

Arbeidsparticipatie ouderen

1. Inleiding

Ouderen werken in Nederland steeds langer door, maar in vergelijking met veel andere landen is dit relatief minder het geval. Deze zin bevat twee tegengestelde waarheden. Enerzijds is er sinds 1995 sprake van een veelbelovende trendbreuk. De gemiddelde leeftijd waarop mensen stoppen met werken is gestegen naar inmiddels 62 jaar en de arbeidsparticipatie van ouderen is fors toegenomen. Internationaal gezien kan er echter nog veel verbeteren. Nederland is qua arbeidsparticipatie van ouderen een Europese middenmoter en oudere werklozen komen hier veel moeilijker aan een nieuwe baan dan in veel andere landen.

De vraag is of de trendbreuk dat ouderen langer doorwerken alleen voldoende is om één van de belangrijkste doelstellingen van het kabinet te bereiken: zorgen dat in 2016 80 procent van de Nederlandse bevolking van 20-64 jaar op de arbeidsmarkt actief is. Die vraag houdt de Tweede Kamer ook bezig. Het kabinet heeft in de brief van 16 oktober 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 163, nr. 2) over de verhoging van de AOW-leeftijd daarom een notitie toegezegd over de stand van zaken en het effect van (nieuwe) maatregelen om de inzetbaarheid en belastbaarheid van ouderen te verbeteren. Deze notitie gaat daar op in.

Het kabinet ziet alle reden om volop te investeren in de inzetbaarheid en de kansen van ouderen op de arbeidsmarkt. Dat doen we nu al, dat blijven we doen. Zo heeft het kabinet de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen – zowel voor werknemers als werkgevers – om oudere werklozen te helpen bij het vinden van nieuw werk en om ouderen die werken te stimuleren langer door te werken. De effecten van bijvoorbeeld fiscale stimulansen voor langer doorwerken en het in dienst nemen van oudere werklozen, maar ook het terugdringen van ontziedagen voor oudere werknemers, zullen in de loop van de komende jaren zichtbaar moeten worden.

Het streven naar een structureel grotere bijdrage van ouderen aan de arbeidsmarkt is belangrijker geworden door het recente besluit van het kabinet om de AOW-leeftijd vanaf 2020 te verhogen van 65 naar 67 jaar. Deze maatregel is onderdeel van een pakket maatregelen dat noodzakelijk is om ook voor toekomstige generaties een solide stelsel van publieke voorzieningen, sociale zekerheid en de zorg voor de oude dag zeker te stellen. Het kabinet beseft dat oudere werknemers na 2020 – wanneer de AOW-leeftijd daadwerkelijk omhoog gaat – dan ook in staat moeten zijn om zonder al te veel problemen tot de nieuwe AOW-leeftijd door te werken. Dit vraagt van alle partijen nu actie en inzet.

Er is een zilveren generatie op komst die zelf initiatieven neemt en actief wil meedoen aan de samenleving door arbeidsparticipatie maar ook door vrijwilligerswerk en mantelzorg. Van ouderen wordt verwacht dat zij zelf willen meewerken aan de opdracht van vergrijzing en zo lang mogelijk actief blijven als dat kan. Dit levert voordeel op voor de samenleving en de ouderen zelf. Ouderen doen wat voor anderen (wederkerigheid) en ouderen blijven hierdoor langer actief, wat weer positief uitwerkt op de kwaliteit en de duur van het leven. Ouderen leven ook langer als zij meer zelf blijven doen. Als het gaat om maatschappelijke participatie hebben onder meer gemeenten – bijvoorbeeld in het kader van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) – de taak om ouderen in staat te stellen optimaal en zo lang mogelijk maatschappelijk actief te zijn, onder meer door vrijwilligerswerk of mantelzorg. Voor wat betreft arbeidsparticipatie zullen wij als samenleving ook de komende jaren moeten blijven investeren in het aan de slag helpen en houden van oudere werknemers. Het kabinet wil met werkgevers en werknemers de trend naar langer doorwerken verder ondersteunen. Het is cruciaal dat de samenleving langer gebruik kan maken van de ervaring en kennis van de generaties die aan het werk zijn. Iedereen is gelet op de effecten van de vergrijzing hard nodig op de arbeidsmarkt. Bovendien is werken meer dan alleen inkomen verdienen. Werken kan ook plezier geven. Werken is ook meedoen en bijdragen aan de samenleving.

Het kabinet beziet de trend van langer doorwerken in het licht van fundamentele ontwikkelingen als vergrijzing, individualisering en technologische veranderingen. Die stellen de Nederlandse arbeidsmarkt en verzorgingsstaat als geheel voor grote uitdagingen. De beroepsbevolking wordt kleiner, terwijl het beroep op belangrijke regelingen en voorzieningen binnen onze verzorgingsstaat sterk zal toenemen. Globalisering en technologische ontwikkelingen zullen bovendien de economische dynamiek naar verwachting vergroten. Dit zorgt in onze open economie voor meer dreigingen, maar ook meer kansen.

Het grijpen van die kansen is in de visie van het kabinet een opdracht voor de hele samenleving, niet alleen voor het kabinet. We zullen nieuwe institutionele vormen moeten ontwikkelen, willen we de kennis en vaardigheden van de vele ouderen blijvend gebruiken om onze samenleving te versterken. Alle betrokken partijen – overheid, vakbonden en werkgeversorganisatie, maar ook individuele werkgevers en werknemers – zullen hun steentje daaraan moeten bijdragen. Deze notitie gaat daarom – naast de concrete maatregelen om meer ouderen aan het werk te houden – ook in op fundamentele vragen die iets verder aan de horizon opdoemen. Moeten werkgevers en werknemers anders naar de opbouw van loopbanen gaan kijken? Moeten overheid en de sociale partners de instituties op het gebied van de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen meer afstemmen op langere en meer gevarieerde loopbanen?

Op dit moment werkt ruim 80 procent van de mensen in de leeftijdsgroep van 45-54 jaar. Dit positieve gegeven is mede het gevolg van toenemende arbeidsparticipatie en hogere opleiding van vooral vrouwen. Als we dit doortrekken lijkt de doelstelling van over de hele linie 80 procent arbeidsparticipatie binnen handbereik. Lijkt, want het werkelijke antwoord hangt af van de investeringen in inzetbaarheid die we met elkaar bereid zijn te doen en van het antwoord op bovengenoemde fundamentele vragen. Dat is de uitdaging waar we met elkaar voor staan.

Leeswijzer

Deze notitie bevat, op grond van de gedane toezegging, voorstellen van het kabinet om te stimuleren dat meer 55-plussers werken en voorstellen om de positie van ouderen op de arbeidsmarkt en binnen arbeidsorganisaties – nu en in de toekomst – te verbeteren. Deze notitie kan ook beschouwd worden als kabinetsreactie op de onderzoeksrapporten “Perspectief op Langer Doorwerken 2009” en “Omgaan met vergrijzing” die op 18 september 2009 aan de Kamer zijn aangeboden. De Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer heeft om die reactie gevraagd.

Deze notitie is als volgt opgebouwd:

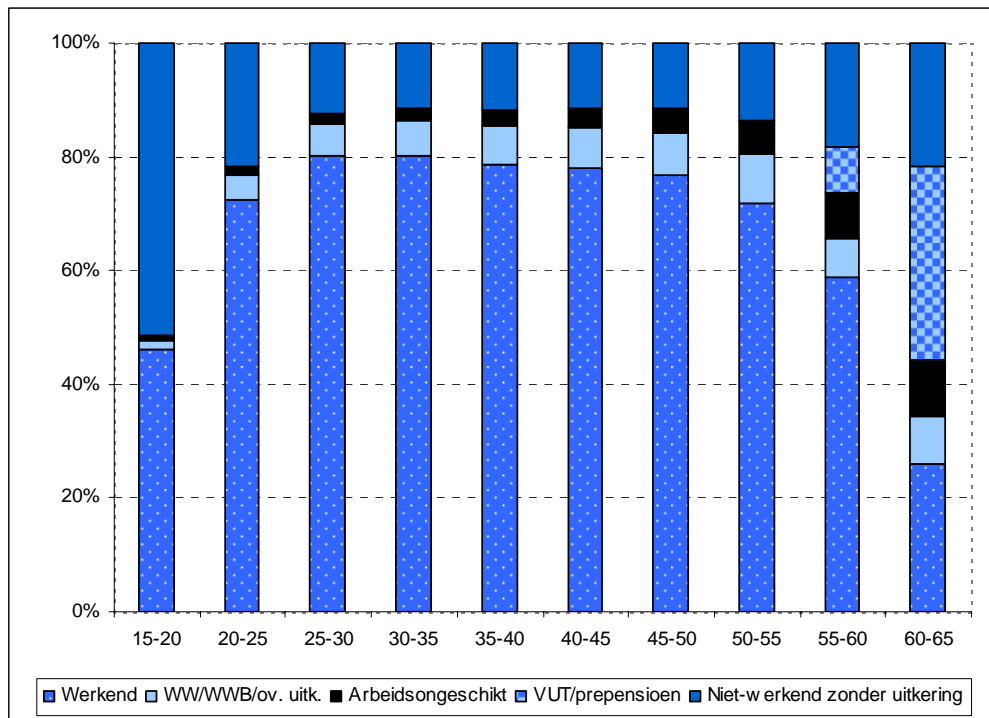
- een korte beschrijving van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ouderen (hoofdstuk 2);
- een inventarisatie van de belemmeringen voor een hogere arbeidsparticipatie van ouderen (hoofdstuk 3);
- een overzicht van de maatregelen die het kabinet al heeft genomen om de arbeidsmarktpositie van ouderen te versterken en van de extra maatregelen die nog worden getroffen om inzetbaarheid en belastbaarheid van werknemers nu en in de toekomst te vergroten. Daarbij komen ook de stappen aan bod die de sociale partners en individuele bedrijven en burgers volgens het kabinet moeten nemen om de deelname van ouderen aan de arbeidsmarkt structureel te versterken (hoofdstuk 4);
- een besluit waarin het kabinet de belangrijkste uitdagingen waar we met zijn allen voor staan op een rij zet (hoofdstuk 5).

2. De arbeidsmarkt voor ouderen in vogelvlucht

2.1 Arbeidsparticipatie van 55-plussers: trendbreuk naar langer doorwerken

Ouderen werken de laatste jaren al fors meer en langer door. In 2008 werkte 47 procent van alle personen van 55-64 jaar, tegenover minder dan 35 procent in 2001 en zelfs 25 procent midden jaren negentig. Dat in Nederland nog relatief weinig ouderen werken, komt vooral door de groep 60-plussers (figuur 1). Van hen werkt slechts ruim een kwart, terwijl dat bij de groep van 55-59 jaar nog tweederde is. Maar ook bij 60-plussers is een sterke kentering zichtbaar, die in de komende jaren zal aanhouden. Tussen 1996 en 2008 is de arbeidsparticipatie van 60-plussers meer dan verdubbeld: van 12 procent naar 28 procent. Vooral bij vrouwen stijgt de arbeidsparticipatie sterk. In 1996 was slechts 5 procent van hen op de arbeidsmarkt actief; in 2008 was dat 18 procent. De trendbreuk naar langer doorwerken is ook af te lezen aan de forse stijging van de gemiddelde leeftijd waarop mensen stoppen met werken. Begin jaren negentig was dat 59,5 jaar. Sindsdien stijgt de uittreedleeftijd geleidelijk en sinds 2005 is zelfs een sterk stijgende lijn te zien. In 2008 stopten ouderen gemiddeld net voor hun 62^e met werken. De leeftijd waarop zelfstandigen stoppen is gemiddeld hoger, maar varieert ook meer. Heel veel zelfstandigen werken nog lang na het 65^e jaar door, maar er is ook groep die al veel eerder is gestopt. Dat mensen gemiddeld genomen langer doorwerken is vooral toe te schrijven aan de geleidelijke afschaffing van de VUT (vervroegde uittreding) en het niet meer fiscaal begunstigen van prepensioen.

Figuur 1 Arbeidsparticipatie en uitkeringen naar leeftijd, 2005
(percentage)



Bron: Berekeningen SZW op basis van CBS-gegevens over inkomstenbronnen van de bevolking

Maar mensen gaan ook langer door met werken omdat zij steeds beter opgeleid zijn. En dit geldt in versterkte mate voor vrouwen. Sinds de jaren zestig kiezen steeds meer jonge vrouwen ervoor om te werken. Deze fundamentele verandering werkt met vertraging door in de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen. De huidige lage arbeidsdeelname van ouderen is dus een deels een probleem waar we al aan het uitgroeien zijn.

Dit blijkt ook het feit dat de bereidheid om langer door te werken de laatste jaren sterk is toegenomen, zoals blijkt uit de Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden van TNO. In 2005 wilde maar 21 procent van de ondervraagden doorwerken tot het 65^e jaar, in 2008 was dat toegenomen tot 36 procent. De generaties die niet direct voor de beslissing staan om te stoppen met werken zijn steeds slechter te vergelijken met de huidige generatie ouderen of de generaties die net met pensioen zijn gegaan.

2.2 Werkloosheid en mobiliteit van ouderen

De werkloosheid onder oudere werknemers is in Nederland vergeleken met andere landen laag. De geregistreerde werkloosheid onder ouderen is ten opzichte van andere groepen de laatste jaren wel gestegen omdat regelingen rond arbeidsongeschiktheid, VUT en prepensioen versoberd zijn. Deze regelingen bevatten daardoor tegenwoordig veel minder 'verborgen' werkloosheid.

Het CPB toont in de recente studie *Rethinking Retirement* aan dat de arbeidsmarkt voor ouderen niet goed functioneert. Dit betekent vooral dat ouderen grote moeite hebben om terug te komen op de arbeidsmarkt, als ze om wat voor reden dan ook werkloos zijn geworden. Ouderen zijn meer dan anderen langdurig werkloos. In 2008 was 69% van de werklozen van 55-64 jaar meer dan een jaar werkloos. Voor de werklozen jonger dan 55 jaar was dat 34%. Ouderen die hun baan kwijtraken hebben grote moeite weer een nieuwe baan te vinden. De kans dat een 55-jarige werknemer die zijn baan verliest binnen twaalf maanden weer werkt bedraagt 26 procent. Voor de gemiddelde werknemer die werkloos raakt is dit 51 procent. Hierdoor zijn werknemers van 55 jaar en ouder veel langer werkloos dan gemiddeld. De werkloosheidsduur voor ouderen is in Nederland één van de langste van de OESO-landen. In Zweden en Denemarken zijn ouderen ongeveer een jaar werkloos. Verder heeft een aanzienlijk deel van de ouderen die werkloos raken ook in de voorgaande jaren al eens in de WW gezeten.

Verder kenmerkt de arbeidsmarkt voor ouderen zich door een zeer geringe mobiliteit. Momenteel zijn meer dan zeven op de tien 55-plussers tien jaar of langer bij hun werkgever in dienst. Vrijwillige van baan veranderen komt (heel) sporadisch voor.

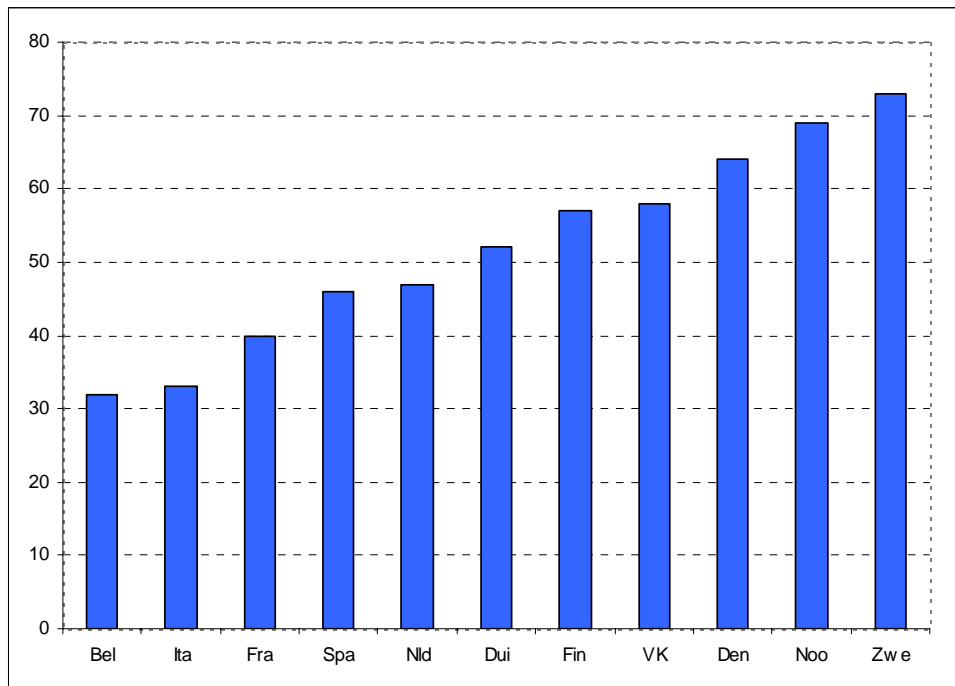
De belangrijkste voorzieningen en regels die bescherming bieden tegen werkloosheid – de WW en de ontslagbescherming – zitten zo in elkaar dat zij oudere werknemers meer bescherming bieden. Oudere werknemers hebben gemiddeld langere WW-rechten dan jongere werknemers. De duur van het recht op WW hangt af van het aantal gewerkte jaren: voor elk gewerkt jaar neemt het recht toe met één maand. De maximale duur van de WW-uitkering is met ingang van 1 oktober 2006 verlaagd van 60 maanden naar 38 maanden. Oudere werknemers, vooral die met een lang dienstverband, worden ook beter beschermd tegen ontslag dan jongere werknemers. De invoering van het afspiegelingsbeginsel naar leeftijd bij collectief ontslag in plaats van het *last-in-first-out* beginsel (lifo) in 2006 heeft het verschil in ontslagbescherming tussen jongere en oudere werknemers verkleind. De lifo-regel leidde ertoe dat bij collectief ontslag vooral jongere werknemers hun baan verloren, omdat zij in het algemeen de kortste dienstverbanden hadden. Door het afspiegelingsbeginsel wordt bij een collectief ontslag het totale verlies aan banen evenwichtig verdeeld over leeftijdscategorieën. Binnen de leeftijdsgroepen geldt overigens weer de lifo-regel. Het verschil in ontslagbescherming is anderzijds vergroot door de recente herziening van de kantonrechterformule. Die heeft de ontslagvergoeding voor alle werknemers fors verlaagd, maar de ontslagvergoeding voor werknemers van 55-64 jaar in procentuele termen minder versoberd dan die van andere leeftijdsgroepen. In de (nieuwe) kantonrechterformule voor ontslagvergoedingen tellen dienstjaren van werknemers van 55-64 jaar twee keer zo zwaar als die van werknemers van 35-44 jaar en vier zo zwaar als die van jongere werknemers. Daarnaast geldt: hoe langer het dienstverband, hoe hoger de vergoeding.

De arbeidsmarktpositie van de leeftijdsgroep 45-54 jaar is aanzienlijk beter dan die van de groep 55-plussers. De bruto arbeidsparticipatie van de leeftijdsgroep 45-54 jaar bedraagt ruim 80 procent. Ook hebben werkzoekenden uit deze groep behoorlijke kansen op het vinden van werk. Zo heeft een werknemer van 45-49 jaar die in de WW raakt 43 procent kans om binnen 12 maanden weer aan het werk te komen. Daarnaast is de stijging van de werkloosheid als gevolg van de crisis onder 45-plussers tot nu toe fors kleiner dan onder 45-minners. Daarom richten de maatregelen van het kabinet zich vooral op de groep van 55 jaar en ouder. Daar zitten de grootste problemen.

3. Belemmeringen voor het langer doorwerken van ouderen

Hoeveel ouderen in 2020 werkzaam zijn hangt in belangrijke mate af van het gedrag van de mensen die nu 45-54 jaar zijn. De bruto arbeidsparticipatie van deze leeftijdsgroep bedraagt op dit moment meer dan 80 procent. Deze groep, evenals jongere groepen, is nu al in groten getale aanwezig op de arbeidsmarkt en de uitdaging is om de omstandigheden te creëren waaronder deze mensen langer willen en kunnen blijven werken dan voorgaande generaties. Ervaringen in andere landen wijzen uit dat dit ook een haalbare kaart is. In veel andere landen zijn aanzienlijk meer ouderen aan het werk dan in Nederland (figuur 2). Verder zullen ook in de toekomst oudere werknemers hun baan kunnen verliezen. Het is belangrijk dat zij dan weer snel aan de slag kunnen, en niet zoals nu het geval is, een groot risico lopen op langdurige werkloosheid en aan de kant komen te staan. Ook dit probleem moet worden opgelost.

Figuur 2 Arbeidsparticipatie 55-64 jaar, 2004-2006
(percentage, Eurostat definitie)



Bron: CPB, *Rethinking Retirement* (2009)

In dit licht bezien, ziet het kabinet drie hinderpalen die weggenomen moeten worden om in de toekomst een voortgaande stijging van de participatiegraad van ouderen zeker te stellen. Bij alle drie knelpunten zijn acties nodig.

Ten *eerste* staat het investeren in duurzame inzetbaarheid van werknemers nog onvoldoende centraal in het sociale beleid en het personeelsbeleid van bedrijven. Dit zou wel moeten om kennis en vaardigheden van (oudere) werknemers op peil te houden en ook om te voorkomen dat ouderen in zware beroepen voortijdig de arbeidsmarkt moeten verlaten.

Ten *tweede* verlaten veel ouderen nog steeds jaren voor hun 65^e de arbeidsmarkt.

Ten *derde* werkt de arbeidsmarkt voor ouderen gebrekkig, zoals blijkt uit de hoge langdurige werkloosheid en de geringe mobiliteit. De loonkosten van oudere werknemers ten opzichte van andere, jongere werknemers spelen hierbij een grote rol.

3.1 Inzetbaarheid

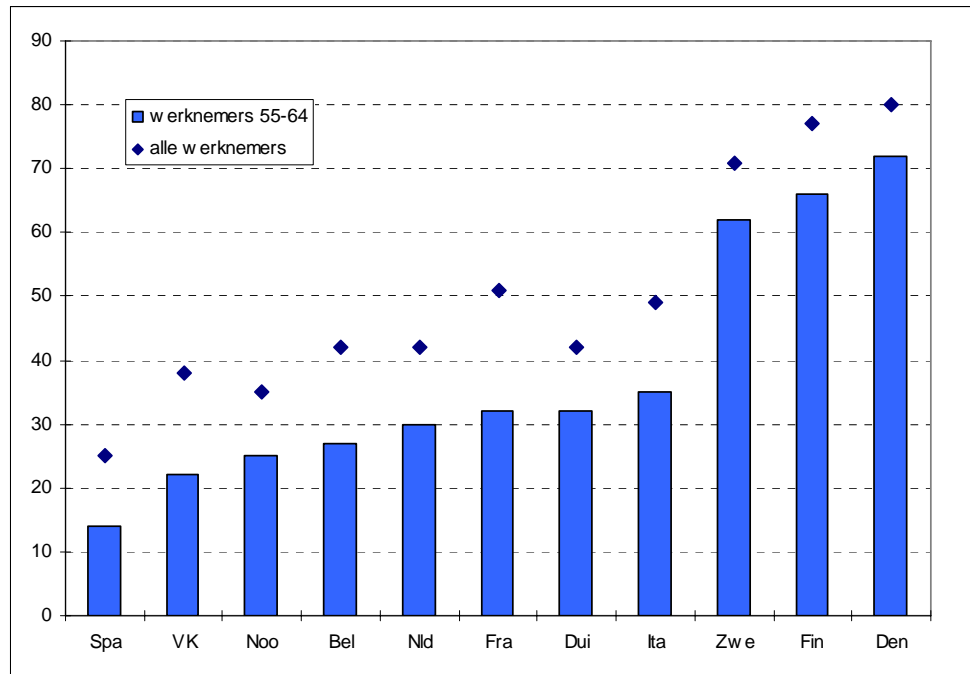
Om de trendbreuk naar een langer doorwerken van een solide fundamente te voorzien is het om te beginnen noodzakelijk dat ouderen in de toekomst beter inzetbaar zijn dan nu het geval is. Dat vergt meer investeringen in mensen. Al vroeg in de loopbaan moet het personeelsbeleid zich richten op duurzame inzetbaarheid, zodat ook als iemand ouder is geworden hij of zij zich kan handhaven op de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om de mate waarin werknemers hun huidige en andere functies gezond en productief kunnen vervullen, nu en later in hun loopbaan. Die extra aandacht van werknemers en werkgevers voor duurzame inzetbaarheid is ook nodig vanwege de fundamentele ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, zoals vergrijzing, ontgroening, globalisering en voortdurende technologische veranderingen. Mensen werken langer door en zullen door de grotere dynamiek in de economie vaker van baan, functie en zelfs sector moeten wisselen.

De noodzaak van een duurzaam inzetbaarheidsbeleid is nog urgenter voor werknemers in fysiek zware beroepen. Zij dienen meer mogelijkheden te krijgen voor een tijdige overstap naar andere functies. De loopbaan van werknemers en de verrichte werkzaamheden moeten zodanig zijn dat zoveel mogelijk mensen gezond en actief de AOW-gerechtigde leeftijd kunnen bereiken. Hoewel steeds meer bedrijven duurzame inzetbaarheid een plaats in het personeelsbeleid geven, is er binnen het Nederlandse bedrijfsleven nog veel te winnen op het gebied van scholing en inzetbaarheid.

Kennisontwikkeling door formeel en informeel leren tijdens de *gehele* loopbaan is een belangrijke factor voor goede inzetbaarheid van (oudere) werknemers. In Nederland neemt 42 procent van de werknemers en 30 procent van de oudere werknemers deel aan dergelijke activiteiten (figuur 3). In landen als Zweden, Finland en Denemarken besteden werkgevers en werknemers echter veel

meer aandacht aan het bijhouden van de kennis en vaardigheden van (oudere) werknemers. Tweemaal zo veel ouderen doen in die landen mee aan scholing. In Nederland voeren daarentegen zeer weinig organisaties personeelsbeleid expliciet gericht op verhoging van de productiviteit van ouderen.

Figuur 3 Deelname aan formeel en informeel leren, 2006
(percentage)



Bron: CPB, *Rethinking Retirement* (2009)

3.2 Vervroegde uittreding

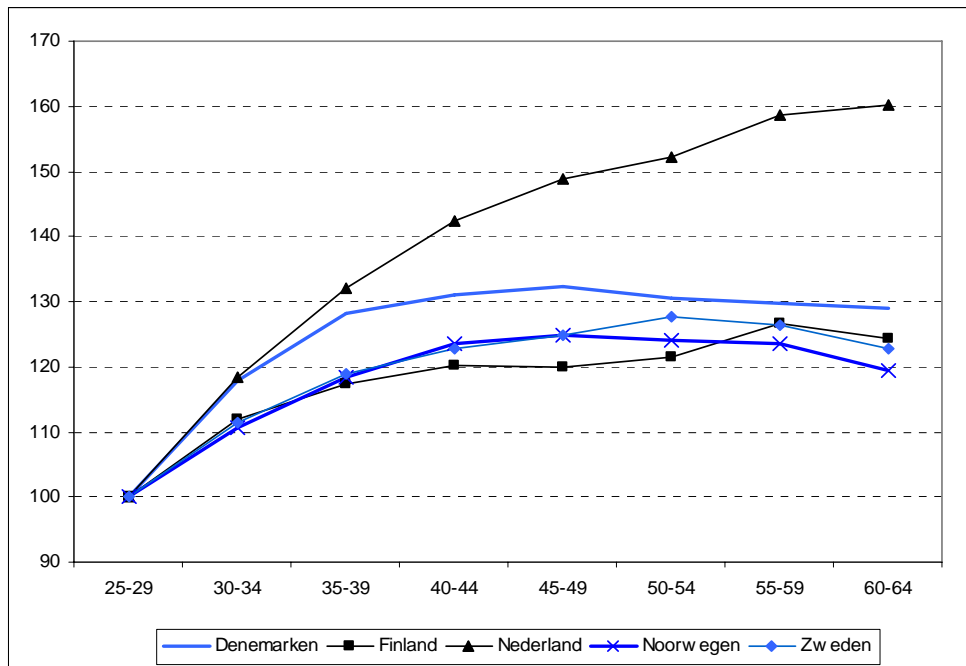
De arbeidsparticipatie van ouderen en hun uittreedleeftijd stijgt weliswaar, maar toch zijn er nog steeds veel ouderen die voor de AOW-leeftijd de arbeidsmarkt verlaten. Deels is dat een tijdelijk verschijnsel: het volledige effect van het afschaffen van de VUT en het actuarieel neutraal maken van prepensioenregelingen is vanwege de overgangsregimes nog niet bereikt. Dit negatieve effect op de arbeidsdeelname van ouderen verdwijnt in de komende jaren. Daarnaast werken de positieve invloeden van het alsmaar stijgende gemiddelde opleidingsniveau van de beroepsbevolking en van de arbeidsparticipatie van vrouwen meer en meer door. Toch ligt het voor de hand dat een deel van de werknemers de bestaande mogelijkheden om vervroegd uit te treden zal blijven gebruiken. Extra inspanningen zijn nodig om deze mensen over te halen langer door te werken.

Ook sociale zekerheidsregelingen kunnen de terugkeer naar de arbeidsmarkt van werkloze ouderen onvoldoende stimuleren. Ouderen hebben langere WW-rechten en kunnen van aparte vervolgregelingen (IOW en IOAW) gebruikmaken. Daardoor is er voor hen minder noodzaak om intensief naar werk te zoeken en kunnen zij kritischer zijn bij het accepteren van ander werk. Voor werklozen van 60 jaar en ouder is er een gevaar dat de WW kan fungeren als een soort 'glijbaan' naar het pensioen.

3.3 De relatieve loonkosten van oudere werknemers

Veel werkgevers brengen oudere werknemers in verband met hogere arbeidskosten in combinatie met een stagnerende of dalende productiviteit en winstgevendheid. Dit negatieve beeld van werkgevers hangt deels samen met de beloningssystematiek en het bestaan van maatregelen om ouderen te ontzien (ontziemaatregelen). In de loonopbouw speelt het aantal gewerkte jaren (anciënniteitsprincipe) een belangrijke rol. Oudere werknemers met veel dienstjaren verdienen daardoor fors hogere lonen dan jongere werknemers. In Nederland gaan de lonen van oudere werknemers steiler omhoog in vergelijking met bijvoorbeeld de Scandinavische landen (figuur 4).

Figuur 4 Leeftijdprofiel van loon voor mannen, rond 2002
(index, 25-29 = 100)



Bron: CPB, *Rethinking Retirement* (2009)

Deze zogenoemde loonprofielen zijn het gevolg van afspraken tussen werkgevers en werknemers over hoe het loon over de loopbaan verloopt. Anciënniteitsbeloning is een manier om werknemers te binden aan het bedrijf. Het loon is dan in het begin relatief laag, maar de werknemer kan profiteren van een relatief sterke loonsstijging mits hij bij het bedrijf blijft. Dit stimuleert langdurige relaties tussen werkgevers en werknemers en ook dat bedrijven investeren in bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden die de werknemer binnen het bedrijf productiever maakt. Hiermee zijn werknemers in wezen medefinancier van deze investeringen: hun productiviteit stijgt immers direct, maar hun loon volgt met een grote vertraging.

Algemeen wordt aangenomen dat de productiviteit van werknemers in het begin van hun loopbaan stijgt door de toenemende ervaring en investeringen in bij- en nascholing. Deze productiviteitsgroei vakt bij ouderen af. De productiviteit blijft constant en kan op een gegeven moment zelfs dalen. Bij oudere werknemers kan de verhouding tussen loon en productiviteit daardoor ongunstig worden. Hoe steiler het loonprofiel, hoe groter de kans dat op gegeven moment het gat tussen het loon en de productiviteit van de werknemer steeds groter wordt; de productiviteit blijft achter bij de loonontwikkeling. De hoge ontslagkosten die bedrijven voor oudere werknemers moeten betalen zorgen ervoor dat ouderen ook pas ontslagen worden als het verschil tussen loon en productiviteit relatief groot is (gegeven de resterende duur van het dienstverband).

Als de lonen van oudere werknemers in de loop van jaren steeds hoger worden heeft dat belangrijke gevolgen voor hun arbeidsmarktpositie. Oudere werknemers zullen dan weinig geneigd zijn van baan te veranderen. In het bedrijf waar ze zitten kunnen ze immers het hoogste salaris verdienen. Bovendien zijn ze in een nieuwe baan minder goed beschermd tegen ontslag dan in hun oude baan. Het CPB spreekt in *Rethinking Retirement* dan ook van een 'gouden kooi'. Maar er zit ook een andere kant aan. Oudere werknemers met een lang dienstverband die hun baan kwijtraken hebben grote moeite weer aan de slag te komen. In een nieuwe baan zullen ze vaak een (fors) lager loon moeten accepteren. Hun nieuwe werkgever houdt er immers rekening mee dat het oude loon weleens hoger kan zijn geweest dan de productiviteit. Bovendien kunnen werknemers hun oude bedrijfsspecifieke kennis en vaardigheden niet productief maken bij de nieuwe werkgever. Ook dat drukt het loon dat die oudere werknemer aangeboden krijgt. Vergeleken met hun WW-uitkering kunnen oudere werklozen er weinig tot niets in inkomen op vooruit gaan (of zelfs op achteruit gaan) als zij een nieuwe baan accepteren. Dit verlengt de duur van de werkloosheid van ouderen.

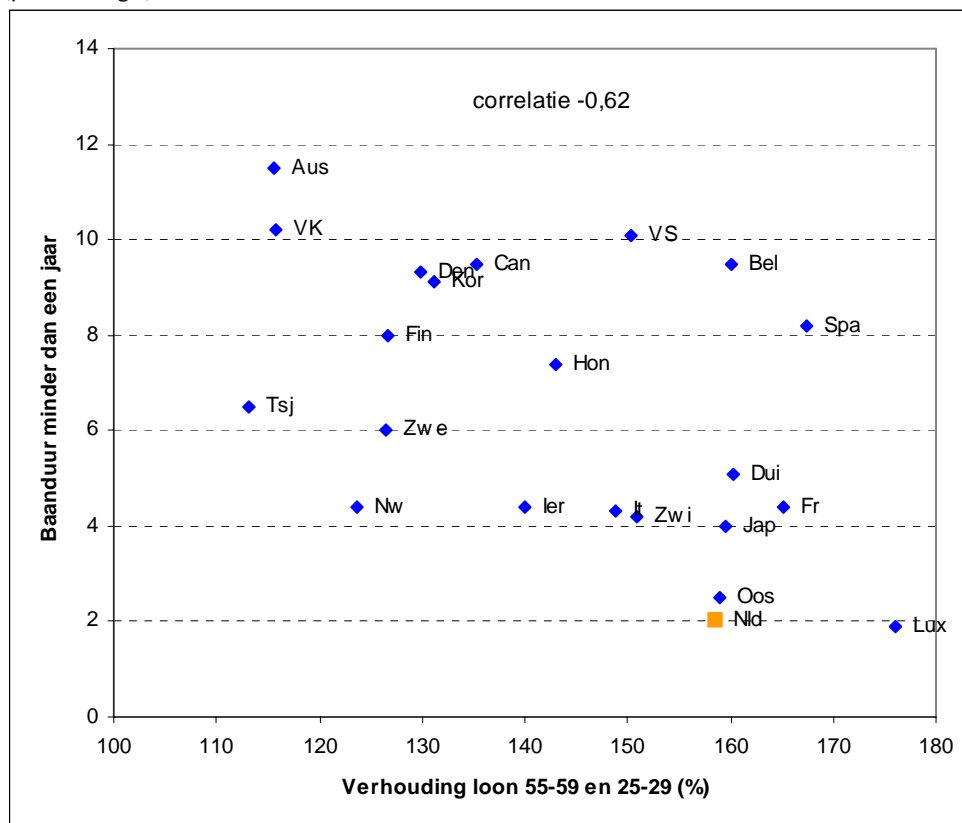
In Scandinavië hebben werkgevers en werknemers vlakkere loonprofielen afgesproken. Bedrijven betalen als gevolg daarvan een groter deel van de kosten van de investeringen in bedrijfsspecifieke

vaardigheden en krijgen ook een groter deel van de opbrengsten. Oudere werknemers die werkloos worden raken weliswaar hun bedrijfsspecifieke vaardigheden kwijt, maar kunnen makkelijker een baan met ongeveer hetzelfde salaris vinden omdat hun loon toch al weinig rekening hield met die bedrijfsspecifieke vaardigheden. Werknemers zullen ook meer de neiging hebben te investeren in algemene vaardigheden: die kunnen ze in meerdere bedrijven of sectoren inzetten. Ook hebben ze bij werkloosheid meer kansen op het snel vinden van een nieuwe baan.

Oudere werknemers zijn ook relatief duur door de zogeheten ontziemaatregelen. Dit zijn cao-afspraken over een kortere werkweek, meer verlofdagen, geen overwerk en geen nacht- of ploegdiensten voor oudere werknemers, zonder dat de beloning in gelijke mate wordt verlaagd. Momenteel kennen ruim drie op de vier cao's één of meerdere afspraken met ontziemaatregelen. Ontziemaatregelen kunnen er weliswaar voor zorgen dat vanuit de werknemer gezien langer doorwerken makkelijker wordt, maar ze verzwakken in feite de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers omdat zij de loonkosten per uur verhogen.

De relatief hoge loonkosten van oudere werknemers zijn voor werkgevers een belangrijk motief om ouderen voortijdig met vroegpensioenen te laten gaan. Onderzoek van de OESO laat een relatie zien tussen de loonstructuur in een land en de arbeidsparticipatie van ouderen. Hoe steiler het loonprofiel in een land (dus hoe duurder ouderen zijn ten opzichte van jongeren) hoe minder ouderen er werken. Ook mobiliteit van werknemers en het aannamebeleid van bedrijven hebben te maken met de loonstructuur. In landen met een steile loonstructuur gaan relatief weinig oudere werknemers bij een nieuwe werkgever aan de slag (figuur 5). In Nederland is dat slechts twee procent van de 50-plussers die werken, terwijl dit in Denemarken en Finland vier keer zoveel is.

Figuur 5 Recent aangenomen oudere mannen (50-64 jaar), 2004
(percentage)



Noot: Het percentage van de werknemers van 50-64 jaar met een dienstverband van 12 maanden of korter.
Bron: OESO, *Live Longer, Work Longer* (2006)

Beeldvorming en leeftijdsdiscriminatie

Negatieve beelden over ouderen kunnen deels ook komen door onzekerheid bij werkgevers of oudere werknemers nog wel voldoende inzetbaar zijn, zowel vanwege hun vaardigheden als hun gezondheid. Deze onzekerheid vertaalt zich in een geringe bereidheid van werkgevers om ouderen in dienst te nemen. Het toepassen van trajecten die de opgedane kennis en ervaring van mensen

vastlegt (zogenoemde EVC-trajecten) kan meer inzicht bieden in wat oudere werknemers kunnen en zo de onzekerheid bij werkgevers reduceren.

Negatieve beelden kunnen echter ook niet op de werkelijkheid berusten en leiden tot leeftijdsdiscriminatie. Zo denken velen dat oudere werknemers vaker verzuimen door ziekte. De feiten zijn dat oudere werknemers zelfs minder vaak verzuimen, maar dat het verzuim gemiddeld wel langer duurt. Het verschil in het gemiddelde ziekteverzuim tussen oudere en jongere werknemers is dan ook vrij klein. De recente evaluatie van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL) laat zien dat 75 procent van de 55-plussers zegt last te hebben gehad van leeftijdsdiscriminatie. De uitdaging is hier de cruciale feiten over ouderen boven water te krijgen en deze informatie effectief te verspreiden onder werkgevers. Ook dienen werkgevers goed bekend te zijn met de wettelijke regels en dient de naleving te worden gecontroleerd. Dit is in de afgelopen jaren sterk verbeterd als gevolg van de reeks projecten 'vacatures voor alle leeftijden'.

4. Wat doet het kabinet?

Het kabinet wil de trendverschuiving naar langer doorwerken verder faciliteren en de positie van ouderen op de arbeidsmarkt structureel versterken. Dit betekent enerzijds dat ouderen die werken op de arbeidsmarkt vastgehouden moeten worden en anderzijds dat ouderen die werkloos raken zo snel mogelijk weer een nieuwe baan kunnen vinden. Op die manier kunnen de talenten, kennis en vaardigheden van werkenden zo lang mogelijk worden benut. Het kabinet wil bedrijven en mensen die werken ondersteuning bieden bij het investeren in duurzame inzetbaarheid. Willen mensen die werken zich ook in de toekomst goed kunnen handhaven op de arbeidsmarkt, dan zullen zij zich moeten voorbereiden op alle stadia van een arbeidzaam leven, niet alleen op de dichtstbijzijnde fase. Daarom moet al vroeg in de loopbaan met het investeren in duurzame inzetbaarheid worden begonnen. Deze preventieve benadering betekent winst voor de oudere werknemer zelf én voor de samenleving. Mensen zijn beter voorbereid op de mogelijkheden in de avond van hun carrière en de samenleving profiteert langer van de kennis en kunde van mensen. We kunnen zo ook de arbeidsplaatsen blijven vervullen die we vanwege de gevolgen van de vergrijzing binnen afzienbare tijd zo hard nodig hebben.

Voor de huidige ouderen op de arbeidsmarkt werpt een dergelijke preventieve strategie geen vruchten meer af. Gezien de problemen waarmee zij worden geconfronteerd, hebben zij ondersteuning nodig en die krijgen ze ook.

Het moet ook duidelijk zijn dat de antwoorden niet alleen van de overheid kunnen komen. Ook de sociale partners en individuele bedrijven en burgers zullen belangrijke stappen moeten zetten. Ook zij zullen andere keuzes moeten maken. Dat ouderen meer gaan meedoen op de arbeidsmarkt is een zaak van iedereen.

Dit doel is alleen te bereiken als ouderen in de toekomst – zeg 2020 – productiever, meer inzetbaar en mobieler zijn dan nu. Het kabinet neemt met dit doel voor ogen een aantal maatregelen om de sociale partners en werkgevers en werknemers te ondersteunen. Verder heeft het kabinet de afgelopen tijd diverse maatregelen getroffen om de problemen te verlichten van de huidige generatie ouderen en hun (potentiële) werkgevers. Daarnaast constateert het kabinet dat sommige voorzieningen en regels op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid het moeilijker maken voor oudere werknemers om werk te vinden of te houden, of om te investeren in duurzame inzetbaarheid. Daardoor dreigt – ondanks alle maatregelen – het fundament onder de arbeidsparticipatie van ouderen permanent zwak te blijven. Het kabinet acht daarom op wat langere termijn een evenwichtige vormgeving van deze instituties noodzakelijk om de problemen rond de arbeidsmarkt van ouderen fundamenteel op te lossen.

Voor het functioneren van de huidige en toekomstige arbeidsmarkt is ook de vraag van belang hoe baan-baan mobiliteit tussen markt en publieke sector (in beide richtingen) kan worden gestimuleerd en ondersteund. Het kabinet heeft daarom het voornemen om de Sociaal-Economische Raad om advies te vragen hoe de arbeidsmobiliteit binnen en tussen sectoren van overheid, onderwijs, zorg en markt kan worden bevorderd. Dit advies komt naar verwachting voor de zomer van 2010 beschikbaar.

Het beleid van het kabinet dat in deze notitie wordt uiteengezet concentreert zich op het beïnvloeden van het gedrag van werkgevers en werknemers. Banen komen echter voor een niet onbelangrijk deel voor rekening van zelfstandigen. Die blijven gemiddeld genomen langer aan het werk dan werknemers, maar ook in deze groep is nog winst te boeken. Het kabinet heeft in september 2009 de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd over de positie van

zelfstandige ondernemers in relatie tot onder andere de sociale zekerheid en de arbeidsverhoudingen. Dit advies komt in het voorjaar van 2010. Het kabinet wacht het advies van de SER af om te bepalen of specifieke maatregelen nodig zijn om eventuele knelpunten rond de arbeidsparticipatie van oudere zelfstandigen weg te nemen.

4.1 Investeren in duurzame inzetbaarheid

Het kabinet streeft naar een klimaat dat investeringen in de productiviteit, inzetbaarheid en mobiliteit van ouderen bevordert, zodat werknemers, ook in hun latere jaren, hun talenten en mogelijkheden ten volle kunnen benutten. Het kabinet hecht ook groot belang aan een verdere inbedding van het beginsel van een 'leven lang leren' in de samenleving. Werkgevers en werknemers moeten het leren door werknemers als een vanzelfsprekend en plezierig aspect gaan zien van het arbeidsproces. Periodieke bijscholing en eventueel omscholing zouden standaard onderdeel van de loopbaanplanning moeten uitmaken. Duurzame inzetbaarheid vereist van werkgevers en werknemers een nieuwe benadering van de invulling van het arbeidzame leven. Werknemers en werkgevers hebben er ook zelf het grootste belang bij dat deze nieuwe benadering van de grond komt.

Sociale partners

De werkgever en de werknemers in een bedrijf en de sociale partners in een bedrijfstak zijn als eerste verantwoordelijk voor de investeringen in duurzame inzetbaarheid. Zij kunnen met de inrichting van het werk, leeftijdsbewust personeelsbeleid, gezondheidsbeleid, scholingsafspraken en andere secundaire arbeidsvoorwaarden de belasting van een loopbaan verminderen, actief leren door mensen bevorderen en werken een aantrekkelijke activiteit maken. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben sociale partners toegezegd om werk te maken van afspraken over de invulling van scholing, de inzet van O&O-middelen, EVC-trajecten en combinatie van leren en werken (met name ook voor werklozen). Ter bevordering van een effectieve inzet van O&O-middelen heeft de Stichting van de Arbeid aanbevelingen gedaan over individuele trekkingsrechten, intersectorale scholing, employability-contracten en bevordering zzp-schap.

Scholing

Scholing is een belangrijk instrument om de inzetbaarheid van werknemers binnen en buiten het bedrijf te verbeteren en op peil te houden. Hierdoor kunnen mensen ook makkelijker van baan veranderen. Veel scholing via het bedrijf is vooral gericht op de huidige functie van de werknemer of op ontwikkeling binnen het eigen bedrijf. Een klein maar toenemend deel van de O&O-budgetten wordt besteed aan ontwikkeling en employability. De uitdaging voor de toekomst is om scholing met een breder karakter meer gangbaar te maken, zodat werknemers makkelijker hun weg kunnen vinden naar een nieuwe baan die niet meteen in het verlengde van de oude functie hoeft te liggen. Dit zal uiteraard al eerder in de loopbaan van de werknemer moeten gebeuren. Het kabinet heeft tijdens het najaarsoverleg 2008 met de sociale partners afspraken gemaakt over een meer systematische en brede scholing van alle werknemers in Nederland. Uit cao-rapportages blijkt dat in 2008 26 procent van de werknemers een persoonlijk opleidingsbudget had, terwijl dat in 2006 nog 15 procent was.

Het generieke scholingsbeleid ondersteunt werkgevers en werknemers bij het investeren in scholing en training, ondermeer via het subsidiëren van (om)scholing. Het kabinet heeft ook zelf maatregelen in gang gezet om scholing en investeren in duurzame inzetbaarheid te stimuleren. Zo is in het aanvullend beleidsakkoord (maart 2009) het voornemen aangekondigd om een wettelijke wederzijdse scholingsaanspraak in het Burgerlijk Wetboek te realiseren. Deze aanspraak houdt in dat de werkgever zijn werknemer kan aanspreken op het volgen van scholing en dat de werknemer eenzelfde aanspraak heeft op de werkgever. Scholing dient de inzetbaarheid van werknemers in stand te houden of te vergroten, ook op langere termijn. Dit gaat niet alleen over bredere inzetbaarheid in het eigen bedrijf; deze maatregel stimuleert ook scholing naar een andere baan buiten het bedrijf.

Het kabinet heeft de Denktank Leren en Werken advies gevraagd over een langetermijnstrategie om de systematiek van een leven lang leren in Nederland duurzaam te ontwikkelen en te verankeren. De Denktank pleit in zijn advies "Tijd voor ontwikkeling" van 1 juli 2009 voor een cultuurverandering over een leven lang leren. Het kabinet heeft in de kabinetsreactie op het advies aangegeven dat het een aantal maatregelen overweegt om de vorming van een leercultuur in bedrijven te ondersteunen. Het wettelijk verankeren van de wederzijdse scholingsaanspraak ondersteunt eveneens de noodzakelijke cultuurverandering.

Leeftijdsbewust personeelsbeleid

Het kabinet kiest daarnaast voor het verder stimuleren van leeftijdsbewust personeelsbeleid in arbeidsorganisaties. Het kabinet biedt werkgevers en werknemers een helpende hand door voor goede informatie en succesvolle praktijkvoorbeelden te zorgen en deze wijd te verspreiden, met speciale aandacht voor het midden- en kleinbedrijf. Op die manier hoeven bedrijven niet telkens het wiel opnieuw uit te vinden, en kunnen ook kleine werkgevers vrij eenvoudig leeftijdsbewust beleid voor hun personeel invoeren.

Zo ondersteunt de stimuleringsregeling leeftijdsbewust personeelsbeleid projecten in bedrijven zodat werknemers ook op oudere leeftijd in staat zijn te blijven werken. De kennis en opgedane ervaringen worden in 2009 en 2010 verspreid. Het subsidieprogramma loopt tot medio 2010. Het ministerie van SZW ondersteunt ook de Stichting Blik op Werk die het gebruik van de zogeheten *Work Ability Index* (WAI) stimuleert. De WAI is een in Finland ontwikkelde, praktische methode om inzetbaarheid te meten en risico's dat mensen uitvallen op het spoor te komen. Het kabinet bespreekt ook met sociale partners hoe voorzieningen zoals loopbaanadviezen en -begeleiding meer gemeengoed kunnen worden in ondernemingen.

Ecorys Nederland heeft in opdracht van het ministerie van SZW in het onderzoek "Langer doorwerken met beleid" een aantal goede praktijkvoorbeelden van duurzaam inzetbaarheidsbeleid in kaart gebracht. Het gaat om initiatieven op het gebied van loopbaanbeleid, arbeidsomstandighedenbeleid (inclusief gezondheidsbeleid) en arbeidsvoorwaardenbeleid die zijn gericht op het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van werknemers. Voorbeelden zijn individuele gesprekken voor loopbaanwensen, interne mobiliteitscentra om loopbaanmobiliteit te bevorderen, gezondheidsadviezen (gezondheidschecks en leefstijladviezen) en technische hulpmiddelen om de belasting van het werk te verminderen. Voorts ontwerpen sommige bedrijven zogenaamde brugfuncties als overgang van (fysiek) belastende naar minder belastende functies. Dit onderzoeksrapport is tegelijkertijd met deze notitie aan de Tweede Kamer aangeboden.

Recente onderzoeken laten zien dat zowel van de zijde van werknemers als van werkgevers meer aandacht is gekomen voor de inzetbaarheid van oudere werknemers. Het vervolgonderzoek "Perspectief op langer doorwerken 2009" geeft aan dat er steeds meer cao-afspraken zijn over doorwerken na 65 jaar en het behouden van ouderen voor werk. Er is meer aandacht voor maatregelen om de inzetbaarheid van oudere werknemers te vergroten. Ook worden er meer afspraken over loopbaanombuiging specifiek voor oudere werknemers gemaakt. Ook het deelonderzoek "Omgaan met vergrijzing" naar de eerste resultaten van de stimuleringsregeling leeftijdsbewust personeelsbeleid biedt een positief beeld. De bewustwording over het belang van leeftijdsbewust beleid neemt toe.

Nederland leidt verder het Europese ESF-Age Network (in oprichting) in het kader van transnationale samenwerking bij het ESF programma 2007-2013. Het netwerk gaat expertise uitwisselen en goede aanpakken om effectieve *Age Management* maatregelen met ESF-geld (75 miljard euro in de hele EU) en geld van de eigen Lidstaat bevorderen. Speerpunten zijn duurzame inzetbaarheid en werkvermogen, en overgang van werkloosheid naar werk. Het netwerk gaat naar verwachting in februari 2010 van start.

Arbeidsomstandigheden

Een goed arbeidsomstandighedenbeleid is één van de pijlers onder duurzame inzetbaarheid. Werkgevers dragen een financiële verantwoordelijkheid bij ziekte of arbeidsongeschiktheid van hun werknemers. Dit prikkelt hen om uitval te voorkomen, onder andere door te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden en een goed ziekteverzuimbeleid.

De verhoging van de AOW-leeftijd zorgt ervoor dat het werkzame leven langer wordt. Daardoor neemt het belang toe van de preventieve effecten van goede arbeidsomstandigheden en het investeren in de duurzame inzetbaarheid van werknemers. Het kabinet wil dat er meer gedaan wordt aan het aanpakken van zware beroepen gedurende het gehele werkzame leven van de werknemer. Zware werkzaamheden moeten in de toekomst minder zwaar worden of de duur ervan voor de individuele werknemer moet worden beperkt. Dit vraagt om een cultuuromslag, een nieuwe blik van werkgevers, werknemers en de overheid op de opbouw van een loopbaan.

Werkgevers en werknemers hebben gedurende de invoeringstijd van 10 jaar de tijd en de plicht om een duurzaam inzetbaarheidsbeleid in te voeren dat er op gericht is dat ieder de mogelijkheid krijgt om tijdig ander werk te gaan doen. Daartoe worden zowel werkgever als werknemer verplicht. De Arbeidsomstandighedenwet (arbowet) zal zo worden gewijzigd dat de werkgever beleid zal voeren dat gericht is op duurzame inzetbaarheid van werknemers. Werknemers moeten hieraan meewerken. Zo ontstaat een gezamenlijke verplichting.

Werknemers die zware werkzaamheden vervullen waarvan in redelijkheid niet verwacht kan worden dat deze langer dan 40 jaren verricht kunnen worden zonder uitzonderlijke slijtage (de zogenaamde zware beroepen), zullen in de toekomst tegen de tijd dat zij 30 jaar dit beroep vervullen een aanbod moeten krijgen van minder belastend werk. Krijgen zij dat aanbod niet, dan zal de werkgever financieel moeten faciliteren dat zij de mogelijkheid krijgen om op hun 65ste te stoppen met werken. Hoe dat precies wordt geregeld bekijkt het kabinet nog.

Voor verbeteren van de arbeidsomstandigheden wordt een Nederlands programma geënt op Deense ervaringen nader uitgewerkt. Dit programma kan de volgende elementen bevatten:

- het opzetten van informatiestromen per sector over verzuim, arbeidsongeschiktheid en vervroegd uittreden,
- het ontwikkelen van een programma voor sectorale akkoorden inzake de risicobeheersing bij zware beroepen,
- de inzet van financiële middelen voor technologische ontwikkeling met het oog op reductie van fysieke belasting en
- de stimulering van gezondheidsprogramma's voor werknemers.

4.2 Stimuleren langer doorwerken

Het kabinet heeft recent extra maatregelen genomen om langer doorwerken te stimuleren. Het heeft langer doorwerken voor een werknemer financieel fors aantrekkelijker gemaakt met de op 1 januari 2009 ingevoerde doorwerkbonus. Ook doorwerken na 65 jaar wordt beloond met de doorwerkbonus. Tevens krijgen ouderen vanaf 57 jaar sinds 1 januari 2009 een hogere extra arbeidskorting.

Het kabinet wil ervoor zorgen dat als mensen werkloos raken ze snel mogelijk weer aan de slag gaan en langdurige werkloosheid wordt voorkomen. Mede daarom is vanaf 1 juli 2008 de richtlijn passende arbeid WW aangepast. Hierdoor is voor mensen die langer dan een jaar werkloos zijn – waaronder veel ouderen – in beginsel arbeid op alle niveaus passend, ongeacht de hoogte van het loon. Om het accepteren van werk wel lonend te laten zijn, is daarnaast per 1 juli 2009 de WW aangepast. Mensen die langer een jaar in de WW zitten, gaan hierdoor qua inkomen er altijd op vooruit als zij een nieuwe baan aanvaarden. Het loon voor die nieuwe baan wordt gedeeltelijk (70%) met de WW-uitkering verrekend. Een lager loon wordt zodoende aangevuld met het restant van de WW-uitkering. Die aanvulling duurt zolang als het resterende recht van de WW-uitkering, maximaal 26 (38 min 12) maanden.

Het kabinet heeft besloten de AOW-leeftijd in twee stappen te verhogen naar 67 jaar: in 2020 naar 66 jaar en in 2025 naar 67 jaar. Dit stimuleert mensen om later te stoppen met werken en zorgt voor meer mensen op de arbeidsmarkt. Mensen die lang en substantieel gewerkt hebben kunnen op de leeftijd van 65 of 66 jaar stoppen. Zij krijgen dan een lagere AOW-uitkering. Het kabinet heeft in verband hiermee het voornemen om een nieuwe inkomensgerelateerde arbeidskorting voor oudere werknemers in te voeren die is gericht op de lagere inkomens. De exacte vormgeving wordt nog nader bekeken. Op deze wijze wordt langer doorwerken ook voor mensen met een relatief laag inkomen financieel aantrekkelijk, nog afgezien van het feit dat dit ook voor hen de toegankelijkheid van de flexibele AOW verhoogt. Om ervoor te zorgen dat daadwerkelijk een prikkel ontstaat om op latere leeftijd te blijven werken, past het kabinet ook het zogenoemde Witteveenkader voor de aanvullende pensioenen aan. De fiscale ruimte om voor pensioen te sparen wordt gekoppeld aan de nieuwe AOW-leeftijd van 67 jaar. Ook de leeftijdsgrenzen voor de extra arbeidskorting voor ouderen en de doorwerkbonus schuiven met de AOW-leeftijd mee.

4.3 Verlagen relatieve kosten van oudere werknemers

Het kabinet heeft ook de nodige maatregelen genomen om werkgevers over de streep te trekken om ouderen die naar werk zoeken aan te nemen. Per 1 januari 2009 krijgen werkgevers drie jaar lang recht op een premiekorting van €6500 bij het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden van 50 jaar en ouder en het in dienst houden van werknemers van 62-64 jaar. Vooral bij lagerbetaald werk gaat het om een fors percentage van de loonkosten. De premiekorting biedt oudere werknemers die een productiviteitsdaling meemaken nadat zij hun baan hebben verloren de kans om in een nieuwe baan weer hun vaardigheden op te bouwen. Oudere werknemers die vanwege hun leeftijd (62-plus) minder productief zijn geworden, kunnen door de premiekorting blijven doorwerken tot de AOW-leeftijd. Een werkgever die een 59-jarige werkloze aanneemt kan deze tot zijn 65e jaar met subsidie te werk stellen. Ook voor deze regeling zullen de leeftijdsgrenzen met de AOW-leeftijd meebewegen naar 67 jaar.

Het kabinet heeft verder per 1 juli 2009 de (tijdelijke) compensatieregeling ingevoerd voor de loonkosten als mensen die langdurig werkloos waren (een jaar) in hun nieuwe baan langdurig ziek

worden. De overheid, en niet de werkgever, draagt hierdoor het risico dat de werknemer langdurig ziek wordt als een bedrijf een oudere langdurig werkloze aanneemt.

Het kabinet heeft verder in de notitie "Men is zo oud als men zich voelt" (Kamerstukken II 2008/09, 29 544, nr. 152) een aantal arbeidsrechtelijke aanpassingen aangekondigd om het doorwerken na 65 jaar op korte termijn te stimuleren. De Stichting van de Arbeid heeft afgezien van een advies over deze kabinetsnotitie. Het kabinet heeft een wetsvoorstel met enige arbeidsrechtelijke aanpassingen in voorbereiding. De aanpassingen gaan onder meer over de loondoorbetalingsplicht bij ziekte, de ruimere mogelijkheden voor werkgevers tot het aangaan van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, het laten gelden van de Wet minimumloon en vakantiebijslag voor werknemers van 65 jaar en ouder en de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, door te werken.

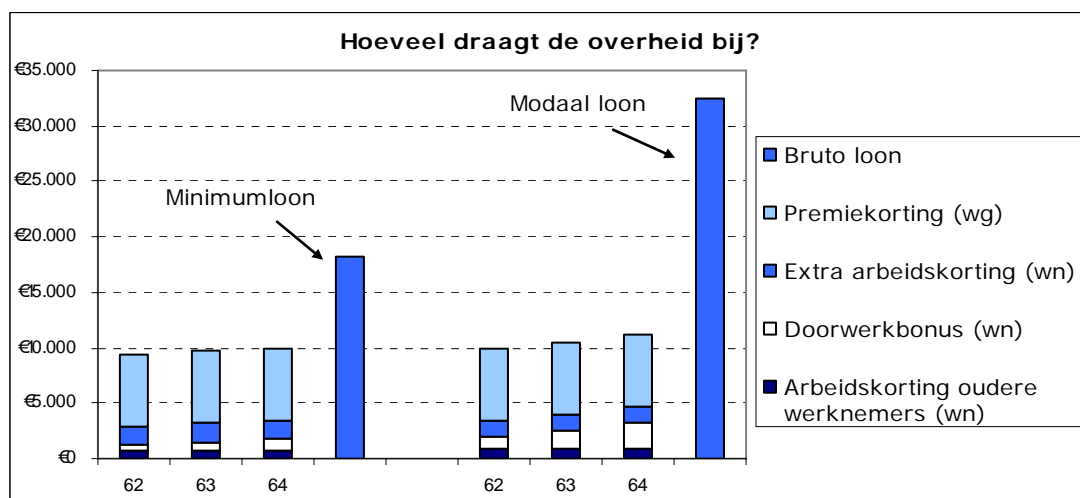
Deze stimulerende maatregelen voor werknemers en werkgevers vormen alles bij elkaar een grote investering vanuit collectieve middelen in de arbeidsparticipatie van ouderen. Het zijn doelbewuste maatregelen om langer doorwerken te stimuleren. Het hierna volgende tekstkader laat voor een aantal illustratieve gevallen zien hoe groot de extra financiële bijdrage uit de collectieve middelen (premies en algemene middelen) is voor banen van oudere werknemers die het minimumloon en het modale loon betalen. Voor werknemers van 62 jaar en ouder gaat het bijvoorbeeld om een bijdrage van ongeveer €10.000 per baan.

Box 1 Hoeveel draagt de overheid *extra* bij voor oudere werknemers?

De overheid maakt werken door ouderen zowel voor werknemers als voor werkgevers financieel aantrekkelijker. Dit resulteert in hoge extra uitgaven van de overheid voor ouderen ten opzichte van andere werknemers. Dit wordt in deze box inzichtelijk gemaakt aan de hand van twee casussen. Daarbij geldt de situatie die ontstaat zodra de nog in te voeren nieuwe arbeidskorting gericht op mensen met een laag inkomen is ingevoerd en de premiekorting voor het in dienst houden van werknemers van 62-64 jaar € 6.500 bedraagt (tot en met 2012 is dit € 2.750).

Casus 1: iemand werkt bij een bedrijf en wordt 62 jaar

Van welke specifieke financiële stimulansen vanuit de overheid kunnen alle werknemers van 62 jaar en ouder en hun werkgevers gebruikmaken indien wordt doorgewerkt tot 65 jaar? Onderstaande figuur geeft dit weer voor een werknemer met het wettelijk minimumloon respectievelijk een modaal loon (€ 32.500). Om de financiële stimulans in perspectief te plaatsen is ook het bruto loon weergegeven. Deze casus geldt voor alle werknemers die op deze leeftijd werken.

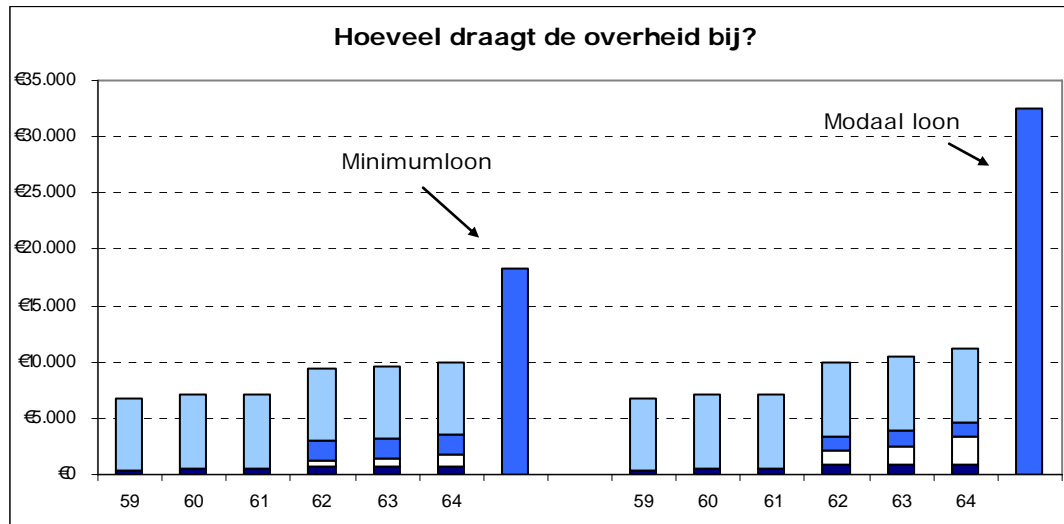


In het linkerdeel van de figuur is af te lezen dat de overheid € 10.000 *extra* bijdraagt om één baan op het niveau van het minimumloon tot stand te brengen of te handhaven voor een 64-jarige werknemer. Dit is een extra financiële bijdrage ten opzichte van het bedrag dat wordt uitgetrokken voor andere werknemers. Dit is meer dan de helft van het bruto loon (waarover nog wel belasting wordt betaald). Voor een baan van een 64-jarige werknemer op het niveau van een modaal inkomen is de extra financiële bijdrage nog iets hoger is, namelijk ruim € 11.000. In verhouding tot

het loon gaat het echter om een kleinere bijdrage. De bijdrage loopt in beide gevallen wat op met de leeftijd vanwege de doorwerkbonus.

Casus 2: een 59-jarige werkloze vindt een baan

De tweede casus gaat om een wat specifiek geval. Stel een werkgever neemt iemand die werkloos is (hoe lang is niet relevant) op zijn 59^e verjaardag in dienst en die persoon blijft daar vervolgens tot zijn 65^e werken. Ook hier wordt de financiële bijdrage berekend voor een werknemer met het wettelijk minimumloon (links) respectievelijk een modaal loon (rechts).



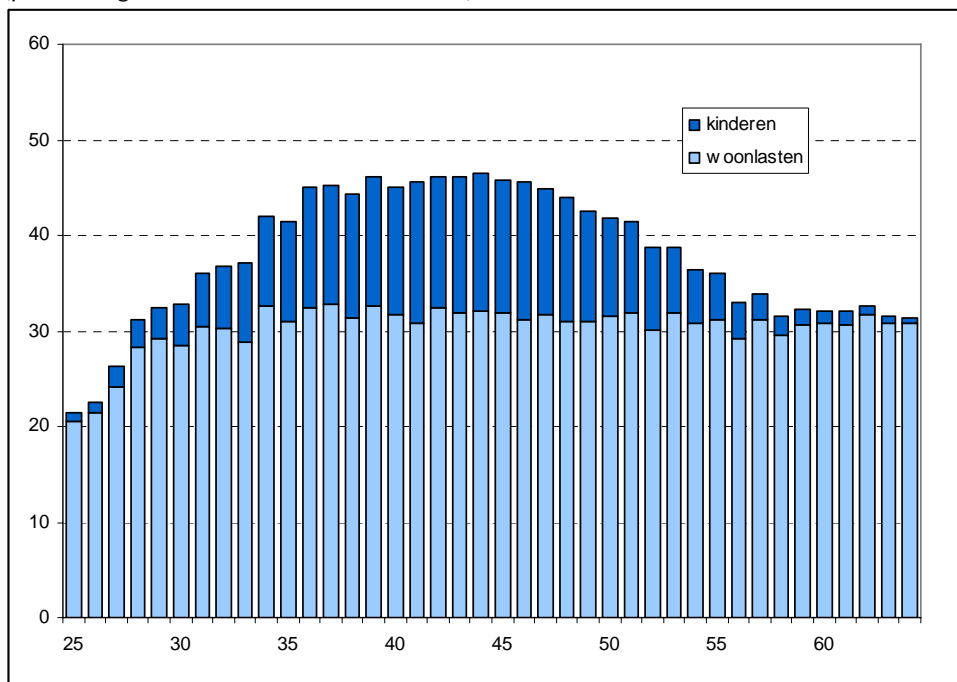
De werkgever krijgt nu zes jaar lang een premiekorting van € 6.500, drie jaar omdat hij een oudere (50+) werkloze in dienst neemt, en nog eens drie jaar omdat hij deze vervolgens tot zijn 65^e in dienst houdt. Deze premiekorting zou hij niet ontvangen als hij bijvoorbeeld een 45-jarige werkloze in dienst had genomen. De totale *extra* financiële bijdrage (vergeleken met die voor een andere, jongere werknemer) over zes jaar opgeteld bedraagt circa € 50.000.

In bijzondere gevallen komen daar nog andere bedragen bovenop. Stel dat de werknemer die nu het modale loon verdient, meer dan een jaar werkloos was en voorheen € 40.000 verdiende. Op grond van de nieuwe regels over inkomstenverrekening voor langdurig werklozen binnen de WW ontvangt deze werknemer dan voor de resterende duur van zijn WW-recht (zeg 1 à 2 jaar) nog een WW-uitkering van € 5.250 op jaarbasis.

Het stimuleringsbeleid is in feite een correctie op de huidige loonstructuur waarvoor de sociale partners de verantwoordelijkheid dragen. Oudere werknemers zijn in Nederland relatief duur als gevolg van anciënniteitsbeloning en ontsiemaatregelen en dit ondergraaft de positie van ouderen op arbeidsmarkt structureel. Het kabinet vindt dat de grenzen zijn bereikt om met inzet van collectieve middelen de structurele tekortkomingen bij de loonvorming van ouderen te repareren. Dit probleem moet nu bij de wortel worden aangepakt door de partijen die er over gaan. De financiële bijdrage van de overheid mag er niet toe leiden dat de loonstructuur zelf niet wordt aangepast. Elementen die bij die aanpassing aan de orde kunnen komen zijn: meer accent op prestatiegerelateerde beloningsonderdelen en een vlakker vormgeving van de loonschalen.

Een vlakker loonprofiel over de gehele loopbaan past ook beter bij het gemiddelde uitgavenpatroon van mensen gedurende hun leven. In het 'spitsuur van het leven' ervaren mensen zowel de grootste tijdsdruk als de grootste financiële druk (figuur 6). Juist in deze periode loopt het huishoudinkomen dikwijls terug, doordat partners (tijdelijk) minder gaan werken. Veel ouderen hebben een aanzienlijk vermogen opgebouwd, terwijl hun uitgavenverplichtingen een dalende tendens vertonen doordat de kinderen het huis verlaten. In dit licht lijkt het verstandig om via de loonschalen het inkomen in het spitsuur wat te verhogen ten koste van een wat lager inkomen op latere leeftijd. Een evenwichtiger loonprofiel maakt het starters bovendien beter mogelijk een plek op de woningmarkt te bemachtigen.

Figuur 6 Netto uitgaven aan wonen en kinderen over de levensloop
(percentage van het huishoudinkomen)



Bron: Berekeningen SZW obv Woononderzoek 2007

Ontzietmaatregelen

Het kabinet heeft tijdens de Participatietop van 27 juni 2007 met de sociale partners afgesproken dat die de bestaande algemene ontzietmaatregelen zullen omvormen tot in de cao vastgelegde individuele keuzemogelijkheden. Dit betekent: meer maatwerk in de arbeidsverhoudingen van ouderen als alternatief voor kostbare generieke ontzietmaatregelen. Het kabinet en de sociale partners hebben afgesproken jaarlijks te bekijken hoe het met de gemaakte afspraken staat. Op het Najaarsoverleg van 8 oktober 2008 heeft een eerste evaluatie plaatsgevonden. Veel cao's lopen langer dan één jaar en daarom was er toen over de doorwerking van aanbevelingen naar concrete cao-afspraken nog geen conclusie mogelijk over de bereikte voortgang. Het kabinet zal dit onderwerp hoog op de agenda plaatsen bij volgende overleggen met sociale partners.

Negatieve beelden bij werkgevers en leeftijdsdiscriminatie

Het kabinet wil daarnaast dat de arbeidsparticipatie van ouderen niet onnodig wordt gehinderd door negatieve beeldvorming bij werkgevers en leeftijdsdiscriminatie. Uit onderzoek blijkt dat werkgevers betrouwbaarheid, betrokkenheid, nauwkeurigheid, sociale vaardigheden en klantgerichtheid als duidelijk positieve kenmerken van oudere werknemers beschouwen. Zij zijn echter minder positief over belangrijke aspecten als fysieke belastbaarheid, vaardigheid met nieuwe technologieën en flexibiliteit.

Veel 55-plussers zeggen dat zij met leeftijdsdiscriminatie te maken hebben gehad. Het kabinet wil dit probleem fundamenteel aanpakken met het bevorderen van duurzame inzetbaarheid van werknemers (zie paragraaf 4.1). Het doel is dat in de toekomst oudere werknemers productiever, meer inzetbaar en flexibeler zijn dan nu en de basis voor verkeerde beeldvorming verdwijnt.

Het kabinet onderneemt daarnaast actie om bestaande negatieve beelden over ouderen bij te stellen en leeftijdsdiscriminatie tegen te gaan. Zo heeft het ministerie van SZW begin 2009 de campagne *Ik kan* gestart. Deze campagne richt zich op werkgevers en werknemers en heeft tot doel werken tot en ná 65 jaar geaccepteerd te maken. De ondersteunde projecten van de stimuleringsregeling leeftijdsbewust personeelsbeleid blijken in veel gevallen bij te dragen aan een positiever beeld van oudere werknemers en een vermindering van vooroordelen. Vanaf eind 2007 ondersteunt het Actieteam Talent 45-plus de uitvoering van het Actieplan Talent 45-plus dat is gericht op het aan het werk helpen van oudere werkzoekende uitkeringsgerechtigden. Het Actieteam ontplooit ook activiteiten om het beeld over oudere werknemers bij te stellen. In dit kader heeft het Actieteam in de afgelopen twee jaar diverse onderzoeken laten doen, actief informatie verspreid, projecten ondersteund, bijeenkomsten georganiseerd en werkgevers benaderd. Het kabinet beziet of en in hoeverre deze of soortgelijke activiteiten ter ondersteuning van UWV en gemeenten in deze kabinetsperiode moeten doorgaan.

Het expertisecentrum LEEftijd heeft diverse projecten laten uitvoeren, waaronder het (jaarlijkse) project 'vacatures voor alle leeftijden'. Het doel van dit project is werkgevers en arbeidsbemiddelaars te wijzen op de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (WGBL), en duidelijkheid te creëren over wat wel en niet in een personeelsadvertentie opgenomen mag worden. Zo worden bedrijven en wervingsbureaus die een ongerechtvaardigd leeftijds onderscheid hanteren aangeschreven en op de voorschriften van de WGBL gewezen. Hierdoor is het aantal advertenties met ongerechtvaardigde leeftijdsgrenzen afgenomen. Ook in 2010 wordt het project uitgevoerd.

5. De uitdagingen waar we voor staan

Het kabinet heeft in deze notitie aangegeven wat het doet om de trendbreuk dat ouderen steeds langer doorwerken verder door te trekken en de positie van ouderen op de arbeidsmarkt structureel te versterken. Deels betreft dat gerichte financiële impulsen als de doorwerkbonus en het verhogen van (extra) arbeidskortingen voor ouderen. Daarnaast biedt het kabinet bedrijven met werknemers die ouder zijn dan 62 jaar een forse premiekorting. Ook bedrijven die een uitkeringsgerechtigde van 50 jaar en ouder aannemen komen drie jaar voor deze premiekorting in aanmerking. Verder heeft het kabinet de regels in de WW voor passende arbeid verscherpt: mensen moeten eerder een baan aannemen, maar tegelijkertijd zorgt inkomstenverrekening ervoor dat aan het werk gaan altijd loont.

Alle deze maatregelen verbeteren de positie van oudere werkzoekenden op de arbeidsmarkt en op het vinden van werk. Dat is ook hard nodig. De participatie van 55-plussers op de arbeidsmarkt ligt met 47 procent ver onder het gemiddelde van alle werknemers (70 procent). Ook vergeleken met andere landen is er in Nederland nog veel ruimte voor verbetering. Het goede nieuws is zoals gezegd de geconstateerde trendbreuk naar grotere arbeidsdeelname van ouderen in de afgelopen jaren. Het afschaffen van de VUT en het actuairaal neutraal maken van pensioenregelingen werpen hun vruchten af. Verder komt dit door het gestegen opleidingsniveau en de sterk toegenomen arbeidsparticipatie van jonge vrouwen sinds de jaren zestig, die met vertraging doorwerkt in de arbeidsparticipatie van oudere vrouwen. Deze factoren zullen in de komende jaren hun invloed blijven doen gelden.

Het kabinet heeft hiermee de afgelopen tijd de eerste noodzakelijke stappen gezet op weg naar een betere arbeidsmarkt voor ouderen. Wat zijn de verdere uitdagingen waar we naast het investeren in het doorzetten van de trendbreuk in de komende jaren met elkaar voor staan? Wat is de vervolgagenda om nog meer ouderen aan de slag te helpen?

Ten eerste: structureel meer ouderen aan de slag vraagt allereerst om een grotere inzetbaarheid van werknemers, nu en in de toekomst. Investeren in mensen moet centraal komen te staan. Werkgevers en werknemers zijn hier in eerste aanleg gezamenlijk verantwoordelijk voor. Het kabinet vindt dat het personeelsbeleid in brede zin een zwaarder accent zou moeten leggen op het realiseren van duurzame inzetbaarheid van werknemers. Dit vereist een nieuwe visie op de inrichting van loopbanen van zowel werkgevers als werknemers.

Ten tweede: samen aan de slag voor de oudere werknemer. Het tekstkader in hoofdstuk 4 van deze notitie laat zien dat de inzet van de overheid een zeer substantiële bijdrage uit de collectieve middelen omvat. Om die betere arbeidsmarkt in de toekomst een gezonde basis te geven is echter meer nodig. De overheid kan dat niet alleen. Overheid, sociale partners, bedrijven en werknemers staan daarvoor samen aan de lat. Werkgevers en werknemers zullen fundamenteel andere keuzes moeten maken bij de inrichting van loopbanen. Ook zijn stappen van de sociale partners nodig om belemmeringen die in het domein van de sociale partners vallen weg te nemen. Zo betekent de huidige onevenwichtige loonstructuur een structurele ondergraving van de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. Hieraan ten grondslag liggen cao-afspraken over de wijze waarop het loon zich over de loopbaan ontwikkelt. Het kabinet vraagt werkgevers en werknemers daarom om substantiële stappen te zetten om te komen tot een meer evenwichtige loonstructuur over de loopbaan. Daarnaast vraagt het kabinet de sociale partners om haast te maken met het omzetten van dure generieke ontzietmaatregelen in maatwerk voor individuen in cao's.

Ten derde: burgers aanspreken en stimuleren. Werknemers en werkzoekenden zullen zelf meer aandacht moeten hebben voor het op peil houden van hun inzetbaarheid tijdens de loopbaan. Zodat ze beter bestand zijn tegen bijvoorbeeld de gevolgen van een crisis. Maar ook oudere werknemers die nu vanwege hun specifieke kennis en loonopbouw vastzitten in hun baan zouden

anders nog wel een uitdaging willen aangaan. Mensen geven zelf in tal van onderzoeken aan dat ze wel langer willen doorwerken, dat ze ook van baan willen veranderen, maar dan moeten we hen dat ook mogelijk maken. Net zoals we dat moeten doen voor oudere werklozen die maar moeilijk aan bod komen, omdat ze te duur zijn, te weinig voldoen aan de eisen van de arbeidsmarkt of gediscrimineerd worden. Zorgen dat beide situaties minder voorkomen is natuurlijk een belang van de samenleving als geheel, maar ook van de ouderen zelf.

Het kabinet heeft het voornemen om in een aparte brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in te gaan hoe het beleid ten aanzien van de ouderenparticipatie bij de collectieve sector is vormgegeven. De minister zal daarbij aangeven of de aard van de collectieve sector zodanig anders is dan de marktsector dat er nog aanvullende maatregelen nodig zijn. Zo is bijvoorbeeld de gemiddelde leeftijd in de collectieve sector een aantal jaren hoger dan in de marktsector. Deze discussie moet mede geplaatst worden in de context van de eerder in deze notitie aangegeven wenselijkheid van voldoende mobiliteit tussen private en publieke sector.

Het kabinet benadrukt dat we als samenleving de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt en in de maatschappij alleen structureel kunnen verbeteren als wij ook met elkaar bereid zijn de instituties op het gebied van de arbeidsmarkt, de arbeidsverhoudingen en de sociale zekerheid tegen het licht te houden. Daarover hoeft niet vandaag te worden besloten, maar het fundamentele vraagstuk van een evenwichtige vormgeving van deze instituties hoort in de komende jaren wel op de beleidsagenda van overheid en sociale partners te staan.

Het uiteindelijke doel op termijn blijft de 80 procent arbeidsparticipatie over de gehele linie en die kan alleen bereikt worden als ook oudere werknemers daaraan kunnen bijdragen. Het dreigende tekort aan mensen op de arbeidsmarkt zal naar verwachting de positie van ouderen in de toekomst verstevigen. De wal kan het schip heel wel keren. Overheid, vakbonden en werkgevers hebben de afgelopen tijd voor deze gezamenlijke opdracht de eerste stappen gezet, op de golven van een kentering naar langer doorwerken. Het komt er de komende jaren op aan die verder mogelijk te maken. Het kabinet heeft er alle vertrouwen in dat met stevige maatregelen over een breed front van alle verantwoordelijke partijen – overheid en sociale partners - de positieve ontwikkeling van het langer werken door ouderen zal doorzetten.

BIJLAGE: OVERZICHT MAATREGELEN ARBEIDSPARTICIPATIE OUDEREN

Onderwerp	Met wie?	Stand van zaken
1. Inzetbaarheid en beeldvorming		
Stimuleringsregeling leeftijdsbewust personeelsbeleid		Subsidieprogramma tot en met 2010
Work Ability Index	Stichting Blik op Werk	Gebruik wordt door Blik op Werk gestimuleerd
Beeldvormingscampagne <i>Ik Kan</i>		2009 gestart
Vacatures van alle leeftijden	Expertisecentrum LEEFtijd	Wordt in 2010 gecontinueerd
Actieteam 45-plus		Mogelijk in 2010 gecontinueerd
Onderzoeken "Perspectief op Langer Doorwerken 2009" en "Omgaan met vergrijzing"		Gepubliceerd
2. Scholing		
Leercultuur in bedrijven bevorderen	Denktank Leren en Werken	Kabinetsreactie op advies Denktank gepubliceerd; wordt verder uitgewerkt
ESF Age Network - internationaal	Kabinetsbesluit	2010 van start
Wederzijdse scholingsaanspraak (wettelijk)	Kabinetsbesluit	In voorbereiding
3. Arbeidsomstandigheden		
Arbowet wijzigen met bepaling over duurzame inzetbaarheid	Kabinetsbesluit; met sociale partners	In voorbereiding
Specifieke regeling voor zware beroepen	Kabinetsbesluit, met sociale partners	In voorbereiding
NL-variant op Deens programma betere arbeidsomstandigheden	Kabinetsbesluit	In voorbereiding
4. Financiële prikkels voor werknemers en werkgevers		
Aanpassing richtlijn passende arbeid WW	Kabinetsbesluit	Effectief vanaf 1-7-2009
Verrekening inkomstenderving passende arbeid WW	Kabinetsbesluit	Effectief vanaf 1-7-2009
Doorwerkbonus	Kabinetsbesluit	Van kracht
Hogere extra arbeidskorting voor 57+	Kabinetsbesluit	Van kracht
Drie jaar premiekorting werkgevers; 50+ in dienst nemen; 62-64 in dienst houden	Kabinetsbesluit	Van kracht
Tijdelijke compensatieregeling risico ziekte bij aanname langdurig werklozen	Kabinetsbesluit	Van kracht
Extra arbeidskorting gericht op mensen met een laag inkomen	Voornemen kabinet	In voorbereiding
Afbouw ontzietmaatregelen; participatietop 2007	Sociale partners	Blijft op agenda
5. AOW-pensioenen		
Vervallen fiscale facilitatie van VUT en prepensioenen	Sociale partners	Overgangsbepalingen lopen af in 2015
AOW-leeftijdsverhoging in twee stappen	Kabinetsbesluit	2020 naar 66 2025 naar 67
Aanpassing fiscale faciliteren pensioenen (Witteveenkader)	Kabinetsbesluit	In voorbereiding