

No.W12.12.0115/III

's-Gravenhage, 22 mei 2012

Bij Kabinetsmissive van 13 april 2012, no.12.000911, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met bonussen voor werkgevers voor het indienstnemen en indiensthouden van oudere werknemers, met memorie van toelichting.

Het voorstel betreft een drietal maatregelen inzake de arbeidsparticipatie van ouderen, welke samenhangen met het Vitaliteitspakket.¹ Het betreft het laten vervallen van de per 1 januari 2013 voorziene verhoging van de premiekorting oudere werknemers (opbrengst structureel €642 mln), de verhoging van de premiekorting voor het in dienst nemen van uitkeringsgerechtigden ouder dan 50 (kosten structureel €70 mln) en de introductie van een premiekorting voor het in dienst nemen van werknemers ouder dan 55 (kosten structureel €180 mln).² Hiertoe worden met name de artikelen 47 en 48 van de Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv) aangepast.

De Afdeling gaat, alvorens op de afzonderlijke voorgestelde maatregelen in te gaan, nader in op de ontwikkeling van de arbeidsmarkt voor ouderen en de consequenties van die ontwikkeling. Zij spitst vervolgens haar advies toe op de verschillende groepen (ouderen algemeen, oudere uitkeringsgerechtigden en mobiele oudere werknemers) waarop het voorstel ziet. De Afdeling komt tot de conclusie dat er op zichzelf aanleiding is om de omvang van de premiekorting oudere werknemers te verminderen, en stelt de vraag of is overwogen om verder te gaan op deze ingeslagen weg. Zij meent dat de arbeidsmobiliteit van ouderen, in het bijzonder van oudere uitkeringsgerechtigden, in verschillende gevallen problematisch is, maar heeft twijfels over de effectiviteit van de intensivering van de premiekorting bij het in dienst nemen van oudere uitkeringsgerechtigden en de voorgestelde introductie van een premiekorting voor het in dienst nemen van werknemers ouder dan 55. Meer in het bijzonder heeft zij twijfels over het generieke karakter van deze maatregelen.

De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 329.

² Met de introductie van een mobiliteitsbonus wordt uitvoering gegeven aan de motie Hamer (zie Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 329, blz. 6).

1. Inleiding: ontwikkelingen arbeidsmarkt ouderen

In de toelichting wordt terecht aangegeven dat het aantal werkenden door de vergrijzing en ontgroening substantieel afneemt.³ Voor werkgevers in verschillende sectoren zal het moeilijker worden om aan geschikt personeel te komen. Tegelijkertijd leiden technologische ontwikkelingen en globalisering tot forse verschuivingen tussen sectoren.⁴ Daarbij zijn er tussen opleidingsniveaus grote verschillen in arbeidsmarktontwikkeling.⁵ De langjarige trend is dat de werkgelegenheid in 'abstracte' taken sterk toeneemt, terwijl die in manuele en routinetaken afneemt. Het aanpassingsvermogen en de mobiliteit van ouderen zijn lager dan die van jongeren.⁶ Wat zich thans aandient, is de noodzaak van groter aanpassingsvermogen bij een verouderend werknemersbestand.

Stijging arbeidsparticipatie ouderen

De netto arbeidsparticipatie van ouderen (55+) is in de afgelopen jaren, zoals in de meeste westerse landen, sterk toegenomen (van 40 % in 2006 tot 50 % in 2011, tegenover netto cijfers voor de gehele beroepsbevolking van rond 64 % in 2006 naar ruim 67 % in 2011⁷). De participatie van deze groep oudere werknemers nam daarmee in de afgelopen periode het sterkst toe. De arbeidsdeelname van jongeren daalde in dezelfde periode. De stijging van de arbeidsparticipatie van ouderen wordt vermoedelijk veroorzaakt door de veranderingen in de wetgeving ten aanzien van de vervroegde uittrekking en prepensioen, alsook door de stijging van het opleidingsniveau en de toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen.⁸ Mogelijk speelt daarnaast een rol dat ouderen reageren op onrust ten aanzien van de ontwikkeling van tweede pijler pensioenen en onrust over bezuinigingen ten aanzien van voorzieningen als AOW en zorg ('cure en care').⁹ Volgens de meest recente gegevens neemt de arbeidsdeelname van ouderen (55+) inmiddels zo sterk toe, dat daarmee de afname van de potentiële beroepsbevolking als gevolg van de babyboom-generatie wordt gecompenseerd.¹⁰

De verschillen tussen sectoren zijn evenwel groot: bij de overheid en zorg gaat men jong met pensioen, in de agrarische sector werkt men langer door.¹¹ Een hogere opleiding leidt ook bij ouderen in het algemeen tot een hogere participatiegraad.¹²

Beperkte arbeidsmobiliteit ouderen

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1.

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 329, blz. 2.

⁵ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktanalyse 2011, paragraaf 3.4, blz. 38 e.v.

⁶ De Beer en van Bekkum, De arbeidsmarkt van ouderen, ESB 95(4593) 17 september 2010.

⁷ Monitor Arbeidsmarkt, nummer 2, september 2011, figuur 1.2.1. Bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 29 544, nr. 342. Van Vuuren en Deelen, de participatiegroei van ouderen ontrafeld, ESB 94(4551) 9 januari 2009.

⁸ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktmonitor 2011, blz. 16. Monitor arbeidsmarkt nr. 2, september 2011, blz. 7, Van Vuuren en Deelen, de participatiegroei van ouderen ontrafeld, ESB 94(4551) 9 januari 2009.

⁹ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktscan 2012, blz. 6.

¹⁰ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktscan 2012, blz. 18.

¹¹ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktmonitor 2011, blz. 16.

¹² Van Vuuren en Deelen, de participatiegroei van ouderen ontrafeld, ESB 94(4551) 9 januari 2009.

De arbeidsmobiliteit van ouderen is, zoals in de toelichting wordt uiteengezet, aanzienlijk lager dan die van jongeren. Hierin wijkt Nederland niet af van andere landen.¹³ Het CPB wijst in dit verband op de stijgende lonen bij toename van de duur van het dienstverband en de ontslagbescherming (lifo), alsmede op de hoogte van de ontslagvergoeding, die oudere werknemers gevangen houdt in een "gouden kooi".¹⁴ Ouderen worden niet vaker werkloos¹⁵, maar ouderen die hun baan verliezen, hebben relatief weinig kansen op een nieuwe baan.¹⁶ Zij hebben nog de meeste kansen wanneer zij begeleid worden van werk naar werk.¹⁷

Mobiliteit van werknemers is van cruciaal belang bij een economie waarin zich grote veranderingen aftekenen en waarin sprake zal zijn van stagnatie van de groei of zelfs krimp van de beroepsbevolking. Bij een verouderende beroepsbevolking die minder mobiel is, neemt daardoor de kans toe dat, door de rem op reallocatie naar de meest gunstige inzet van productiefactoren, hardnekkige werkloosheid en moeilijk vervulbare vacatures steeds vaker tegelijkertijd zullen optreden.¹⁸ Daarbij moet worden bedacht dat lage mobiliteit van ouderen niet per se slecht is. Ouderen hebben vaak specifieke kennis in hun baan. Zolang die kennis rendabel is in die baan, draagt mobiliteit niet bij aan een hogere productie. Bovendien is de terugverdiëntijd van investeringen in nieuwe kennis bij ouderen beperkt.¹⁹ Beleid dat specifiek gericht is op knelpunten lijkt dan ook meer wenselijk dan generiek, ongericht beleid.

Als belemmeringen voor de inzetbaarheid van ouderen in het arbeidsproces, en daarmee hun mobiliteit, wordt gewezen op de ontwikkeling van kennis en vaardigheden (die bij ouderen minder is), de relatief hoge loonkosten en de ontslagbescherming, alsmede op beeldvorming rond productiviteit en ziekteverzuim van oudere werknemers.²⁰ Anders dan bij de stimulansen voor werknemers om eerder te stoppen met werken, die zijn weggenomen, is er ten aanzien van de belemmeringen voor werkgevers om ouderen aan te nemen geen sprake van principiële wijzigingen.

conclusie

Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling tot de conclusie dat er indicaties zijn dat de omvang van de problematiek van de arbeidsparticipatie van ouderen afneemt, maar dat hun arbeidsmarktpositie in bepaalde sectoren en bij specifieke groepen nog steeds wel problematisch is.

¹³ De Beer en Van Bakkum, De arbeidsmarkt van ouderen, ESB 95(4593) 17 september 2010.

¹⁴ CPB, rethinking retirement, april 2009, blz. 13. Welke rol wijzigingen in de ontslagpraktijk, waarbij lifo is vervangen door het afspiegelingsprincipe, spelen, is vooralsnog niet duidelijk.

¹⁵ In 2011 werden niet jongeren of ouderen, maar de middengroep tot 55 jaar het meeste werkloos (vooral mannen tussen 25-45 jaar) (Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktscan 2012, blz. 28-31).

¹⁶ AStri Beleidsonderzoek en –advies, herintreding werkloze 55-plussers, oktober 2011. Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktscan 2012, blz. 7.

¹⁷ CBS, Ouderen zonder baan, één jaar later, maart 2011.

¹⁸ Raad voor werk en inkomen, Arbeidsmarktmonitor 2011, blz. 87.

¹⁹ CPB: Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, witteveenpakket en vitaliteitspakket, CPB Notitie 15 december 2011.

²⁰ Arbeidsparticipatie ouderen 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 163, nr. 13); CPB, Rethinking retirement, 2009, paragraaf 1.4. Raad voor werk en inkomen, G(oud)! Kansen creëren voor werkloze ouderen, oktober 2011.

De arbeidsmobiliteit van ouderen is in zijn algemeenheid lager dan die van jongeren. Daarbij moet worden onderkend dat deels onontkoombaar is dat de arbeidsmarktperspectieven van ouderen anders zijn dan die van jongeren.²¹ Niet alleen is de arbeidsmobiliteit van baan naar baan laag onder bepaalde groepen ouderen, voor oudere uitkeringsgerechtigden is het bovendien zeer moeilijk om weer aan een baan te komen.

Gelet op de snelle veranderingen die zich thans op dit terrein voltrekken, is een nadere analyse nodig van de recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt voor ouderen en van het gedrag van werkgevers, teneinde te kunnen komen tot voorstellen voor effectieve instrumenten daar waar zich knelpunten voordoen, met name bij de arbeidsmobiliteit van ouderen. De Afdeling heeft deze analyse in de toelichting gemist.

Dit gemis klemt temeer nu uit het vorenstaande duidelijk is geworden dat ook sprake is van belemmeringen die (mede) het gevolg zijn van publieke arrangementen en arrangementen die tot stand komen in het overleg tussen sociale partners (loongebouw, stelsel ontslagvergoedingen e.d.). Deze belemmeringen leiden er vooral toe dat werkgevers minder snel ouderen zullen aannemen. Het verdient naar het oordeel van de Afdeling daarom de voorkeur knelpunten voor werkgevers om oudere werknemers in dienst te nemen weg te nemen, in plaats van het beleid uitsluitend te richten op financiële maatregelen die beogen de gevolgen van die belemmeringen te redresseren.

Op die wijze kan op het terrein van de arbeidsmarkt voor ouderen zo goed mogelijk recht worden gedaan aan de specifieke problematiek van ouderen. Bij een benadering die in de eerste plaats is gericht op het wegnemen van belemmeringen voor ouderen op de arbeidsmarkt en voor werkgevers om ouderen aan te nemen, ligt het voor de hand het instrumentarium gericht op het verzachten van de gevolgen (premiëkortingen) geleidelijk af te bouwen.

De Afdeling adviseert naar aanleiding van het voorgaande de toelichting aan te vullen.

Over de consequenties van deze analyse voor de thans voorgestelde maatregelen merkt de Afdeling het volgende op.

2. De voorgestelde maatregelen

²¹ Raad voor werk en inkomen, G(oud)! Kansen creëren voor werkloze ouderen, oktober 2011 noemt in dit verband:

- Een deel van de werkloze ouderen heeft een lage of verouderde opleiding. Zo is ongeveer de helft van als niet-werkend werkzoekende ingeschreven 55-plussers laagopgeleid. Of ze hebben een eenzijdige werkervaring, omdat ze bijvoorbeeld lang in dezelfde functie hebben gewerkt. Soms is er geen vraag meer naar hun kwalificaties, soms zijn ze juist overgekwalificeerd voor het werk wat ze zoeken.
- Met name in fysiek belastende beroepen kan de productiviteit teruglopen naarmate men ouder wordt. Een klein deel (5%) van de oudere WW-ers voelt zich bijvoorbeeld bij instroom te ziek om te werken, onder langdurig bijstandsgerechtigden is dit juist vaak een oorzaak van het niet meer actief zoeken naar werk.
- Hoewel ouderen doorgaans een uitgebreide werkervaring hebben, zijn ze gemiddeld genomen minder vaardig op het gebied van recente technologische ontwikkelingen.

a. Premiekorting oudere werknemers

Tegen de achtergrond van het vorenstaande is het terugbrengen van de premiekortingsregeling²² een verstandige keuze. Gelet op de geschetste ontwikkelingen kan de vraag opkomen of het niet voor de hand ligt om deze premiekorting op enig moment verder terug te brengen.

De Afdeling adviseert in dat perspectief de maatvoering van het voorstel nader toe te lichten.

b. Premiekorting in dienst nemen oudere uitkeringsgerechtigden

De perspectieven op een baan voor oudere uitkeringsgerechtigden zijn in het algemeen niet gunstig. Dat hiervoor beleid is en wordt ontwikkeld, is dan ook begrijpelijk. De Afdeling vraagt, in breder verband, aandacht voor de onderliggende oorzaken. Een belangrijke oorzaak is immers gelegen in de loonkosten, die voor ouderen hoger zijn vanwege de loonsystematiek in collectieve arbeidsovereenkomsten. Met name in die sectoren waarin de arbeidsproductiviteit samenhangt met fysieke kracht, zal het verschil tussen de beloning en de arbeidsproductiviteit relatief groot zijn²³ en zullen werkgevers aarzelen oudere werknemers in dienst te nemen. Met financiële prikkels worden deze oorzaken niet weggewomen, maar slechts de gevolgen verzacht. Aan de effectiviteit van de voorgestelde premiekorting voor de arbeidsmarktperspectieven van oudere uitkeringsgerechtigden moet aldus worden getwijfeld.²⁴ De Afdeling vraagt daarom aandacht voor het ook aanpakken van de onderliggende oorzaken van de slechte positie van oudere uitkeringsgerechtigden (zie hiervoor punt 1) en het in het verlengde daarvan geleidelijk terugbrengen van de premiekortingen. Zij adviseert nader in te gaan op het vorenstaande.

c. Mobiliteitsbonus

De mobiliteit van oudere werknemers is lager dan die van jongeren. Factoren die hierbij een rol spelen, zijn de beloningsstructuren en de regels voor (collectief) ontslag. Ook de thans voorgestelde premiekorting pakt niet de oorzaken aan maar verzacht vooral de gevolgen ("gouden kooi"). Voorts wordt met de generieke aanpak van dit instrument veronachtzaamd dat de situatie niet in alle sectoren en voor alle werknemers dezelfde zal zijn. Indien een mobiliteitsbonus al effectief wordt geacht (het CPB heeft hier twijfels bij²⁵), ligt het voor de hand deze voor alles te richten op die gevallen waarin zich knelpunten voordoen. In elk geval komt door de generieke aanpak, nog daargelaten het ruime budgettaire beslag van de regeling (structureel €180 mln), de vraag op naar de effectiviteit van het voorstel op dit punt. In dit verband heeft de Afdeling een nadere analyse van de problematiek en van de effecten van de voorgestelde maatregel gemist. Zij adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

²² Van €2750 naar €1750 in plaats van de beoogde verhoging per 1 januari 2013 naar €6500 (artikel 122b Wvsv).

²³ Raad voor werk en inkomen, G(oud)! Kansen creëren voor werkloze ouderen, oktober 2011.

²⁴ CPB: Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, wittveenkader en vitaliteitspakket, CPB Notitie 15 december 2011, blz. 9-10.

²⁵ CPB: Houdbaarheidseffect sociaal akkoord AOW, wittveenkader en vitaliteitspakket, CPB Notitie 15 december 2011, blz. 9-10.

d. Conclusie

De Afdeling concludeert dat de ontwikkelingen op het terrein van langer doorwerken door oudere werknemers inmiddels zodanig zijn, dat het verminderen van de premiekorting oudere werknemers op korte termijn begrijpelijk is, terwijl tegelijk de vraag opkomt of er geen aanleiding is om deze verder terug te brengen. De arbeidsmobiliteit van ouderen is laag, zowel waar het de mobiliteit van oudere werknemers betreft, als waar het gaat om de kansen op de arbeidsmarkt voor oudere uitkeringsgerechtigden. De voorstellen ten aanzien van de premiekorting oudere uitkeringsgerechtigden en de mobiliteitsbonus grijpen niet zozeer aan bij de oorzaken van deze knelpunten. De Afdeling meent dat ingezet zou moeten worden op een aanpak die meer is gericht op het wegnemen van (institutionele) belemmeringen voor ouderen op de arbeidsmarkt en voor werkgevers bij het aannemen van ouderen, en het in samenhang met een dergelijke aanpak verminderen van het instrumentarium van premiekortingen.

De Afdeling adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien en dit zo nodig aan te passen.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.12.0115/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- **In het opschrift van paragraaf 1 van Afdeling 6 en dat van artikel 48 tot uitdrukking brengen dat het in de artikelen 47 en 48 Wfsv niet alleen gaat om een mobiliteitsbonus, maar ook om een doorwerkbonus en een bonus voor het in dienst nemen van oudere uitkeringsgerechtigden.**
- **Het slotformulier aanpassen, nu het voorstel niet op de BES van toepassing zal zijn.**