

# Ageing and Employment Policies Netherlands

## SAMENVATTING EN BELEIDSAANBEVELINGEN

### De uitdagingen waarvoor Nederland zich gesteld ziet

De vergrijzing verloopt in Nederland minder snel dan in de meeste andere OESO-landen<sup>1</sup>, hetgeen deels het gevolg is van de internationale migratie sinds het begin van de jaren zestig. Niettemin zal het aantal 65-plussers in verhouding tot de bevolking in de werkende leeftijd (de afhankelijkheidsratio van ouderen) naar verwachting bijna verdubbelen van 22% in 2000 tot 40% in 2050. Het risico bestaat derhalve dat de beroepsbevolking zich de komende decennia zal stabiliseren rond het niveau van 2000, of licht zal dalen. Deze ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot hogere overheidsuitgaven, tekorten op de arbeidsmarkt en een tragere economische groei. Om de druk van een vergrijzende bevolking op de Nederlandse economie enigszins te compenseren, is het van belang de ouderenparticipatie op de arbeidsmarkt te vergroten.

In bepaalde opzichten bevindt Nederland zich in een goede positie om deze uitdaging aan te gaan. De arbeidsparticipatiecijfers zijn de laatste tijd voor zowel mannen als vrouwen gestegen. Daarnaast is Nederland, samen met Finland, een van de OESO-landen die er het beste in geslaagd zijn de langetermijntrend van dalende werkgelegenheidscijfers voor oudere mannen te keren. Tussen 1995 en 2003 noteerde Nederland een stijging van 10 procentpunt bij de cijfers voor mannen van 50 jaar en ouder. Dit is echter wel een verbetering ten opzichte van een laag uitgangsniveau.

Er is dus duidelijk een basis voor verdere verbetering. In 2003 lag het werkgelegenheidscijfer voor ouderen in Nederland nog onder het OESO-gemiddelde (met 6 procentpunt voor vrouwen en 2 procentpunt voor mannen), en ruim onder het niveau van de best presterende OESO-landen.

Een van de obstakels voor verdere verbetering is de in Nederland wijdverbreide cultuur van regelingen voor vervroegde uittreding, waardoor werknemers ruim voor hun 65<sup>e</sup> het arbeidsproces verlaten. Aan het begin van dit decennium was de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd slechts 61 voor mannen, en 59 voor vrouwen. De mogelijkheid van vervroegd uittreden wordt vergemakkelijkt door een aantal verschillende routes: in 2002 had 13% van de mensen tussen de 50 en 64 een WAO-uitkering, 6% een VUT-uitkering, 3% een WW-uitkering en 3% een bijstandsuitkering.

### De reactie van het beleid

Oudere werknemers worden steeds meer gestimuleerd langer actief te blijven. Daartoe zijn al enkele hervormingen doorgevoerd of gepland.

### *Vervroegde uittreding is nu minder aantrekkelijk en zal geleidelijk worden afgeschaft*

Halverwege de jaren negentig werd door de regering en de sociale partners afgesproken de bestaande VUT-regelingen langzaam aan te vervangen door actuariael neutrale prepensioenregelingen met een kapitaaldekking, ingebed in beroepspensioenen. Nu is er slechts voor 2% van de werknemers

---

<sup>1</sup> OESO – Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

een VUT-regeling beschikbaar, terwijl op 87% een prepensioenregeling van toepassing is; de meeste overgangsregelingen zullen in 2015 aflopen. Onder de nieuwe pensioenwet, waarover nog steeds overleg gevoerd wordt, zullen prepensioenregelingen geïntegreerd worden in normale beroepspensioenen; vroeg uittreden zal daarbij leiden tot een lager pensioen, en later uittreden tot een hoger pensioen. Zo wordt langer werken gestimuleerd.

Daarnaast heeft de regering in 2004 een Sociaal Akkoord gesloten met de sociale partners, waarmee een individuele levensloopregeling in het leven werd geroepen. Zodra dit Akkoord eind 2005 volledig geïmplementeerd is in CAO's, zullen mensen gedurende hun hele leven kunnen deelnemen aan en profiteren van de regeling, ook aan het einde van hun loopbaan als zij eerder willen stoppen met werken. Alleen degenen die op 1 januari 2005 55 jaar of ouder waren, zullen gebruik mogen blijven maken van bestaande prepensioenregelingen. De fiscale aftrekbaarheid van VUT- en prepensioenpremies wordt per 1 januari 2006 afgeschaft voor iedereen die jonger is dan 55 jaar. Pensioenregelingen kunnen nu een minimumleeftijd van 63 hanteren, maar alleen voor werknemers die 40 jaar premie hebben betaald. De wettelijke pensioenleeftijd blijft 65, niettegenstaande de verwachte hogere levensverwachting voor de komende decennia.

### ***WAO-route naar vervroegde uittreding wordt afgesneden***

Een van de belangrijkste routes naar vervroegde uittreding in Nederland was tot voor kort de WAO. Doordat permanente uitkeringen in het verleden ruimer toegankelijk waren, is het aantal geregistreerde arbeidsongeschikten onder ouderen groot. De regeling wordt tegenwoordig echter minder vaak gebruikt als rechtstreekse uitstroomroute naar vervroegde uittreding. Het uitgebreid screenen van mensen die een uitkering aanvragen (als geregeld in de Wet Verbetering Poortwachter (2002)), heeft de instroom van werknemers in de WAO teruggedrongen. Periodieke herbeoordelingen voor degenen die geacht worden kansen op herstel te hebben, leiden tot een vermindering van het aantal mensen met een WAO-uitkering. Deze vermindering zal echter beperkt worden door de bepaling in het Sociaal Akkoord van 2004 dat de leeftijdsdrempel voor herbeoordelingen in verband met arbeidsongeschiktheid voor WAO-ers wordt verlaagd van 55 naar 50.

Verder werd in 1998 experience-rating geïntroduceerd voor door werkgevers betaalde WAO-premies. De bedoeling van dit initiatief, PEMBA-regeling genoemd, was het gebruik te ontmoedigen van de WAO als instrument voor personeelsmanagement. Een mogelijk onbedoeld neveneffect van deze regeling is echter dat werkgevers minder makkelijk mensen aannemen die meer kans hebben in de WAO terecht te komen, en dat zou een negatief effect hebben op het in dienst nemen van ouderen. Om dat probleem aan te pakken, zijn werkgevers ook vrijgesteld van een aantal sociale premies als ze een WAO-er aannemen. Daarnaast worden zij per 1 januari 2004 vrijgesteld van betaling van het vaste gedeelte van de WAO-premie voor hun huidige werknemers van 55 jaar en ouder, en voor alle nieuwe werknemers van 50 jaar en ouder.

Een nieuwe WAO-regeling, die op 1 januari 2006 van kracht wordt, zal werkgevers meer prikkels bieden om een andere categorie werknemers in dienst te nemen of te houden: de gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Deze werknemers zullen ook worden gestimuleerd te blijven werken, doordat het verschil tussen hun salaris en arbeidsongeschiktheidsuitkering gecompenseerd zal worden.

### ***De oudere werklozen zijn nu verplicht te solliciteren***

De overheid besloot de duur van de werkloosheidsuitkering te reduceren en per 1 januari 2004 weer een sollicitatieplicht in te stellen voor de oudere werklozen. Om hen te stimuleren een baan te accepteren met een lager salaris dan zij voorheen verdienden, is de overheid van plan de werkloosheidsuitkering in gevallen van meerdere perioden van werkloosheid te baseren op het eerdere (hogere) salaris, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. Deze regel is van toepassing op personen die op het moment van ontslag 55 jaar of ouder zijn, en is niet in tijd begrensd. Indien iemand in de tien jaar voorafgaand aan de normale pensionering een parttimebaan accepteert, worden bij het

pensioenfonds bovendien pensioenrechten opgebouwd alsof de betrokkene een fulltimebaan had, mits die parttimebaan ten minste 50% van een fulltimebaan beslaat.

### ***Maatregelen om het beeld te veranderen dat werkgevers hebben van oudere werknemers***

Kort na 2000, toen de arbeidsmarkt krap was en de arbeidstekorten toenamen, begon de Nederlandse overheid concrete maatregelen te nemen om het negatieve beeld dat werkgevers hebben van oudere werknemers, te veranderen. Een van die maatregelen was de oprichting in juni 2001 van de high-level taskforce ‘Ouderen en Arbeid’, die de factoren in kaart moest brengen die zouden kunnen bijdragen tot de verbetering van de kansen op werk voor 50-plussers. Ook werd in mei 2004 een nieuwe wet tegen leeftijdsdiscriminatie van kracht, waarmee de overeenkomstige Europese Richtlijn van november 2000 werd geïmplementeerd. In december 2004 diende de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de Tweede Kamer een tijdshorizon in voor de discussie over het thema hoe het blijven werken na de pensioenleeftijd vergemakkelijkt kan worden. In de periode 2004-2007 kregen ondernemingen een nieuwe financiële prikkel om een leeftijdsbewust personeelsbeleid te hanteren.

### ***Nieuwe richtlijnen voor ontslagen***

De regel die selectief ontslag toestond, d.w.z. dat alleen oudere werknemers werden ontslagen, werd in 1995 afgeschaft – een van de eerste tekenen van een veranderend standpunt ten aanzien van de arbeidsparticipatie van ouderen. De ‘last-in-first-out’-regel en het afspiegelingsbeginsel, dat inhoudt dat ‘ontslagen een afspiegeling vormen van de leeftijdsopbouw van het totale personeelsbestand van het bedrijf’ worden nu meer algemeen toegepast. De regering stelt voor dit laatste beginsel bij alle gevallen van ontslag toe te passen. Deze veranderingen zouden moeten leiden tot een meer uniforme bescherming tegen ontslag voor verschillende groepen werknemers, ongeacht hun leeftijd en senioriteit.

### ***Verdere hervormingen zijn noodzakelijk***

Ondanks deze initiatieven (die in sommige gevallen pas op middellange termijn effect zullen sorteren) moet er nog veel gebeuren om de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland te verbeteren. Ten eerste is het van essentieel belang dat opvattingen en praktijken met betrekking tot leeftijd worden veranderd, en dat werknemers worden voorbereid op het vooruitzicht langer te blijven werken. Dit houdt in dat volledig gebroken moet worden met de cultuur van vervroegd uittreden. De volgende aanbevelingen worden naar voren gebracht als mogelijke elementen van een algemene strategie om de 50-plussers aan het werk te houden.

### ***Verdere versterking van de arbeidsprikkels die zijn ingebed in de sociale voorzieningen- en pensioenstelsels***

- *Aanpassen van de pensioenleeftijd aan de hand van demografische tendensen.* De officiële pensioenleeftijd (momenteel 65) zou geleidelijk mee moeten stijgen met de toenemende levensverwachting. Een vergelijkbare regeling zou moeten worden toegepast op de minimumleeftijd waarop flexibele uittreding mogelijk is bij beroepspensioenregelingen.
- *In de gaten houden van het gebruik van de nieuwe individuele levensloopregeling en voorkomen dat deze een alternatieve route naar vervroegd pensioen wordt.* De mogelijkheden om verlof op te nemen door middel van de nieuwe individuele levensloopregeling zijn bedoeld om werknemers te helpen bij hun verantwoordelijkheden jegens hun familie, en hen in staat te stellen te investeren in opleiding, waardoor zij beter toegerust en gemotiveerd zullen zijn om langer te werken. De concrete invoering van deze regeling in de verschillende CAO's die in 2005 worden ondertekend, moet nauwgezet in het oog gehouden worden. Er mag niet alleen aan het einde van een loopbaan voor de regeling worden gekozen. Een werknemer die bijvoorbeeld 40 jaar lang pensioenpremies heeft betaald en aan het einde van zijn loopbaan volledig gebruikmaakt van zijn levensloopregeling, zal niet alleen op zijn 60<sup>e</sup> kunnen stoppen met werken, maar heeft ook een

sterke fiscale stimulans om dat te doen, omdat anders al het spaargeld het jaar voor de pensionering als inkomen zal worden belast. Prikkel om vervroegd uit te treden kunnen worden afgezwakt als het spaarsaldo van de levensloopregeling wordt omgezet in extra ouderdomspensioen.

- *De herbeoordeling van de arbeidsongeschiktheidsstatus uitbreiden tot mensen tussen 50 en 55 jaar en de impact van de nieuwe WAO-regeling in het oog houden om er zeker van te zijn dat deze niet meer gebruikt kan worden als een route naar vervroegde uittrekking.* De herbeoordeling van arbeidsongeschikte werknemers van 50 tot 55 jaar met kansen op herstel dient in overweging te worden genomen. De impact van de nieuwe WAO-regeling moet nauwlettend in het oog gehouden worden, met name met het oog op de mogelijke afschaffing van de bestaande premiedifferentiatie (PEMBA-regeling). De impact van zowel de PEMBA als de recente vrijstelling voor werkgevers van betaling van het vaste gedeelte van de WAO-premies bij het in dienst hebben en nemen van oudere werknemers dient geëvalueerd te worden, voordat wordt besloten deze regelingen af te schaffen.
- *Vermijden van maatregelen die uitsluitend gebaseerd zijn op leeftijd, zoals de belastingaftrek voor oudere werknemers.* Deze belastingvrijstelling dient specifiek te zijn; oudere werknemers vormen geen homogene groep. Het voorstel van de Taskforce Ouderen en Arbeid om de fiscale arbeidskorting te beperken tot mensen boven de huidige gemiddelde uittrekingsleeftijd (61,5 jaar) en mensen met een lager dan modaal inkomen lijkt de aangewezen weg om de kosteneffectiviteit van de korting te verbeteren. De eerste stap is het beoordelen van de impact van de verschillende niveaus van belastingvrijstelling op oudere werknemers met lagere inkomens, teneinde effecten op de draagkracht te minimaliseren.
- *Verbeteren van de transparantie met betrekking tot toekomstige pensioenen.* De pensioenfondsen moeten meer informatie geven over de huidige en verwachte pensioenrechten van mensen. Een grotere transparantie van parameters van pensioenregelingen, zoals indexeringsbepalingen, kan de steun voor het huidige systeem vergroten en individuen en gezinnen stimuleren ruim van tevoren maatregelen te treffen om hun pensioeninkomsten veilig te stellen.

### ***Wegnemen van belemmeringen voor het in dienst nemen en houden van oudere werknemers***

- *Nauwgezet de effecten van de nieuwe wetgeving tegen leeftijdsdiscriminatie in het oog houden.* De aangegeven doelstellingen van de nieuwe wetgeving kunnen alleen gerealiseerd worden als er op grote schaal informatie over deze nieuwe wet wordt verspreid. De implementatie moet in het oog gehouden worden, alsmede de effecten op de arbeidsdeelname van oudere werknemers.
- *Bevorderen en in de gaten houden van programma's voor leeftijdsdiversiteit.* Het is onwaarschijnlijk dat met de wet tegen leeftijdsdiscriminatie alleen de houding en praktijken van werkgevers kunnen worden veranderd. Er zijn ook programma's voor leeftijdsdiversiteit nodig die gepromoot worden door informatiecampagnes die door het kabinet en de sociale partners gefinancierd worden. Deze programma's moeten de aandacht vestigen op de voordelen van een qua leeftijd evenwichtig personeelsbestand, kennisoverdracht tussen generaties en het laten participeren van oudere werknemers in innovatieprocessen, alsmede de voordelen van levenslang leren en bevordering van de gezondheid. De nieuwe regiegroep 'Grijs Werkt' dient haar werk op deze onderwerpen te richten.
- *Wegnemen van barrières voor werken na het 65<sup>e</sup> levensjaar.* In veel CAO's eindigt het dienstverband automatisch wanneer de werknemer de leeftijd van 65 jaar bereikt. Als het is toegestaan na het 65<sup>e</sup> levensjaar te blijven werken, levert dat geen extra pensioenrechten op. Werknemers van 65 jaar en ouder dienen dezelfde rechten en plichten te hebben als de andere werknemers en ook sociale premies te betalen op basis van hun genoten inkomen. Tevens dienen ze recht te hebben op aanvullende pensioenrechten.
- *Blijven bevorderen van een leeftijdsneutrale benadering bij collectieve ontslagen.* Het beginsel dat 'ontslagen een afspiegeling vormen van de leeftijdsopbouw van het totale personeelsbestand' dient breder gestimuleerd te worden. Omdat dit beginsel gebaseerd is op een leeftijdsneutrale

benadering van ontslagen, zou het kunnen leiden tot een meer uniforme bescherming tegen ontslag voor verschillende groepen werknemers, ongeacht hun leeftijd en senioriteit.

- *Wijder verspreiden van goede praktijken.* Sommige ondernemingen hebben innovatieve praktijken geïntroduceerd om hun oudere werknemers in dienst te houden, hoewel er veel minder initiatieven zijn geweest om 50-plussers aan te nemen. Werkgeversorganisaties dienen te profiteren van beste praktijken en deze te verspreiden onder hun leden – bijvoorbeeld door ze op internet te publiceren, zoals ook in andere OESO-landen gebeurt, waaronder Oostenrijk.
- *Implementeren van goede praktijken in de publieke sector.* Bij het streven naar een zo evenwichtig mogelijke leeftijdsopbouw van het personeelsbestand moet de publieke sector zoveel mogelijk trachten te voorkomen dat teruggerepen wordt op VUT-maatregelen. Als grote werkgever dient de overheid goed gefinancierde mechanismen te introduceren om interne en externe mobiliteit en deelname aan levenslang leren halverwege de loopbaan in de publieke sector te stimuleren.

### **Bevorderen van de employability van werknemers**

- *Bevorderen van levenslang leren op alle leeftijden.* Voortdurend levenslang leren is een voor de hand liggende manier om de employability van oudere werknemers te verbeteren. Belangrijke beleidsdoelstellingen in het kader van een levenslange leerstrategie zijn bijvoorbeeld diegenen bereiken die niet gewend zijn opleidingen te volgen (bijv. werknemers met lage opleidings- en vaardigheidsniveaus), en leeftijdsspecifieke opleidingsinstrumenten en –methoden ontwikkelen om de motivatie te vergroten en daarmee de belangstelling voor permanent leren op alle leeftijden. Omdat de kortere terugverdientijd van investeringen in opleidingen voor oudere werknemers in de toekomst een belemmering zal blijven, kan een belangrijke eerste stap zijn het verkleinen van de omvang van de investeringen door zowel publieke als private middelen te verschuiven van de lagere leeftijden naar de leeftijden halverwege de loopbaan, d.w.z. 35 tot 50 jaar.
- *Overwegen van het herintroduceren van kortingen voor bedrijfstrainingen bedoeld voor laag opgeleide oudere werknemers.* Recentelijk is aangetoond dat het gebrek aan opleidingsmogelijkheden voor laag opgeleide oudere werknemers hoofdzakelijk een vraagprobleem is. Gezien de tekortkomingen op de kapitaal- of opleidingsmarkt, kan het zijn dat deze werknemers hun aandeel in de kosten niet kunnen opbrengen (hetzij financieel, hetzij anderszins, bijv. tijd voor scholing). Persoonlijke opleidingsrekeningen en voucher zijn niet genoeg. Laag opgeleide werknemers kunnen het bijzonder moeilijk vinden met hun werkgevers te onderhandelen over de inhoud en kwaliteit van opleidingsprogramma's. Teneinde bedrijven te stimuleren meer in de opleiding van laagopgeleide oudere werknemers te investeren, is een doelgerichte fiscale aftrek voor bedrijven wellicht noodzakelijk om bij te dragen tot bevredigende opleidingsresultaten.
- *Ontwikkelen van instrumenten ter waardering van op de werkvloer verworven vaardigheden.* Momenteel worden deze vaardigheden onvoldoende beoordeeld of gemeten. Dit is vooral een nadeel voor de oudere werkloze, van wie de oorspronkelijke kwalificaties misschien verouderd zijn. Waardering is noodzakelijk om in staat te zijn deze vaardigheden behoorlijk te erkennen en ze doorzichtig te maken voor mogelijke werkgevers.
- *Verbeteren van de arbeidsomstandigheden voor iedereen.* Betere omstandigheden creëren voor alle werknemers gedurende hun hele werkzame leven is een maatregel met blijvende voordelen: het werk is minder belastend en vervroegd uittreden komt minder vaak voor. Het bevorderen van een betere gezondheid op het werk is een essentiële aanvulling daarop.
- *Introduceren van een aparte regeling voor beroepsrisico's.* Nederland is het enige OESO-land dat geen arbeidsongevallenregeling heeft waarin deze ongevallen worden gescheiden van algemene arbeidsongeschiktheid. Als er een afzonderlijke regeling wordt ingevoerd, kan dat ertoe bijdragen dat oorzaken van ongevallen en beroepsziekten etc. die tot het grote aantal WAO-ers leiden, worden voorkomen.

- *Opzetten en evalueren van meer initiatieven om oudere werkzoekenden weer aan het werk te helpen.* Arbeidsdiensten dienen een innovatief beleid te ontwikkelen om 50-plussers weer aan het werk te krijgen. Zij dienen zich te richten op hulp bij het vinden van een baan, beoordeling van vaardigheden, en wervingsmogelijkheden in de particuliere sector, rekening houdend met de omstandigheden op de lokale arbeidsmarkt. Aanbieders van reïntegratietrajecten in de publieke sector dienen informatie over goede praktijken te verzamelen en breed te verspreiden onder alle aanbieders op lokaal en nationaal niveau. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dient opdracht te geven tot evaluatiestudies.

Oudere werknemers in Nederland bevinden zich in een overgangsfase tussen de hervormingen van pensioen-, VUT-, WAO- en WW-uitkeringen enerzijds en de invoering van een individuele levensloopregeling anderzijds. Veel zal afhangen van hoe de hervormingen in de toekomst worden doorgevoerd. In de praktijk zal het succes bovenal afhangen van het delen van de verantwoordelijkheid tussen alle betrokkenen. Het is echter cruciaal dat er een samenhangend beleid is en dat wordt doorgegaan met een uitgebreid pakket aan maatregelen dat tot langere arbeidzame levens zal leiden.