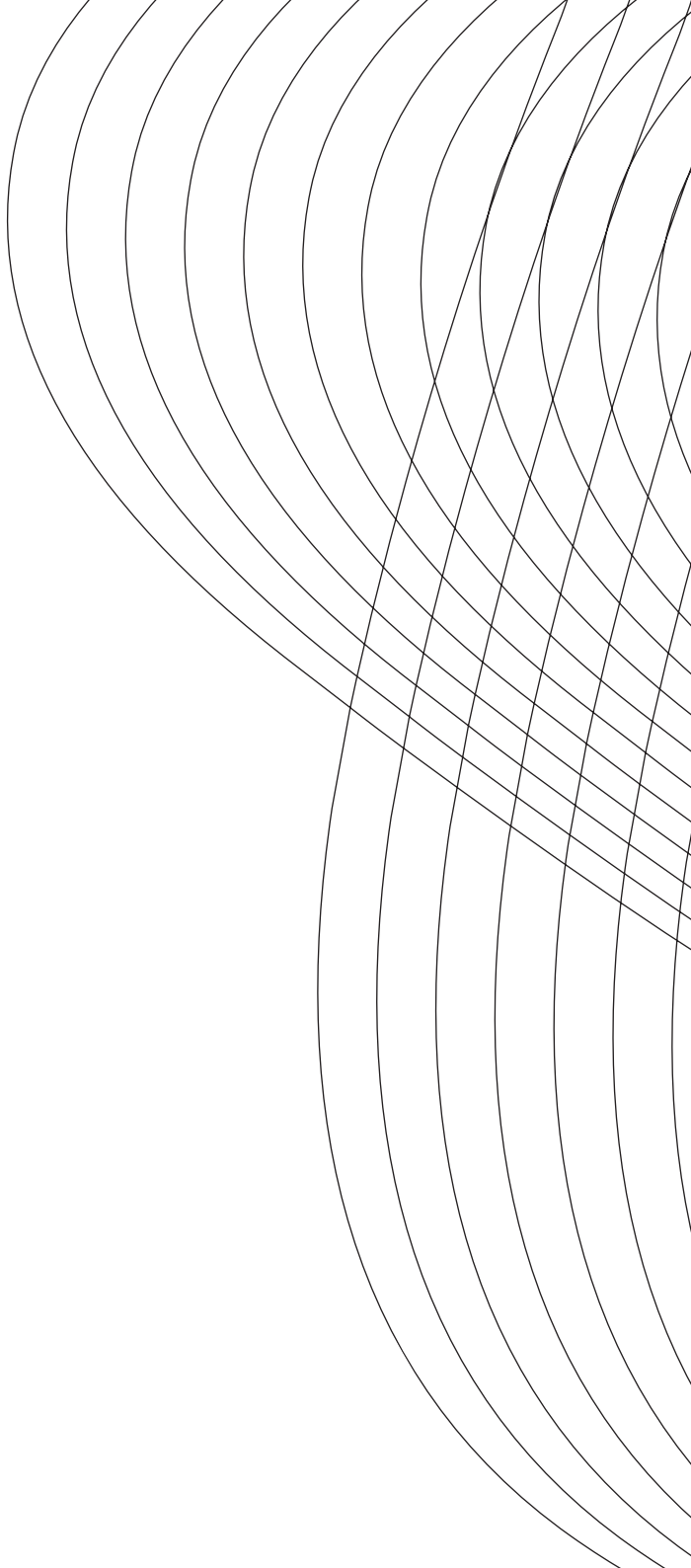




Jolande Sap, Joop Schippers en Jan Nijssen
**Langer doorwerken en
flexibel pensioen**

Netspar NEA Papers



The background of the cover features a series of thin, black, curved lines that sweep across the page from the top left towards the bottom right, creating a sense of movement and depth.

Jolande Sap, Joop Schippers en Jan Nijsen

Langer doorwerken en flexibel pensioen

NEA PAPER 23

NETSPAR ECONOMISCHE ADVIEZEN



Netspar Network for Studies on Pensions, Aging and Retirement

Colofon

NEA Papers is een uitgave van Netspar
Juni 2009

Redactie

Henk Don (voorzitter) – Erasmus Universiteit Rotterdam
Jan Koeman – Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Erik Jan van Kempen – Ministerie van Financiën
Jan Potters – Universiteit van Tilburg
Niels Kortleve – PGGM
Albert Mentink – AEGON
Joos Nijtmans – Interpolis
Alwin Oerlemans – Cordares
Fieke van der Lecq – Erasmus Universiteit Rotterdam
Hens Steehouwer – ORTEC
Peter Wijn – APG
Marno Verbeek – Erasmus Universiteit Rotterdam
Peter Schotman – Universiteit Maastricht
Hein Stam – Mn Services
Joeri Potters – Cardano
Sjoerd van der Zee – Nationale-Nederlanden

Vormgeving

Bladvulling, Tilburg

Drukwerk

Drukkerij Universiteit van Tilburg

Redactieadres

Netspar
Universiteit van Tilburg
Postbus 90153, 5000 LE Tilburg
Telefoon +31 13 466 2109
info@netspar.nl
www.netspar.nl

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s).

INHOUD

<i>Voorwoord</i>	7
<i>Samenvatting</i>	11
1. <i>Demografische en maatschappelijke trends</i>	12
2. <i>De institutionele context</i>	15
2.1 <i>Arbeidsorganisaties: ontzien van ouderen</i>	15
2.2 <i>Sociale partners: ontziemaatregelen in cao's</i>	16
2.3 <i>Overheid: meer en langer werken</i>	18
3. <i>Ouderenbeleid in internationaal perspectief</i>	20
3.1 <i>Internationale verschillen in ouderenparticipatie, pensioenleeftijd en levensverwachting</i>	20
3.2 <i>Opvattingen van werkgevers over ouderen</i>	24
3.3 <i>Beleid overheden rond langer doorwerken en pensioen</i>	25
3.4 <i>Europa: Focus op pensioenleeftijd</i>	27
4. <i>Typologie van (senior) medewerkers</i>	28
4.1 <i>Vooroordelen en statistische discriminatie</i>	28
4.2 <i>Determinanten van de arbeidsmarktpositie van ouderen</i>	29
4.3 <i>De seniorenmatrix</i>	32
4.4 <i>Waardedrijvers van senioren</i>	35
5. <i>De beleidsinzet van de overheid: een beoordeling</i>	40
5.1 <i>Doorwerkbonus</i>	40
5.2 <i>Houdbaarheidsbijdrage</i>	41
5.3 <i>Flexibele AOW</i>	41
5.4 <i>Premiekorting voor de werkgever</i>	42
5.5 <i>Verhogen van de AOW-leeftijd tot 67 jaar</i>	43
6. <i>Conclusies en aanbevelingen</i>	45

VOORWOORD

Netspar stimuleert debat over de gevolgen van vergrijzing voor het (spaar-)gedrag van mensen, de houdbaarheid van hun pensioenen en het overheidsbeleid. Doordat veel van de babyboomers met pensioen gaan, zal het aantal 65-plussers in de komende decennia snel toenemen. Meer in het algemeen leven mensen gezonder en langer en krijgen gezinnen steeds minder kinderen. Vergrijzing staat vaak in een negatief daglicht, want ten opzichte van de bevolking tussen 20 en 65 jaar zou het aantal 65-plussers wel eens kunnen verdubbelen. Kan de werkende beroepsbevolking dan nog wel het geld opbrengen voor een groeiend aantal gepensioneerden? Moeten mensen meer uren maken tijdens hun werkzame periode en later met pensioen gaan? Of moeten de pensioenen worden gekort of de premies worden verhoogd om het collectieve pensioen betaalbaar te houden? Moeten mensen worden aangemoedigd zelf veel meer verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen pensioen? En wat is dan nog de rol van de sociale partners in het organiseren van een collectief pensioen? Kunnen en willen mensen eigenlijk wel zelf gaan beleggen voor hun pensioen of zijn ze graag bereid dat aan pensioenfondsen over te laten? Van wie zijn de pensioengelden eigenlijk? En hoe kan een helder en eerlijk speelveld voor pensioenfondsen en verzekeraars worden gedefinieerd? Hoe kunnen collectieve doelstellingen als solidariteit en meer individuele wensen worden verzoend? Maar vooral: hoe kunnen de voordelen van langer en gezonder leven worden benut voor een meer gelukkige en welvarende samenleving?

Om een aantal redenen is er behoefte aan debat over de gevolgen van vergrijzing. We weten niet altijd precies wat de gevolgen van vergrijzing zijn. En de gevolgen die wel goed kunnen inschatten, verdienen het om bekend te worden bij een groter publiek. Belangrijker is natuurlijk dat veel van de keuzen die moeten worden gemaakt een politieke dimensie hebben en daarover is debat hard nodig. Het gaat immers om maatschappelijk zeer relevante en actuele vraagstukken waar, in de meest letterlijke zin oud en jong mee worden geconfronteerd. Om die

redenen heeft Netspar de NEA Papers ingesteld. In een NEA Paper neemt de auteur gemotiveerd stelling over een beleidsrelevant onderwerp. De naam NEA Papers heeft twee betekenissen. Ten eerste, NEA staat voor Netspar Economische Adviezen. De auteurs adviseren op persoonlijke titel en op verzoek van Netspar over actuele economische kwesties op het gebied van vergrijzing en pensioenen. Ten tweede, NEA klinkt als Nee-Ja en geeft daarmee een wezenskenmerk van elk debat aan.

Henk Don

Voorzitter van de Netspar Redactieraad.

Affiliaties

Jolande Sap is lid van Tweede Kamer voor GroenLinks en bekleedt het GITP-lectoraat leeftijd en loopbaan bij Hogeschool INHolland.

Joop Schippers is hoogleraar Arbeids- en Emancipatie-economie bij de Universiteit Utrecht en directeur van het departement Arbeidsmarkt en Beleid van de OSA, Institute for Labour Studies.

Jan Nijssen is directeur van Montae en bestuurslid bij expertisecentrum LEEftijd.

LANGER DOORWERKEN EN FLEXIBEL PENSIOEN

Samenvatting

In dit paper bepleiten we een gedifferentieerde benadering van ouderen als onderdeel van het Nederlandse beleid rond langer doorwerken en pensioen. De traditionele beeldvorming, die in de bedrijfspraktijk dominant is, stelt ouder worden gelijk aan zwakker worden. Tegenover dit generieke beeld stelt de overheid al een aantal jaren een even algemeen beeld van ouderdom als kracht – ‘senior power’. Het overheidsbeleid ontkent daarmee in feite het probleem van werkgevers en slaagt er niet in de kloof met de bedrijfspraktijk te dichten. Door dat probleem wel serieus te nemen en in het spoor daarvan een gedifferentieerde typologie van de oudere medewerker te ontwikkelen, ontstaat oog voor zowel de kracht als de zwakte van de ouder wordende medewerker. Een dergelijke typologie en maatregelen die aansluiten bij de diversiteit van ouderen, kunnen bijdragen aan een effectiever leeftijdsbeleid. In dit paper doen we een voorstel voor zo'n gedifferentieerde typologie. In het kader van maatregelen die aansluiten bij de diversiteit van ouderen bepleiten we ten slotte flexibilisering van de AOW en koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden.

1. Demografische en maatschappelijke trends

Ontgroening, vergrijzing, emancipatie en de toegenomen diversiteit in levenslopen plaatsen het Nederlandse arbeidsbestel in het komende decennium voor grote uitdagingen. Door de vergrijzing neemt zowel het aandeel 65-plussers als het aandeel 80-plussers toe; demografen spreken in dat verband van 'dubbele vergrijzing'. De zogenaamde grijze druk – het aantal 65-plussers als percentage van het aantal 20- tot 65-jarigen – zal oplopen van bijna 24 procent nu naar ruim 47 procent in 2038, het jaar waarin de vergrijzing volgens het CBS op zijn hoogtepunt zal zijn. Deze ontwikkeling heeft consequenties, bijvoorbeeld voor de betaalbaarheid van de zorg en de ouderdagsvoorziening. Een onvermijdelijk gevolg van de vergrijzing en ontgroening is ook dat de potentiële beroepsbevolking in omvang afneemt. Dat begint al vanaf 2010, als de eerste leden van de babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en – voor zover nog actief met betaald werk – het arbeidsproces beginnen te verlaten. Tegen de tijd dat de vergrijzing op z'n hoogtepunt is, loopt het op tot een verwachte daling van maar liefst 10 procent.¹

Als we ernstige tekorten op de arbeidsmarkt willen vermijden en de kwaliteit van de dienstverlening in sectoren als onderwijs en zorg op peil willen houden, is een forse verhoging van de arbeidsparticipatie nodig. Vriend en vijand zijn het erover eens dat die verhoging vooral van vrouwen en van ouderen moet komen. Dat is een centraal element in de zogeheten Lissabon-doelstellingen waaraan de Europese regeringsleiders zich begin deze eeuw hebben verbonden. Dezelfde boodschap werd opnieuw met verve verkondigd in het rapport van de Commissie Bakker van juni 2008.²

Uit de prognoses van het Centraal Planbureau blijkt dat we in Nederland structureel in sterkere mate een beroep moeten doen op vrouwen en ouderen. De toekomstige aanwas van de beroepsbevolking komt vooral van ouderen en vrouwen. Bij 'ongewijzigd beleid' is op termijn zelfs die aanwas niet voldoende om de krimp van de beroepsbevolking tegen te gaan (zie tabel 1).

1 Zie Sap, J. en J. Schippers (2008), *Leeftijdbeleid in bedrijven: van ontzien naar investeren*, in: *Praktijkblad Arbeidsvoorwaarden*, nr. 5.

2 Commissie Bakker (2008), *Naar een toekomst die werkt*, advies Commissie Arbeidsparticipatie, Den Haag.

Tabel 1. Ontwikkeling arbeidsaanbod in Nederland, 2005–2030

	2005	2010	2020	2030
Arbeidsparticipatie (20–64 jaar)	72%	73%	76%	75%
Arbeidsaanbod (x 1000 personen)	7.222	7.386	7.430	7.063
Verandering t.o.v. 2005		164	208	-159
waarvan demografisch effect		-132	-339	-639
waarvan participatie-effect		307	585	488
Mannen 20–54 jaar		54	76	58
Mannen 55–64 jaar		21	51	47
Vrouwen 20–54 jaar		121	172	123
Vrouwen 55–64 jaar		111	286	260

Bron: centraal Planbureau (2005).

De participatie van vrouwen neemt al vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw toe. Aanvankelijk was dat vooral een zaak van jonge vrouwen, maar naarmate deze 'koplopers' verder in de levensloop komen, stijgt ook de participatiegraad van oudere vrouwen. Zo hebben bijvoorbeeld vrouwen van de geboortecohorten 1956–1965 zich na het zogeheten kinderdal (weer) massaal begeven op de arbeidsmarkt.³

De participatie van ouderen nam aanvankelijk onder invloed van VUT-regelingen sterk af, maar stijgt vanaf medio jaren negentig ook. Daarmee neemt ook de diversiteit van het werknemersbestand toe: meer vrouwen, meer ouderen en meer allochtonen. Maar ook binnen leeftijdsgroepen neemt de diversiteit toe. De ervaringen – binnen en buiten de arbeidsmarkt – van een groep leeftijdsgenoten van veertig, vijftig of zestig jaar kunnen in hoge mate verschillen en tonen een groeiende variatie. De traditionele loopbaan, veertig jaar onafgebroken bij dezelfde baas, verdwijnt meer en meer. Volgens de Verkenning Levensloop heeft het traditionele drie-fasenmodel van 'leren – werken – rusten' voor mannen en 'leren – zorgen – rusten' voor vrouwen plaats gemaakt voor een vijf-fasenmodel met vloeiende grenzen en overgangen.⁴

3 Zie Román, A.A., J. Schippers & J.D. Vlasblom (2007), *Vrouwen, gezinnen en werk: een cohortbenadering van de arbeidsparticipatie in Nederland*, OSA-publicatie A224, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

4 SZW (2002), *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Tabel 2. De 'oude' en de 'nieuwe' fase-indeling van de levensloop

Oude fase-indeling				
1e fase	2e fase		3e fase	
Jeugd	Volwassenheid		Ouderdom	
Leren	Werken of zorgen		Rusten	
0 – 20 jaar	20 – 65 jaar		65 – gemiddeld 75	
Nieuwe fase-indeling				
1e fase	2e fase	3e fase	4e fase	5e fase
Vroege jeugd	Jongvolwassenheid	Spitsuur	Actieve ouderdom	Zorgbehoevend
Leren	Leren en werken	Werken, zorgen en leren	Rusten, zorgen en soms leren en werken	Rusten
0 – 15 jaar	15 – 30 jaar	30 – 60 jaar	60 – 75/80 jaar	> 75/80 jaar

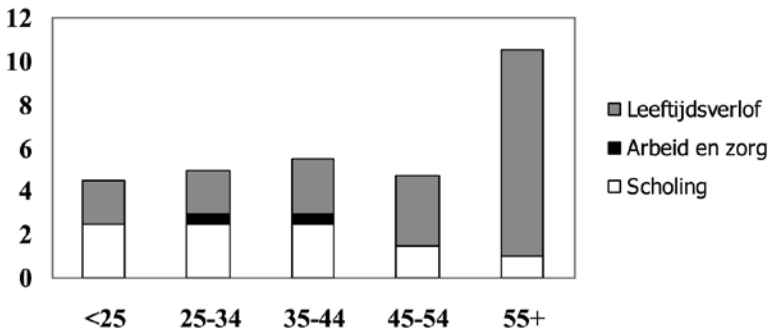
Waar standaardisering en specialisatie kenmerkend waren voor de traditionele levensloop, is het maken van persoonlijke combinaties van activiteiten die variëren over de loopbaan juist kenmerkend voor de moderne levensloop. Een belangrijk kenmerk van de moderne loopbaan is bovendien dat mensen vooral gedurende de derde fase van de levensloop op de arbeidsmarkt geleidelijk aan steeds meer transities maken. Een leven lang werken bij dezelfde werkgever is niet langer de norm noch de behoefte van de meeste werkenden. De uitdaging voor arbeidsorganisaties is om in te spelen op de wisselende behoeften en wensen van mensen in de verschillende fasen van hun loopbaan. Bijvoorbeeld door na te gaan hoe de investeringen in menselijk kapitaal van individuen op peil kunnen blijven ondanks baanwisselingen en perioden van tijdelijk non-participatie. En te onderzoeken hoe transities kunnen worden gefaciliteerd. De groeiende flexibiliteit in de loopbaan van jongere cohorten dreigt daarnaast de oudere cohorten die nog wel min of meer traditionele loopbaanpaden hebben gevolgd, in een relatieve achterstandspositie te plaatsen. Hierbij worden zij als weinig flexibel neergezet.

2. De institutionele context

2.1 Arbeidsorganisaties: ontzien van ouderen

Uit onderzoek in opdracht van de Regiegroep GrijsWerk⁵ blijkt dat er maar weinig organisaties zijn die een breed, leeftijdsbewust beleid voor medewerkers in alle levensfasen voeren.⁵ De meeste organisaties beperken zich tot ouderen en koersen nog steeds aan op vroeg stoppen met werken. Van de uitgaven die bedrijven doen aan leeftijdbeleid, blijken ze 57 procent aan leeftijdverlof en vroegpensioen te besteden. Aan scholing besteden ze 38 procent en de resterende 5 procent is beschikbaar voor maatregelen die het combineren van werk en privé vergemakkelijken. Door deze scheve verdeling van de levenslooptuitgaven zijn ouderen relatief duur voor een organisatie, zoals figuur 1 laat zien.

Figuur 1. Levenslooptuitgaven naar leeftijd (als percentage van de bruto loonsom)⁶



Het voorsorteren op vroeg stoppen, werpt zijn schaduwen ver vooruit. Al vanaf pakweg 45 jaar investeren werkgevers nauwelijks meer in de 'employability' van de ouder wordende werknemer. Leeftijdbeleid binnen organisaties is vooral 'ontzie'-beleid voor oudere werknemers: zij moeten minder en mogen meer. Voor een deel ligt dat vast in de cao. Voor een deel is het ook 'fatsoen': "We gunnen onze trouwe medewer-

5 Cuelenaere, B. en M. Chotkowski (2008), *Werk grijs door?* Beroepsbevolking en werkgevers over langer doorwerken 2005-2007, Rotterdam: Ecorys.

6 Expertisecentrum LEEFtijd, zie www.leeftijd.nl.

kers een rustige aftocht".⁷ Investeren in scholing voor oudere werknemers is er veelal niet bij, hoewel veel werkgevers een kloof zien tussen de loonkosten en de productiviteit van ouderen.

Deze gedooghouding ten aanzien van ouderen geldt wel voor de eigen werknemers, maar niet als het gaat om het aannemen van nieuwe medewerkers. Dan staan ouderen achter in de rij, omdat werkgevers de verhouding tussen productiviteit en loonkosten van andere groepen (jongeren, vrouwen, allochtonen en zelfs gedeeltelijk arbeidsgeschiedten) hoger inschatten dan die van ouderen. Werkgevers onderschrijven weliswaar dat ouderen hoog scoren op kenmerken als betrouwbaarheid, betrokkenheid en accuratesse, maar uiteindelijk geven factoren als fysieke belastbaarheid, het aantal meters dat iemand maakt of de omzet die hij draait bij hun oordeel over de potentiële productiviteit toch de doorslag. Juist op die punten hebben werkgevers geen hoge verwachtingen van ouderen. Veel werkgevers kiezen daarom bij een personeelstekort vooralsnog eerder voor allerlei andere 'oplossingen' dan dat zij hun toevlucht nemen tot het werven van ouderen. In paragraaf 4 komt aan de orde hoe Nederlandse werkgevers zich op dit punt verhouden tot hun collega's in een aantal andere Europese landen.

2.2 Sociale partners: ontziemaatregelen in cao's

Het door werkgevers gevoerde leeftijdbeleid in arbeidsorganisaties vindt vaak zijn oorsprong in de cao. Voor de werkgelegenheid belangrijke sectoren als de zorg, het onderwijs, de rijksoverheid, welzijn en maatschappelijke dienstverlening, en de bouw kennen allemaal 'collectieve ontziemaatregelen' voor ouderen. Uit onderzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat 76 procent van de cao's regelingen kent die ouderen vrijstellen van bepaalde diensten (overwerk, onregelmatige diensten, weekenddiensten en ploegendiensten).⁸ In 84 procent van de cao's zijn afspraken gevonden over extra vakantiedagen voor oudere werknemers. Afspraken over arbeidsduurverkortingen voor oudere werknemers komen voor in 60 procent van de cao's. In 10 procent van de cao's wordt evenredig loon ingeleverd, in de overige 50 procent

7 Van Dalen, H., K. Henkens & J. Schippers (2007), *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*, NIDI rapport nr. 74, Den Haag: NIDI.

8 SZW (2006), *Perspectief op langer doorwerken*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

wordt minder dan evenredig loon ingeleverd of is dit niet bekend. De gemiddelde aanvangsleeftijd voor dit seniorenverlof varieert van 55 tot 59 jaar en de omvang varieert van 2 tot 12 uur per week.

De laatste jaren is het traditionele ouderenbeleid ter discussie komen te staan, onder meer door de invoering van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid in 2004.⁹ Er worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de aanname dat leeftijd als zodanig een indicator is voor belastbaarheid, omdat individuen veel van elkaar kunnen verschillen en leeftijd op individueel niveau geen voorspellende waarde heeft. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat de duur van de belasting een grotere rol speelt dan de leeftijd. Ook vanuit generatieoogpunt worden vragen gesteld. Waarom betalen werkgevers de extra vrije tijd van ouderen door, terwijl ouders in de drukke middenfase van het leven daar zelf de kosten voor moeten dragen? Tot slot speelt ook het solidariteitsvraagstuk tussen ouderen onderling een rol. Seniorenregelingen bieden weliswaar een comfortabele positie aan oudere werknemers die 'baanvast zijn', maar verzwakken de positie van ouderen die op zoek zijn naar een (andere) baan door hun ongunstige verhouding tussen loonkosten en productiviteit. De bescherming van de 'insiders' lijkt ten koste te gaan van de 'outsiders'.

De discussie over ontsiemaatregelen heeft echter nog nauwelijks tot verbeteringen in de praktijk geleid. Wat de voortgang belemmert, is dat de regelingen nogal tegenstrijdige reacties oproepen bij werkgevers, werknemers en hun organisaties. Zo zien veel werkgevers de seniorenregelingen als ongewenste kostenpost die de inzetbaarheid van ouderen sterk belemmert. Veel oudere werknemers en hun vertegenwoordigers beschouwen de regelingen echter als een verworven recht en bestrijden dat deze de inzetbaarheid belemmeren. Positief is dat sociale partners in het participatieakkoord met het kabinet uit 2007 hebben afgesproken om ontsiemaatregelen kritisch tegen het licht te houden. De verwachting is dat op termijn het ontsiebeleid wordt vervangen door een beleid dat zich richt op duurzame inzetbaarheid van alle leeftijdsgroepen. Er zullen in tal van sectoren echter nog de nodige woorden vloeien voordat die ombouw een feit is.

9 Sap, J. (2006), Voorzorg in het levensloopbeleid, in: G. Tielen en B. Dortland (Red.), *Van nazorg naar voorzorg – Anticiperen op demografische veranderingen*. Haarlem: Koninklijke Hollandsche Maatschappij der Wetenschappen.

Het beleid van werkgevers en sociale partners ten aanzien van ouderen is dus tamelijk generiek van aard: gericht op het gedogen van de 'eigen' ouderen en met weinig consideratie voor de ouderen die buitenspel staan. Aan dit beleid ligt een visie op ouderen ten grondslag die de nadelen van het ouder worden benadrukt: ouderen zijn duur, weinig productief en van beperkte waarde voor het bedrijf.

2.3 Overheid: meer en langer werken

De overheid stelt daar een geheel ander beeld tegenover. In het licht van de dreigende krimp van de beroepsbevolking heeft de overheid de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de participatie van vooral ouderen en vrouwen te bevorderen. Elementen daarvan zijn het creëren van de juiste financiële prikkels voor meer en/of langer werken, uitbreiden van verlof en kinderopvang, het bestrijden van discriminatie van ouderen bij de arbeid en het stimuleren van goede voorbeelden en experimenten rond het combineren van werk en privé en rond langer doorwerken. Daarnaast hanteert de overheid op uitgebreide schaal het instrument van 'management by speech': bewindspersonen uit opeenvolgende kabinetten geven bij herhaling aan dat meer uren werken per week of doorwerken tot op hogere leeftijd op termijn onontkoombaar is om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen. Door de afschaffing van de fiscale facilitatie van vut en prepensioen en de introductie van een levensloopregeling die ook voor verlof eerder in de arbeidsloopbaan kan worden benut, is de gemiddelde uittredeleeftijd in Nederland de afgelopen jaren gestegen van ruim 59 naar circa 62 jaar.¹⁰ Kenmerkend is dat ook het overheidsbeleid een sterk generiek karakter heeft en geen aandacht besteedt aan eventuele verschillen tussen groepen ouderen. Aan dit beleid ligt een visie op ouderen ten grondslag die haaks staat op die van bedrijven: ouderen zijn niet duur en gebrekkig, maar kunnen juist een bron van kracht zijn. Deze notie achter het overheidsbeleid blijft

10 Het blijft daarbij een moeilijk te beantwoorden vraag in hoeverre de stijging van de uittredeleeftijd al dan niet op het conto van het gevoerde beleid moet worden geschreven. De snelle ombuiging na een jarenlang dalende trend tot het midden van de jaren negentig doet vermoeden dat het gevoerde beleid op zijn minst enig effect heeft gehad. De sterke groei van de vraag naar arbeid in combinatie met het hogere opleidingsniveau van recente cohorten ouderen heeft naar kan worden verondersteld echter ook effect op het keren van de trend gehad.

echter betrekkelijk impliciet. De overheid brengt nauwelijks inhoudelijke overwegingen naar voren die werkgevers moeten overtuigen dat hun visie op ouderen niet zou kloppen. Ook krijgen werkgevers nauwelijks of geen instrumenten aangereikt die hen kunnen helpen ouderen op een productiever manier in te zetten.

Met de reeds genomen maatregelen is het beleid voor de toekomst volgens vele betrokkenen echter nog niet afgerond. Integendeel: vrij algemeen leeft het gevoel dat onze instituties rond arbeid en inkomen nog fors gemoderniseerd moeten worden om de uitdagingen van vergrijzing en levensloop het hoofd te kunnen bieden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het advies van de commissie-Bakker die onder meer de volgende beleidsopties aanbeveelt: verhogen en flexibiliseren van de AOW-leeftijd, verbeteren van de levensloopregeling en kinderopvang, invoeren van scholingsrechten/plichten en modernisering van het ontslagrecht door introductie van een verplichting voor de werkgever om de werknemer naar een andere baan te begeleiden.¹¹

Dit zijn hervormingen met een fundamenteel karakter voor de arbeidsmarkt. Ze stellen de traditionele basiszekerheden van werk en inkomen en de verdeling daarvan over de levensloop ter discussie. Vanuit levensloopperspectief worden bovendien nieuwe basiszekerheden bepleit op het terrein van leren en zorgen. Bij dit alles zal de automatische koppeling tussen hogere leeftijd en toenemende behoefte ook meer en meer in discussie worden gebracht.

11 Zie voetnoot 3.

3. Ouderenbeleid in internationaal perspectief

3.1 Internationale verschillen in ouderenparticipatie, pensioenleeftijd en levensverwachting

Vanuit internationaal perspectief bezien, neemt Nederland qua participatie van 55-64-jarigen een middenpositie in. Weliswaar is die participatie zowel voor mannen als voor vrouwen iets hoger dan het Europees gemiddelde, maar ten opzichte van de Scandinavische koplopers in Europa en zeker ten opzichte van Japan als absolute koploper staat Nederland nog voor een flinke inhaalrace (zie tabel 2). Zoals eerder aangegeven, is die inhaalrace in het midden van de jaren negentig ingezet. En met succes: Nederland is in het Europese peloton een flink aantal plaatsen opgeschoven. Alleen Finland kent een vergelijkbare groei als het gaat om de participatie van mannen. Bij de vrouwen zien we meer 'stipnoteringen'. Zo toont Ierland, net als Nederland, meer dan een verdubbeling van de werkgelegenheidsgraad van vrouwen van 55-64 jaar, evenals Hongarije. In alle drie de gevallen betreft het landen die ook wel van erg ver moesten komen.

Behalve de werkgelegenheidsgraad van ouderen vormt ook de gemiddelde leeftijd waarop individuen het arbeidsproces verlaten een indicator voor de mate waarin het lukt ouderen voor de arbeidsmarkt te behouden. In tabel 4 presenteren we voor een aantal landen de cijfers, waarbij we deze afzetten tegen de wettelijke pensioenleeftijd en de gemiddelde levensverwachting van 65-jarige mannen en vrouwen.¹² De wettelijke pensioenleeftijd is een belangrijk institutioneel ijkpunt. In het licht van de opmerkingen die we eerder maakten over veranderingen in de levensloop, is met name ook het feit dat die levensloop voor veel Europese burgers steeds langer duurt een belangrijk gegeven. Discussies over de hoogte van de pensioenleeftijd verwijzen veelal ook naar de

¹² We kiezen hier voor een vergelijking met de levensverwachting van 65-jarigen vanuit het perspectief wat eventuele wijziging van de pensioenleeftijd betekent voor degenen die nu die pensioenleeftijd hebben gehaald. Vanuit de discussie over de opzet en financiering van het pensioenstelsel ligt het veeleer voor de hand te kijken naar de levensverwachting bij geboorte of – liever nog – die op 20-jarige leeftijd. Immers, mensen die na hun twintigste, maar voor hun 65ste overlijden, dragen wel bij aan de premie-inkomsten, maar doen geen beroep op de pensioenuitkeringen.

Tabel 3. Werkgelegenheidsgraad van ouderen (55-64 jaar), naar geslacht (in procenten)

Land	M/V	1995	1998	2001	2004	2006
België	M	33,5	32,1	35,1	39,1	40,9
	V	12,9	14,0	15,5	21,1	23,2
Denemarken	M	64,7	61,3	65,5	67,3	67,1
	V	35,9	42,0	49,7	53,3	54,3
Duitsland	M	48,5	47,2	46,5	50,7	56,4
	V	27,1	28,3	29,4	33,0	40,6
Ierland	M	59,8	60,2	64,6	65,0	67,0
	V	18,6	23,1	28,7	33,7	39,1
Griekenland	M	59,6	56,0	55,3	56,4	59,2
	V	24,1	23,5	22,9	24,0	26,6
Spanje	M	48,4	52,6	57,7	58,9	60,4
	V	17,5	18,8	21,7	24,6	28,7
Frankrijk	M	33,8	32,5	36,2	41,0	40,1
	V	25,6	24,4	27,8	33,8	35,2
Italië	M	44,6	41,4	40,4	42,2	43,7
	V	13,5	15,0	16,2	19,6	21,9
Hongarije	M	27,2	27,0	34,1	38,4	41,4
	V	10,1	9,6	14,9	25,0	27,1
Nederland	M	39,7	47,5	51,1	56,9	58,0
	V	18,3	20,3	28,0	33,4	37,2
Oostenrijk	M	42,2	40,5	40,1	38,9	45,3
	V	18,2	17,1	18,4	19,3	26,3
Polen	M	:	41,5	35,6	34,1	38,4
	V	:	24,1	20,4	19,4	19,0
Portugal	M	61,4	62,9	61,6	59,1	58,2
	V	32,6	38,0	40,3	42,5	42,8
Finland	M	35,6	38,4	46,6	51,4	54,8
	V	33,4	34,1	45,0	50,4	54,3
Zweden	M	65,2	66,1	69,4	71,2	72,3
	V	59,2	60,0	64,0	67,0	66,9
Verenigd Koninkrijk	M	56,2	59,1	61,7	65,7	66,0
	V	39,0	39,2	43,0	47,0	49,1
EU-15	M	47,2	47,3	48,9	52,2	54,1
	V	25,3	26,3	29,1	33,2	36,8
EU-25	M	:	46,6	47,7	50,7	52,8
	V	:	25,5	27,8	31,7	34,9
Noorwegen	M	:	:	70,7	71,0	73,1
	V	:	:	60,9	60,6	61,6
Zwitserland	M	78,1	78,5	81,0	76,6	74,9
	V	47,7	51,4	53,6	54,1	56,6
Verenigde Staten	M	63,6	66,2	66,0	66,0	67,5
	V	47,5	50,0	51,7	54,3	56,5
Japan	M	80,8	79,8	77,5	78,1	80,0
	V	47,5	48,5	47,3	48,6	50,1

Bron: Eurostat (diverse jaren)

Tabel 4. Feitelijke uittredeleeftijd, (wettelijke) pensioenleeftijd en levensverwachting, 2005

Land	Mannen			Vrouwen		
	Feitelijke uittredeleeftijd	Officiële pensioenleeftijd	Levensverwachting 65-jarigen*	Feitelijke uittredeleeftijd	Officiële pensioenleeftijd	Levensverwachting 65-jarigen*
België	59,3	65,0	15,8	58,4	63,0	19,7
Denemarken	64,1	65,0	15,5	61,4	65,0	18,6
Duitsland	61,7	65,0	16,1	60,7	65,0	18,6
Finland	60,5	65,0	15,8	60,1	65,0	19,6
Frankrijk	58,5	65,0	17,1	59,2	65,0	21,4
Griekenland	62,4	65,0	16,8	61,2	65,0	18,9
Hongarije	58,9	62,0	13,1	57,3	60,0	16,9
Ierland	65,2	65,0	15,7	64,7	65,0	18,9
Italië	60,4	65,0	16,7	60,9	60,0	20,7
Nederland	60,2	65,0	16,3	60,5	65,0	19,8
Oostenrijk	59,1	65,0	16,9	58,1	60,0	20,3
Polen	61,3	65,0	14,2	58,0	60,0	18,4
Portugal	66,2	65,0	15,6	65,9	65,0	18,9
Spanje	61,1	65,0	16,8	63,4	65,0	20,7
Verenigd Koninkrijk	63,2	65,0	16,1	61,4	60,0	19,1
Zweden	65,5	65,0	17,4	62,5	65,0	20,6
Australië	63,7	65,0	17,8	61,5	62,5	21,1
Canada	63,3	65,0	17,4	61,4	65,0	20,8
Noorwegen	63,9	67,0	16,7	62,2	67,0	20,1
Turkije	64,1	60,0	13,1	63,7	58,0	14,9
Zwitserland	65,2	65,0	17,5	64,8	64,0	21,0
Verenigde Staten	64,5	65,5	16,8	63,1	65,5	19,8
Japan	69,0	62,0	18,2	66,1	60,0	23,3
OECD	63,3	64,4	16,1	62,0	63,3	19,5

Bron: OECD-berekeningen op basis van Europese en nationale gegevens.

gestegen levensverwachting ten opzichte van het moment in de geschiedenis waarop de huidige pensioenleeftijd werd vastgelegd.

Voor de gehele OECD ligt de gemiddelde leeftijd waarop mensen het arbeidsproces verlaten in 2005¹³ iets meer dan een jaar voor de officiële pensioenleeftijd. Voor vrouwen liggen beide tijdstippen een jaar

13 Bij de berekeningen heeft de OECD, onder andere om conjuncturele invloeden te reduceren, een gemiddelde gehanteerd over een periode van 5 jaar.

vroeger dan voor mannen. Nederland hoort met een verschil van bijna vijf jaar tussen feitelijke uittredeleeftijd en AOW-leeftijd zeker niet tot de kopgroep als het om langer doorwerken gaat, maar met landen als Italië, Finland en Spanje eerder tot een groep die net voor de staart van het peloton uitrijdt. Die staart wordt gevormd door Hongarije, Frankrijk, België en Oostenrijk. Binnen de Europese Unie is 65 jaar de meest voorkomende pensioenleeftijd voor zowel mannen als vrouwen. Een aantal EU-landen kent nog een lagere pensioenleeftijd voor vrouwen. Buiten de Europese Unie bestaat iets meer variatie. Slechts enkele landen kennen een situatie waar de effectieve uittredeleeftijd hoger ligt dan de formele pensioenleeftijd. In de meeste gevallen gaat het om een klein verschil, behalve voor Japan (waar het om zes en zeven jaar gaat bij respectievelijk mannen en vrouwen) en Turkije (waar het om vier en zes jaar gaat bij respectievelijk mannen en vrouwen). In België, Frankrijk, Hongarije en Oostenrijk verlaten werkenden op de laagste leeftijd het arbeidsproces. Net als in Nederland en Duitsland zijn in die landen de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen die tot een hogere effectieve uittredeleeftijd moeten leiden. Een nieuwe inventarisatie van de uittredeleeftijd zal ongetwijfeld voor veel landen iets hogere cijfers laten zien.

De cijfers uit tabel 4 laten zien dat er geen eenduidige relatie bestaat tussen de officiële pensioenleeftijd en de feitelijke uittredeleeftijd. In een aantal landen, waaronder Nederland, moet nog een stevige kloof overbrugd worden. Vanuit dit perspectief is het boeiend om te zien of de recente veranderingen die verschillende landen in de formele pensioenleeftijd hebben aangebracht (zoals Duitsland en Noorwegen) op termijn ook tot een verschuiving van de feitelijke uittredeleeftijd zullen leiden.

Noch de formele pensioenleeftijd noch de feitelijke uittredeleeftijd weerspiegelt het verschil in levensverwachting dat bestaat tussen de verschillende landen. Die levensverwachting weerspiegelt in belangrijke mate de welvaartsverschillen tussen landen. Op een paar uitzonderingen na – we noemden eerder Noorwegen en Duitsland; Denemarken realiseerde een aanpassing voor het aanvullend pensioen (zie verder paragraaf 3.3) – hebben landen de officiële pensioenleeftijd niet aangepast aan de gestegen levensverwachting. Ook de feitelijke uittredeleeftijd vertoont weinig samenhang met de levensverwachting, ook niet als we per land naar de ontwikkeling in de tijd kennen (niet in de tabel): een groot aantal OECD-landen toont tot en met de jaren tachtig van de 20e eeuw een lichte daling van de feitelijke uittredeleeftijd, waarna deze in de

loop van de jaren negentig (licht) begon te stijgen. Ondertussen toont de gemiddelde levensverwachting alom – alleen de landen van het voormalige Oostblok vormen op dit punt een uitzondering – een continu stijgende tendens: voor de OECD als geheel steeg de levensverwachting op 65-jarige leeftijd sinds 1960 met gemiddeld iets meer dan drie jaar voor mannen en met gemiddeld bijna vijf jaar voor vrouwen. Als gevolg daarvan is in vrijwel alle landen de kloof tussen feitelijke uittredeleeftijd en de gemiddelde levensverwachting steeds verder gegroeid. Dat betekent enerzijds dat in steeds meer landen ouderen nog geruime tijd van een periode van actieve ouderdom of een periode van rust kunnen genieten. Het betekent anderzijds dat steeds meer landen zich genoodzaakt zien een toenemend aantal – vanuit arbeidsmarktperspectief – ‘inactieve’ jaren te financieren.

3.2 Opvattingen van werkgevers over ouderen

Uit internationaal vergelijkend onderzoek in het kader van het project Fair Play for Older Workers, blijkt dat Nederlandse werkgevers in vergelijking met sommige buitenlandse collega's opvallend negatieve opvattingen hebben over ouderen. In tabel 5 hebben we enkele gegevens samengevat.

Uit het onderzoek blijkt dat seniorenregelingen in Nederland veel gebruikelijker zijn dan in de andere drie landen. Tegelijk blijken meer Nederlandse werkgevers een stijging van de loonkosten te verwachten als gevolg van de vergrijzing dan werkgevers in de andere landen. Opvallend is ook dat weinig Nederlandse werkgevers een toename van de productiviteit verwachten. Oudere sollicitanten met een ruime werkervaring zijn weinig populair bij werkgevers. Dat geldt voor alle onderzochte landen, maar opvallend is wel dat de Nederlandse werkgevers op dit punt zeer terughoudend zijn. Dat blijkt ook uit de maatregelen die ze overwegen bij personeelstekorten: werven van meer ouderen en aanbieden van hogere lonen scoren beide zeer laag onder de Nederlandse werkgevers. Het onderzoek laat zien dat Nederlandse werkgevers relatief gevoelig zijn voor hoge loonkosten en ouderen associëren met hoge lonen en niet met een navenant groeiende productiviteit. De ruime aanwezigheid van seniorenregelingen in Nederland draagt hieraan bij.

Tabel 5. Beleid en verwachtingen van werkgevers ten aanzien van ouderen¹⁴

Percentage werkgevers met bepaald beleid of bepaalde voorkeur	Nederland	Engeland	Griekenland	Spanje
Ouderenbeleid				
Deeltijdpensioen	47	33	12	9
Leeftijdagen en seniorenverlof	57	10	7	4
Vrijstelling bijzondere diensten	31	3	7	4
Verminderen werklust	33	15	18	11
Consequenties vergrijzing				
Toename loonkosten	77	42	62	52
Toename productiviteit	7	25	33	37
Wervingsbeleid				
3 gelijk geschikte kandidaten, wie krijgt voorkeur?				
Onlangs afgestudeerd	22	22	Niet beschikbaar	27
6 jaar werkervaring	75	58		63
25 jaar werkervaring	3	20		10
Maatregelen bij personeelstekorten				
Hogere lonen	9	55	22	14
Langer doorwerken	12	37	-	10
Re-integratie arbeidsgehandicapten	26	21	12	11
Extra werven vrouwen	21	43	28	38
Extra werven ouderen	8	40	8	7

3.3 Beleid overheden rond langer doorwerken en pensioen

Zoals in de inleiding is aangegeven is beleid gericht op langer doorwerken door ouderen niet alleen iets van de Nederlandse regering. In het licht van de demografische ontwikkelingen hebben alle Europese leiders zich in 2000 gecommiteerd aan vergroting van de participatie van ouderen. In paragraaf 3.1 zagen we bovendien dat ook de noodzaak om steeds meer pensioenjaren te financieren niet alleen een zaak van Nederland is. Alle West-Europese en Scandinavische landen zitten in hetzelfde schuitje. En hoewel veel Oost-Europese landen op dit punt nu nog achter blijven, zal hun schuitje uiteindelijk in dezelfde richting koersen. Het is dan ook

14 Dalen, H. van, K. Henkens, W. Henderikse & J. Schippers (2006), *Dealing with an ageing labour force: what do European employers expect and do?*, NIDI rapport nr. 73, Den Haag: NIDI.

niet verwonderlijk dat in een groot aantal landen de pensioenleeftijd en de hoogte of de financiering van de pensioenen met enige regelmaat in beleidsdiscussies opduiken.

Zonder de pretentie volledigheid te betrachten, stippen we een aantal elementen aan uit de discussie zoals die in verschillende landen wordt gevoerd. Soms resulteert die discussie daadwerkelijk in beleidswijzigingen. Soms blijft zo een wijziging (vooralsnog) achterwege.

3.3.1 Japan

Japan, het meest vergrijsde van de OECD-landen, kent pas sinds de jaren zeventig van de 20e eeuw een staatspensioen. In het licht van de indertijd grote en groeiende welvaart is gekozen voor een hoog uitkeringsniveau. Nu staan staats- en bedrijfspensioenfondsen onder druk om de uitkeringen te verlagen en de bijdragen te verhogen. Vroeger was Japan afhankelijk van zijn grote exporterende bedrijven die een fatsoenlijk pensioen voor mensen verzorgden, veelal direct gefinancierd uit bedrijfsinkomsten. Maar door veranderingen in de productie en het vertrek van grote bedrijven naar andere Aziatische landen vallen steeds minder werknemers onder zo'n pensioenprogramma. In 2004 is een aanvang gemaakt met hervormingen. Pensioenbijdragen zullen ieder jaar tot 2017 stijgen tot 18,3 procent van het bruto inkomen. Op dit moment is dat nog 13,58 procent van het bruto inkomen van werknemers. De hoogte van pensioenuitkering zal echter ook naar beneden gaan, van 59,3 procent van het laatst verdiende inkomen nu tot 50,2 procent in 2017.

3.3.2 Zweden

In Zweden is reeds in 1999 door de regering aangekaart dat de verplichte pensioenleeftijd van 65 jaar zou moeten verdwijnen. Sinds 2001 hebben Zweden het recht om tot 67 jaar te blijven werken. Eerdere cao-afspraken die werknemers dwongen om eerder te stoppen, hebben sindsdien hun geldigheid verloren (behalve voor specifieke beroepen in de krijgsmacht, voor luchtverkeersleiders, brandweerlieden en enkele kunstzinnige beroepen als balletdanser(es)). Zweedse werknemers hebben evenwel nog steeds het recht om op hun 65e (of zelfs al vanaf hun 61e) te stoppen, onder actuariële verrekening van de voor of na hun 65e gewerkte jaren.

3.3.3 *Duitsland*

Ook Duitsland heeft, onder invloed van het inzicht dat het bestaande pensioensysteem onhoudbaar dreigde te worden, gekozen voor aanpassing van de pensioenleeftijd. De belangrijkste wijziging die enkele jaren geleden is overeengekomen, betreft geleidelijke, stapsgewijze verhoging van de pensioenleeftijd tot 67 jaar in 2035. Iedere Duitser die geboren is na 1964, moet dan tot zijn/haar 67e doorwerken. Daarnaast is de pensioenpremie die werknemers betalen, verhoogd en wordt het pensioeninkomen van zeventig procent in de toekomst niet langer gekoppeld aan het bruto, maar aan het netto inkomen.

3.3.4 *België, Oostenrijk en Verenigd Koninkrijk*

In België bleven de pensioenwijzigingen tot dusver beperkt tot het aanpassen van de pensioenleeftijd van vrouwen aan die van mannen. Tussen 1997 en 2009 zijn die gelijk getrokken op een leeftijd van 65 jaar. In Oostenrijk neemt men voor deze vorm van gelijke behandeling nog iets meer tijd: daar is een gelijke pensioenleeftijd voor vrouwen en mannen pas voorzien in 2033. Conform het Europese recht moet ook het Verenigd Koninkrijk een gelijke pensioenleeftijd voor vrouwen en mannen invoeren. Als invoeringsdatum daar is 2020 gekozen.

3.4 **Europa: Focus op pensioenleeftijd**

In Europa heeft de focus van de beleidsdiscussie vooral gelegen op de pensioenleeftijd en minder op de prestatie(s) van het pensioensysteem. Ongetwijfeld heeft dit enerzijds te maken met het feit dat hogere pensioenpremies onmiddellijk ten koste gaan van de koopkracht van werknemers of een aanzet geven voor inflatoire ontwikkelingen. Anderzijds betekenen pensioenuitkeringen van bijvoorbeeld zeventig procent van het (gemiddeld) verdiende inkomen voor veel werknemers niet direct enorme welvaart en is (geleidelijke) verhoging van de pensioenleeftijd politiek gezien nog altijd minder riskant dan een verlaging van het inkomen van alle gepensioneerden. Door de aantasting van de pensioenvermogens wereldwijd als gevolg van de kredietcrisis, zullen voor de komende jaren zowel (verdere) verhoging van de pensioenleeftijd als versobering van de pensioenen prominent op de agenda staan.

4. Typologie van (senior) medewerkers

Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland de afgelopen 15 jaar weer fors is gegroeid, is er nog steeds een forse kloof tussen de feitelijke uittredeleeftijd en de AOW-leeftijd. Zorgelijk is dat de participatie van lager opgeleide ouderen steeds verder achterblijft bij de groeiende participatie van hoger opgeleide ouderen. In de vorige paragraaf zagen we al dat Nederlandse werkgevers opvallend negatieve opvattingen hebben over ouderen. Tegenover deze negatieve opvattingen probeert de overheid al een aantal jaren het positieve beeld van 'senior power' te zetten. Daarmee wordt in feite het probleem van werkgevers ontkend en wordt de kloof met de bedrijfspraktijk niet gedicht. Door dat probleem wel serieus te nemen en in het spoor daarvan een gedifferentieerde typologie van de oudere medewerker te ontwikkelen, ontstaat oog voor zowel de kracht als de zwakte van de ouder wordende medewerker. Een dergelijke typologie kan bijdragen aan een effectiever leeftijdbeleid. Rekening houden met de diversiteit van ouderen en met de diversiteit aan ervaringen die werkgevers hebben met het inzetten van ouderen, kan immers helpen om het thema van langer doorwerken en talentbenutting van senioren hoger op de (bedrijfs)agenda te krijgen.

4.1 Vooroordelen en statistische discriminatie

De ultieme manier om rekening te houden met diversiteit is ieder individu op zijn of haar merites beoordelen. Dit zien we ook terug als trend in het personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid. Bedrijven hebben behoefte aan instrumenten en methodieken voor personeelsbeleid die een individuele beoordeling en ontwikkeling van talenten centraal stellen. In cao's worden daar ook meer afspraken over gemaakt en vindt er een verschuiving plaats van collectieve regelingen rond bijvoorbeeld seniorenverlof en feestdagen naar individuele regelingen voor verlof en scholing. Dat zijn positieve ontwikkelingen die navolging verdienen. Maar het blijven voornamelijk papieren tijgers, die in de praktijk te weinig verandering teweegbrengen. In die praktijk investeren werkgevers nog steeds mondjesmaat in scholing van de ouder wordende werknemer. En hebben oudere werkzoekenden verreweg de minste kans om aan een baan te komen als ze werkloos zijn.

Het stereotype beeld van ouderen die niet meer willen en ook steeds minder kunnen, heeft zich hardnekkig genesteld in het Nederlandse denken en beleid. Dit beeld geeft voeding aan stereotype verwachtingen over het gedrag van oudere medewerkers die er op hun beurt toe leiden dat ouderen niet op hun persoonlijke merites worden beoordeeld maar op (vermeende) gemiddelde groepskenmerken. Economen hebben daarvoor de term 'statistische discriminatie' bedacht, een vorm van discriminatie die niet zijn oorsprong vindt in afkeer van bepaalde groepen maar in onzekerheid en onvolledige informatie.¹⁵

Om deze vorm van discriminatie te bestrijden, zijn voorlichting en bewustwording belangrijke instrumenten. Daarmee kan degene die het onderscheid maakt, zijn of haar vooroordelen bijstellen. Weerleggen van vooroordelen vraagt om krachtige en herkenbare tegenbeelden. Daarom stellen wij een typologie van senior medewerkers voor, die rekening houdt met de belangrijkste factoren die de arbeidsmarktpositie van ouderen bepalen.

4.2 Determinanten van de arbeidsmarktpositie van ouderen

De arbeidsparticipatie van oudere mannen is in de jaren zeventig en tachtig onder invloed van onder meer VUT en WAO drastisch gedaald. Oud maakt plaats voor jong, was toen het devies. In de jaren negentig waren vrijwel alle 60-plus mannen met vervroegd pensioen; slechts zo'n 20 procent werkte, tegen 74 procent in 1971. De laatste jaren is de arbeidsparticipatie van oudere mannen weer aan het stijgen en in 2006 werkte alweer 31 procent van de mannen van 60-64 jaar (zie figuur 2). Deskundigen zijn het erover eens dat het overheidsbeleid hierin een belangrijke rol heeft gespeeld, en dan in het bijzonder de maatregelen rond VUT, prepensioen en levensloop.¹⁶

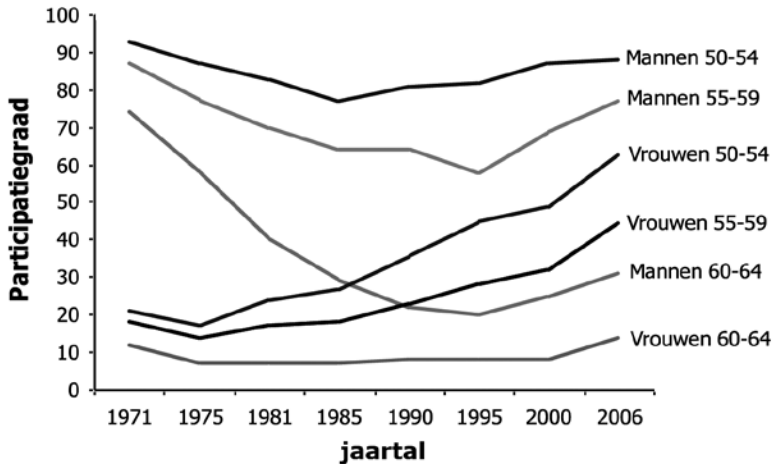
De arbeidsparticipatie van oudere vrouwen laat een duidelijk ander patroon zien. Deze is vanaf de jaren zeventig fors gestegen, grotendeels het gevolg van het voortschrijdende emancipatieproces. Was stoppen met werken na de komst van kinderen in de jaren zeventig nog heel gewoon, inmiddels is doorwerken de norm. En wie eenmaal werkt, blijft

15 Phelps, E.S. (1972). The statistical theory of racism and sexism, *American Economic Review*, 62, 659-661.

16 CPB (2009), *De groei van de arbeidsparticipatie van oudere mannen ontrafeld*, CPB Memorandum 214, Den Haag: Centraal Planbureau.

dat ook tot op hogere leeftijd doen. De verwachting is dan ook dat de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen ook de komende decennia nog flink zal stijgen – het zogenaamde cohorteffect waar geen extra beleidsinspanning voor nodig is. Maar natuurlijk werkt ook het beleid rond langer doorwerken positief op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Dat zien we vooral terug bij de 60–64 jarigen: tot een aantal jaren deed de vervroegde uittreding het emancipatie-effect bij deze groep teniet, maar inmiddels is deze trend gekeerd.

Figuur 2. Arbeidsparticipatie mannen en vrouwen van 50 tot 65 jaar



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, eigen bewerking.

De lage arbeidsparticipatie van oudere vrouwen en mannen is vooral een zaak van laag en middelbaar opgeleiden, zoals tabel 6 laat zien. De participatie van hoog opgeleide 45-plus mannen bedraagt in 2006 ruim 80 procent en de participatie van hoogopgeleide 45-plus vrouwen ruim 71 procent. In het licht van de door het kabinet beoogde participatiegraad van 80 procent in 2016 geen slechte score. Bij laag- en middelbaar opgeleiden zien de cijfers er echter minder goed uit. Bij de jongere mannen participeert 85 tot 92,5 procent, maar bij de oudere mannen zakt dit terug tot 67 en 75,5 procent. Onderweg haken dus veel mannen af. Bij de vrouwen zijn de verschillen in arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau

nog groter dan bij de mannen. Die verschillen zijn al zeer pregnant bij de 25 tot 45 jarigen, en nemen daarna alleen nog maar toe. Van de laagopgeleide oudere vrouwen participeert maar 33 procent. Hier is niet alleen de kwestie dat veel vrouwen onderweg afhaken, maar ook dat we nog steeds met te weinig vrouwen starten.

Tabel 6. Arbeidsparticipatie naar opleidingsniveau, 2006

Opleidingsniveau	Mannen 24-44	Mannen 45-64	Vrouwen 25-44	Vrouwen 45-64
Laag	85%	67,1%	55%	33,4%
Midden	92,5%	75,5%	76,4%	58,8%
Hoog	96,3%	80,3%	88,7%	71,1%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, eigen bewerking.

Vanuit theoretisch perspectief kunnen we veronderstellen dat het opleidingseffect op de hoogte van de arbeidsparticipatie via twee routes verloopt, die we voor het gemak koppelen aan respectievelijk de aanbod- en de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Onderzoek van onder meer het RIVM laat zien dat er op populatieniveau een positieve correlatie bestaat tussen enerzijds de hoogte van het opleidingsniveau en anderzijds leefstijl en fysieke gezondheid. Deze samenhang zou er dus in principe in kunnen resulteren dat hoog opgeleiden op latere leeftijd gezonder zijn dan laag opgeleiden en daardoor vaker nog in staat om betaald werk te verrichten.

Behalve aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt speelt opleiding ook een rol aan de vraagzijde. De functies waarvoor werkgevers een hoger kwalificatieniveau vragen, bieden in het algemeen meer handelingsvrijheid en ruimte voor eigen initiatief dan de functies waarvoor een lager kwalificatieniveau volstaat. Dat betekent dat hoog opgeleiden meer en beter in staat zullen zijn de loopbaan naar de eigen hand te zetten. Een medewerker die eigen initiatief toont en inspeelt op veranderende omstandigheden, zal over het algemeen succesvoller opereren dan een medewerker die veranderingen over zich heen laat komen. Mensen die de regie nemen over hun eigen loopbaan zullen ook vaker van baan veranderen en hun vaardigheden bij de tijd houden. Uit onderzoek weten we dat dit op zichzelf ook weer de gezondheid op termijn ten goede komt. Als mensen op latere leeftijd door ziekte uitvallen uit het arbeidsproces, dan blijkt dat niet zozeer aan de leeftijd zelf toe te schrijven,

maar vooral aan eenzijdige en langdurige belasting in eenzelfde functie of baan.¹⁷ Hoger gekwalificeerd werk biedt dus betere mogelijkheden om competenties op peil te houden, maar mogelijkheden alleen zijn niet voldoende. Het gaat ook om de mate waarin individuen in staat en bereid zijn hun kansen te grijpen. Die vraag verwijst eerder naar een bepaalde psychische dan naar een fysieke gesteldheid.

Daarnaast laten allerlei studies rond het uittredegedrag van oudere werknemers zien dat naast gezondheid ook financiële factoren ("kan ik het me permitteren om te stoppen?") en de thuissituatie (arbeidsmarktpositie en opvattingen van de partner) een rol spelen.¹⁸ Diezelfde factoren spelen ook een rol als het gaat om de vraag of ouderen die reeds een vut- of prepensioenuitkering genieten, weer opnieuw aan de slag gaan. Voldoende fysieke mogelijkheden zijn daarbij een *conditio sine qua non*. Gerelateerd aan het werk zelf noemen ouderen vaak de behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit, waardering voor hun expertise en de afwezigheid van 'bureaucratisch gedoe' (vergaderingen, verslagen) als factoren die belangrijk zijn om (langer) doorwerken of opnieuw aan het werk gaan mogelijk te maken. Opvallend in dat laatste geval is dat de oudere werknemer daarbij veelal zelf het initiatief neemt, terwijl werkgevers zich op dit punt betrekkelijk passief opstellen.¹⁹

4.3 De seniorenmatrix

Op basis van de hiervoor beschreven determinanten van de arbeidsmarktpositie is een typologie van oudere werknemers ontwikkeld.²⁰ Naar analogie van de modellen die gebruikelijk zijn voor het typeren van gedrags- en communicatiestijlen, hebben we gekozen voor een matrix met vier hoofdtypen. Dat betekent dat er ruimte is voor slechts

17 Nauta, A., M.R. de Bruin en R. Cremer (2004), *De mythe doorbroken: gezondheid en inzetbaarheid oudere werknemers*, Hoofddorp: TNO Arbeid.

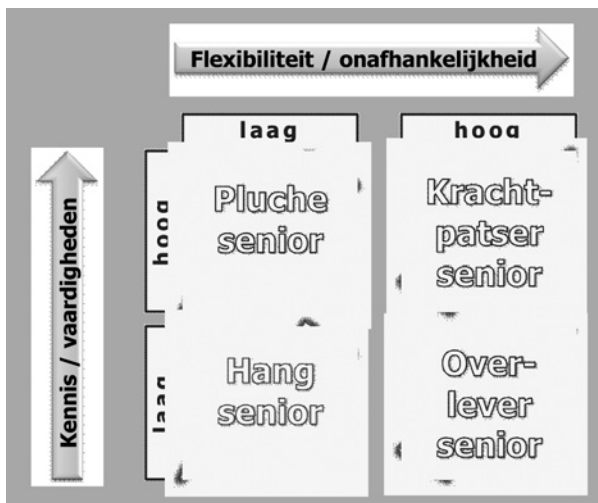
18 Zie bijvoorbeeld Henkens, K., H.P. van Dalen, en H. van Solinge (2009), *De vervaagende grens tussen werk en pensioen – Over doorwerkers, doorstarters en herintreders*, Amsterdam: KNAW Press.

19 Van Dalen, H.P. van, K. Henkens, B. Lokhorst en J. Schippers (2009), *Herintreding van vroeggepensioneerden*, Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

20 Deze typologie is in 2008 ontwikkeld in het kader van de Continue opleiding van TiasNimbas Business school door een projectteam bestaande uit Jolande Sap, Ernst de Reus (APG), Michel Hensen (zelfstandig ondernemer), Harry Huntjes (woningcorporatie Sint Servatius) en Frans Lemkes (CWI).

twee van de vier besproken determinanten: sekse, leeftijdsklasse, opleidingsniveau en de mate van flexibiliteit/onafhankelijkheid. In figuur 3 hebben we gekozen voor de laatste twee determinanten. Belangrijkste reden daarvoor is dat deze factoren ook in de toekomst voor grote en blijvende verschillen in arbeidsparticipatie en -positie zullen leiden. Voor de andere factoren, sekse en leeftijdsklasse, is de trend juist dat verschillen geleidelijk minder worden. Dat neemt overigens niet weg dat het voor een volgende exercitie interessant kan zijn om tot een verijning van de typologie te komen waarin ook deze determinanten worden meegenomen.

Figuur 3. Een typologie van oudere werknemers



De typologie leidt tot een segmentering van senioren in vier doelgroepen, te weten:

- *Hang senioren*: ouderen met een laag kennisniveau en een lage flexibiliteit. Deze groep is over het algemeen al gedurende lange tijd werkzaam in dezelfde functie en loopt door eenzijdige duurbelasting meer risico op verminderde vitaliteit (de flits schuin naar beneden).
- *Overlever senioren*: ouderen met een laag kennisniveau, maar een grote mate van flexibiliteit. Deze groep zal over het algemeen regel-

- matig van functie of baan wisselen en houdt daardoor zijn vitaliteit op peil.
- *Pluche senioren*: ouderen met een hoog kennisniveau en een lage flexibiliteit. Deze groep loopt hetzelfde risico als de hangsenioren, maar zal door de hoge mate van bedrijfspecifieke kennis en ervaring over het algemeen waardevoller zijn voor het bedrijf.
 - *Krachtpatser senioren*: ouderen met een hoog kennisniveau en een hoge flexibiliteit die zichzelf op de arbeidsmarkt over het algemeen prima kunnen redden.

Voorwaarde voor een praktisch bruikbare typologie is dat alle types in voldoende mate voorkomen in de praktijk. Hierop zal de typologie de komende maanden worden getest in het kader van onderzoek dat binnen het lectoraat leeftijd en loopbaan van Hogeschool INHolland en GITP zal plaatsvinden. Dan zal tevens blijken in hoeverre de twee thans gehanteerde dimensies voor de indeling onafhankelijk blijken. Op voorhand mag niet worden uitgesloten dat dit slechts in beperkte mate het geval zal zijn. Daarbij kunnen we beschikken over de GITP database die de assessmentresultaten bevat van de werknemers die bij GITP hebben deelgenomen aan een loopbaan-, ontwikkel- of selectieassessment. Een eerste blik op de database voor 2008 leert dat er op competenties als flexibiliteit en initiatief voldoende waarnemingen voor een nadere analyse zijn. We schatten op basis van een allereerste voorlopige verkenning van de data dat zo'n 60 procent van de werknemers laag tot gemiddeld scoort op deze competenties. Volgens gegevens van het CBS was in 2006 ongeveer tweederde van de werkende 45-plussers lager opgeleid (tot en met MBO niveau) en circa een derde hoger opgeleid (vanaf HBO niveau). Combinatie van deze eerste, indicatieve gegevens betekent dat circa 40 procent van oudere werknemers tot de hangsenioren kan worden gerekend. Ruim 25 procent is overlever senior, 20 procent behoort tot de pluche categorie en de resterende 15 procent kan als krachtpatser worden beschouwd.

Op basis van een gespreksronde met een aantal toonaangevende deskundigen op het terrein van vergrijzing en leeftijdbeleid, heeft een eerste empirische validatie plaatsgevonden.²¹ De meeste deskundigen herkenden en onderschreven de typologie. Iedereen onderschreef het belang van opleiding. De andere as die gedrag of competenties meet, riep meer discussie op. Sommigen adviseerden om hier te spreken van vitaliteit, anderen wezen er op dat vitaliteit eerder een uitkomst is dan een determinant. Alle deskundigen waren het er evenwel over eens dat competenties die bijdragen aan zelfsturing en regie over de loopbaan, van essentieel belang zijn voor de arbeidsmarktpositie van de oudere werknemer. Sommige deskundigen waarschuwden voor het gevaar van stereotypering dat elke typologie eigen is. Zij zijn van mening dat vooroordelen alleen te bestrijden zijn met een volledig geïndividualiseerde aanpak. Zij erkenden echter dat beleid er vrijwel niet aan ontkomt om met groepen te werken en vonden een gesegmenteerde benadering wel te prefereren boven het huidige traditionele ontziebeleid.

4.4 Waardedrijvers van senioren

Om de kloof tussen het overheidsbeleid en het ontziebeleid in bedrijven te dichten, moeten we vanuit het perspectief van de seniorenmatrix kijken naar de waarde van de oudere werknemer voor het bedrijf. In de marketingtheorie noemt men dit de zogenaamde waardedrijvers.²² In onderstaand schema benoemen we de belangrijkste waardedrijvers zoals die te destilleren zijn uit de literatuur. Daarbij staat per type senior aangegeven hoe de oudere medewerker scoort op die waardedrijver. Zwart betekent een slechte score, donkergrijs middelmatig en lichtgrijs goed. Bij zwart en donkergrijs is dus actie nodig.

21 Deze gespreksronde heeft plaatsgevonden in het kader van het in voetnoot 12 genoemde project. Gesprekspartners waren: Hans Becker (Humanitas), Elco Brinkman (Bouwend Nederland en APG), Mieke van der Burg (CGB), Jo van Engelen (APG), Rens de Groot (destijds CWI), Patricia Heerkens (Oudstanding), Kees Klinkhamer (emeritus hoogleraar), Ronald de Leij (destijds AWWN), Phillip Naert (TiasNimbas), Herma Nauta (Ahold), Jan Nijssen, Ton Rolvink (AOB) en Joop Schippers.

22 Kumar, N. (2004), *Marketing as Strategy*, Boston: Harvard Business School Press.

Tabel 7. Wat bepaalt de waarde van een senior voor het bedrijf?²³

Waardedrijvers	Hang senior	Pluche senior	Overlever senior	Krachtpatser senior
Productiviteit				
Prijs				
Kennis/opleiding				
Terugverdiëntijd				
Flexibiliteit				
Gezondheid				
Sociale vaardigheden				
Betrouwbaarheid				

4.4.1 Verhouding prijs-productiviteit

We kunnen de waardedrijvers in vier clusters indelen. Een eerste cluster is de verhouding tussen productiviteit en prijs. Werkgevers vinden in het algemeen dat ouderen te duur zijn in relatie tot wat ze presteren voor het bedrijf. Dit cluster scoort eenduidig negatief voor alle groepen ouderen. Voor zover deze mening gestaafd wordt door de feiten, heeft dat meer te maken met de kostenkant dan met de productiviteit. De loonkosten van ouderen zijn in Nederland inderdaad vrij hoog. Daarbij spelen zowel de oplopende loonschalen naar leeftijd als de seniorenregelingen een belangrijke rol. Kijken we naar de productiviteit, dan blijkt er geen eenduidig verband naar leeftijd te zijn. Productiviteit kent vele onderliggende dimensies. Op sommige scores jongeren relatief sterk, terwijl op anderen ouderen juist goed scoren. We komen hier dadelijk bij de bespreking van het vierde cluster waardedrijvers op terug.

4.4.2 Kennis, opleiding en terugverdiëntijd

Een tweede cluster van waardedrijvers heeft betrekking op opleiding en de terugverdiëntijd van investeringen in opleiding. Door de snelle technologische ontwikkeling en de snelle veranderingen op afzetmarkten is de houdbaarheid van met name technische kennis sterk verminderd. Daardoor is het belang en de noodzaak van bedrijfsopleidingen en trai-

²³ De tabel met waardedrijvers is ontwikkeld door een projectteam in het kader van de Continue opleiding, zie voetnoot 21.

ning op het werk voor iedereen die op de arbeidsmarkt mee wil blijven doen, sterk toegenomen.²⁴ Ouderen scoren in het algemeen niet sterk op deze punten. Werkgevers zijn veel meer geneigd in opleidingen van jongeren dan in die van ouderen te investeren.²⁵ De gedachte dat de terugverdiensijd bij ouderen te kort is, speelt hierbij een rol. Door de grotere mobiliteit van jongeren blijkt de terugverdiensijd bij hen in de praktijk vaak minstens zo kort. Bovendien is de vraag wat de relevante rendementsperiode is als kennis veel sneller veroudert dan in het verleden. Het verschil in behandeling van jong en oud wijst er op dat beeldvorming en vooroordelen een rol spelen en dat de investeringen in scholing van ouderen achterblijven bij wat economisch en maatschappelijk gezien gewenst is. De enige groep ouderen die aan onderinvestering weet te ontkomen, zijn de hoogopgeleide ouderen die zelf het initiatief nemen en zo nodig hun opleidingsbehoefte zelf regelen en financieren. De vraag is overigens of het in de literatuur sterk aangezette punt van de veroudering en waardevermindering van kennis in gelijke mate geldt voor andere competenties die onderdeel uitmaken van de voorraad menselijk kapitaal van werknemers. In het spoor daarvan is het belangrijk om te constateren dat juist die andere competenties aan belang winnen, bijvoorbeeld in het kader van de transitie van Nederland van een industriële naar een postindustriële economie waarin dienstverlening en handel de bovenaan voeren. Juist bijvoorbeeld waar het om voor organisaties zo belangrijke 'tacit knowledge' gaat, scoren ouderen veelal goed. En dus zouden die verschuivingen in de economische sectorstructuur tot nieuwe kansen moeten leiden.

4.4.3 Flexibiliteit en gezondheid

Op dit cluster van waardedrijvers doen zich duidelijke verschillen voor tussen de diverse groepen senioren. Ouderen die zich kenmerken door een flexibele en onafhankelijke opstelling, verkeren over het algemeen in een betere gezondheid dan ouderen met een minder flexibele opstelling. Een van de factoren die daarbij een rol speelt, is dat de eerste groep ouderen gemiddeld vaker van baan verandert. Hierdoor neemt

²⁴ Zie Sap, J. en J. Schippers (2005), *Moderne levenslopen bieden kans voor doorbreken van m/v-beroepensegregatie*, in: H. Galesloot (Red.), *De glazen muur*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 25-32.

²⁵ Zie bijvoorbeeld OSA (2008), *Tendrapport Aanbod van Arbeid*, Tilburg: OSA, Institute for Labour Studies.

de kans toe dat zij daardoor minder onderhevig zijn aan eenzijdige duurbelasting. Onderzoek wijst uit dat die eenzijdige duurbelasting veel meer bepalend is voor de gezondheid dan de leeftijd zelf.²⁶ Een andere belangrijke factor die de gezondheid bepaalt, is de sociaal economische status. Daarom verwachten we dat de gezondheid van de overlever senior, ondanks diens flexibele levenshouding, toch te wensen over kan laten.

4.4.4 Sociale vaardigheden en betrouwbaarheid

Een vierde en laatste cluster van waardedrijvers waar ouderen juist relatief sterk op scoren, betreft de zogenaamde "zachte" eigenschappen die van invloed zijn op de productiviteit.²⁷

Sociale vaardigheden en betrouwbaarheid zijn daar twee belangrijke van. De overige zachte en harde kwaliteiten die door werknemers en werkgevers van belang worden geacht voor de productiviteit, staan samengevat in onderstaande tabel.

*Tabel 8. Zachte en harde kwaliteiten die de productiviteit bepalen*²⁸

Zachte kwaliteiten	Harde kwaliteiten
Betrouwbaarheid	Vaardig met nieuwe technologie
Betrokkenheid bij werk	Fysieke belastbaarheid
Nauwkeurigheid	Opleidingsbereidheid
Sociale vaardigheden	Flexibiliteit
Klantgerichtheid	Creativiteit
	Mentale belastbaarheid

Ouderen blijken zowel in de ogen van werknemers als werkgevers sterk te scoren op de zachte kwaliteiten. Jongeren doen het juist goed bij de harde kwaliteiten. Een ander opmerkelijk verschil doet zich voor als we kijken naar de waardering van de kwaliteiten. Werknemers (van alle

²⁶ Zie voetnoot 18.

²⁷ We gebruiken de term zachte en harde kwaliteiten in navolging van van Dalen c.s., zie de studie uit voetnoot 9. Deze terminologie sluit aan op onderzoek van Baltes naar de relatie tussen ouder worden en persoonlijke kwaliteiten. Harde kwaliteiten verwijzen naar de neuro-fysieke ontwikkeling, zachte kwaliteiten naar persoonlijke ontwikkeling en cultuur. Uit zijn onderzoek blijkt dat harde kwaliteiten op veel jonger leeftijd hun maximum bereiken dan de zachte kwaliteiten. Zie: Baltes, P.B. (1997). On the incomplete architecture of human ontogeny (1996 Award Address). *American Psychologist*, 52, 4, 366-380.

²⁸ Bron: studie uit voetnoot 8.

leeftijden) blijken van mening dat zowel zachte als harde kwaliteiten bepalend zijn voor het functioneren. Werkgevers blijken echter vooral oog te hebben voor de harde kwaliteiten, met als logisch gevolg dat jongere werknemers de voorkeur krijgen bij werving, opleiding of promotie boven oudere werknemers. Ook op dit punt is er volop ruimte voor bijstelling van vooroordelen.

5. De beleidsinzet van de overheid: een beoordeling

Op Prinsjesdag 2008 heeft het kabinet zijn beleidsinzet rond langer doorwerken en pensioen voor de komende jaren bekend gemaakt. Het pleidooi van de regiegroep GrijsWerkt en de commissie-Bakker om in aanvulling op de *stick* nu de *carrot* te hanteren, heeft gehoor gevonden bij het kabinet. Naast het ontmoedigen van eerder stoppen, wordt nu langer doorwerken aantrekkelijker gemaakt door een flexibele AOW en een doorwerkbonus voor de werknemer en een premiekorting voor de werkgever. Daarnaast wordt van ouderen een bijdrage gevraagd aan de financiering van de vergrijzing door een houdbaarheidsbijdrage. Met uitzondering van de flexibele AOW zijn alle maatregelen al door het parlement goedgekeurd. In het anticrisispakket dat het kabinet dit voorjaar heeft gepresenteerd, is hieraan het voornemen toegevoegd om de AOW-leeftijd te verhogen naar 67 jaar.

Het beleidspakket oogt sympathiek. Maar grijpt het beleid ook daadwerkelijk de oorzaken voor de lage arbeidsparticipatie van ouderen aan? Worden die ouderen bereikt die nu te weinig participeren? Er zijn overwegingen om te betwijfelen of de maatregelen in de praktijk effectief zijn.

5.1 Doorwerkbonus

Werknemers die na hun 62e doorwerken krijgen een bonus in de vorm van een nieuwe belastingkorting. De bonus start bij 5 procent van het arbeidsinkomen bij 62 jaar en wordt berekend over een jaarinkomen vanaf € 8.860 tot € 54.776. De bonus loopt op tot 10 procent bij 64 jaar en loopt daarna weer af tot 1 procent bij 67 jaar. Na de 67 wordt geen bonus meer uitgekeerd.

De prijsprikkel in de vorm van de bonus start bij 62 jaar. Dan zijn al veel mensen verdwenen uit het arbeidsproces. Door gezondheidsproblemen en langdurige belasting van eenzijdig en vaak fysiek zwaar werk stoppen lager opgeleiden veel eerder met werken dan hoger opgeleiden. Extrinsieke motivatie helpt weinig als mensen echt niet meer kunnen. De arbeidsparticipatie van hoogopgeleide 55-plussers is bijna twee keer zo hoog als de participatie van laagopgeleide 55-plussers: volgens CBS-cijfers voor 2006 zo'n 58 procent voor de hoogopgeleiden en 32 procent voor de laagopgeleiden. De doorwerkbonus komt dus vooral terecht bij

de hogere inkomensgroepen die geen extrinsieke motivatie in de vorm van een prijsprikkel nodig hebben en toch op basis van intrinsieke motivatie al doorwerken. Daarom is er een gereede kans dat deze regeling vooral een *dead weight loss* met zich meebrengt en tot weinig extra participatie leidt.

5.2 Houdbaarheidsbijdrage

Mensen die vanaf 2011 65 jaar worden, gaan een houdbaarheidsbijdrage naar draagkracht betalen. Het kabinet beperkt de indexatie van de bovengrens van de tweede schijf in de inkomstenbelasting tot 75 procent (in plaats van 100 procent). Dit betekent dat 65-plussers met een inkomen vanaf € 32.127 (in 2009) meer belasting gaan betalen omdat het tarief van de tweede schijf voor hen door de vrijstelling van de AOW-premie lager is dan het tarief van de derde schijf. Voor 65-minners heeft de beperkte indexatie geen gevolgen omdat er bij hen geen verschil is tussen het tarief van de tweede en de derde schijf. De houdbaarheidsbijdrage is maximaal € 52 in 2011 en loopt op tot maximaal € 950 in 2030.

De beperkte indexering van de tweede schijf voor toekomstige 65-plussers is een inventieve maatregel. Maar het gevolg is wel dat we met een nodeloos ingewikkeld belastingsysteem zitten waarin nog tot in lengte van dagen onderscheid wordt gemaakt tussen 65-plussers en 65-minners. Het duurt naar verwachting zo'n 100 jaar voordat de tweede schijf is uitgefaseerd en ouderen dezelfde belasting en premie betalen als jongeren. Er blijft bovendien nog minimaal 30 jaar een aparte tweede schijf bestaan voor de huidige generatie ouderen – de ouderen die voor 2011 al 65 jaar of ouder zijn. Vanuit dat perspectief is fiscalisering van de AOW-premie met een gebruikelijke overgangstermijn van zo'n 15 tot 20 jaar een aantrekkelijker optie. Fiscalisering doet eveneens een appèl op de solidariteit van ouderen met een hoger inkomen, maar brengt minder transactiekosten met zich mee.

5.3 Flexibele AOW

Mensen krijgen de mogelijkheid om de ingangsdatum van de AOW uit te stellen tot maximaal 70 jaar, waarbij ook deeltijd AOW mogelijk wordt. Elk jaar uitstel van de AOW levert een 5 procent hogere AOW-uitkering op. De verhoging wordt actuariael neutraal berekend, wat wil zeggen dat men bij een gemiddelde levensverwachting over de gehele pensioenpe-

riode evenveel AOW ontvangt bij uitstel als wanneer men niet uitstelt. Er zijn geen voorwaarden verbonden aan uitstel van de AOW, behalve dan dat men niet in aanmerking komt voor bijstand. Men hoeft dus niet door te werken om voor uitstel van AOW in aanmerking te komen.

Dit voorstel heeft geen betekenis voor degene die op zijn 65e over voldoende andere bronnen van inkomen beschikt om van de AOW te kunnen afzien. Uitstel van de AOW is ook niet aantrekkelijk voor degene die naar verwachting minder lang zal leven dan het gemiddelde. De AOW die men aan het begin van de pensioentijd uitstelt, krijgt men dan aan het einde namelijk niet meer terug. Uitstel is alleen aantrekkelijk voor mensen die op hun 65e over voldoende andere bronnen van inkomen beschikken en verwachten lang te leven. Verder lijkt de flexibele AOW vooral ten goede te komen aan 'insiders' op de arbeidsmarkt. Wie nog een baan heeft op zijn 65e – en we constateerden al dat dit vooralsnog een selecte groep betreft – kan eventueel besluiten langer door te werken. Dan moet er overigens nog wel een en ander veranderen op het terrein van de arbeidswetgeving in Nederland. Nu worden veel werknemers nog 'van rechtswege' ontslagen, louter vanwege het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Wie wel zou willen afzien van AOW en via betaald werk in zijn/haar eigen inkomen zou willen voorzien, moet daar dan ook wel de kans voor krijgen. Onderzoek laat echter bij herhaling zien dat ouderen die eenmaal hun baan hebben verloren en werkloos worden, weinig kans hebben om weer opnieuw te worden aangenomen.²⁹ De 'outsiders' vissen als het ware twee keer achter het net: niet alleen vinden ze vanaf een bepaalde leeftijd niet opnieuw een baan, met alle (inkomens- en pensioen)consequenties van dien. Ook missen ze dan nog eens de kans op een hogere AOW door de ingangsdatum daarvan uit te stellen.

5.4 Premiekorting voor de werkgever

Tot 2009 kregen werkgevers een premievrijstelling van gemiddeld € 1.500 per jaar voor het aannemen van werknemers van 50 jaar of ouder en het in dienst houden van werknemers van 54,5 jaar of ouder. Deze regeling is per 1 januari 2009 aangescherpt qua doelgroep en verruimd qua bedragen. Werkgevers krijgen nu een premiekorting van € 6.500 per jaar voor

²⁹ Zie studie uit voetnoot 8.

het in dienst nemen van een uitkeringsgerechtigde van 50 jaar of ouder gedurende maximaal 3 jaar. Werkgevers krijgen verder een premiekorting van € 2.750 per jaar per werknemer van 62 jaar of ouder die ze in dienst houden. Het bedrag wordt in 2013 verhoogd tot € 6.500.

De argumentatie achter de nieuwe vormgeving om premiekortingen gericht in te zetten en *dead weight loss* te voorkomen, lijkt overtuigend. De regeling wordt sterker dan in het verleden gericht op de groepen die een specifieke stimulans nodig hebben. Vanuit deze optiek bezien is het problematisch dat door het ophogen van de leeftijdsgrens naar 62 jaar lager opgeleiden minder door de regeling bereikt zullen worden. In het licht van de in paragraaf 3 vermelde onderzoeksuitkomsten ten aanzien van de opvattingen van Nederlandse werkgevers over oudere werknemers, is het echter de vraag of premiekorting een instrument is dat werkgevers daadwerkelijk over de streep kan trekken een oudere werknemer aan te stellen. Eerder onderzoek leert dat als werkgevers van mening zijn dat de ter vervulling van een vacature beschikbare werknemers onvoldoende productief zijn, zij de arbeidsplaats liever vacant laten dan een gesubsidieerde werknemer aanstellen waar zij – in de woorden van werkgevers – “meer last dan gemak van hebben”.³⁰ Verder is het de vraag hoe verstandig het is om de premiekorting voor niet-uitkeringsgerechtigde ouderen te schrappen. Ook herintreedsters en ouderen die van baan wisselen, worden geconfronteerd met leeftijdsdiscriminatie en achterstallig onderhoud van menselijk kapitaal. Ook voor hen is de verhouding tussen seniorenloonkosten en productiviteit vaak uit het lood door onder meer de seniorenregelingen in cao's. Dat brengt ons op misschien wel het grootste kritiekpunt op deze regeling: het is onbegrijpelijk dat er geen voorwaarden zijn gesteld aan regelingen van sociale partners (in het bijzonder het seniorenverlof) die ouderen relatief duur maken.

5.5 Verhogen van de AOW-leeftijd tot 67 jaar

Het kabinet heeft hier nog geen concreet voorstel voor ingediend, maar wel aangegeven dat rekening gehouden moet worden met de zogenaamde zware beroepen. De SER krijgt de mogelijkheid om voor 1 oktober

³⁰ Zie onder andere Visser, P., C. Remery, K. Henkens & J. Schippers (2003), *Hoe werven werkgevers? Structurele aanpak personeelsvoorziening in Nederland*, OSA-publicatie A-193, Tilburg: OSA Institute for Labour Studies.

2009 een alternatief hiervoor aan te reiken. Dit alternatief moet eenzelfde houdbaarheidseffect opleveren en zal een zwaarwegende rol spelen bij de definitieve besluitvorming door het kabinet. Het kabinet boekt voor de maatregel een houdbaarheidseffect in van 0,7 procent BBP. Dat is opmerkelijk omdat uit navraag bij het CPB blijkt, dat dit effect alleen optreedt als voor iedereen de AOW-leeftijd naar 67 jaar gaat. Voor compensatie van zware beroepen heeft het kabinet dus geen ruimte ingeboekt.

Een pensioenverzekering impliceert altijd solidariteit van kortlevenden met langlevenden. Ten tijde van het ontstaan van de AOW was dit geen kwestie, omdat de verschillen in levensverwachting tussen sociaaleconomische groepen toen klein waren. In de afgelopen decennia zijn de sociaaleconomische sterfteverschillen echter toegenomen, vooral omdat de sterfte aan hart- en vaatziekten onder hoger opgeleiden veel sterker is afgenomen dan onder lager opgeleiden. Onderzoek laat zien dat lager opgeleiden al vanaf 55 jaar gezondheidsklachten ervaren, terwijl hoger opgeleiden meestal pas na hun 65e gezondheidsklachten beginnen te ervaren. Lager opgeleiden verkeren gemiddeld ruim 14 jaar korter in goede gezondheid en sterven ruim 4 jaar eerder.³¹ Zij genieten daardoor een beperkter aantal jaren van de AOW dan hoger opgeleiden. Lager opgeleiden betalen bovendien in principe meer jaren premie omdat ze eerder beginnen met werken. Een geval van omgekeerde, perverse solidariteit. Een algemene verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar vergroot deze onrechtvaardigheid nog verder. Het leidt bovendien tot een nog grotere instroom van lager opgeleide ouderen in arbeidsongeschiktheidsregelingen, omdat zij vanwege hun vaak slechte gezondheid niet tot hun 67e kunnen doorwerken.

31 Bron: Nationaal Kompas Volksgezondheid, RIVM, Bilthoven.

6. Conclusies en aanbevelingen

Het kabinetsbeleid op het gebied van langer doorwerken en pensioen houdt onvoldoende rekening met de diversiteit binnen de groep ouderen. Het beleid komt vooral ten goede aan de groep die geen extra ondersteuning nodig heeft om langer door te werken (de 'krachtpatsers'). Wil de overheid de vergrijzing het hoofd bieden en een echte impuls geven aan de arbeidsparticipatie van ouderen, dan zal ze een beleid moeten voeren dat is toegesneden op de variatie die bestaat binnen de groep ouderen. Een beleid bovendien dat juist ook ten goede komt aan lager opgeleide ouderen. Dit geldt uiteraard ook voor het beleid van sociale partners en individuele bedrijven. Dergelijk beleid neemt niet alleen alle groepen ouderen serieus, maar neemt ook werkgevers serieus in hun kritiek dat er een (grote) groep ouderen bestaat van wie de productiviteit tekortschiet in vergelijking met hun loonkosten of in vergelijking met de productiviteit van jongeren.

Het beleid van overheid, sociale partners en individuele werkgevers zou de in hoofdstuk 4 geschetste waardedrijvers moeten verbeteren. Het motto daarbij kan zijn om het ontziebeleid voor ouderen om te bouwen in een investeringsbeleid dat zich met name richt op lager opgeleide ouderen. Voor sociale partners en bedrijven is de grote uitdaging om ouderen ook in deze crisistijd een serieuze kans te bieden. Het adagium uit de jaren '80 – "oud voor jong" – klinkt weer vaak op in de discussie en doorvoeren daarvan zou funest zijn voor beeldvorming over en de participatie van ouderen. In plaats van een tijdelijke herleving van de VUT verdient een duurzaam inzetbaarheidsbeleid voor medewerkers van alle leeftijden de voorkeur. De belangrijkste ingrediënten daarvan zijn:

- Ombouwen seniorenregelingen in regelingen voor duurzame inzetbaarheid die met name ten goede komen aan laagopgeleide ouderen (scholing, mantelzorg);
- Afspraken maken over voorkomen duurbelasting en bevorderen ze of 3e loopbaan in dezelfde of andere sectoren;
- Afspraken maken over breed leeftijdsbewust personeelsbeleid en regelmatige loopbaangesprekken.
- Moderniseren pensioenregelingen door bevorderen flex- en deeltijd-pensioen en koppelen van pensioenleeftijd aan de levensverwachting

van verschillende beroepsgroepen conform het voorstel van Bovenberg c.s.³²

In feite gaat het in alle gevallen om maatregelen die passen binnen de transitionele arbeidsmarktbenadering, zoals die is ontwikkeld door Schmid³³ en in Nederland verder uitgewerkt door onder andere Wilthagen, Schippers en anderen.³⁴ Voor oudere werknemers spelen met name maatregelen en instrumenten een rol die gericht zijn op het stimuleren van preventieve transitie. Onder het motto 'voorkomen is beter dan genezen' kan via scholing of een goed loopbaangesprek een carrièrestap worden voorbereid en gerealiseerd. Dit voorkomt dat iemand vastloopt en arbeidsongeschikt of werkloos wordt.

De belangrijkste uitdaging voor de overheid is om meer rekening te houden met verschillen tussen en het beleid vooral te richten op lager opgeleide mannen en vrouwen. Het kabinetsbeleid kan met de volgende ingrepen aanzienlijk in effectiviteit winnen:

- Bouw de doorwerkbonus (en ook het spaarloon en de levensloopregeling) om tot regelingen voor scholing, mantelzorg en loopbaanwending die juist aan lager opgeleiden een relatief hoge tegemoetkoming bieden.
- Koppel fiscale kortingen voor ouderen niet aan leeftijd maar aan arbeidsverleden, zodat ze effectief worden voor lager opgeleiden.
- Fiscaliseer de AOW en zorg voor een zodanige vormgeving van de flexibilisering van de AOW dat het alle ouderen stimuleert om langer door te werken.

De SER heeft dit najaar een belangrijke kans om het kabinetsbeleid in de gewenste richting bij te sturen. Wij hopen dat de SER een grondige modernisering van de AOW niet uit de weg zal gaan. Er is een goed alternatief voorhanden dat bijdraagt aan de houdbaarheid en dat in

32 Bovenberg, A., J. Mackenbach en R. Mehlkopf (2006) Een eerlijk en vergrijzingsbestendig ouderdomspensioen. ESB, 91(4500), 648-651.

33 Schmid, G. (2000). Transitional labour markets: a new European employment strategy, in: Marin, B., D. Meulders & D. Snower (Eds.), *Innovative employment initiatives*, Aldershot, UK: Ashgate: 223-253.

34 Ester, P., R. Muffels, J. Schippers & T. Wilthagen (Eds.) (2008), *Innovating European Labour Markets. Dynamics and Perspectives*, Cheltenham: Edward Elgar.

tegenstelling tot een algemene verhoging van de AOW leeftijd wel goed uitpakt voor de solidariteit en de arbeidsparticipatie van lager opgeleiden: loslaten van de uniforme leeftijdsgrens in de AOW en koppelen van de opbouw van AOW-rechten aan het arbeidsverleden.³⁵ Een volledig recht op AOW ontstaat dan niet na 50 jaar ingezetenschap maar na 40 jaar werken, met een ondergrens van 63 jaar. Lager opgeleiden die doorgaans vroeg beginnen met werken en vaak ook in de zwaardere beroepen werken kunnen dan eerder met AOW dan hoger opgeleiden die vaak later beginnen met werken. Dat pakt niet alleen eerlijker uit, maar is ook beter voor de arbeidsparticipatie omdat het alle ouderen – laag- en hoogopgeleid, man en vrouw – stimuleert om er naar vermogen een tandje bovenop te zetten. Koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden betekent ook dat er een einde komt aan de gratis verzekering van niet-werkende partners voor de AOW. Wij vinden dat acceptabel als het gepaard gaat met goede kinderopvang en betaalde verlofregelingen, die het voor vrouwen en mannen mogelijk maken om werk, kinderen en mantelzorg soepel te combineren. Belangrijke voorwaarde is bovendien, dat het voorstel geleidelijk wordt ingevoerd. Dat voorkomt dat oudere vrouwen, die keuzes maakten die in hun tijd heel normaal waren, met een fors AOW-gat worden geconfronteerd. Geleidelijke invoering maakt het bovendien mogelijk om gerichte voorlichting te geven aan lager opgeleide jongeren of Turkse en Marokkaanse jongeren voor wie emancipatie nog niet altijd vanzelfsprekend is.

Berekeningen van het CPB wijzen uit dat het werkgelegenheidseffect van een arbeidsafhankelijke AOW maar liefst twee keer zo groot is als het effect van een algemene verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar.³⁶ Vooral de participatie van partners – vaak laagopgeleide vrouwen – stijgt met ruim 200.000 personen. Invoering van het voorstel in 2011 voor diegenen die dan 18 jaar of jonger zijn, heeft volgens het CPB een houdbaarheidseffect van 0,6 procent BBP. Als het voorstel volledig doorgevoerd is (na circa 80 jaar), loopt de bijdrage aan de houdbaarheid op tot 1,1 procent. Afgezet tegen de 0,7 procent die een verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 oplevert, is dat een fraaie score. Zeker omdat met

35 Sap, J., J. Nijssen en J. Schippers (2008), Maak de AOW afhankelijk van arbeidsverleden, *Economisch Statistische Berichten*, jrg. 93, nr. 4547, p. 678-681.

36 CPB (2009), Budgettaire en economische effect AOW-plan GroenLinks, CPB notitie 9 april 2009, Den Haag: Centraal Planbureau.

ons voorstel geen compensatie meer nodig is voor de zware beroepen. Daarin is door de koppeling aan het arbeidsverleden al voorzien. Specifieke compensatie voor zware beroepen is in het verleden – bij discussies over VUT en prepensioen – steeds onhaalbaar gebleken, omdat er geen sluitende definitie te vinden is en mensen in hun loopbaan vaker van werkgever en van beroep wisselen. De enige praktische manier om recht te doen aan zware beroepen is een uitzondering maken voor mensen die langdurig gewerkt hebben. Door de VVD en het CNV is dit voorjaar de variant in discussie gebracht van verhoging van de AOW-leeftijd tot 67, tenzij iemand 40 jaar of langer gewerkt heeft. Het CPB heeft ook deze variant doorgerekend en komt op een houdbaarheidseffect van 0,5 procent.³⁷ Hoewel deze variant een beperktere compensatie voor mensen in zware beroepen biedt (AOW bij 65 in plaats van 63 jaar) dan onze variant, heeft hij toch een beperkter effect op de houdbaarheid. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid is te verklaren uit het feit dat de gratis verzekering voor niet-werkende partners bij de VVD variant in stand blijft. Deze variant heeft daardoor niet de positieve invloed op de arbeidsparticipatie van lager opgeleide vrouwen die onze variant met zich meebrengt.

Onze oproep om te komen tot arbeidsverledenafhankelijke AOW is tegelijkertijd een oproep aan de pensioensector om de aanvullende pensioenen dienovereenkomstig aan te passen.³⁸ Uiteraard vergt koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden een adequate registratie van dat arbeidsverleden. Door de geleidelijke invoering verwachten wij hier geen grote problemen. Bovendien bestaan er reeds grote groepen Nederlandse werknemers voor wie het arbeidsverleden (vrijwel) volledig is gedocumenteerd. Elke verandering van regelgeving brengt invoeringskosten met zich mee. Die mogen en moeten in de discussie uiteraard aan de orde komen. Voorop staat echter de vraag of een andere aanpak van het ouderenbeleid en een andere opzet van de AOW duurzame arbeidsparticipatie en een structureel gezond pensioenstelsel dichterbij brengen. Een meer gedifferentieerde benadering van ouderen en een aan het arbeids-

37 CPB (2009), Budgettaire en economische effect AOW-plan VVD, CPB notitie 7 januari 2009, Den Haag: Centraal Planbureau.

38 Voor de relatie tussen AOW en aanvullende pensioenen, zie bijvoorbeeld: AG (2009), *De AOW in beweging. Verhoging van de AOW leeftijd en de gevolgen voor de pensioenen in de tweede pijler*, Utrecht: Actuarieel Genootschap.

verleden gekoppelde AOW voldoen aan die criteria en verdienen dan ook nadrukkelijk een rol in de beleidsdiscussie.

OVERZICHT UITGAVEN IN DE NEA PAPER SERIE

- 1 Een 10 voor governance (2007)
Lans Bovenberg en René Maatman
- 2 Blinde vlekken van de denkers en doeners in de pensioensector (2007)
Kees Koedijk, Alfred Slager en Harry van Dalen
- 3 Efficiëntie en continuïteit in pensioenen: het FTK nader bezien (2007)
Casper van Ewijk en Coen Teulings
- 4 Jongeren met pensioen: Intergenerationele solidariteit anno 21e eeuw (2007)
Mei Li Vos en Martin Pikaart
- 5 Marktwerking in de pensioensector? (2007)
Jan Boone en Eric van Damme
- 6 Modernisering van het uitvoeringsmodel voor pensioenregelingen en marktwerking (2007)
Arnoud Boot
- 7 Differentiatie naar jong en oud in collectieve pensioenen: een verkenning (2008)
Roderick Molenaar en Eduard Ponds
- 8 Maatwerk in Nederlandse pensioenproducten (2008)
Theo Nijman en Alwin Oerlemans
- 9 Je huis of je leven? Eigen betalingen voor woon- en welzijnsvoorzieningen voor ouderen en optimalisatie van de pensioenportfolio (2008)
Lou Spoor
- 10 Individuele pensioenoplossingen: doel, vormgeving en een illustratie (2008)
Zvi Bodie, Henriëtte Prast en Jan Snippe
- 11 Hoe kunnen we onze risico's efficient delen? Principes voor optimale sociale zekerheid en pensioenvoorziening (2008)
Coen Teulings
- 12 Fiduciair management: panacee voor pensioenfondsen? (2008)
Jan Bertus Molenkamp
- 13 Naar een solide en solidair stelsel (2008)
Peter Gortzak
- 14 Het Nederlandse pensioenstelsel: weerbaar en wendbaar (2008)
Gerard Verheij
- 15 Het managen van lange- en korte termijn risico's (2009)
Guus Boender, Sacha van Hoogdalem, Jitske van Londen
- 16 Naar een reëel kader voor pensioenfondsen (2009)
Casper van Ewijk, Pascal Janssen, Niels Kortleve, Ed Westerhout), met medewerking van Arie ten Cate
- 17 Kredietcrisis en Pensioenen: Modellen (2009)
Guus Boender
- 18 Kredietcrisis en pensioenen: structurele lessen en korte termijn beleid (2009)
Lans Bovenberg en Theo Nijman
- 19 Naar een flexibele pensioenregeling voor ZZP'ers (2009)
Frank de Jong
- 20 Ringfencing van pensioenvermogens (2009)
René Maatman en Sander Steneker

- 21 Inflation Risk and the Inflation Risk
Premium (2009)
Geert Bekaert
- 22 TIPS for Holland (2009)
Zvi Bodie
- 23 Langer doorwerken en flexibel
pensioen (2009)
Jolande Sap, Joop Schippers en Jan
Nijssen

LANGER DOORWERKEN EN FLEXIBEL PENSIOEN

Het overheidsbeleid op het gebied van arbeidsparticipatie ontkent tot nu toe het probleem van werkgevers en slaagt er niet in de kloof met de bedrijfspraktijk te dichten. Dit stellen Jolande Sap (GroenLinks en Hogeschool INHolland), Joop Schippers (UU en OSA) en Jan Nijssen (Montae en LEEftijd) in dit paper. Wil de overheid de arbeidsparticipatie van ouderen echt stimuleren, dan zal ze volgens de auteurs beter rekening moeten houden met de variatie die bestaat binnen de groep ouderen. En de overheid moet ervoor zorgen dat haar beleid juist ook ten goede komt aan lager opgeleide ouderen. In dit paper bepleiten de auteurs flexibilisering van de AOW en koppeling van de AOW aan het arbeidsverleden.



Netspar

UNIVERSITEIT



VAN TILBURG