodel waarin werknemers en werkgevers op zoek zijn naar de meest productieve 'match'. De ontslagbelasting heeft tot gevolg dat bedrijven terughoudender worden in zowel het creëren als het vernietigen van banen. De productiviteit daalt omdat bedrijven hun productiemiddelen minder efficiënt inzetten. Een deel van de werknemers zit namelijk niet op de meest productieve plaats. Dit leidt ook tot minder investeringen van bedrijven. Bij een ontslagbelasting ter grootte van één jaarsalaris daalt de gemiddelde productiviteit met 2% ten opzichte van een arbeidsmarkt zonder ontslagbelasting. Alvarez en Veracierto (2001) breiden het zoekmodel uit met kosten voor de werknemer in het geval van reallocatie. De productiviteitseffecten van een ontslagbelasting liggen in de zelfde orde van grootte als die van de vorige studie. Hobbijn en Şahin (2013) combineren het zoekmodel met endogene ondernemerschap. Het model bevat meerdere soorten fricties, zoals ontslagkosten en toetredingskosten voor startende bedrijven. Het effect van ontslagkosten op de arbeidsproductiviteit is sterk negatief. Enerzijds speelt hier het effect van een minder goede allocatie een rol, net zoals in de andere twee studies. Anderzijds gaat een extra negatief effect uit van het feit dat elk bedrijf geleid wordt door een ondernemer. De benodigde 'entrepreneurial overhead' verlaagt in geval van ontslagkosten de productiviteit van kleinere bedrijven, waardoor het totale negatieve effect op de productiviteit groter is dan in de andere twee studies.

Bartelsman *et al.* (2012) introduceren een zoekmodel met sectoren waarbij één sector in risicovolle technologie investeert. Door ontslagbescherming zullen bedrijven in deze sector minder investeren omdat bij een ongunstige uitkomst de kosten van de aanpassing van het personeelsbestand hoog zijn. Hierdoor is de verwachte economische groei lager dan in een arbeidsmarkt met ontslagbescherming. De studie laat zien dat de voorspellingen van het theoretische model in overeenstemming zijn met empirische resultaten op basis van gegevens over meerdere sectoren in meerdere landen.

## **3.2 Investerings in kennis en vaardigheden**

Kennis en vaardigheden spelen een belangrijke rol op de arbeidsmarkt. Voor werknemers zijn ze belangrijk om een kans te blijven maken op de arbeidsmarkt. Voor werkgevers zijn ze belangrijk om het productieproces in stand te houden en te verbeteren. Toch zijn de belangen van werknemers en werkgevers niet hetzelfde. Werknemers willen vooral investeren in *algemene kennis*, dat wil zeggen kennis die bij meerdere werkgevers gebruikt kan worden (Becker, 1962). Dergelijke kennis leidt tot een hoger loon omdat werkgevers

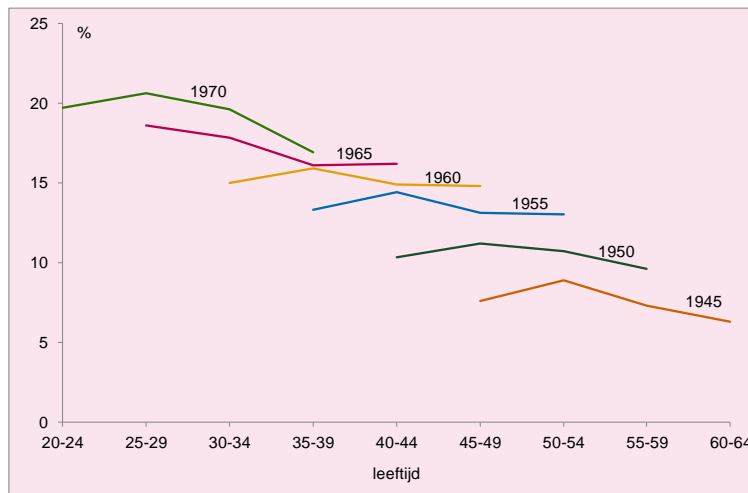
tegen elkaar zullen opbieden, de kennis leidt namelijk tot een hogere productiviteit bij al deze werkgevers. Voor het productieproces van een bepaalde werkgever is vaak ook enige *specifieke kennis* nodig. Dat wil zeggen, deze kennis leidt alleen bij de specifieke werkgever tot een hogere productiviteit en andere werkgevers hebben niets aan deze kennis.

Werknemers zullen niet uit zichzelf investeren in deze kennis omdat ze daardoor afhankelijk worden van een specifieke werkgever. Werkgevers dienen echter ten behoeve van hun productieproces wel te investeren in deze kennis. Ze kunnen werknemers aantrekken en behouden door ze aantrekkelijke arbeidscontracten aan te bieden met bijvoorbeeld daarin een stijgend loonprofiel om de werknemer gemotiveerd te houden. Dit en het volgende hoofdstuk komen hierop terug, het maken van bindende afspraken is namelijk verre van gemakkelijk. Vervolgens zal in het hoofdstuk ook blijken dat de twee soorten kennis moeilijk te onderscheiden zijn en dat een deel van de werkgevers toch bereid is te investeren in algemene kennis.

Voor de investeringen in kennis en vaardigheden is het belangrijk de gehele levensloop te beschouwen. Personen maken op jonge leeftijd keuzes die invloed hebben op de rest van het leven. Daarnaast kunnen toevallige gebeurtenissen aan het begin van het werkzame leven grote invloed hebben op het verdere verloop, zoals het worden toegelaten tot de gewenste beroepsopleiding. De keuzes en gebeurtenissen bepalen in welke kennis men investeert, terwijl pas later blijkt wat de opbrengsten zijn. Aan het begin van de levensloop investeren mensen vooral in algemene kennis omdat het de kansen op de arbeidsmarkt vergroot. Daarna gaan personen op zoek naar het passende beroep en werkgever. Pas als personen een passend beroep of werkgever vinden gaan zij en hun eventuele werkgever investeren in specifieke kennis. Gedurende deze fase van de levensloop stijgt de productiviteit, omdat de persoon een steeds beter passende werkgever vindt of omdat hij steeds meer specifieke kennis opdoet. Het wordt steeds minder lonend van baan te veranderen, zelfs als de opbrengst van de gedane investeringen lager zijn dan gehoopt.

In een arbeidsmarkt met fricties kunnen werkgevers bereid zijn te investeren in de algemene kennis van hun werknemers (Acemoglu en Pischke, 1999a, 1999b). Doordat een werknemer zijn algemene kennis alleen met vertraging kan verzilveren bij een andere werkgever neemt de prikkel voor de werknemer om te investeren af. Daarentegen neemt de prikkel voor de werkgever juist toe. Redenen voor fricties op de arbeidsmarkt die tot door werkgevers betaalde training leiden blijken legio: transactiekosten zoals kosten door zoekfricties, asymmetrische informatie zoals imperfecte informatie over de hoeveelheid training van de werknemer en de interactie tussen algemene en specifieke kennis doordat bijvoorbeeld algemene kennis nodig is om specifieke kennis op te doen. Dat laatste komt in de buurt van de opmerking dat de soorten kennis in de praktijk moeilijk te onderscheiden zijn. Het blijkt dat in de praktijk een deel van de werkgevers bereid is te investeren in algemene kennis (Acemoglu en Pischke, 1998, 1999a, 1999b) en dat blijkt ook zo te zijn voor werknemers met een vast contract in Nederland (Fouarge *et al.*, 2011).

**Figuur 3.4 Deelname aan postinitieel onderwijs naar leeftijd per geboortecohort**



Bron: CBS Statline, eigen berekening CPB op basis van nationale definities. Gegevens afkomstig uit de Enquête Beroepsbevolking 1995-2010.

Werkgevers kunnen ook bereid zijn te investeren omdat werknemers de juiste mix van kennis en vaardigheden dienen te hebben. Volgens Lazear (2009) hebben werkgevers een uniek eigen productieproces waardoor ze werknemers nodig hebben met een bepaalde unieke mix van stukjes algemene kennis. Deze unieke mix zorgt ervoor dat bij een overgang van de ene naar de andere werkgever de mix aangepast dient te worden. Dat brengt kosten met zich mee. En omdat de mix uniek is zal de nieuwe werkgever bereid zijn een aanzienlijk deel van de kosten van de aanpassing van de mix op zich te nemen (bij een vrijwillige overgang). Bij onvrijwillig baanverlies zal de werknemer de kosten op zich moeten nemen, wat een alternatieve verklaring is voor het verlies aan loon bij onvrijwillige baanmobiliteit. De mix van benodigde kennis hangt samen met de taken die uitgevoerd dienen te worden voor het productieproces. Door technologische vooruitgang en organisatorische veranderingen verandert het takenpakket van werknemers over de tijd. Daardoor verandert ook de benodigde mix van kennis. In veel beroepen is bijscholing voor continue veranderingen in het takenpakket nodig. Omdat de terugverdienperiode van investeringen korter wordt bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd, zie volgende hoofdstuk, is het logisch dat juist ouderen achterblijven in verouderende beroepen en taken (zie kader 'Werkzaamheden en beroepen van ouderen').

Met het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de prikkel om te investeren in nieuwe kennis en vaardigheden af. De deelname aan postinitieel onderwijs is in Nederland niet hoog in vergelijking met andere landen (SER, 2012), maar van een sterke afname bij het vorderen van leeftijd lijkt nauwelijks sprake. Jongere generaties doen meer aan postinitiële scholing, voor ieder geboortecohort is de deelname hoger dan voor het voorgaande cohort. Zelfs bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd is geen sprake van een sterke afname met leeftijd (Figuur 3.4). De figuur zegt niets over kwaliteit en duur van postinitieel onderwijs. Daarnaast wordt veel kennis vergaard tijdens het werken. Sterke aanwijzingen voor een systematisch gebrek aan kennis bij ouderen zijn er dus niet.

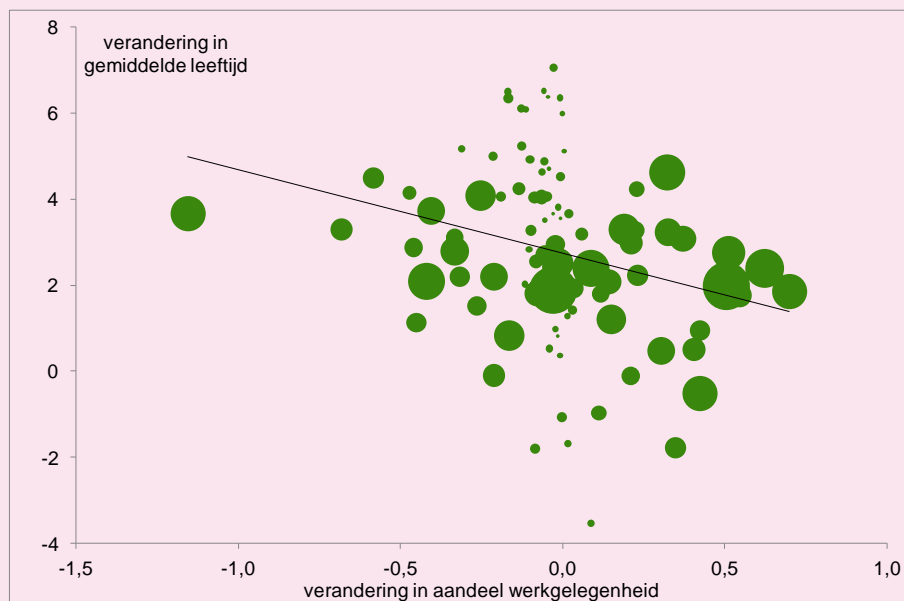


## Werkzaamheden en beroepen van ouderen

Ouderen werken vaker in krimpende beroepen dan jongeren (Bosch en Ter Weel, 2013). Figuur 3.5 laat zien dat er een negatieve samenhang bestaat tussen de verandering in het werkgelegenheidsaandeel in een beroep en de verandering van de gemiddelde leeftijd van werknemers in dat beroep. De omvang van de bolletjes geeft de omvang van de 96 beroepen weer waarvoor dit is gemeten in de periode 1996-2010. De lineaire regressielijn door de punten laat zien dat beroepen waarin de werkgelegenheid met één procentpunt is gedaald, gemiddeld één jaar ouder zijn geworden. De uitkomsten van het onderzoek zijn in lijn met technologische vooruitgang waardoor voor sommige beroepen bepaalde taken geautomatiseerd worden en er voor deze werknemers minder werkgelegenheid overblijft. Ouderen hebben een grote kans in deze beroepen achter te blijven.

Als voorbeeld kiezen we twee beroepen uit de figuur. Het beroep machine monteur vergelijken we met het beroep docent op hbo of universiteit. Het aandeel monteurs daalde licht terwijl het aandeel docenten gelijk bleef. Terwijl de gemiddelde leeftijd van monteurs met twee jaar is toegenomen tussen 1996 en 2010, nam de leeftijd van docent met twee jaar af. Bovendien verschillen de taakinhoud, de mate van buitenlandse concurrentie en de baan kwaliteit sterk tussen beide beroepen. Van alle onderzochte 96 beroepen scoren monteurs het hoogst op de taak "routine intensiteit" en docenten juist het laagst. Deze taak meet het aandeel technische taken zoals het bedienen en repareren van machines in verhouding tot basistaken zoals lezen, schrijven en rekenen. Monteurs voeren relatief zelden en docenten relatief vaak abstracte taken uit, taken waarbij sprake is van planning of rekenvaardigheden. Monteurs scoren 2.2 op een schaal van 1 tot 5 op het gebruik van computers terwijl docenten hoog scoren met 4.1. Als we kijken naar de mate van buitenlandse concurrentie scoren monteurs iets boven het gemiddelde en docenten juist laag. Monteurs scoren gemiddeld lager op baan kwaliteit. De inspannings-waarderingsindex meet de baan kwaliteit. De index geeft aan hoeveel inspanning er in een beroep geleverd moet worden en hoeveel waardering daar tegenover staat. Inspanning is dan bijvoorbeeld fysieke inspanning, tijdsdruk of baan zekerheid, factoren die negatief bijdragen aan de baan kwaliteit. Waardering houdt juist mogelijkheid tot ontwikkeling in, evenals steun en erkenning.

**Figuur 3.5** Krimpende beroepen worden vaker uitgevoerd door ouderen



Bron: Enquête Beroepsbevolking 1996-2010, eigen berekingen CPB (Bosch en ter Weel, 2013)



## 4 Arbeidsmarkt ouderen

Het werkzame leven is eindig. Dit simpele feit werd tot voor kort genegeerd in economische studies over de werking van de arbeidsmarkt. Recentelijk hebben zich enkele economen gebogen over de arbeidsmarkt voor oudere werknemers. Beleidsmakers uit vele landen willen immers weten hoe zij de werking van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers kunnen verbeteren. Dit hoofdstuk put uit de nieuw verworven inzichten en gebruikt, daar waar mogelijk, een simulatiemodel om deze te illustreren. Het zal blijken dat een aantal van de beschrijvende statistieken van het vorige hoofdstuk optreden in een economie zonder overheidsingrijpen. De arbeidsmarkttuitkomsten zijn dus deels een gevolg van economische marktmechanismen. Daarna bespreekt het hoofdstuk de rol van enkele imperfecties op de arbeidsmarkt, te weten de effecten van inkomensverzekeringen, de onvolkomenheid van contracten en de starheid in neerwaartse aanpassingen in lonen. De imperfecties zijn belangrijk voor beleid omdat ze argumenten kunnen bieden voor overheidsingrijpen.

### 4.1 Eindspeleffect

Het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd heeft verschillende gevolgen voor het gedrag van werknemers en hun werkgevers. Deze paragraaf bespreekt drie gevolgen van de eindigheid van het werkzame leven. Merk op dat de paragraaf uitgaat van een arbeidsmarkt zonder overheidsingrijpen.

#### **De toekomstige waarde van de werknemer**

Door het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de toekomstige waarde van de werknemer af. In het jaar voor pensionering wordt deze waarde zelfs gelijk aan nul. De werknemer zal immers met pensioen gaan en niet meer bijdragen aan de productie. Dus niet alleen de huidige waarde maar ook de toekomstige waarde speelt een rol bij het in dienst nemen en houden van werknemers. Een werknemer hoeft bij het in dienst nemen niet noodzakelijkerwijs een productiviteit te hebben die hoger is dan zijn loon. De mogelijkheid dat de productiviteit later uitstijgt boven het loon maakt hem aantrekkelijk voor de werkgever. Ook voor huidige werknemers geldt dat een laagproductieve periode gecompenseerd kan worden door toekomstige periodes waarin de productiviteit weer hoog is. Een lage productiviteit die toevallig een keer in een periode optreedt, leidt dus niet meteen tot ontslag.

Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd wordt het gewicht van de toekomstige waarde ten opzichte van de huidige waarde steeds geringer. Het verlies van een periode met een toevallige lage productiviteit kan niet meer gecompenseerd worden door de verwachte winsten van een hogere productiviteit in de daaropvolgende periodes. In de laatste periode leidt een toevallige lage productiviteit in een arbeidsmarkt zonder beperkingen op ontslag meteen tot beëindiging van de arbeidsrelatie. Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de kans op beëindiging van de arbeidsrelatie dus langzaam maar zeker toe (zie tekstkader 'Eindspeleffect I: de toekomstige waarde van de werknemer').

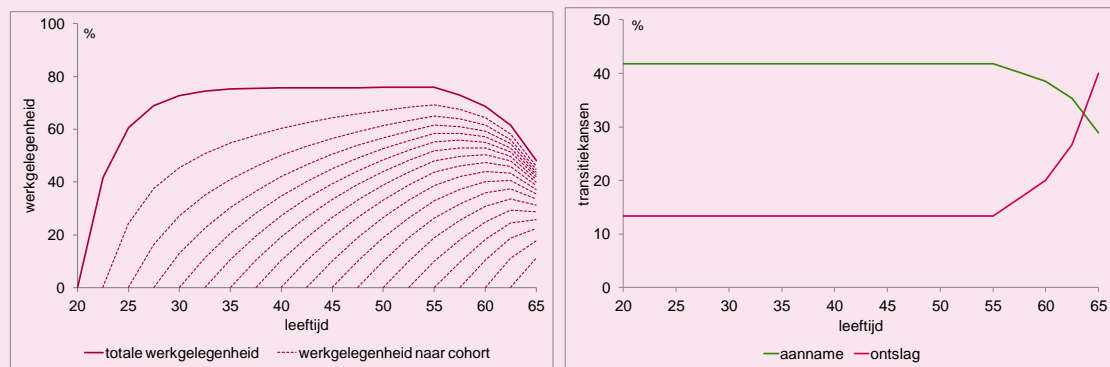
## Eindspeleffect I: de toekomstige waarde van de werknemer

De arbeidsmarktkansen van een werknemer nemen bij het naderen van de pensioengerechtigde af omdat de toekomstige waarde van de werknemer daalt. De waarde daalt omdat de lengte van de toekomstige periode, waarin de productiviteit mogelijk hoog is, kleiner wordt. Hierdoor nemen de kansen van de werknemer op de arbeidsmarkt af met leeftijd. Om dit te illustreren gebruiken we een zoekmodel met een eindig werkzaam leven waarbij we vooralsnog uitgaan van een arbeidsmarkt zonder instituties (zie Appendix A voor een modelbeschrijving).

Het linkerplaatje van Figuur 4.1 toont de gesimuleerde werkgelegenheid per leeftijdscategorie en naar baanduur. Aan het begin van het werkzame leven begint iedereen werkloos. Vervolgens loopt de werkgelegenheid snel op met leeftijd. Van leeftijd 30 t/m 55 ligt de totale werkgelegenheid op een stabiel hoog niveau (bovenste lijn). Daarna daalt de werkgelegenheid weer. Dit laatste is een gevolg van het zogenaamde eerste eindspeleffect: de toekomstige waarde van de werknemer daalt. De daling treedt op omdat een bij een hoge leeftijd een toevallige lage productiviteit in een periode in deze arbeidsmarkt zonder beperkingen op ontslag meteen tot beëindiging van de arbeidsrelatie leidt. Op jonge leeftijd leidt een dergelijke lage productiviteit niet tot beëindiging omdat het verlies in die periode gecompenseerd kan worden door de kans op een hoge productiviteit in de toekomst. Bij ouderen is die mogelijkheid er echter niet meer. De figuur laat ook zien hoe lang werknemers hun baan behouden. Het bovenste oppervlak, tussen het eerste (doorgetrokken) en de tweede (eerste gestippelde) lijn zijn werknemers die hun eerste baan vanaf het begin hebben gevonden en die nooit van baan zijn gewisseld. Zo heeft van alle 25-jarigen ongeveer 60% een baan waarvan ongeveer 25% die baan had vanaf de leeftijd van 22,5 jaar.

Het rechterplaatje van Figuur 4.1 illustreert de transitiekansen van werkloosheid naar werk en andersom. De transitiekansen hangen af van de reserveringsproductiviteit, het productiviteitsniveau waarboven werknemers worden aangenomen en het niveau waarboven ze niet worden ontslagen. In een wereld zonder instituties is deze reserveringsproductiviteit voor nieuwe banen dezelfde als voor bestaande banen. De manier waarop de kans om te worden aangenomen (groene lijn) afhangt van leeftijd is daarom vrijwel gespiegeld aan de manier waarop de kans om te worden ontslagen afhangt van leeftijd (rode lijn). Tot de leeftijd van 55 jaar zijn de arbeidsmarktkansen constant. Dat geldt voor aanname en ontslag. Op latere leeftijd verslechteren de kansen op de arbeidsmarkt. De arbeidsrelatie wordt meteen beëindigd als op het einde van het werkzame leven de productiviteit toevallig laag is. Op die leeftijd is ook een hogere productiviteit nodig om aangenomen te worden.

**Figuur 4.1** Werkgelegenheid naar leeftijd en baanduur (links) en transitiekansen (rechts)



Noot: simulatie-uitkomsten van een matching model met een eindig werkzaam leven, zie Appendix A voor een beschrijving

Het argument van de toekomstige waarde is relevant bij bijvoorbeeld een conjuncturele neergang. Onder dergelijke omstandigheden kan een werkgever haar werknemers in dienst willen houden omdat hun productiviteit na het herstel van de conjunctuur weer hoog zal zijn. Voor oudere werknemers geldt dit argument echter niet. Zij gaan immers binnen enkele jaren met pensioen. De werkgever profiteert dan niet meer van een herstel van hun productiviteit. Bij een conjuncturele neergang zal een werkgever dus de contracten van de oudere werknemers willen beëindigen.

## Eindspeleffect II: investeringen in kennis en vaardigheden

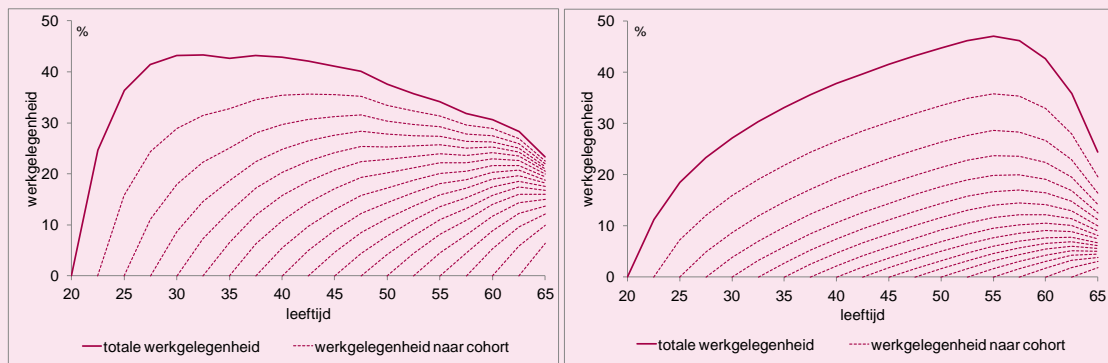
Bij het vorderen van de leeftijd neemt het rendement op nieuwe investeringen in kennis en vaardigheden af. Ouderen hebben vaak veel specifieke kennis en vaardigheden, dat wil zeggen ze weten vaak zaken die belangrijk zijn voor het specifieke productieproces van hun werkgever. Om die reden zijn ze waardevol voor de werkgever. De specifieke kennis van de oudere werknemer kan door technologische vooruitgang of organisatorische veranderingen minder waard worden. Tegelijkertijd neemt het rendement op nieuwe investeringen in specifieke kennis af met leeftijd omdat de terugverdientijd korter wordt. De productiviteit van oudere werkzoekenden kan daarom het hoogst zijn in dat deel van de arbeidsmarkt waar specifieke kennis minder belangrijk is.

Om effect van investeringen in menselijk kapitaal te illustreren wordt het zoekmodel uitgebreid met een sector zonder en een sector met specifiek menselijk kapitaal. We veronderstellen dat de specifieke kennis wordt verkregen tijdens het werkzame leven (*learning-by-doing*). Iedere periode bouwt een werknemer meer specifieke kennis op en stijgt de productiviteit. De specifieke kennis verdwijnt volledig als de werknemer zijn baan kwijt raakt.

Figuur 4.2 toont de werkgelegenheid naar leeftijd in de twee sectoren, één sector zonder (linkerplaatje) en één sector met specifiek menselijk kapitaal (rechterplaatje). De fluctuatie in de eerste sector is hoger, zowel de kans om een baan te krijgen als te verliezen is hoger. Op jonge leeftijd domineert het eerste effect waardoor jongeren een grote kans hebben om in deze sector terecht te komen. Vanaf een zekere leeftijd begint het tweede effect van de langere baanduur te domineren. Ouderen werknemers hebben daardoor een hoge kans op een baan in de sector met specifiek menselijk kapitaal. Als een werknemer eenmaal in de sector met veel specifieke kennis werkt is de kans om de baan te verlaten gering. Daarom is de gemiddelde duur van de baan hoog en zit op latere leeftijd een groot deel van de werknemers juist in deze sector. Zo zit van alle 55-jarigen die in de sector zonder specifieke kennis werken slechts 2% in hun eerste baan, terwijl dit in de sector met specifieke kennis ongeveer 10% is.

Oudere werknemers hebben een hoge kans om in de sector met menselijk kapitaal te werken, maar als ze werk zoeken is de kans om een baan in deze sector te vinden juist gering. De tijd om nog specifieke kennis op te bouwen is immers kort. Oudere werkzoekenden gaan dus met een grote kans aan de slag in de sector zonder specifiek menselijk kapitaal.

**Figuur 4.2** Werkgelegenheid zonder (links) en met (rechts) specifiek menselijk kapitaal



Noot: uitkomsten voor een model met twee sectoren, één sector met en één sector zonder specifieke kennis. Ieder jaar wordt productiviteit opnieuw getrokken, maar in de sector met specifieke kennis wordt deze verhoogd met de waarde van de kennis.

### Het rendement op investeringen

Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de verwachte duur van de resterende arbeidsrelatie af. Daarmee neemt het rendement op investeringen ook af. De investeringen betreffen bijvoorbeeld het verbeteren van kennis en vaardigheden, ook wel menselijk kapitaal of *human capital* genoemd (Becker, 1962). Of het betreft een zoekinspanning, een investering van tijd in de kans op het vinden van een betere baan (Mortensen en Pissarides, 1994). Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt dus het rendement op investeringen in kennis, vaardigheden en zoekinspanningen af.

Oudere werknemers met kennis en vaardigheden die nodig zijn voor het productieproces hebben een uitstekende positie op de arbeidsmarkt. Voor bepaalde onderdelen van het productieproces zijn specifieke kennis en vaardigheden noodzakelijk. Vaak zijn werkgevers én werknemers bereid om hierin te investeren. Zelfs als de werknemer op gevorderde leeftijd is. Een 55-jarige werknemer kan namelijk nog ruim 10 jaar productief zijn. Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd zullen de investeringen echter wel afnemen.

De problemen van oudere werknemers beginnen vaak als een onverwacht grote verandering optreedt in waarde van de specifieke kennis. De werknemer is minder belangrijk geworden voor het productieproces terwijl investeringen in nieuwe kennis minder rendabel zijn (zie kader 'Eindspeleffect II: investeringen in kennis en vaardigheden'). In dat geval zou de werkgever een oudere werknemer een andere functie willen aanbieden waarvoor minder specifieke kennis nodig is. Omdat de productiviteit van de werknemer in de nieuwe functie meestal lager is zal de werkgever daarvoor ook een lager salaris willen bieden. Indien de werkgever zulke functies niet heeft zou hij de werknemer willen ontslaan. Overigens kan het zijn dat zelfs in een arbeidsmarkt zonder instituties de werkgever de werknemer gedeeltelijk financieel tegemoet komt bij ontslag vanwege een waardedaling van specifieke kennis. Dit hangt af van de afspraken die de werkgever en werknemer gemaakt hebben over de kosten en opbrengsten van de investeringen, dit wordt nader besproken in paragraaf 4.2.

### **De rol van gezondheid**

Bij het naderen van de pensioengerechtigde leeftijd neemt de kans op een lage productiviteit door gezondheidsproblemen toe. Ook dit leidt tot een zogenaamd eindspeleffect (Saint-Paul, 2009). Werkgevers zijn hierdoor terughoudender in het aanbieden van een vast contract aan oudere werknemers. Door het risico op verzuim zullen ze ook een lager loon bieden.

Bij het toenemen van de leeftijd neemt de kans op verzuim door gezondheidsproblemen toe. Op zichzelf is de kans op ziektemelding niet hoger bij ouderen, 55 t/m 64-jarige werknemers hebben samen met 35 t/m 44-jarige werknemers juist de laagste frequentie van meldingen (TNO, 2012). Het verschil zit in de duur van het verzuim. De verzuimduur neemt toe met leeftijd en is duidelijk het hoogst voor 55 t/m 64-jarige werknemers. Het hoge verzuim van oudere werknemers wordt vooral veroorzaakt door de toename van de chronische gezondheidsklachten (TNO, 2012). Het totale verzuim van oudere werknemers en de risico's die werkgevers daarbij lopen zijn dus inderdaad hoger dan bij jongere werknemers.

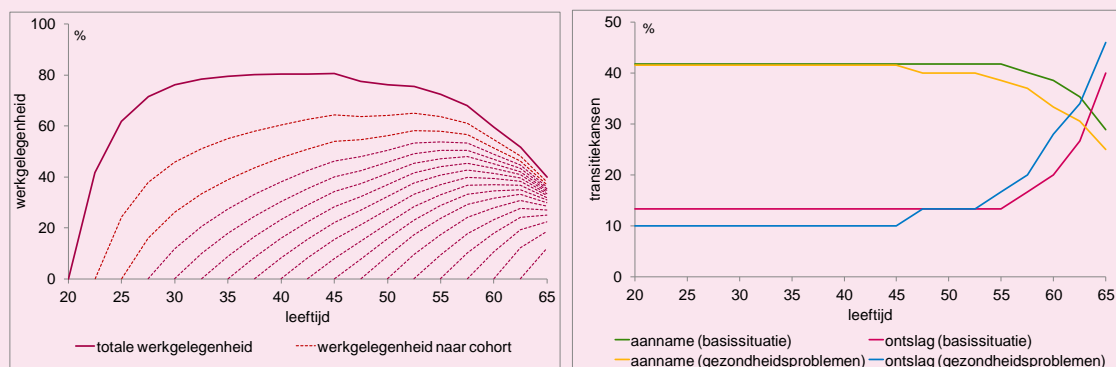
In een arbeidsmarkt zonder instituties zal een terugval in productiviteit door gezondheid leiden tot een lager kans op werkgelegenheid (zie kader 'Eindspeleffect III: negatieve schokken in gezondheid'). De terugval in werkgelegenheid kan net als bij de verandering in de waarde van kennis en vaardigheden relatief beperkt blijven. De werkgever kan de werknemer immers een andere functie aanbieden met een bijbehorend lager salaris, of de werknemers zou in het geval van ontslag een nieuwe baan met een lager salaris kunnen vinden. Juist door instituties, die vaak bedoeld zijn om een inkomensverzekering te bieden, verandert het gedrag van zowel werknemer als werkgever.

## Eindspeleffect III: negatieve schokken in gezondheid

Bij het vorderen van de leeftijd neemt de kans op langdurige afwezigheid door gezondheidsproblemen toe. Dit maakt een oudere werknemer minder aantrekkelijk voor de werkgever. In de vorige twee tekstkaders was verondersteld dat jongeren en ouderen evenveel kans maken op een positieve of negatieve schok in productiviteit. De gemiddelde productiviteit van jongeren en ouderen was dus hetzelfde. Om het effect van een negatieve schok in gezondheid te illustreren wordt het zoekmodel uitgebreid met de kans dat de werknemers niet meer productief is vanaf een bepaalde leeftijd.

Het linkerplaatje van Figuur 4.3 illustreert de werkgelegenheid naar leeftijd en de baanduur. Door het eerste eindspeleffect, de toekomstige waarde van de werknemer, nam de werkgelegenheid op hogere leeftijd af. Het gezondheidsrisico versterkt de daling op hogere leeftijd. Het rechterplaatje van Figuur 4.3 illustreert de transitiekansen. Op hogere leeftijd is de kans om aangenomen te worden lager dan in volgens het model zonder het gezondheidsrisico. Voor de ontslagkans geldt het omgekeerde. Naast het directe effect is er ook een indirect effect. De kans om op een baan te worden aangenomen daalt al tien jaar voordat er daadwerkelijk schokken in gezondheid optreden. Bedrijven voorzien de aanstaande schokken in gezondheid en anticiperen daarop. De kans voor jongere werknemers om te worden ontslagen daalt juist. Dit komt omdat het aanbod van werknemers afneemt en daarmee ook de kans voor werknemers om een vacature te vullen.

**Figuur 4.3** Werkgelegenheid naar leeftijd en baanduur (links) en transitiekansen (rechts)



Noot: uitkomsten voor een model met één sector met vanaf leeftijd 55 een kans van 10% op improductiviteit.

## 4.2 Rol van marktimperfecties

De vorige paragraaf heeft laten zien dat in een arbeidsmarkt zonder instituties de kansen van werknemers vanaf een bepaalde leeftijd afnemen. De minder goede arbeidsmarktpositie van oudere werknemers is dus deels een natuurlijk gevolg van de werking van de arbeidsmarkt. Vanuit het oogpunt van economische efficiency is overheidsingrijpen in de positie van ouderen niet zinvol. Overheidsingrijpen kan zelfs leiden tot een lagere productie omdat de optimale allocatie van productiemiddelen verstoord wordt. Het vervolg bespreekt een aantal omstandigheden waaronder overheidsingrijpen toch zinvol kan zijn. Door verstoringen in de werking van de arbeidsmarkt kunnen private partijen beslissingen nemen die vanuit hun eigen oogpunt optimaal zijn maar die vanuit maatschappelijk oogpunt niet zijn. Merk op dat deze paragraaf een vorm van beleid introduceert waarvan we het bestaan niet verklaren: de inkomensverzekeringen voor werknemers zoals de WW en de IOAW. We beschouwen deze instituties als gegeven. Weliswaar kan hun bestaan verklaard worden uit het falen van verzekeringsmarkten, maar deze paragraaf laat dit buiten beschouwing.

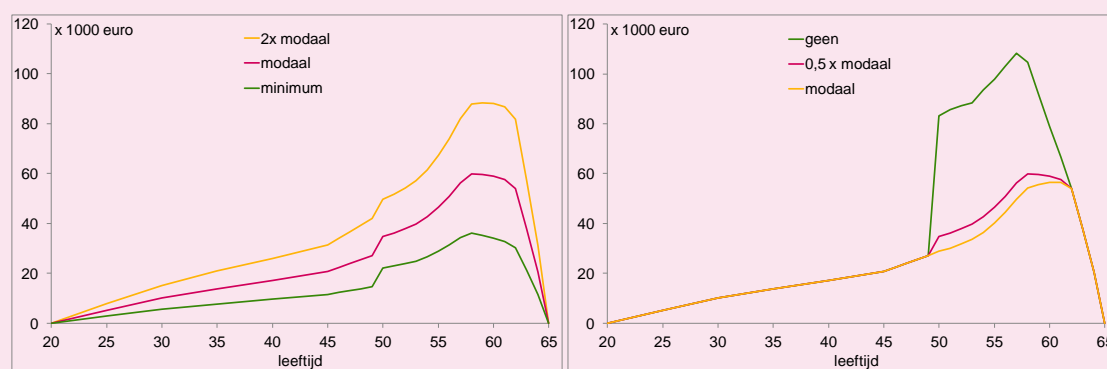
## Maatschappelijke kosten van baanverlies over de levensloop

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) en de bijstand. Het omgekeerde geldt voor de aanname van een werkloze uitkeringsgerechtigde, de werkgever zorgt dan voor lagere maatschappelijke kosten. Ofwel er zijn maatschappelijke baten van het aannemen van een werkloze uitkeringsgerechtigde. De kosten en baten nemen toe met de leeftijd van de werknemer omdat de rechten op een werkloosheidsuitkering toenemen met arbeidservaring en leeftijd. Vanaf een bepaalde leeftijd nemen de kosten weer af door het naderen van de pensioenleeftijd.

Om de ontwikkeling van de kosten en baten over de levensloop te illustreren beschouwt het vervolg de WW en de IOAW voor een werknemer met werkervaring vanaf leeftijd 22 en met een partner met een inkomen van half keer modaal. De maatschappelijke kosten worden in verwachting uitgerekend, we houden dus rekening met de kans dat de werknemer na baanverlies weer een nieuwe baan vindt. De kans op het vinden van een baan vanuit de WW is groot voor jongeren en neemt sterk af met leeftijd (CBS, 2012, zie ook Figuur 3.2). Werknemers vanaf leeftijd 50 hebben vervolgens een grote kans om vanuit de WW de IOAW in te stromen (UWV, 2012). Tot slot is de kans om vanuit de IOAW een baan te vinden gering (CBS, 2010).

De maatschappelijke kosten en baten nemen toe met leeftijd en vertonen een sprong omhoog bij leeftijd 50. Vanaf leeftijd 50 heeft een werknemer die zijn baan verliest na afloop van de WW recht op IOAW. Het inkomen van de werknemer heeft invloed op de hoogte van de maatschappelijke kosten (linkerplaatje van figuur 4.4). Het maximum wordt voor alle inkomens op ongeveer leeftijd 58 bereikt. Dit is het gevolg van de arbeidsmarktchansen van werklozen, op die leeftijd is de kans op werkhervatting het geringst. Behalve het eigen inkomen is het inkomen van de partner van belang (rechterplaatje Figuur 4.4). Een werknemer heeft geen recht op IOAW indien het inkomen van de partner hoog genoeg is. De maatschappelijke kosten van een werknemer met een partner met een modaal inkomen worden geheel bepaald door de WW. Voor een werknemer met een partner zonder inkomen zijn de maatschappelijke kosten vanaf leeftijd 50 aanzienlijk hoger. Het arbeidsmarktgedrag van de partner is dus van aanzienlijk belang.

**Figuur 4.4** 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)



Noot: Eigen berekeningen CPB, zie Appendix B

## Inkomensverzekeringen en fiscale externaliteit

De meeste werknemers stellen prijs op een vast inkomen, ofwel ze zijn risicoavers. De welvaartsstaat kent daarom collectieve verzekeringen om werknemers te verzekeren tegen verlies aan inkomen door werkloosheid, zoals WW en IOAW. Oudere werknemers hebben ruime rechten omdat die toenemen met het arbeidsverleden. Verder beschermt de IOAW oudere gewezen werknemers tegen het verplicht afbouwen van eigen vermogen, zoals

vermogen opgebouwd in een eigen huis. Uiteraard hebben de inkomensverzekeringen een bestaanrecht. Maar ze hebben ook gevolgen voor gedrag van werknemers en werkgevers. Werkgevers houden bij het aannemen en ontslaan van werknemers te weinig rekening met de baten en kosten die ze veroorzaken voor de maatschappij. De inkomensverzekeringen hebben een gering direct effect op de beslissingen voor het aannemen en ontslaan van personeel. De werkgever kijkt vooral naar productiviteit en loon. Vanuit maatschappelijk oogpunt is het echter wenselijk dat een werkgever rekening houdt met de verzekering. Door de verzekering treedt een fiscaal extern effect op. Een werkgever zal een werknemer willen ontslaan als de productiviteit van de werknemer lager is dan het loon. Voor de werkgever is het ontslag optimaal. Vanuit maatschappelijk oogpunt hoeft dat niet het geval te zijn. De maatschappij draagt immers de kosten van ontslag omdat de inkomensverzekering collectief opgebracht wordt. Maatschappelijk gezien kan het beter zijn dat de werknemer toch bij de werkgever in dienst blijft ondanks de lage productiviteit. Om de werkgever de collectieve kosten mee te laten nemen in haar beslissing zou de maatschappij de werkgever een ontslagbelasting kunnen opleggen (Blanchard en Tirole, 2008, Cahuc en Zylberberg, 2008). Een vergelijkbare situatie treedt op bij het aannemen van werkloze uitkeringsgerechtigden. De werkgever verlicht de kosten voor de maatschappij aanzienlijk. De maatschappij kan een werkgever overhalen een werkloze met aanzienlijke uitkeringsrechten aan te nemen met een aannamesubsidie (Mortensen en Pissarides, 2001, Michau, 2009).

De omvang van de fiscale externaliteit door aanname of ontslag varieert over de levensloop. In het begin van het werkzame leven hebben werknemers nog weinig rechten zodat de maatschappelijke kosten van ontslag laag zijn. De rechten nemen echter toe met leeftijd. Op een bepaalde leeftijd bereiken de maatschappelijke kosten een maximum. Vanaf die leeftijd nemen de kosten weer af omdat de periode tot aan pensionering korter wordt (zie kader 'Maatschappelijke kosten van baanverlies'). Dit suggereert dat de ontslagbelasting en aannamesubsidie van de vorige alinea moet stijgen met leeftijd en een maximum bereikt op de leeftijd waarop de maximale maatschappelijke kosten en baten worden bereikt.

De inkomensverzekeringen hebben uiteraard ook een effect op het gedrag van werknemers. Naast een negatief effect op het zoekgedrag is er een positief effect op de allocatie op de arbeidsmarkt. Bij oudere werklozen speelt het positieve effect echter nog nauwelijks een rol.

- Een inkomensverzekering geeft een werkloze oud-werknemer minder prikkels om zo snel mogelijk een nieuwe baan te accepteren. Een lange uitkeringsduur leidt tot meer werkloosheid en werklozen vinden relatief vaak een baan juist op het moment dat de uitkering afloopt (Lalive et al., 2006, Boonen en van Ours, 2012). De introductie van werkloosheidsuitkeringen leidt dus tot een lagere productie.
- Een inkomensverzekering geeft een werknemer echter ook de tijd om een nieuwe goede baan te vinden. De verzekering kan dus een positief effect hebben op de optimale allocatie op de arbeidsmarkt en daarmee de productie verhogen. Empirisch onderzoek laat echter zien dat het positieve effect van een werkloosheidsuitkering op de productiviteit gering is (Lalive, 2007).
- Aan het einde van het werkzame leven wordt het eerste effect versterkt. Als een werkloze tot aan de pensioengerechtigde leeftijd recht heeft op een uitkering dan



wordt de prikkel om een nieuwe baan te accepteren gering. De uitkering fungeert dan als een alternatieve route voor uittreding (Kerkhofs *et al.*, 1999).

### **Investerings in kennis en vaardigheden**

Kortzichtigheid en beperkingen op het maken van bindende afspraken kunnen tot te lage investeringen in kennis en vaardigheden leiden. Dit kan een probleem zijn voor zowel jongeren als ouderen waarbij weinig scholing op jonge leeftijd kan leiden tot een lage inzetbaarheid op latere leeftijd. Paragraaf 3.2 liet zien dat de deelname aan postinitieel onderwijs over de geboortecohorten toeneemt, maar dat sluit niet uit dat desondanks te weinig wordt geïnvesteerd in ouder wordende werknemers. Sluitende argumenten of dit daadwerkelijk optreedt op de Nederlandse arbeidsmarkt zijn echter moeilijk te geven.

Het feit dat oudere werknemers na baanverlies moeilijk aan een baan komen en soms een lager loon dienen te accepteren is op zichzelf geen aanwijzing voor onderinvesteringen of een slechte werking van de arbeidsmarkt. Veel oudere werknemers hebben specifieke kennis, zie paragraaf 3.2. Verder kan het moeilijk vinden van een baan deels het gevolg zijn van de verschillende vormen van het eindspeleffect. Tot slot maken inkomensverzekeringen het niet aantrekkelijk een baan met een lager loon te accepteren, zie vorige subparagraaf. De uitkomsten voor oudere werknemers zijn dus deels het gevolg van economische marktmechanismen en deels een (ongewenste) nevenwerking van bestaand overheidsbeleid.

Biedt economische theorie aanwijzingen voor algemene onderinvesteringen in kennis en vaardigheden waardoor werknemers op latere leeftijd niet meer inzetbaar zijn? Ten eerste zijn er aanwijzingen dat individuen kortzichtig kunnen. Een afname van investeringen vanaf een bepaalde leeftijd kan op zichzelf een gevolg van de werking van de arbeidsmarkt. Dat wil niet zeggen dat de afname ruim voor de pensioengerechtigde leeftijd dient te beginnen. Een werknemer van 55 jaar dient nog tien jaar mee te gaan op de arbeidsmarkt. En bij een verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd dienen werknemers nog langer mee te gaan. Investerings op die leeftijd kunnen dus nog zeker lonend zijn. Zo blijken ouderen nog prima te kunnen leren met computers om te gaan (Borghans en Ter Weel, 2002).

Ten tweede is het moeilijk om bindende afspraken te maken over de kosten en de baten van investeringen in specifieke kennis. De precieze investering van zowel werknemer als werkgever is moeilijk controleerbaar en de opbrengst van de investering is moeilijk te isoleren uit het bedrijfsresultaat. Dit leidt tot de zogenaamde *incompleteit* van contracten, die kunnen immers niet alle relevante informatie en mogelijke situaties bevatten. Door de specificiteit van de investering kunnen beide partijen een deel van de mogelijke winst opeisen ongeacht het feit wie welk deel van de investering heeft gedaan. Bij een investering van één partij gaat dus mogelijk niet alle winst naar deze partij. Dit is het zogenaamde *hold-up* probleem. Hierdoor investeren beide partijen minder in de arbeidsrelatie dan eigenlijk optimaal zou zijn (Salanié, 1997, Acemoglu en Pischke, 1999a, 1999b, Lazear, 2009).



## Loonrigiditeit en demotie

Starheid in neerwaartse aanpassingen in lonen leidt mogelijk tot te veel werknemers die blijven zitten in minder productieve banen. Lonen worden in de praktijk nauwelijks naar beneden aangepast, zelfs niet in tijden van een economische crisis. In de economische literatuur gaat het vooral om verlagingen van het loon waarbij de werkzaamheden en verantwoordelijkheden van de werknemer ongewijzigd blijven. Voor de werking van de arbeidsmarkt voor ouderen gaat het vooral een vermindering van de verantwoordelijkheden met de daarbij behorende verlaging van het loon. Dit wordt demotie genoemd. Neerwaartse aanpassing van het loon en mogelijk van de verantwoordelijkheden kan relevant zijn in situaties waarin de productiviteit van de werknemer onverwacht daalt, bijvoorbeeld door een verslechtering van de gezondheid of een neerwaartse schok in de waarde van de kennis en vaardigheden van de werknemer. Demotie komt in de praktijk niet vaak voor, net als neerwaartse loonaanpassingen. De redenen voor het bestaan van loonrigiditeit lijken ook van toepassing bij demotie.

Het bestaan van loonrigiditeit kan voor een deel uit rationeel gedrag van werkgevers en werknemers verklaard worden. Volgens de theorie van impliciete contracten hebben beide partijen goede redenen om akkoord te gaan met een vast loon voor de werkgever. In de klassieke vorm van impliciete contracten (Baily, 1974, Azariades, 1975) bieden risiconeutrale werkgevers hun risico-averse werknemers een verzekering in een vast loon dat lager is dan hun marginale productiviteit. In het geval de werkgever de werknemer voor een lange periode wil binden, bijvoorbeeld vanwege specifieke investeringen, biedt de werkgever een loon dat in het begin lager is dan de marginale productiviteit en dat stijgt met de baanduur. Het loonprofiel motiveert de werknemer om productief te blijven over de levensloop (Lazear, 1979, 2011).

Naast contractuele redenen voor loonrigiditeit blijkt uit empirisch en experimenteel onderzoek dat gedragaspecten zoals rechtvaardigheid en wederkerigheid een belangrijke rol te spelen (Falk en Fehr, 1999, Bewley, 2002, Agell en Benmarker, 2003). Het blijkt dat werknemers een verlaging van hun loon niet accepteren en erop reageren door een lagere inspanning te leveren. Uit interviews met werkgevers blijkt dat ze zelfs regelmatig met sollicitanten worden geconfronteerd die bereid zijn een lager loon te accepteren, maar dat werkgevers zelf aangeven hierop niet in te willen gaan.

Hoewel de besproken literatuur over loonverlagingen bij gelijke verantwoordelijkheden gaat lijken de argumenten ook van toepassing bij demotie. Demotie kan door de werknemers gezien worden als contractbreuk van een impliciet contract. En zelfs als geen sprake is van een impliciet contact kan de werknemer reageren met een lagere inspanning. Daarbij is het overigens ook weer niet zo dat loonsverlagingen en demotie in het geheel niet worden geaccepteerd door werknemers. Feit is wel dat Nederlandse werkgevers zelden demotie als maatregel inzetten om ouder personeel te behouden (Conen *et al.*, 2012). Een moeilijk te beantwoorden vraag is hoe werkgevers omstandigheden kunnen creëren en afspraken kunnen maken zodat werknemers bereid zijn zulke maatregelen te accepteren.

## 5 Arbeidsmarktbeleid

Wat is het effect van beleid op de arbeidsmarkt voor ouderen? Bij de beschrijving van de uitkomsten staan de investeringen in kennis en de kans op een baan centraal. Dit hoofdstuk illustreert de effecten van beleid met behulp van het simulatiemodel zoals omschreven in de tekstkaders van Hoofdstuk 4 en Appendix A. Ook hier geldt dat de simulaties bedoeld zijn om mechanismen te illustreren; het model betreft een gestileerde vorm van de werkelijkheid en veel aspecten die in de werkelijkheid een rol spelen zitten er niet in. Vervolgens bespreekt het hoofdstuk de benodigde afstemming tussen arbeidsmarktinstuties zoals werkloosheidsuitkeringen, een ontslagbelasting en aannamesubsidies. Tot slot komen internationale ervaringen en de gevolgen van hervormingen met beleid aan de orde.

### 5.1 Werkloosheidsverzekering en inkomensvoorziening

Het huidige beleid beschermt werknemers tegen de financiële gevolgen van onvrijwillige werkloosheid met een werkloosheidsuitkering waarvan de duur toeneemt met het aantal gewerkte jaren, de WW, en een inkomensvoorziening die afhangt van leeftijd, de IOAW. Het regeerakkoord voorziet in een maximale WW-duur van twee jaar waarbij de uitkering in het tweede jaar gerelateerd is aan het wettelijke minimumloon, een afschaffing van de IOAW en een introductie van een IOW die vanaf leeftijd 55 gaat gelden. De verzekeringen maken het voor werkloze uitkeringsgerechtigde weinig aantrekkelijk om banen met een laag loon te accepteren ten opzicht van een arbeidsmarkt zonder zulke instituties.

Voor werkloze uitkeringsgerechtigden met een langdurig recht is het accepteren van een baan met een laag loon onaantrekkelijk. Een *werkloosheidsuitkering die toeneemt met arbeidservaring* drukt de werkgelegenheid van ouderen. Omdat het opbouwen van het recht op WW tot de maximale duur tientallen jaren duurt, hebben alleen oudere werknemers een langdurig recht. Door het langdurige recht blijft het reserveringsloon, het minimale loon waartegen een werkloze een baan accepteert, voor een lange periode hoog. Bovendien is de hoogte van de WW-uitkering gerelateerd aan het salaris in de meest recente baan. Dit vormt een extra belemmering voor oudere werkzoekenden om een tijdelijke baan te accepteren of een baan tegen een loon dat lager ligt dan het loon in de oorspronkelijke baan. Als deze baan beëindigd wordt is de WW-uitkering immers lager dan voor acceptatie van de baan.

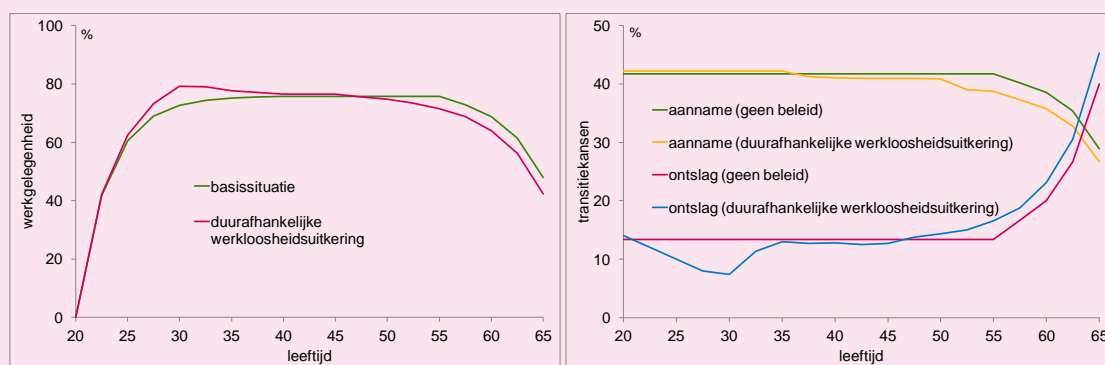
In een arbeidsmarkt met werkloosheidsuitkeringen is de werkhervattingkans vanaf een bepaalde leeftijd duidelijk lager dan in een arbeidsmarkt zonder dergelijke uitkeringen (zie tekstkader 'Een werkloosheidsverzekering die toeneemt met arbeidservaring'). De huidige WW kent een maximale duur van 38 maanden terwijl het regeerakkoord voorziet in een maximale duur van 24 maanden, waarbij de uitkering in de laatste twaalf maanden gerelateerd zal zijn aan het wettelijke minimumloon. Volgens beide stelsels duurt het meer dan dertig jaar voordat het maximale recht is opgebouwd. De verlaging van de maximale WW-duur en de verlaging van de WW-uitkering tijdens de laatste twaalf maanden leiden tot een lager reserveringsloon en daarmee tot een hogere werkgelegenheid onder ouderen.

## Een werkloosheidsverzekering die toeneemt met arbeidservaring

Een werkloosheidsverzekering waarvan de duur toeneemt met het aantal gewerkte jaren leidt tot een lagere werkgelegenheid onder ouderen. Voor werklozen met een langdurig recht op een uitkering is het accepteren van een baan met een laag loon immers onaantrekkelijk. Naast het negatieve effect voor ouderen is er een licht positief effect op de werkgelegenheid van jongeren. Om dit te illustreren gebruiken we het zoekmodel met een eindig werkzaam leven van Hoofdstuk 4 en Appendix A.

Het linkerplaatje van Figuur 5.1 laat zien dat de werkgelegenheid op middelbare leeftijd toeneemt door de werkloosheidsverzekering. Ten eerste maakt de verzekering werken aantrekkelijk omdat naast het loon ook een recht op de uitkering wordt verworven. Ten tweede is er een indirect algemeen evenwichtseffect: het creëren van banen wordt minder aantrekkelijk waardoor de werkzoekenden moeilijker een baan vinden. Ze verlagen daarom reserveringsloon en als ze een baan hebben is de kans op baanverlies lager door het lage reserveringsloon (rechterplaatje Figuur 5.1). In de middelbare jaren is de werkgelegenheid dan ook hoger. Daarbij wordt wel verondersteld dat de werkloosheidsverzekering zodanig wordt gefinancierd dat het de arbeidsmarkt niet beïnvloedt, in het geval de financiering zou komen uit een verstoringe belasting zou het positieve effect teniet gedaan kunnen worden. Vanaf een bepaalde leeftijd begint het directe effect van de werkloosheidsverzekering duidelijk te overheersen. Door het langdurige recht stijgt het reserveringsloon. Daardoor neemt de kans om een baan te accepteren of een baan te behouden af. Banen met een laag loon worden vanaf een bepaalde leeftijd namelijk zeer onaantrekkelijk.

**Figuur 5.1** Werkgelegenheid (links) en transitiekansen (rechts) bij werkloosheidsverzekering waarvan de duur toeneemt met het aantal gewerkte jaren



Noot: de duur van de werkloosheidsuitkering neemt toe met arbeidservaring en voorziet in een hoger inkomen in vergelijking met werkloosheid zonder werkloosheidsuitkering.

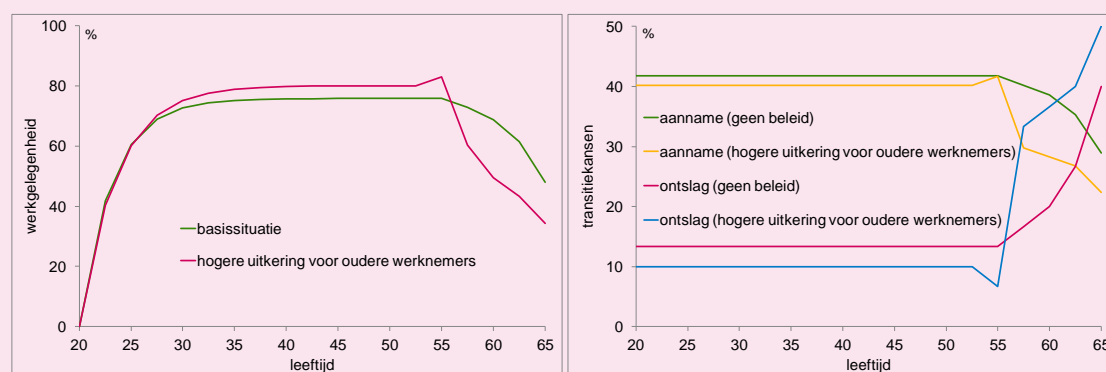
Een *leeftijdsafhankelijke inkomensvoorziening* waarbij het recht wordt verkregen bij baanverlies na een bepaalde leeftijd, leidt eveneens tot een lagere werkgelegenheid onder ouderen. Vanaf de leeftijd waarop het recht wordt verkregen worden banen met een laag loon onaantrekkelijk. Een oudere werkloze met recht op de voorziening zal een dergelijke baan meestal niet accepteren. Daarnaast zijn deze banen onaantrekkelijk voor werkzame personen, want niet alleen is het loon lager maar ook de mogelijke WW-uitkering is lager. Om deze redenen neemt de kans op een baan op latere leeftijd af in vergelijking met een arbeidsmarkt zonder de inkomensvoorziening (zie kader 'Een leeftijdsafhankelijke inkomensvoorziening'). Naast het negatieve effect op de werkgelegenheid van ouderen kan de verzekering ook een licht positief effect op werkgelegenheid onder personen die de leeftijdsgrens nog niet hebben bereikt. Het is daarbij onwaarschijnlijk dat het indirecte positieve effect op de werkgelegenheid het directe negatieve effect kan compenseren.

## Een leeftijdsafhankelijke inkomensvoorziening

Een leeftijdsafhankelijke inkomensvoorziening heeft een negatief effect op de totale werkgelegenheid. Dit komt vooral doordat de werkgelegenheid onder ouderen daalt. Naast deze daling heeft de voorziening een licht positief effect op de werkgelegenheid van personen van middelbare leeftijd. De uitkomsten gelden vooral voor werknemers met een lage productiviteit, voor werknemers met een hoge productiviteit is de inkomensvoorziening weinig aantrekkelijk.

Het linkerplaatje van figuur 5.2 illustreert de gevolgen van een inkomensvoorziening vanaf leeftijd 55. Dit is in het model gesimuleerd door de uitkering na leeftijd 55 te verhogen. Voor oudere werknemers neemt de kans op werkgelegenheid af. Mocht in een bepaalde periode na leeftijd 55 de productiviteit tegenvallen dan wordt het alternatief van de uitkering al snel aantrekkelijk. Dit geldt uiteraard vooral voor werknemers met een toch al lage productiviteit. Naast het negatieve effect op ouderen is er een gering positief effect op de werkgelegenheid van personen van middelbare leeftijd. Dit is een indirect algemeen evenwichtseffect zoals ook in het tekstkader over de werkloosheidsverzekering optrad: het creëren van banen wordt minder aantrekkelijk waardoor de werkzoekenden moeilijker een baan vinden. Ze verlagen daarom reserveringsloon en als ze een baan hebben neemt de kans op ontslag af (rechterplaatje van Figuur 5.2).

**Figuur 5.2** Werkgelegenheid (links) en transitiekansen (rechts) bij een leeftijdsafhankelijke inkomensvoorziening



Noot: de inkomensvoorziening geldt voor werknemers vanaf leeftijd 55 die hun baan verliezen en voorziet in een inkomen tot leeftijd 65 dat hoger is dan het inkomen bij werkloosheid zonder inkomensvoorziening.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat de werkloosheids- en inkomensverzekering een doel dienen: ze bieden beiden een verzekering van inkomen tegen onverwachts baanverlies. De regelingen verhogen daarmee het verwachte welzijn van werknemers in vergelijking met een arbeidsmarkt zonder deze verzekering, waarbij werknemers meestal niet van risico's houden ofwel risicomijdend zijn. Werkgelegenheid kan een belangrijk beleidsdoel zijn, maar bij de mate van verzekering dient het verlies aan werkgelegenheid en daarmee productie afgewogen te worden tegen het verwachte nut dat werknemers ontleen aan de verzekering.

## 5.2 Beleid gericht op ontslag en aanname

Het huidige beleid beschermt werknemers met een vast contract, dat wil zeggen een contract voor onbepaalde tijd, tegen ontslag. De ontslagbescherming heeft de vorm van een procedure bij het UWV of een ontslagvergoeding die de werkgever aan de werknemer betaalt na uitspraak door de kantonrechter. Ontslagbescherming leidt tot een lagere mobiliteit op de arbeidsmarkt waardoor de allocatie van werknemers verslechtert; meer

mobiliteit helpt om de juiste persoon op de juiste plaats te krijgen. Een minder goede allocatie op de arbeidsmarkt leidt tot een gemiddeld lagere productiviteit. Door de fiscale externaliteit van verzekeringen (paragraaf 4.2) is het zinvol een rem op ontslag te introduceren die afhangt van de maatschappelijke kosten van baanverlies, zoals een ontslagbelasting of premiedifferentiatie. De paragraaf bespreekt deze beleidsinstrumenten.

## Ontslagvergoedingen over de levensloop

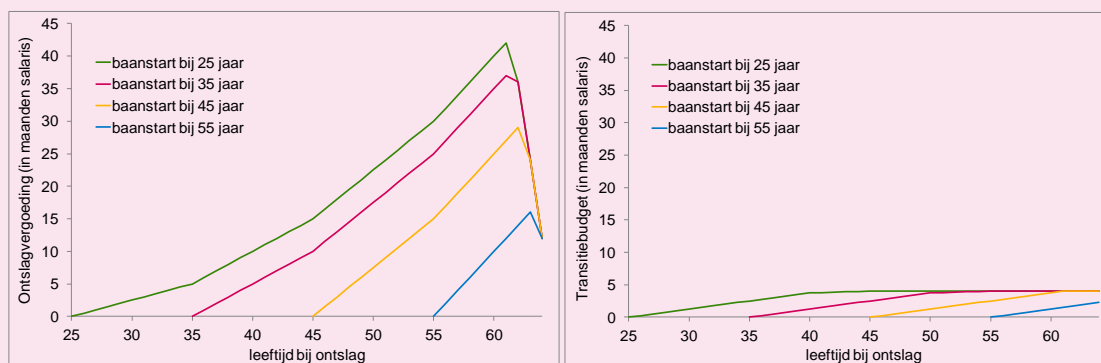
Nederland kent een traditie van ontslagvergoedingen bij ontslag via de kantonrechter. De kantonrechters hebben een formule vastgesteld waarbij de vergoeding op latere leeftijd sterker toeneemt dan op jongere leeftijd. Het regeerakkoord bevat een transitiebudget en een maximering van de ontslagvergoeding.

Bij de bepaling van de ontslagvergoeding hanteert de kantonrechter de kantonrechterformule als richtlijn. Volgens de formule bedraagt de ontslagvergoeding  $A*B*C$  maandsalarissen, waarbij A staat voor het aantal gewogen dienstjaren, B voor beloning en C voor de correctiefactor. De dienstjaren worden volgens de aanbeveling van de Kring van Kantonrechters uit 2008 als volgt gewogen. Elk dienstjaar gewerkt tot de leeftijd van 35 jaar heeft een gewicht van een half; dienstjaren gewerkt van 35 tot 45 jaar hebben een gewicht van één, dienstjaren gewerkt van 45 tot 55 jaar hebben een gewicht van anderhalf en dienstjaren vanaf de leeftijd 55 jaar hebben een gewicht van twee. De correctiefactor brengt tot uitdrukking in hoeverre de werkgever of werknemer verantwoordelijk is voor het ontslag. Bij een ontbindingsgrond die geheel in de risicosfeer van de werkgever ligt en waarbij geen sprake is van verwijtbaarheid van de werknemers is de correctiefactor gelijk aan één. Dit kader veronderstelt een correctiefactor van één.

De kantonrechterformule leidt ertoe dat ontslagkosten toenemen met de baanduur: Hoe langer in dienst hoe hoger het prijskaartje bij ontslag via de kantonrechter. Bovendien lopen de ontslagkosten sneller op met de baanduur wanneer de leeftijd van de werknemer hoger is. De hoogste kosten gelden voor iemand die jong is begonnen bij een werkgever en daar zijn hele loopbaan is blijven werken (linkerplaatje van Figuur 5.3). Wisselt een werknemer van baan dan begint de opbouw van zijn ontslagvergoeding opnieuw, maar dit gaat sneller naarmate zijn leeftijd hoger is. Indien de verwachte inkomstenderving tot aan de te verwachten pensioneringsdatum van de werknemer lager is dan de uitkomst van de formule, dan wordt de vergoeding berekend aan de hand van die inkomstenderving. De ontslagvergoeding vertoont hierdoor een dalend verloop in de laatste jaren voor het pensioen.

Volgens het regeerakkoord wordt de ontslagvergoeding, waartoe een rechter kan beslissen als een werknemer in beroep gaat tegen het ontslag, opgebouwd met maximaal een half maandsalaris per dienstjaar met een bovengrens van 75.000 euro. Werknemers krijgen bij onvrijwillig ontslag of het niet verlengen van een tijdelijk contract van minstens een jaar recht op een vergoeding voor scholing in de vorm van een transitiebudget. De omvang van dit budget bedraagt een kwart maandsalaris per dienstjaar met een maximum van vier maandsalarissen. Het transitiebudget (rechterplaatje Figuur 5.3) is geringer dan de ontslagvergoeding volgens de huidige kantonrechterformule.

**Figuur 5.3 Ontslagvergoeding volgens huidig stelsel (links) en transitiebudget volgens regeerakkoord (rechts) naar leeftijd**



Noot: eigen berekeningen CPB. De figuur links gaat uit van een correctiefactor van één in de kantonrechterformule.

*Ontslagbescherming* heeft geen eenduidig effect op de werkgelegenheid en werkloosheid, maar de effecten verschillen wel tussen ouderen en jongeren. Er zijn namelijk twee effecten die tegen elkaar inwerken. Enerzijds leidt bescherming tot minder ontslagen waardoor de werkgelegenheid toeneemt en de werkloosheid afneemt. Anderzijds leidt de bescherming ook tot minder baancreatie waardoor de werkgelegenheid afneemt en de werkloosheid toeneemt. Het is moeilijk in te schatten welke van de twee effecten het meest belangrijk is, empirisch onderzoek wijst uit dat het totale effect op de werkgelegenheid en werkloosheid gering is (Deelen *et al.*, 2006). De effecten pakken echter duidelijk anders uit voor ouderen en jongeren. Omdat de mate van bescherming afhangt van de verblijfsduur binnen een bedrijf zijn oudere werknemers met een vast contract gemiddeld beter beschermd dan jongere werknemers met een vast contract. Zo leidt de huidige formule voor ontslagvergoedingen, de kantonrechterformule, tot een vergoeding die op latere leeftijd hoger is en zelfs nog sterker oploopt met leeftijd dan op jongere leeftijd (zie tekstkader 'Ontslagvergoedingen over de levensloop'). Bovendien beschermt procedurele regelgeving zoals het afspiegelingsbeginsel, dat wil zeggen *last-in-first-out* binnen leeftijdsklassen werknemers met een lange baanduur relatief sterk. De huidige vorm van bescherming leidt tot een hogere werkgelegenheid onder ouderen en een hogere werkloosheid onder jongeren (Euwals *et al.*, 2009, de Lange, 2012). Het regeerakkoord voorziet in een transitiebudget dat minder sterk oploopt met leeftijd, maar handhaaft het afspiegelingsbeginsel.

Ontslagbescherming verstoort de allocatieve werking van de arbeidsmarkt en dat leidt tot een gemiddelde lagere productiviteit. Een werknemer met een lange verblijfsduur bij een werkgever geeft duidelijk iets op indien hij besluit een andere baan te accepteren. De mate van bescherming is namelijk hoog bij zijn huidige werkgever terwijl die laag zal zijn bij de nieuwe werkgever. Voor werknemers met algemene kennis of achterhaalde specifieke kennis kan een hoge mate van bescherming betekenen dat ze blijven zitten terwijl mobiliteit gewenst zou kunnen zijn (zie paragrafen 3.2 en 4.2). Een hoge mate van bescherming voor alle werknemers hindert dus de mobiliteit op de arbeidsmarkt. Vervolgens leidt een rem op mobiliteit tot een minder goede allocatie op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat relatief veel werknemers blijven zitten in banen waarin ze weinig productief zijn (zie tekstkader 'Ontslagbescherming: het effect op productiviteit'). Tot slot zou ontslagbescherming ook een positief effect kunnen hebben op productiviteit omdat het een oplossing zou kunnen zijn voor een marktfalen bij het maken van afspraken over investeringen in kennis en vaardigheden (Kleinknecht, 2012). De paragraaf over scholing komt hierop terug.

Een *ontslagbelasting* beperkt net als ontslagbescherming de mobiliteit op de arbeidsmarkt, maar het levert de overheid middelen op die op een andere zinvolle manier ingezet kunnen worden. Een ontslagbelasting is een heffing die een werkgever verschuldigd is aan de overheid als hij een werknemer ontslaat. Deze heffing remt net als de ontslagvergoeding, die toevalt aan de werknemer, de mobiliteit op de arbeidsmarkt. De ontslagbelasting levert financiële ruimte op voor overheidsmaatregelen die bijvoorbeeld mobiliteit en productiviteit bevorderen. Een ontslagbelasting die stijgt met leeftijd of verblijfsduur bij een bedrijf heeft voor jonge werknemers weinig invloed op de aannamekans. Bij een ontslagbelasting die toeneemt met leeftijd zal de vrijwillige mobiliteit van oudere werknemers afnemen omdat het financiële risico voor een potentiële nieuwe werkgever hoger is voor ouderen. Bij een

tegenvallende productiviteit en dientengevolge ontslag zijn de kosten immers hoog. Bij een ontslagbelasting die stijgt met verblijfsduur bij een bedrijf in plaats van leeftijd treedt geen negatief effect op voor de vrijwillige mobiliteit van oudere werknemers. In de eerste jaren van de baan zal de ontslagbelasting namelijk voor de werknemers nog laag zijn, pas als de verblijfsduur langer wordt neemt de ontslagbelasting weer toe. De overheid loopt echter een groter financieel risico. Als vooral werknemers met een korte baanduur werkloos worden dan zijn de inkomsten gering terwijl deze werknemers wel voldoende jaren gewerkt kunnen hebben voor een langdurig recht op WW.

Volgens het argument van de fiscale externaliteit dient een ontslagbelasting gerelateerd te zijn aan de sociaal-maatschappelijke kosten van baanverlies. Paragraaf 4.2 heeft ook laten zien dat deze kosten eerst stijgen met leeftijd en daarna vanaf een bepaalde leeftijd weer dalen. Bij een leeftijdsafhankelijke ontslagbelasting waarbij de verwachte kosten van ontslag worden doorberekend aan de werkgever houdt deze werkgever rekening met deze kosten. Op latere leeftijd, waar deze kosten hoog zijn, vormt het een substantiële rem op ontslag. Zelfs als de productiviteit van de werknemer onverwacht terugvalt, zal een werkgever niet zomaar overgaan tot ontslag. Dit wil niet zeggen dat oudere werknemers in het geheel niet ontslagen zullen worden. Indien hun verwachte productiviteit over de resterende jaren tot pensionering lager is dan de loonkosten minus ontslagkosten dan zal ontslag toch volgen. In deze situatie kan de werknemer beter elders aan de slag gaan.

Een leeftijdsafhankelijke ontslagbelasting heeft gevolgen voor oudere werknemers. Die moeten namelijk meer dan in de huidige situatie rekening gaan houden met ontslag op latere leeftijd. Dit zal vooral het geval zijn als de specifieke kennis achterhaald blijkt te zijn. Omdat nieuwe investeringen minder rendabel zijn zal hij een baan in het zogenaamde secundaire deel van de arbeidsmarkt moeten zoeken, ofwel in het deel waarin vooral algemene kennis en vaardigheden belangrijk zijn. Het loon van de nieuwe baan kan aanzienlijk lager zijn dan het loon in de oude baan. Dit betekent dat werknemers een deel van het arbeidsmarktrisico zelf ondervinden. Daarmee wordt de prikkel voor de werknemer om gedurende het werkzame leven te blijven investeren in algemene kennis groter. Onder het huidige stelsel van ontslagbescherming is de oudere werknemer goed verzekerd tegen arbeidsmarktrisico's terwijl bij de leeftijdsafhankelijke ontslagbelasting een deel van de verzekering wegvalt.

De ontslagbelasting dient in de plaats moet komen van de huidige ontslagbescherming, van de procedure via het UWV en de ontslagvergoedingen volgens de kantonrechterformule. Onder het huidige stelsel bestaat de strikte bescherming van ouderen met een lange baanduur enerzijds uit procedurele belemmeringen zoals het afspiegelingsbeginsel en anderzijds uit hoge ontslagvergoedingen. Doordat de ontslagbelasting hiervoor in de plaats komt hebben werkgevers meer vrijheid om te bepalen wie ze ontslaan. Maar ze betalen wel de ontslagbelasting. Werknemers verliezen bij mobiliteit niet langer hun opgebouwde recht op ontslagbescherming en zullen daardoor minder belemmeringen ondervinden om vrijwillig van baan te veranderen. Uiteraard is het wel mogelijk dat werkgevers en werknemers zelf aanvullende afspraken maken over ontslagvergoedingen, bijvoorbeeld op collectief niveau door afspraken tussen werkgevers en werknemers.



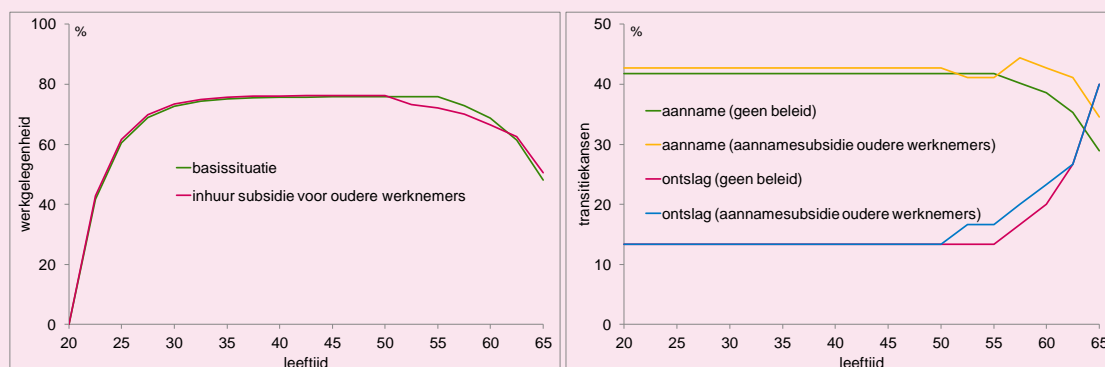
## Een aannamesubsidie voor oudere werklozen

Een aannamesubsidie voor oudere werklozen leidt tot een hogere kans om aangenomen te worden. Het effect op personen die de leeftijd nog niet bereikt hebben is negatief. Het effect op de werkgelegenheid is onduidelijk. De effecten worden geïllustreerd met het simulatiemodel van de vorige tekstkaders en Appendix A, waarbij een recht is op een subsidie bij het aannemen van werklozen vanaf leeftijd 55.

Het rechterplaatje van Figuur 5.4 laat zien dat de aannamekansen van ouderen aanzienlijk toeneemt. Dit was ook de bedoeling van het beleid, het verhogen van de aannamekansen van oudere werklozen. Het probleem van de maatregel is het effect op de aannamekansen en werkgelegenheid van personen jonger dan de leeftijd waarop het recht ontstaat. De aannamekansen van werklozen jonger dan deze leeftijd neemt namelijk af. Het is immers aantrekkelijk om te wachten tot de leeftijd bereikt is en zo het recht ontstaat. Daarnaast neemt voor de personen jonger dan deze leeftijd ook nog eens de kans op ontslag toe. Als in een periode voor het bereiken van de leeftijd de productiviteit tegenvalt, kan het aantrekkelijk te zijn te stoppen om zo later recht op de subsidie te verkrijgen.

In deze simulatie blijkt het totale effect op de werkgelegenheid zelfs negatief te zijn. In de jaren voor het bereiken van de leeftijd waarop het recht ontstaat, daalt de werkgelegenheid. Vanaf de leeftijd waarop het recht wordt verkregen wordt de teruggang van de werkgelegenheid gestopt, maar pas voor werknemers boven leeftijd 60 ligt het nieuwe werkgelegenheidsniveau boven het oude niveau. In deze simulatie kan dit positieve effect het negatieve effect op de werkgelegenheid niet compenseren.

**Figuur 5.4** Werkgelegenheid (links) en transitiekansen (rechts) bij een aannamesubsidie voor ouderen vanaf leeftijd 55



*Premiedifferentiatie* in de vorm van een hogere WW-premie voor werkgevers die hoge WW-kosten veroorzaken door veel werknemers te ontslaan, leidt tot minder ontslagen. Net als bij de ontslagbelasting gaan werkgevers meer rekening houden met de maatschappelijke kosten van ontslag. Premiedifferentiatie kan geïnterpreteerd worden als een zwakke vorm van een ontslagbelasting omdat namelijk niet de gehele maatschappelijke kosten van ontslag bij de werkgever in rekening worden gebracht. Het huidige regeerakkoord voorziet in de mogelijkheid de WW-premie te differentiëren op basis van criteria van goed werkgeverschap. Deze vorm van beleid is nieuw; in de VS worden premies gedifferentieerd op basis van waargenomen ontslaggedrag. Een werkgever die veel werknemers ontslaat betaalt een hogere WW-premie. De empirische literatuur laat zien dat premiedifferentiatie tot een hogere werkgelegenheid leidt (Anderson en Meyer, 2000). In de VS is premiedifferentiatie de enige rem op ontslag van werknemers waardoor het beleid alleen cyclische werkloosheid zoals seizoenswerkloosheid tegengaat. In de Nederlandse situatie zouden de gevolgen afhangen van het feit of de differentiatie alleen geldt voor vaste contracten of juist voor alle soorten contracten.



Een *aannamesubsidie* voor oudere werklozen stimuleert de baancreatie voor de doelgroep, maar een hogere werkgelegenheid is niet gegarandeerd. Het huidige beleid voorziet in een premiekorting voor werkgevers die uitkeringsgerechtigden die 50 jaar of ouder zijn. Dit kan gezien worden als een aannamesubsidie maar ook als premiedifferentiatie. Ondanks de baancreatie voor de doelgroep is het niet duidelijk of dergelijk opzichzelfstaand beleid tot meer werkgelegenheid leidt. Weliswaar hebben oudere werklozen een hogere kans om aangenomen te worden in vergelijking met een arbeidsmarkt zonder de subsidie (zie tekstkader 'Een aannamesubsidie voor oudere werklozen'). Maar daar staat tegenover dat oudere werklozen die de leeftijd nog niet bereikt hebben juist minder kans hebben. Het is namelijk aantrekkelijk te wachten tot er een recht op de subsidie is. Daarnaast moet de aannamesubsidie gefinancierd worden uit belastingheffing. Dat verstoort baancreatie. Tot slot dienen werkgevers ook op de hoogte te zijn van dergelijke subsidies, en dat blijkt in de praktijk niet altijd het geval te zijn (van der Werff *et al.*, 2012). Voor een mogelijk positief effect van een aannamesubsidie is afstemming met andere arbeidsmarktinstuties van groot belang, zie paragraaf 5.5.

### 5.3 Scholing: subsidies en ontslagbescherming

Er zijn meerdere redenen waarom sprake kan zijn van onderinvesteringen in kennis en vaardigheden (Paragraaf 4.2). Subsidies op scholing leiden echter niet tot een betere allocatie van schaarse middelen op de arbeidsmarkt. Het is dus niet evident dat een subsidie op scholing de juiste beleidsreactie op een te laag niveau van scholing zou zijn. Deze paragraaf bespreekt een aantal situaties waarin een subsidie op scholing een interessante beleids optie is. Daarna wordt het effect van ontslagbescherming op scholing besproken.

- Werknemers en werkgevers zouden zodanig kortzichtig kunnen zijn zodat ze tijdsinconsistent gedrag vertonen. Omdat de toekomstige opbrengsten van scholing niet voldoende meewegen besluiten de partijen tot een te laag niveau van scholing. Een generieke subsidie op scholing kan zinvol beleid zijn indien dergelijke kortzichtigheid een algemeen verschijnsel is. Subsidies die te goede komen aan partijen die niet kortzichtig zijn leiden echter tot overscholing.
- Werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt zouden kortzichtig kunnen zijn. Dit is een aannemelijke stelling omdat juist kortzichtigheid leidt tot een laag niveau van scholing en daarmee tot een hoge kans op een verblijf in dat deel van de arbeidsmarkt. Helaas is er weinig empirische evidentie is scholing in dit deel van de arbeidsmarkt effectief zou zijn (Kluve, 2010, Koning, 2012).
- Belastingheffing beïnvloedt de keuze van het aantal gewerkte uren en het niveau van investeringen in scholing. Het is niet evident dat scholing gesubsidieerd zou moeten worden (Bovenberg en Jacobs, 2011, Jacobs *et al.*, 2011). In deze studies gaat het om initiële scholing, ofwel scholing voor het werkzame leven. Belaste scholingskosten tijdens het werkzame leven betreffen vooral scholing die gericht zijn op werk. Zover die goed observeerbaar zijn kan belastingaftrek van de kosten zinvol zijn, maar de effectiviteit is niet duidelijk doordat het ook zal leiden tot belastingontwijking.

- Slecht geschoolde werknemers kunnen kostbaar zijn voor de welvaartsstaat omdat ze een relatief groot risico lopen langdurig werkloos te worden. Het argument van de fiscale externaliteit (paragraaf 4.2) speelt dan weer een belangrijke rol. Beleid gericht op scholing tijdens het werkzame leven voor alle werknemers is echter weinig effectief omdat een groot deel van de werknemers niet werkloos wordt (zogenaamde 'deadweight loss').
- Werknemers en werkgevers investeren te weinig in specifieke kennis omdat het moeilijk is goede afspraken over de kosten en de baten te maken (paragraaf 4.2). Omdat het optimale niveau van specifieke kennis per beroep en werkgever kan verschillen is het juiste niveau van subsidiering voor de overheid niet te bepalen.

Kan ontslagbescherming leiden tot hogere investeringen in specifieke kennis indien werknemers en werkgevers niet tot goede afspraken kunnen komen? De economische theorie geeft weinig aanwijzingen voor een overheidsingrijpen in de contracten tussen werkgevers en werknemers om investeringen in specifieke kennis te bevorderen. De strikte ontslagbescherming legt namelijk veel onderhandelingsmacht bij werknemers met een vast contract. Door het *hold up* probleem zal de werkgever ook in deze situatie te weinig investeren. Het is namelijk voor de werkgever allerm minst duidelijk dat de opbrengsten van een specifieke investering voor hem zullen zijn.

De overheid kan specifieke investeringen wellicht ondersteunen door afspraken die werkgevers en werknemers zelf maken algemeen bindend te verklaren, of door binnen sectoren verschillende soorten contracten toe te staan. Het principe van onderinvesteringen in specifieke kennis door de zogenaamde *incomplete contracten* is nog nauwelijks uitgewerkt in de theorie van arbeidsmarkten, maar het is bekend uit de literatuur over industriële organisatie waar productiebedrijven en toeleveranciers zich soms ook dienen te binden (Salanié, 2005). Indien het bepaalde werkgevers en werknemers binnen een sector of voor een bepaald beroep lukt afspraken te maken dan kan de overheid specifieke investeringen wellicht stimuleren door de contracten algemeen bindend te verklaren. Die afspraken zullen gaan over de investeringen in kennis en vaardigheden, en daarnaast waarschijnlijk ook over de voorwaarden waaronder een partij uit het contract kan stappen. Hierdoor kan voor bepaalde sectoren of beroepen toch een vorm van ontslagbescherming ontstaan. De rol van specifieke kennis is verder wel uitgewerkt in MacLeod (2005). Hij laat zien dat het optimale contract afhangt van de marktsituatie. Alleen in de situatie waarin de verwachte opbrengst van specifieke investeringen groter is dan de verwachte opbrengst van een optimale allocatie levert een arbeidscontract met ontslagbescherming de hoogst mogelijke productie. Onder andere omstandigheden is een arbeidscontract zonder ontslagbescherming beter. Transactiekosten kunnen echter verhinderen dat optimale contracten tot stand komen. Niet iedere werkgever heeft de kennis in huis om het juiste contract te formuleren. En de werknemer al zeker niet. MacLeod (2005) beargumenteert dat het optimaal kan zijn de transactiekosten in de arbeidsmarkt te verlagen door meerdere soorten arbeidscontracten te formuleren. Hier kan een rol voor sociale partners of de overheid zijn weggelegd. De keuze van het soort contract bij een arbeidsrelatie dient vervolgens aan de marktpartijen overgelaten te worden.

## 5.4 Onderlinge afstemming van arbeidsmarktinstuties

Bestaande arbeidsmarktinstuties zoals werkloosheidsverzekering, ontslagbescherming en aannamesubsidies kunnen niet los van elkaar worden gezien. Verkorting van de maximale WW-duur leidt tot meer mobiliteit, maar tegelijkertijd zouden werkgevers meer rekening moeten houden met de maatschappelijke kosten van ontslag. Het vervolg bespreekt drie onderdelen van een onderlinge afstemming.

1. De duur van de werkloosheidsverzekering heeft invloed op de verwachte duur van werkloosheid. Verkorting van de maximale duur van de WW, zoals voorgesteld in het huidige regeerakkoord, leidt tot een lager reserveringsloon van ouderen. Daardoor zullen ouderen eerder een nieuwe baan accepteren. Een werkloosheidsverzekering met een langdurig recht voor ouderen leidt tot een lagere werkgelegenheid omdat het een alternatieve route voor vervroegde uittreding kan worden. De winst door de lagere kosten van de verzekering moet uiteraard afgewogen worden tegen het verlies aan verzekering. Zo dempt de verzekering inkomensschokken bij ontslag. Cruciaal voor de integratie van instuties is dat ouderen een reële kans krijgen op het vinden van een nieuwe baan.
2. Een ontslagbelasting zorgt ervoor dat werkgevers rekening gaan houden met de maatschappelijke kosten van ontslag. Dit onderdeel betekent een omvorming van de huidige ontslagvergoeding naar een ontslagbelasting. De opbrengsten gaan naar de overheid en kunnen gebruikt worden voor de financiering van aannamesubsidies. De *maatschappelijke kosten* van ontslag stijgen met leeftijd tot enige jaren voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. De ontslagbelasting moet dus toenemen met leeftijd, of als alternatief met de verblijfsduur bij de werkgever. Vanaf een bepaalde leeftijd nemen de kosten weer af. De werknemer nadert immers de pensioengerechtigde leeftijd. De ontslagbelasting zou vanaf die leeftijd moeten dalen.
3. Een aannamesubsidie zorgt ervoor dat werkgevers rekening gaan houden met de maatschappelijke baten van het aannemen van uitkeringsgerechtigden. Net als bij de ontslagbelasting moet de aannamesubsidie stijgen met leeftijd tot enige jaren voor het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Ook moet de subsidie rekening houden met de uitkering die de werkzoekende ontvangt. Bij een langdurig recht of een hoge uitkering kan een hogere subsidie zinvol zijn omdat de besparing op de maatschappelijke kosten hoog is. De combinatie van ontslagbelasting en aannamesubsidies is aantrekkelijk omdat het stelsel zichzelf kan financieren.

Een aannamesubsidie kan werkgevers over de drempel helpen oudere werkzoekenden aan te nemen. In het huidige stelsel nemen werkgevers zelden ouderen aan, deels omdat ouderen een hoog reserveringsloon hebben en deels omdat werkgevers vinden dat de kosten van oudere werknemers hoog zijn (Conen *et al.*, 2012, Van der Werff *et al.*, 2012). Ook met een aannamesubsidie kan blijken dat een werkzoekende oudere niet goed past in de nieuwe baan, maar dan kan de werkgever ontslaan met een ontslagbelasting die vanaf een bepaalde leeftijd ook weer daalt. Zodoende blijft het financiële risico voor de werkgever beperkt.

Het optimale niveau van de ontslagbelasting en aannamesubsidie is niet gemakkelijk te bepalen. In ieder geval vormen de maatschappelijke kosten van baanverlies, zie Figuur 4.4, een bovengrens. De bovengrens is lager dan de huidige ontslagvergoedingen volgens de kantonrechterformule. Daardoor zal een ontslagbelasting in plaats van de vergoedingen de mobiliteit op de arbeidsmarkt minder hinderen. De optimale belasting kan vervolgens nog lager uitpakken dan de bedragen volgens Figuur 4.4 omdat de verwachte maatschappelijke kosten van baanverlies naar verwachting afnemen. Door het beleid zal immers de kans om weer een baan te vinden toenemen en de verblijfsduur in de uitkerings situatie korter worden. De ontslagbelasting heeft overigens ook een negatief effect op baancreatie, en dat dient afgewogen te worden tegen het doel van het voorkomen van baanvernietiging voor ouderen. Verder dient de aannamesubsidie lager te zijn dan de ontslagbelasting. De hoogte van de subsidie moet zodanig gekozen worden dat de opbrengsten door het hogere aantal aannames opweegt tegen de kosten die onnodig gemaakt worden doordat een deel van de werkloze ouderen ook zonder subsidie een baan vindt ('deadweight loss').

Moeten de ontslagbelasting en aannamesubsidie afhangen van leeftijd of van de verblijfsduur bij een bedrijf? Beide opties hebben voor- en nadelen. Bij een ontslagbelasting die afhangt van leeftijd dient de aannamesubsidie aanzienlijk te zijn omdat de werkgever anders een groot risico loopt indien een aangenomen oudere werknemer niet productief blijkt te zijn. Want ook bij een kort dienstverband is de ontslagbelasting van een oudere namelijk meteen hoog. Een hoge aannamesubsidie draagt echter het risico van fraude met de subsidies met zich mee. Bij een ontslagbelasting die afhangt van verblijfsduur bij een bedrijf kan de aannamesubsidie laag zijn. Een werkgever kan namelijk relatief goedkoop tot ontslag overgaan indien de werknemer niet productief blijkt te zijn. Deze keuze draagt echter het risico van belastingontwijking met zich mee. Een werkgever kan de ontslagbelasting ontwijken door een afspraak te maken met een werknemer. Die werknemer treedt dan eerst in dienst bij een andere werkgever om vanuit die baan ontslagen te worden. Een werknemer zal uiteraard alleen meewerken als hij ontslag niet kan tegengaan en de werkgever hem mee laten delen in de opbrengst van de belastingontwijking.

De daling van de ontslagbelasting en aannamesubsidie vanaf een bepaalde leeftijd is een opmerkelijk aspect. De werkgever kan hierdoor makkelijker ouderen ontslaan, maar hij krijgt juist ook een sterkere prikkel om ouderen aan te nemen. Daarnaast houdt de werknemer een prikkel om te blijven investeren of een andere baan te overwegen aanwezig blijft. De werknemer moet namelijk rekening houden met het feit dat hij ook op oudere leeftijd ontslagen kan worden.

Bij de afstemming van arbeidsmarktinstuties is geen plaats voor een standaardformule voor ontslagvergoedingen. Dat wil niet zeggen dat ontslagvergoedingen geheel verdwijnen. Werkgevers en werknemers moeten immers afspraken maken over specifieke investeringen. Daarbij willen ze elkaar wederzijds binden. De ontslagbelasting kan dan voor de werknemer een te lage rem op ontslag zijn, omdat hij dan niet gecompenseerd wordt voor de investering die hij zelf heeft gedaan. De ontslagvergoeding is dan de compensatie voor deze investering en die kan per sector, beroep of functie verschillen. Er is geen reden waarom de overheid een standaardformule hierover aan de marktpartijen zou opleggen.

Bij de afstemming van arbeidsmarktinstuties is verder ook geen plaats voor procedures voor ontslag. Werkgevers dienen op basis van loon, productiviteit en eventuele kosten van ontslag zelf te kunnen bepalen welke werknemers ze in dienst houden en welke ze ontslaan. Werkgevers trachten immers hun eigen winst te maximaliseren en ze zullen de werknemers die een productiviteit hebben die hoog genoeg is vanzelf in dienst houden. De economische theorie biedt geen argumenten waarom werkgevers hiervan zouden afwijken. Sterker nog, werkgevers zouden juist hun eigen winst drukken door hiervan af te wijken.

Tot slot kunnen sociale partners of de overheid een rol spelen als contractafspraken over investeringen in kennis en vaardigheden moeilijk tot stand komen (Paragraaf 5.3). Sociale partners kunnen ondersteunen door meerdere soorten arbeidscontracten toe te staan in sectoren waarvoor dit relevant is. En indien werkgevers en werknemers binnen een sector of voor bepaalde beroepen lukt afspraken te maken dan kan de overheid specifieke investeringen stimuleren door de contracten algemeen bindend te verklaren voor de sector.

In de zojuist beschreven markt zal segregatie ontstaan. Werknemers met banen waarvoor weinig kennis en vaardigheden nodig zijn zullen contracten krijgen met weinig wederzijdse verplichtingen. Zij zijn dan minder goed beschermd tegen baanverlies. Werknemers met banen waarvoor wel investeringen nodig zijn krijgen wel bescherming tegen ontslag, bijvoorbeeld in de vorm van afspraken over ontslagvergoedingen. Maar daar staan ook meer verplichtingen tegenover, of bijvoorbeeld een prikkel om voor het bedrijf te blijven werken door een beloningssysteem met uitgestelde beloning.

## 5.5 Internationale ervaringen met beleid

Een aantal landen heeft ervaring opgedaan met ontslagbelastingen en aannamesubsidies gericht op oudere werknemers. Evaluatiestudies geven inzicht in het effect op ontslagkans en aannemekans van ouderen. Uit deze studies kunnen een aantal lessen worden getrokken. Ontslagbelasting is effectief in het verminderen van het aantal ontslagenen bij de doelgroep maar kan echter leiden tot ontslagen onder andere groepen: de werkgever kiest voor het ontslaan van werknemers waarvoor geen ontslagbelasting verschuldigd is. Het is dus van belang om te zorgen dat het verschil tussen groepen beperkt blijft. Dit kan bijvoorbeeld worden bereikt door de ontslagbelasting geleidelijk te laten oplopen met leeftijd. Een ontslagbelasting heeft bovendien een nadelig effect op de aannemekansen van de doelgroep. Het is dus essentieel om tegelijkertijd beleid voor dit probleem in te voeren. Dit kan door middel van een aannamesubsidie of door aangenomen ouderen vrij te stellen van ontslagbelasting als ze opnieuw worden ontslagen, bijvoorbeeld door de ontslagbelasting alleen toe te passen op ouderen die minimaal een bepaald aantal jaren in dienst zijn.

Oostenrijk heeft in 1996 een ontslagbelasting geïntroduceerd om maatschappelijke kosten van baanverlies te internaliseren in de ontslagbeslissing van werkgevers. De belasting is specifiek gericht op ontslag van ouderen vanaf 50 jaar. Om te voorkomen dat werkgevers als gevolg van de maatregel minder ouderen aannemen geldt de belasting alleen voor ouderen die minstens tien jaar in dienst zijn. De belasting is in 2000 verhoogd tot 170% van het

maandloon maar is lager naarmate de periode tot aan de pensioengerechtigde leeftijd korter is. Schnalzenberger en Winter-Ebmer (2009) laat zien dat de aanscherping van de ontslagbelasting heeft geleid tot een substantiële afname in het aantal ontslagen ouderen: bij 50 t/m 59-jarige mannen nam de ontslagkans af met een kwart en bij 50 t/m 54-jarige vrouwen met eenderde. Wel is er sprake van substitutie tussen groepen: het lagere aantal ontslagen bij ouderen met een lang dienstverband wordt voor ongeveer de helft gecompenseerd door een hoger aantal bij werknemers voor wie de belasting niet geldt. De belasting is om politieke redenen weer afgeschaft, ondanks de gunstige evaluatie.

Frankrijk heeft in 1987 de 'Delalande tax' ingevoerd. Werkgevers zijn deze belasting verschuldigd bij het ontslaan van werknemers van 50 jaar en ouder met een vast contract. De belasting loopt op met leeftijd. Werklozen vanaf 50 jaar die worden aangenomen worden sinds 1992 vrijgesteld van de ontslagbelasting, mochten zij later weer ontslagen worden. Behaghel *et al.* (2008) vindt geen significant effect op ontslagkans van ouderen, waarbij ze opmerken dit effect op basis van hun gegevens niet goed kunnen identificeren. De studie laat wel zien dat de ontheffing van aangenomen werkloze ouderen van de ontslagbelasting leidt tot een 25% hogere aanname van deze groep. De ontslagbelasting heeft op zichzelf dus als nadelig effect dat het de aanname van oudere werklozen remt. De belasting is inmiddels afgeschaft, mede als gevolg van de ongunstige evaluaties.

Duitsland heeft in 1998 aannamesubsidies gericht op ouderen ingevoerd, en deze subsidies in 2004 uitgebreid naar alle leeftijdsgroepen. De subsidies zijn substantieel: ze bedragen veelal de helft van de loonkosten gedurende de eerste twee jaar van het dienstverband. In eerste instantie was de aannamesubsidie alleen gericht op langdurige werklozen maar vanaf 2002 ook op mensen die korter dan een jaar werkloos zijn. Boockmann *et al.* (2007) vindt dat de subsidie voor sommige maar niet voor alle groepen effectief is als instrument om de transitie van werkloosheid naar werk te stimuleren. Voor een deel lijkt de subsidies te leiden tot een zogenaamde 'deadweight loss': de toename in gesubsidieerde aanname wordt gecompenseerd door een afname in nieuwe banen waarvoor de subsidie niet geldt.

In de VS komen de kosten van werkloosheidsverzekering door een systeem van premiedifferentiatie gedeeltelijk voor rekening van werkgevers die werknemers ontslaan. Premiedifferentiatie in de werkloosheidsverzekering is een variant op ontslagbelasting. Onvolledige premiedifferentiatie betekent dat een deel van de werkloosheidslasten via een algemene premie wordt gefinancierd, bijvoorbeeld doordat er een bovengrens is gesteld aan de premie. In Washington State is in 1985 (na een periode van 13 jaar met een uniforme premie) onvolledige premiedifferentiatie ingevoerd. Anderson and Meyer (2000) vinden aan de hand van dit natuurlijke experiment dat onvolledige premiedifferentiatie de instroom in de werkloosheidsregeling vermindert en de werkgelegenheid verhoogt. Omgerekend zou invoering van volledige premiedifferentiatie de instroom in de werkloosheidsverzekering met ongeveer 15% verminderen. Ook andere studies (Feldstein, 1978, Topel, 1983, Card en Levine, 1992, en Anderson and Meyer, 1993) vinden dat de overgang naar volledige premiedifferentiatie de instroom in vooral seizoenswerkloosheid substantieel zou verlagen.

In Finland dragen werkgevers een deel van de kosten van vervroegde uittreding door een systeem van premiedifferentiatie. Het sociale zekerheidssysteem biedt werknemers vanaf 55

jaar de mogelijkheid om uit te stromen, in eerste instantie in de werkloosheidsverzekering en vervolgens in een prepensioenregeling voor langdurige werklozen die loopt tot aan de pensioengerechtigde leeftijd. De prepensioenregeling voor langdurige werklozen kent een systeem van premiedifferentiatie. In 2000 zijn hervormingen doorgevoegd, waarbij de lasten voor grote bedrijven sterk toenamen en die voor kleinere bedrijven gelijk bleven of afnamen. Hakola en Uusitalo (2005) identificeren het effect van de wijziging door vergelijking van de effecten voor verschillende leeftijdsgroepen werknemers en grootteklassen bedrijven. Doordat grote werkgevers een groter deel van de kosten van vervroegde uittreding zijn gaan betalen is het werkloosheidsrisico van oudere werknemers gedaald met 16%.

### Overbruggingsbanen in de VS

In de VS bestaat een uitgebreide literatuur over de zogenaamde overbruggingsbanen ('*bridge jobs*'). In deze literatuur wordt de overbruggingsbaan meestal gedefinieerd als de baan tussen de voltijd carrièrebaan ('*full time career job*') en volledige pensionering in. In de VS is al vroeg vastgesteld dat een abrupte overgang van een carrièrebaan naar pensionering eerder uitzondering dan regel is. Afhankelijk van de precieze definitie werken tussen de helft en twee derde van de Amerikaanse werknemers in een dergelijke baan voordat ze met pensioen gaan (Cahill *et al.*, 2011). De carrièrebaan wordt daarbij vaak gedefinieerd als een baan met meer dan 1600 gewerkte uren per jaar en een baanduur van meer dan tien jaar.

De overgangen van carrièrebaan naar overbruggingsbaan zijn uitermate heterogeen. De meeste baanwisselaars blijven in hun oude beroep, en daarbovenop lijkt in andere gevallen de overbruggingsbaan vaak op de carrièrebaan. Duidelijke verschillen komen echter ook voor, waarbij naast neerwaartse mobiliteit ook opwaartse mobiliteit in baanstatus voorkomt. Daarnaast vindt ook mobiliteit richting bepaalde soorten beroepen plaats, veel voorkomende beroepen in overbruggingsbanen zijn: verkoop, persoonlijke dienstverlening, beveiliging (mannen), landbouw (mannen), transportdiensten (mannen) en huishoudelijke diensten (vrouwen). Bij een classificatie in 17 beroepen vinden Cahill *et al.* (2001) dat bijna zes op de tien baanwisselaars niet van beroep verandert. De studie classificeert de banen in witte en blauwe boorden en in hoog- en laaggekwalificeerd. Ongeveer drie op de tien baanwisselaars verandert van baanstatus, waarbij twee op de tien omlaag gaat (van witte naar blauwe boord of van hoog- naar laaggekwalificeerd). Opvallend is dat ongeveer één op de tien juist omhoog gaat. Het verschil in mobiliteit tussen mannen en vrouwen is gering.

Het uurloon gaat er in de overbruggingsbaan wel duidelijk op achteruit, van gemiddeld 17 naar 11 dollar per uur (Johnson *et al.*, 2009). Het grootste deel van dit verschil komt van werknemers die éerst volledig met werk stoppen en later toch nog weer een baan aannemen. Bij een directe overgang is het loonverlies duidelijk minder. Opvallend is dat het loonverschil gedeeltelijk of zelfs geheel wordt gecompenseerd door betere werkomstandigheden. Werknemers in overbruggingsbanen zijn vaker zelfstandig (24% vs. 12%), hebben vaker flexibele werktijden (45% vs. 27%) en worden minder vaak met stress geconfronteerd (36% vs. 65%). Dit leidt ertoe dat de werktevredenheid in de overbruggingsbaan hoger is (91% vs. 79%).

## 5.6 Gevolgen van hervormingen

Het doel van de hervormingen die zijn besproken in dit hoofdstuk, zoals de ontslagbelasting en premiedifferentiatie, is om de arbeidsmarkt voor ouderen beter te laten werken. Dat wil zeggen dat werkgevers en werknemers meer in kennis en vaardigheden investeren en dat ouderen meer kans hebben op een baan die goed past bij hun productiviteit. Dit leidt tot een hogere werkgelegenheid en productiviteit over de gehele levensloop gezien. Dat wil echter niet zeggen dat iedere persoon noodzakelijkerwijs beter af zal zijn dan in de huidige situatie.

Ouderen zijn momenteel goed verzekerd en beschermd. Na eventuele hervormingen neemt de werkgelegenheid en productie toe, maar kan het voor ouderen die hun baan verliezen wel noodzakelijk zijn om een nieuwe minder goed betaalde baan te accepteren.

In Europa zijn overbruggingsbanen (*'bridge jobs'*) nog een weinig voorkomend verschijnsel, maar in de VS zijn ze een normaal verschijnsel en empirisch onderzoek laat een behoorlijk heterogeen beeld zien. Een overbruggingsbaan is een baan tussen de carrièrebaan en pensionering in. De carrièrebaan is de baan die de werknemer al langere tijd heeft, waarin hij in het verleden veel in geïnvesteerd heeft en hij vaak ook een behoorlijk aantal uren per week in heeft gewerkt. In Europa werkt ongeveer één op de tien van de werknemers die op 50-jarige leeftijd een carrièrebaan heeft op latere leeftijd in een overbruggingsbaan (Brunello en Langella, 2012). In de VS werkt tussen de helft en tweederde van de werknemers op latere leeftijd in een dergelijke baan (Cahill *et al.*, 2011). Eventuele hervormingen zijn zeker niet bedoeld om naar een arbeidsmarkt te gaan die vergelijkbaar is met de Amerikaanse, maar voor de overbruggingsbanen kan deze een beeld geven van mogelijke uitkomsten van hervormingen. Werknemers met een overbruggingsbaan gaan er duidelijk in uurloon op achteruit, maar daar staat tegenover dat de overbruggingsbaan vaak beter scoort op andere aspecten. Daardoor blijkt de werktevredenheid er zelfs op vooruit te gaan (zie tekstkader 'Overbruggingsbanen in de VS').



## Appendix A: Zoekmodel met eindspeleffect

In deze studie gebruiken we een zogenaamd matching model voor de arbeidsmarkt om een aantal effecten van de eindigheid van het werkzame leven en effecten van beleid te illustreren. De simulaties met het model zijn daarbij duidelijk alleen maar bedoeld als kwalitatieve illustraties van de werking van de arbeidsmarkt en de effecten van beleid. De uitkomsten dienen niet in kwantitatieve zin te worden geïnterpreteerd, bijvoorbeeld een bepaalde vorm beleid leidt tot een stijging van de werkgelegenheid met een bepaald percentage. Het model mag dan wel complex zijn, het is nog steeds een eenvoudige weergave van de werkelijke werking van de arbeidsmarkt. Aan het eind van de appendix zullen we dan ook een aantal zaken bespreken die niet in het model zitten, maar waarvan duidelijk is dat ze ook een rol spelen op de arbeidsmarkt.

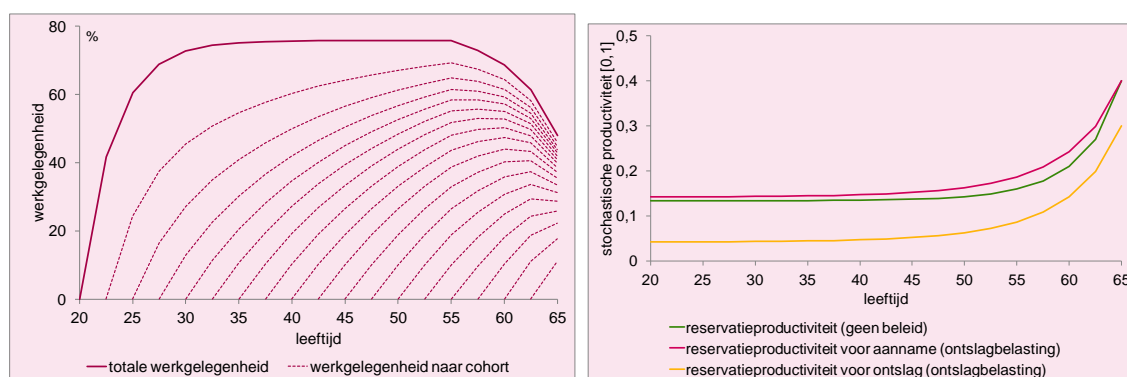
Het model is een algemeen evenwichtsmodel waarin werknemers naar een baan op zoek zijn, en werkgevers naar een zo goed mogelijke werknemer. Werkgevers plaatsen een vacature en ontvangen met een bepaalde kans sollicitaties erop. Als werkgever en werknemer tevreden over elkaar zijn, wat in dit model alleen afhangt van de productiviteit van de werknemer en het geboden loon door de werkgever, dan leidt de ontmoeting tot een vervulde vacature. Dit model is ontwikkeld Mortensen en Pissaridis, zie bijvoorbeeld Mortensen en Pissaridis (1994). Het basismodel gaat uit van oneindig levende werknemers, en voor deze studie zou dat uiteraard een substantiële beperking zijn. Recentelijk is het model echter uitgebreid met werknemers met een eindig leven (Cheron et al., 2011). Deze studie maakt gebruik van deze uitbreiding om een simulatiemodel te ontwerpen. Hiervoor worden de volgende aannames gemaakt:

- De leeftijd van ieder individu is in gelijke periodes van 2,5 jaar ingedeeld.
- Op leeftijd 20 treedt iedereen op de arbeidsmarkt toe en is eerst werkloos.
- Op leeftijd 65 gaat iedereen verplicht met pensioen.
- Iedere periode wordt de individuele productiviteit van de werknemer opnieuw bepaald door een toevalstrekking (uit een uniforme verdeling tussen 0 en 1).
- De productiviteit moet worden vergeleken met een exogeen nut van werkloosheid van 0.4; het nut komt van de waarde van vrije tijd tijdens de werkloosheid.
- Werknemers met een voldoende productiviteit behouden hun baan (of worden als werkzoekende aangenomen).
- Werknemers met een lage productiviteit verliezen hun baan (of worden als werkzoekende niet aangenomen).
- De kritische productiviteit (reservatieproductiviteit) wordt endogeen door een nul-profit-conditie voor bedrijven bepaald.
- Bij het bepalen van de waarde van een baan (die op zijn beurt de beslissing over het continueren van een baan bepalen) worden de mogelijke toekomstige overgangen naar andere toestanden (werkloosheid of productiviteitsverandering) meegenomen.
- Het loon is flexibel en wordt door Nash-onderhandelingen bepaald. Beide partijen ontvangen daardoor een vast aandeel van het zogenaamde surplus.

- In het basismodel zijn twee beleidsopties beschikbaar: subsidies voor het aannemen van werknemers en belastingen op het ontslaan van werknemers. De subsidies en belastingen kunnen leeftijdsspecifiek zijn.
- Het budget van de overheid wordt in balans gehouden door een lump-sum belasting voor zowel werknemers als werklozen.

Figuur A.1 illustreert de uitkomsten voor de zojuist beschreven arbeidsmarkt. Het linkerplaatje van de figuur toont de werkgelegenheid per leeftijdscategorie en afhankelijk van de duur van de baan. Aan het begin van het werkende leven is iedereen werkloos, dan loopt de werkgelegenheid snel op met leeftijd en van leeftijd 30 t/m 55 is de werkgelegenheid op een stabiel niveau van bijna 80%. In de laatste jaren voor de verplichte pensioenleeftijd verslechteren de arbeidsmarktkansen (zie kader 'Eindspeleffect I: toekomstige waarde werknemer'.) Het rechter plaatje van de figuur toont de reservatieproductiviteit. In het model zonder instituties (de doorgetrokken lijn) is er maar één reservatieproductiviteit voor nieuwe en bestaande banen. Deze bepaalt het aannemen en ontslaan van werknemers. Een ontslagbelasting (de onderste stippellijnen) heeft vooral gevolgen voor de reservatieproductiviteit van bestaande banen. Het verandert echter ook de beslissing om werknemers aan te nemen (bovenste stippellijn).

**Figuur A.1 Werkgelegenheid per cohort (links) en reservatieproductiviteit (rechts)**



Het model is uiteraard een eenvoudige weergave van de complexe werking van de arbeidsmarkt. De onderstaande lijst bespreekt enkele veronderstellingen van het model waarvan men kan vermoeden dat ze belangrijk zijn, de lijst is echter niet bedoeld om uitputtend te zijn.

- In het model zijn de lonen flexibel verondersteld. We weten echter dat in werkelijkheid de lonen op korte termijn naar beneden niet flexibel zijn. Dit heeft uiteraard gevolgen voor de werking van de arbeidsmarkt voor oudere werknemers, een terugval in de productiviteit wordt immers zelden opgevangen door een lager salaris. Zie Paragraaf 4.2 voor een bespreking van de flexibiliteit van lonen.
- In het model kunnen werkgevers niet gericht naar werknemers met een bepaalde leeftijd zoeken, vacatures zijn open voor alle leeftijden. Leeftijd is op zichzelf geen reden om een werknemer wel of niet aan te nemen of te ontslaan, een dergelijke beslissing wordt alleen gemaakt op basis van de verwachte productiviteit.

## Appendix B: Maatschappelijke kosten baanverlies

Als een werkgever een werknemer ontslaat leidt dat tot maatschappelijke kosten omdat de maatschappij de kosten draagt van de collectieve werknemersverzekeringen en collectieve inkomensvoorzieningen, zoals de werkloosheidsverzekering (WW), de inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de bijstand. De maatschappelijke kosten van baanverlies hangen sterk af van de instituties. De appendix bespreekt de kosten voor de huidige instituties. De kosten van baanverlies na implementatie van het huidige regeerakkoord, met bijvoorbeeld de verkorting van de maximale duur van de WW, de afschaffing van de IOAW en de introductie van de IOW, wordt aan het einde van de appendix kort geduid. Een precieze uitwerking van de kosten wordt achterwege gelaten omdat daarvoor het effect op de baankans naar leeftijd bekend zou moeten zijn.

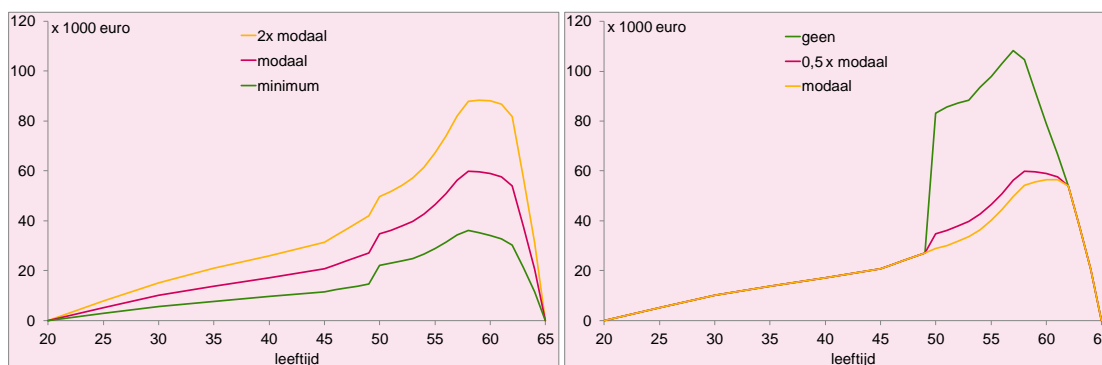
Volgens recente economische theorie is het optimaal als werkgevers rekening gaan houden met deze kosten door ze een ontslagbelasting op te leggen (Blanchard en Tirole, 2008, Cahuc and Zylberberg, 2008). Ook kunnen werkgevers gestimuleerd worden bepaalde werknemers aan te nemen door een aannamesubsidie. De ontslagbelasting en de aannamesubsidie dienen gerelateerd te zijn aan de maatschappelijke kosten en opbrengsten van ontslag en aanname, zie paragraaf 5.5 voor het achterliggende verhaal. De vraag is hoe de maatschappelijke kosten van baanverlies veranderen over de levensloop. Om de ontwikkeling van de kosten te illustreren beschouwen we de WW en de IOAW voor een werknemer die werkt vanaf leeftijd 22 en die een partner heeft met een inkomen van half keer modaal. De bijstand laten we in deze exercitie buiten beschouwing omdat het geen werknemersverzekering is. Verder is bijstand voor veel werknemers geen interessante optie vanwege de vermogens- en partnertoets. Wel kan bijstand een reële optie zijn voor werknemers met een laag inkomen, maar dat vereist gedetailleerde informatie van instroomkansen in de WW, IOAW en bijstand naar inkomen. De invloed van de bijstand is dus interessant voor mogelijk vervolgonderzoek.

De maatschappelijke kosten worden in verwachting uitgerekend. We houden dus rekening met de kans dat de werknemer na baanverlies weer een nieuwe baan vindt. De kans op het vinden van een baan vanuit de WW is groot voor jongeren en neemt sterk af met leeftijd (CBS, 2012, zie ook Figuur 3.2). De kans op het vinden van een baan is hoog in de eerste zes maanden. Daarna neemt deze kans vooral voor ouderen af. Opvallend is dat de kans op het vinden van een baan na zes maanden niet blijft dalen met leeftijd; de kans op het vinden van een baan bereikt een minimum rond leeftijd 58 en blijft vanaf die leeftijd stabiel op een licht hoger niveau. Werknemers vanaf leeftijd 50 hebben een grote kans om vanuit de WW in de IOAW te stromen (Tabel 3.2 uit UWV, 2012). De kans op doorstroom van WW naar IOAW is het hoogst voor 55 t/m 64-jarigen terwijl de kans op doorstroom bij het bereiken van de maximale duur van de WW-uitkering ook hoog is. We veronderstellen dat de helft van de ouderen die de WW uitstroomt zonder baan de IOAW instroomt. Tot slot is de kans om vanuit de IOAW een baan te vinden gering (tabellen 7 en 8 uit CBS, 2010). De kans op het vinden van een baan is met 3 tot 4% zeer gering. De uitstroom uit de IOAW om andere redenen is opvallend groot. We veronderstellen dat deze uitstroom naast het bereiken van de 65-jarige leeftijd ook het gevolg is regelingen voor vervroegde uittreding. Omdat deze

regelingen zijn hervormd veronderstellen we dat de uitstroom uit de IOAW gering is, we houden alleen rekening met de kans op het vinden van een baan en de overlijdenskans.

De maatschappelijke kosten van ontslag nemen toe met leeftijd en vertonen een sprong omhoog bij leeftijd 50. Vanaf leeftijd 50 heeft een werknemer die zijn baan verliest na afloop van de WW recht op IOAW. Het inkomen van de werknemer heeft invloed op de hoogte van de maatschappelijke kosten (linkerplaatje van figuur B.1). Het maximum wordt voor alle inkomens op ongeveer leeftijd 58 bereikt. Dit is het gevolg van de arbeidsmarktkansen van de werklozen, vanaf die leeftijd daalt de kans op werkherleving niet verder. Behalve het eigen inkomen is het inkomen van de partner van groot belang. Een werknemer heeft geen recht op IOAW indien het inkomen van de partner hoog genoeg is. De maatschappelijke kosten van een werknemer met een partner met een modaal inkomen worden geheel bepaald door de WW (rechterplaatje van figuur B.1). Voor een werknemer met een partner zonder inkomen zijn de maatschappelijke kosten vanaf leeftijd 50 aanzienlijk hoger. Het arbeidsmarktgedrag van de partner is dus van aanzienlijk belang.

**Figuur B.1 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)**



Het huidige regeerakkoord zal een aanzienlijk effect hebben op de maatschappelijke kosten van baanverlies. De duur van de WW-uitkering wordt maximaal twee jaar, waarbij de uitkering in het tweede jaar gerelateerd zal zijn aan het wettelijke minimumloon. In de eerste tien jaar bouwen werknemers per gewerkt jaar één maand WW-recht op, daarna een halve maand per gewerkt jaar. Bestaande rechten voor wat betreft de opgebouwde jaren worden binnen het maximum van de nieuwe systematiek gerespecteerd. De IOAW vervalt en wordt vervangen door de IOW, een inkomensvoorziening voor oudere werklozen. Werknemers van 55 en ouder die ontslagen worden hebben recht op een uitkering op minimum niveau zonder partner- of vermogenstoets en met sollicitatieplicht. Door deze hervormingen zullen de maatschappelijke kosten van baanverlies duidelijk dalen. Ten eerste is er een direct effect doordat de duur van het recht op WW korter wordt en doordat het recht op IOW op latere leeftijd ingaat dan het recht op de IOAW (waarbij er bij de IOW geen partnertoets is). Ten tweede zal er een indirect effect zijn doordat de prikkel om een baan te accepteren sterker wordt. Omdat dit laatste moeilijk is in te schatten, vooral omdat de inschatting leeftijds specifiek zou moeten zijn, laat deze appendix een precieze inschatting van de maatschappelijke kosten van baanverlies onder het nieuwe regeerakkoord achterwege.

## Literatuur

Abbring J.A., G.J. van den Berg, P.A. Gautier, A.G.C. van Lomwel, J.C. van Ours and C.J. Ruhm, Displaced Workers in the United States and the Netherlands, 2002, In: Kuhn, P. *Losing work, moving on: International perspectives on worker displacement*.

Acemoglu, D. and J.S. Pischke, 1999a, Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets, *The Economic Journal*, Vol. 109, pp. F112-F142.

Acemoglu, D. and J.S. Pischke, 1999b, The Structure of Wages and Investment in General Training, *Journal of Political Economy*, Vol. 107(3), pp. 539-572.

Agell, J. en H. Bennmarker, 2003, Endogenous wage rigidity, mimeo, University of Stockholm.

Alvarez, F. and M. Veracierto, 2001, Severance payments in an economy with frictions, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 47, pp. 477-498

Anderson P., and B. Meyer, 1993, Unemployment Insurance in the United States: Layoff Incentives and Cross Subsidies, *Journal of Labor Economics*, Vol. 11(1), pp. 70-95.

Anderson, P. and 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.

Arts, K. en F. Otten, 2012, Arbeidsparticipatie van ouderen: de trends, in: Actief ouder worden in Nederland, N. van Nimwegen en C. van Praag (eds.), WPRB Rapport 2012, NIDI.

Autor, D. and D. Dorn, 2009, This Job is "Getting Old": Measuring changes in job opportunities using occupational age structure, *American Economic Review*, Vol. 99(2), pp. 45-51.

Azariadis, C., 1975, Implicit contracts and under-employment equilibria, *Journal of Political Economy*, Vol. 83(II), pp. 83-202.

Baily, M., 1974, Wages and employment under uncertain demands, *Review of Economic Studies*, Vol. 4(I), pp. 37-50.

Bartelsman, E., P. Gautier en J. de Wind, 2011, Employment Protection, Technology Choice and Worker Allocation, DNB WP 295.

Becker, G., 1962, Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis, *Journal of Political Economy*, 1962, Vol. 70, pp. 9-49.

Behaghel, L., B. Crépon, and 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, 2002, Fairness, reciprocity and wage rigidity, Cowles Foundation DP 1383.
- 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(1), pp. 45-77.
- Boockmann, B., T. Zwick, A. Ammermüller and M. Maier, 2007, Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among the Elderly? Evidence from Natural Experiments, ZEW DP 07001.
- Boonen, J. and J. van Ours, 2012, Why is there is spike in the job finding rate at benefit exhaustion? *De Economist*, Vol. 160(4), pp. 413-438.
- Borghans, L. and B. ter Weel, 2012, 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 DP 234.
- Bovenberg, L. and B. Jacobs, 2011, Optimal Taxation of Human Capital and the Earnings Function, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 13(6), pp. 957-971.
- Brunello, G. en M. Langella, 2012, Bridge jobs in Europe, IZA DP 6938.
- Card, D. and P. Levine, 1992, Unemployment Insurance Taxes and the Cyclical and Seasonal Properties of Unemployment, NBER Working Paper No. 4030.
- Chan, S. and A. Stevens, 1999, Employment and Retirement Following a Late-Career Job Loss, 1999, *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, pp.211-216.
- CBS, 2010, Vijftigplussers aan het werk, CBS: Den Haag.
- CBS, 2012, Werkhervattingskansen na instroom in de WW, CBS: Den Haag.
- Cahill, K.E., M.D. Giandrea and J.F. Quinn, 2011, How does occupational status impact job prevalence?, BLS Working Paper 447, U.S. Bureau of Labor Statistics.
- Cahuc, P. en A. Zylberberg, 2008, Optimum Income Taxation and Layoff Taxes, *Journal of Public Economics*, Vol. 92(10-11), pp. 2003-2019.
- Conen, W., K. Henkens and J. Schippers, 2012, Employers' attitudes and actions towards the extension of working lives in Europe, *International Journal of Manpower*, Vol. 33, pp 648-665.
- Cörvers, F., R. Euwals en A. de Grip, 2011, Labour Market Flexibility in the Netherlands, CPB Book 1. Den Haag.

- Couch, K., 2001, Earnings Losses and Unemployment of Displaced Workers in Germany, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 54(3), pp. 559-572.
- Couch, K. and D. Placzek, 2010, Earnings Losses of Displaced Workers Revisited, *American Economic Review*, Vol. 100(1), pp. 572-589.
- Deelen, A., E. Jongen and S. Visser, 2006, Employment Protection Legislation, Lessons from theoretical and empirical studies for the Dutch case, CPB Document 135, Den Haag.
- Deelen, A. en D. van Vuuren, 2009, De participatiegroei van ouderen verklaard, ESB, Vol. 94, No. 4551, pp. 10-12.
- Euwals, R. en K. Folmer, 2009, Arbeidsaanbod en gewerkte uren tot 2050, CPB Memorandum 225, Den Haag
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren, 2009, Rethinking Retirement, CPB Special Publication 80, Den Haag.
- 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(3), pp. 729-753.
- van Ewijk, C., A. van der Horst en P. Besseling, 2013, Toekomst voor de Zorg, CPB Boek, te verschijnen.
- Fallick, B., 1996, A Review of the Recent Empirical Literature on Displaced Workers, *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50(1), pp. 5-16.
- Falk, A. en E. Fehr, 1999, Wage Rigidity in a Competitive Incomplete Contract Market, *Journal of Political Economy*, Vol. 107, pp. 106-134.
- Feldstein, M., 1978, The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, *The American Economic Review*, Vol. 68, No. 5, pp. 834-846.
- Fouarge, D., A. de Grip, W. Smits en R. de Vries, 2011, Flexible Contracts and Human Capital, in: *Labour Market Flexibility in the Netherlands*, F. Cörvers, R. Euwals and A. de Grip, CPB Book 1, Den Haag.
- Geertjes, K., 2013, De kans op een baan na de WW nader bekeken, *Sociaaleconomische Trends*, CBS, Den Haag.
- Gregory, M. and R. Jukes, 2001, Estimating Scarring among British Men 1984-94, *The Economic Journal*, Vol. 111( 475), pp. F607-F625.
- Hakola, T. and R. Uusitalo, 2005, Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform, *Journal of Public Economics*, Vol. 89 (11-12), pp. 2121-2136.

- Hobijn, B. and A. Sahin, 2013, Firms and Flexibility, *Economic Inquiry*, Vol. 51(1), pp. 922-940.
- Hopenhayn, H. and R. Rogerson, 1993, Job Turnover and Policy Evaluation: A General Equilibrium Analysis, *Journal of Political Economy*, Vol. 101(5), pp. 915-938
- Ichino, A., G. Schwerdt, R. Winter-Ebmer and J. Zweimüller, 2007, Too old to work, too young to retire? CEPR DP6510.
- Jacobson, L.S., R.J. LaLonde, D.G. Sullivan, Earnings Losses of Displaced Workers, 1993, *The American Economic Review*, Vol. 83(4), pp. 685-709.
- Jacobs, B., D. Schindler en H. Yang, 2012, Optimal Taxation of Risky Human Capital, *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114(3), pp. 908-931.
- Johnson, R.W., J. Kawachi and E.K. Lewis, 2009, Older workers on the move: Recareering in later life, AARP Research Report 2009-08.
- Kalwij, A., A. Kapteyn en K. de Vos, 2010, Retirement of Older Workers and Employment of the Young, *De Economist* Vol. 158(4), pp.341-359.
- Kerhofs, M., M. Lindeboom en J. Theeuwes, 1999, Retirement, financial incentives and health, *Labour Economics*, Vol. 6, pp. 203-227.
- Kleinknecht, A., 2012, Stellingname voor de hoorzitting van de Tweede Kamer inzake ontslagrecht, Tweede Kamer Commissie voor Sociale Zaken, 28 juni 2012.
- Kluve, J., 2010, The Effectiveness of European Active Labor Market Programs. *Labour Economics*, Vol. 16 (6), pp. 904-918.
- König, T., P. van den Berg en D. ter Haar, 2011, Ouderen zonder baan, één jaar later, Centrum voor Beleidsstatistiek, CBS.
- Koning, P., 2012, Beter een stok dan een wortel: Toeleiding naar werk, In: *Wat werkt nu werkelijk?* J. Uitermark, A.J. Gielen en M. Ham (eds), van Gennep, Amsterdam.
- Lalive, R., 2007, Unemployment Benefits, Unemployment Duration, and Post-Unemployment Jobs: A Regression Discontinuity Approach, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, Vol. 91(2), pp. 108-112.
- Lalive, R., J. van Ours, en J. Zweimüller, 2006, How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment, *Review of Economic Studies*, Vol. 73(4), pp. 1009-1038.



- de Lange, M., M. Gesthuizen en M. Wolbers, 2012, Trends in labour market flexibilization among Dutch school-leavers: The impact of economic globalization on educational differences, *International Sociology*, Vol. 27, pp. 529-550.
- Lazear, E. 1979, Why is there mandatory retirement, *Journal of Political Economy*, Vol. 87, pp. 1261-1284.
- Lazear, E., 2009, Firm-Specific Human Capital: A Skill-Weights Approach, *Journal of Political Economy*, Vol. 117(5), pp. 914-40.
- Lazear, E., 2011, Wages, productivity, and retirement, *International Tax and Public Finance*, Vol. 18, pp. 17-35.
- Lefranc, A., 2003, Labor Market Dynamics and Wage Losses of Displaced Workers in France and the United States, William Davidson Institute WP 14.
- Lindbeck, A. en D. Snower, 1986, Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations, *American Economic Review*, Vol. 76(2), pp. 235-239.
- Low, H., Meghir, C., and L. Pistaferri, Wage Risk and Employment Risk over the Life Cycle, *American Economic Review*, Vol. 100, pp. 1432-1467.
- MacLeod, 2005, Regulation or Markets? The Case of Employment Contracts, CESifo Economic Studies, Vol. 51, pp. 1-46.
- Menzio, G., I. Telyukova, en L. Visschers, 2012, Directed Search over the Life Cycle, NBER WP 17746.
- Michau, J.-B., 2009, Optimal Policy in a Dynamic Search Model with Risk Aversion, *mimeo*, CEP, Londen.
- Mortensen, D. en C. Pissarides, 1994, Job Creation and Job Destruction in the Theory of unemployment, *Review of Economic Studies*, Vol. 61, pp. 397-415.
- Mortensen, D. en C. Pissarides, 2001, Taxes, Subsidies and Equilibrium Labour Market Outcomes, CEPR DP 2989.
- Moscarini, G., 2005, Job Matching and Wage Distribution, *Econometrica*, Vol. 73, pp. 481-516.
- Muffels, R., en A. Wilthagen, 2011, Flexwerk en werkzekerheid in tijden van crisis, *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 96(4602), pp. 54-57.
- Ruhm, C., 1990, Bridge jobs and partial retirement, *Journal of Labor Economics*, Vol. 8, pp. 482-501.

Ruhm, C., 1991, Are Workers Permanently Scarred by Job Displacements? *The American Economic Review*, Vol. 81(1), pp. 319-324.

Salanié, B. 2005, *The Economics of Contracts*, MIT Press.

Saint-Paul, G., 2009, Does the Welfare State Make Older Workers Unemployable? IZA DP 4440.

Schnalzenberger, M., R. Winter-Ebmer, 2009, Layoff tax and employment of the elderly, *Labour Economics*, Vol. 16, pp. 618-624.

SER, 2011, Werk maken van baan-baanmobiliteit, SER Advies 2011/05, Den Haag.

SER, 2012, Werk maken van scholing, SER Advies 2012/02, Den Haag.

Stevens, A, 1997, Persistent Effects of Job Displacement: The Importance of Multiple Job Losses, *Journal of Labor Economics*, Vol. 15(1), pp.165-88.

Stevens, A., 1997, Persistent Effects of Job Displacement: The Importance of Multiple Job Losses, *Journal of Labor Economics* Vol. 15, pp. 165-88.

SZW, 2011, Vitaliteitspakket, brief aan de Tweede Kamer, ASEA/SAS/2011/11971.

Topel, R., 1983, On Layoffs and Unemployment Insurance, *The American Economic Review*, Vol. 73, No. 4, pp. 541-559.

TNO, 2012, Ziekteverzuim in Nederland in 2009, Brochure SZW.

UWV, 2012, Doorstroom van WW naar bijstand 2001-2012, UWV Kennismemo 2012-1, UWV Kenniscentrum, Amsterdam.

van der Werff, S., M. Volkerink, A. Heyma en P. Bisschop, 2012, Wat maakt oudere werknemers aantrekkelijk? SEO Publicatie 2012-63.

Winkelmann, L. and R. Winkelmann, 1995, Happiness and Unemployment: a Panel Data Analysis for Germany, *Konjunkturpolitik*, Vol. 41(4), pp. 293-307.