

## *Onderzoek — Onder druk wordt alles vloeibaar*

*Kan de overheid in tijden van vergrijzing leeftijdsnormen beïnvloeden?*

Leeftijdsnormen binnen organisaties zijn van belang om arbeidsmarktontwikkelingen te begrijpen. Sociale normen behoren tot de drijvende krachten achter het gegeven dat sommige groepen van oudere werknemers minder arbeidsmarktkansen hebben dan jongere leeftijdsgroepen. De impact van sociale normen roept de vraag op waar ze vandaan komen en in welke mate ze stuurbaar of maakbaar zijn.

Leeftijdsnormen spelen een grote rol in onze maatschappij en in organisaties, of het nu gaat om de leeftijd wanneer men begint met werken of de leeftijd waarop men met pensioen gaat. Er zijn ongeschreven regels die in stand worden gehouden door sancties en sociale interactie binnen de groep. Wat weten we over hoe sociale normen ten aanzien van langer doorwerken tot stand komen en veranderen? Twee mechanismen zijn van belang om te begrijpen hoe normen in stand worden gehouden. Het meest basale mechanisme betreft de interne normen. Dit is een vorm die al door Hume (1739) werd beschreven, en betreft het idee dat je juist of rechtvaardig moet handelen, en iedere afwijking van de norm geeft gevoelens van schaamte of schuld. Maar de innerlijke normen kunnen ook gedreven worden doordat mensen een sociaal imago en zelfbeeld nastreven en in stand willen houden (Gross & Vostroknutov 2022). Deze zorg om sociaal imago kan echter niet verklaren waarom mensen zich aan normen houden wanneer anderen hen niet zien. Een verklaring die Bodner en Prelec (2003) daarvoor geven is dat mensen zichzelf als morele wezens beschouwen. Situaties als het helpen van iemand in nood of niet spieken tijdens een tentamen bieden informatie over jezelf. En om je eigen zelfbeeld overeind te houden, hou je je aan de norm of vermijd je dit soort moeilijke dilemma's. De sancties op het afwijken van de norm komen derhalve van binnenuit de mens. Voor een maatschappij of een organisatie is dit een ideaal mechanisme omdat er geen toezicht of expliciete sancties nodig zijn om naleving van de norm te garanderen.

Het wordt ingewikkelder en interessanter als we spreken over sociale normen die in stand worden gehouden door het tweede mechanisme: het dreigen met sociale afkeuring of sancties zodra een norm wordt overschreden (Sugden 1986). Dit is de

meest gebruikte definitie van een sociale norm (vergelijk met Liefbroer & Billari 2010). Door sociale interactie in het economische en sociale verkeer en door gebruik van sanctionering als mensen afwijkend gedrag vertonen worden sociale normen geïnternaliseerd. De internalisering van normen komt tot stand via socialisatie, eigenlijk het leren van normen. Als het over het leren van leeftijdsnormen gaat, dan geschiedt dat op informele wijze in organisaties of in familieverband. En tijdens de levensloop ervaart iemand zelf wat het betekent om van een bepaalde leeftijd te zijn, en zich te gedragen naar zijn of haar leeftijd. Stilzwijgend is er een norm die bepaalt wanneer bijvoorbeeld iemand te oud is om nog ergens te starten of een volle werkweek te draaien. Of wanneer iemand te jong is om met pensioen te gaan. En vaak zijn er ook nog verschillen tussen mannen en vrouwen (Riekhoff 2023). De sanctie voor een leidinggevende die een 67-jarige aanneemt is dat deze bijvoorbeeld zijn of haar geloofwaardigheid als leidinggevende verliest omdat het aannemen van een oudere een ‘investering’ is die het bedrijf moeilijker terugverdient dan wanneer het om een jongere werknemer zou gaan. Wie een sociale norm overtreedt kan sancties, blijken van afkeuring of ‘gedoe op de werkvloer’ verwachten.

### Evolutie van sociale normen

Maar hoe komen sociale normen over de tijd tot stand en hoe veranderen ze? In algemene zin zijn er twee belangrijke wegen waarlangs normen tot stand komen en veranderen: top-down krachten door middel van wetten en rolmodellen en bottom-up krachten, waarbij lokale praktijken, contexten en gewoonten samenvloeien tot een norm.

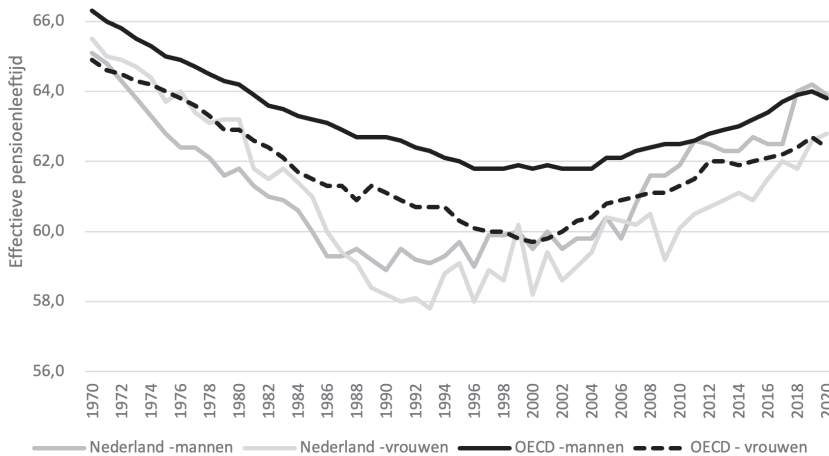
#### *Van bovenaf bepaald*

Meer dan een halve eeuw markeerde voor de grootste groep Nederlanders de leeftijd van 65 jaar het moment waarop de Algemene Ouderdomswet (AOW) inging en de arbeidsmarkt vaarwel werd gezegd (Van Erp, Vermeer & Vuuren 2014). De AOW-leeftijd is een norm die impliciet aangeeft tot wanneer men nog productief is en wanneer men gerechtigd is met pensioen te gaan en ook geacht wordt dit te doen. Daarnaast was de leeftijd van 65 verbonden aan tal van andere wetten en regelingen (denk aan de 65plus-pas), waardoor de overgang naar een arbeidsloze oude dag werd gemarkeerd. De leeftijdsnormen inzake pensionering verschoven in de loop van de tijd verder omlaag. Onder het motto ‘jong voor oud’ werden sinds 1976 de VUT en andere indirecte afvloeiingsregelingen zoals de WAO massaal gebruikt om vervroegd uit te treden. Daarmee ontcrachtte de overheid de eigen norm van 65 jaar. Figuur 1 toont de effectieve pensioenleeftijd in de OESO en Nederland. Rond 1970 zien we nog dat de leeftijd 65 overeenkomt met de heersende effectieve pensioenleeftijd. In de jaren zeventig en tachtig zien we een daling die sneller plaatsvindt dan in andere OESO-landen. Die vervroegde uittredingscultuur heeft lang doorgewerkt. In 2003 stelden werknemers nog dat ze goed kunnen functioneren tot hun 63ste jaar en dat ze gemiddeld met hun 59ste met pensioen wilden

(Van Dalen & Henkens 2004). De leeftijd 65 was toen geen geloofwaardige norm en de veranderde norm begon men ook te voelen zodra men werkloos raakte op hoge leeftijd. Werkloosheid op middelbare leeftijd, zeg vanaf 45 tot 50 jaar, betekende dan ook vaak structurele werkloosheid en een geaccepteerd definitief afscheid van de arbeidsmarkt (Henkens, Sprengers & Tazelaar 1996).

Pas vanaf het moment dat de VUT werd afgeschaft in 2005 zien we een omslag in deze cultuur. Momenteel bevindt Nederland zich weer op het niveau van het gemiddelde OESO-land. En met de verhoging van de AOW-leeftijd in recente jaren lijkt Nederland weer zijn normstellende functie te hebben herwonnen. Volgens het CBS is de gemiddelde pensioenleeftijd in 2022 66 jaar, waarmee deze leeftijd dicht in de buurt van de officiële AOW-leeftijd blijft, die vanaf 2023 gekoppeld is aan de levensverwachting op 65-jarige leeftijd.

**Figuur 1** Effectieve pensioenleeftijd naar geslacht, Nederland versus OESO, 1970-2020



Bron: OESO (2022). *Pensions at a glance*. De gemiddelde effectieve uittredingsleeftijd of pensioenleeftijd is gedefinieerd als de gemiddelde leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat voor werknemers van 40 jaar en ouder. Voor berekening van deze uittredingsleeftijd zie OECD.

Dat top-down beslissingen ook kunnen mislukken bewijzen twee voorbeelden. Het eerste heeft betrekking op de Rijksoverheid die zich in 2008 had voorgenomen om het langer doorwerken te stimuleren en een voortrekkersrol te spelen door voor

rijksambtenaren het verplichte leeftijdsontslag bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd af te schaffen. Onderzoek wees uit dat rijksambtenaren in veel gevallen een negatieve reactie verwachten van hun leidinggevende wanneer zij zouden (willen) doorwerken, terwijl slechts een kleine groep verwachtte dat hun leidinggevende dit prettig zou vinden (zie Oude Mulders Henkens & Dalen 2017). Leidinggevend en op hun beurt maakten bij het vormen van hun preferenties hun eigen afwegingen over de wenselijkheid van doorwerken na pensioen en bleken zich weinig aan te trekken van de formele regelgeving wat dit betreft. Het afschaffen van een automatisch ontslag bij het bereiken van de AOW-leeftijd voor rijksambtenaren bleek dus een vooruitstrevend initiatief dat niet werd ondersteund door de leidinggevend en die de nieuwe regel moesten uitvoeren. Het afschaffen van automatisch ontslag binnen de rijksoverheid werd dan ook stilletjes weer ingetrokken en vanaf 2020 kan alleen in specifieke gevallen worden doorgewerkt.

Een tweede voorbeeld heeft ook betrekking op de overheid, maar nu in het vormgeven van de verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2012, waarbij de geloofwaardigheid van de normsteller — de overheid — in het geding kwam. In eerste instantie had de overheid een geleidelijk pad van administratieve verhogingen afgesproken om op een gegeven moment in 2025 de AOW-leeftijd te koppelen aan de levensverwachting van 65-jarigen. Op zich voltrok deze hervorming zich nog enigszins onderkoeld, tot in 2015 de Nederlandse regering plotseling het tempo van het verhogen van de AOW-leeftijd opschroefde om de financiële soliditeit van de overheidsfinanciën veilig te stellen. Dit zette veel kwaad bloed bij (oudere) werknemers en zette ook de pensioenhervormingen onder druk. Objectief kon worden vastgesteld dat de generaties die bij deze versnelde operatie (onverwacht) langer moesten doorwerken de facto de aanpassingskosten van deze hervorming moesten 'betalen' (De Beer, Van Dalen & Henkens 2017a). Langzaam werd ook duidelijk dat de wijze waarop de AOW-leeftijd was gekoppeld aan de levensverwachting wel heel onevenwichtig was en het tempo van langer doorwerken wel heel sterk verhoogde (De Beer, Van Dalen & Henkens 2017b). Al met al leidde dit tot een stevige val in het vertrouwen in de overheid als hoeder van het staatspensioen (Van Dalen & Henkens 2022) — een val die pas met een correctie van de AOW-leeftijdsformule (zie onder) in het definitieve pensioenakkoord in 2019 werd rechtgezet. De moraal van dit verhaal: wanneer normen van bovenaf worden bepaald of beïnvloed mag de betrouwbaarheid van de actor die ook aan de knoppen draait niet in het geding zijn en de beslissingen die genomen worden kunnen gesanctioneerd worden door de burgers via verkiezingen of een verlies aan vertrouwen.

#### *Van onderaf gevormd*

De tweede weg waarlangs sociale normen veranderen — de bottom-up krachten — zijn uiteraard ook belangrijk, maar die evolueren langzamer dan de krachten van bovenaf en zijn, zoals in het geval van leeftijdsnormen, daar ook afhankelijk van.

Wanneer men met pensioen wil gaan of wanneer iemand als oud wordt gezien op de werkvloer kan niet los worden gezien van de normen die de overheid overbrengt via de AOW-leeftijd. De leeftijdsnormen binnen organisaties kunnen gaan schuiven wanneer mensen *zien* dat oudere werknemers ook langer doorwerken.

Voor het verschuiven daarvan is alle reden, omdat de ouderen van vandaag veel gezonder zijn en hoger opgeleid dan voorgaande generaties. Tezamen met hun toenemende levensverwachting veranderen opvattingen over wanneer iemand te oud gevonden wordt om actief te zijn op de arbeidsmarkt. Bovendien heeft onder invloed van de voortdurende krapte op de arbeidsmarkt de hardnekkige mantra dat oud plaats moet maken voor jong veel aan kracht ingeboet. Dit wordt ook duidelijk uit een onderzoek naar de sociale sancties rond leeftijdsnormen waar werkgevers mee kunnen worden geconfronteerd (Van Dalen & Henkens 2023). We hebben de werking van sancties onderzocht door Nederlandse werkgevers vragen voor te leggen — in 2017 en in 2019 — over hoe zij denken dat bepaalde beleidsbeslissingen binnen de organisatie zullen worden ontvangen door het zittend personeel. Werkgevers in dit onderzoek vervullen functies die variëren van hoofd personeelszaken of afdelingsmanager tot directeur of eigenaar of grootaandeelhouder. De data zijn gebaseerd op een gestratificeerde steekproef van Nederlandse organisaties en geven daarmee zicht op een dwarsdoorsnede van Nederlandse werkgevers.

**Tabel 1** Hoe sociale normen in de praktijk gesanctioneerd worden binnen organisaties, volgens Nederlandse werkgevers 2017-2019

Beleidsopties	Verwachte reacties personeel 2017			Verwachte reacties personeel 2019		
	positief	neutraal	negatief	positief	neutraal	negatief
<b>Personeel toestaan door te werken na de AOW-leeftijd</b>	45%	36%	19%	61%	28%	11%
<b>60-jarige van buiten aantrekken</b>	44%	37%	19%	55%	31%	14%
<b>67-jarige van buiten aantrekken</b>	19%	36%	45%	28%	32%	40%

Bron: NIDI (2017; 2019). De vraag: hoe denkt u dat werknemers binnen uw organisatie zouden oordelen als (1) uw organisatie een werknemer toestaat om door te werken na de AOW-leeftijd; (2) uw organisatie een 60-jarige van buiten de organisatie aanneemt; en (3) uw organisatie een 67-jarige AOW'er van buiten de organisatie aanneemt?

Hoewel zij niet op het heden betrekking hebben geven de cijfers een goede blik op hoe werkgevers in pre-corona omstandigheden verwachtten dat het zittend personeel positief dan wel negatief zal reageren op drie verschillende beleidsbeslissingen. In tabel 1 zien we dat doorwerken na de AOW-leeftijd van het zittend personeel de meeste werkgevers (61 procent) in 2019 als een beslissing zien die op positieve waardering van personeel kan rekenen, en dat dit percentage sinds 2017 aanzienlijk is toegenomen (van 45 naar 61 procent). De werving van 60-jarige werknemers van buiten de organisatie wordt op ongeveer gelijke wijze positief beoordeeld.

Dat beleid ook negatief beoordeeld kan worden blijkt uit de reactie wanneer een organisatie een 67-jarige werknemer (van buiten) in dienst neemt. Hoewel doorwerken na de AOW-leeftijd van het zittende personeel naar verwachting van de werkgevers als positief wordt ontvangen, geldt dit niet voor AOW'ers die van buiten komen. Op dat moment wordt door de meeste werkgevers verwacht dat dit afkeuringswaardig is, wellicht omdat men jongeren meer kansen wil geven, maar misschien ook omdat men een leeftijd in het hoofd heeft wanneer iemand te oud is om ergens opnieuw te beginnen. De verschillende behandeling van oudere werknemers van 60 jaar en 67 jaar van buiten suggereert dat de officiële AOW-leeftijd invloed uitoefent op wat als oud wordt gezien. Voor de toekomst heeft dit belangrijke consequenties omdat dit inhoudt dat over de tijd de sociale norm van oud zijn waarschijnlijk automatisch verschuift door de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. Tot slot is het interessant om te zien dat de vergrijzingscontext hier ook een rol in kan spelen. Door vergrijzing hebben organisaties vaker problemen in het vinden van personeel. Het is ook hier een teken aan de wand dat in 2017 de krapteproblemen nog niet van invloed zijn op de doorwerkoptie na AOW, terwijl in 2019 de krapteproblemen wel van invloed zijn op deze beleidskeuze. Het geeft aan dat onder (vergrijzings)druk alles vloeibaar kan worden.

### Stuurbaar of niet?

Sociale leeftijdsnormen zijn veelal sterk verbonden met van bovenaf opgelegde beslissingen door de regering of de wetgevende macht inzake de AOW-leeftijd. En daarmee zijn leeftijdsnormen in principe stuurbaar. Die conclusie kent echter wel een stevig voorbehoud en dat is dat fundamentele veranderingen van deze leeftijdsnorm maatschappelijke onrust kunnen veroorzaken in veel landen, ook al zijn de pensioenstelsels zeer verschillend. Engeland, Frankrijk, Nederland, ze maken allemaal pensioenhervormingen door met hogere pensioenleeftijden en in ieder land gaat dit gepaard met onrust. Het is een aantasting van de status quo, een verandering van de norm die aangeeft wanneer het werkzame leven ophoudt en het vrije leven van een pensioen begint. Toch bieden bijvoorbeeld de Franse en Nederlandse casussen interessant materiaal om enige speculatieve voorspellingen te doen. Momenteel heerst er op het AOW-front rust, terwijl in Frankrijk nog veel woede heerst. De sociale normen over oud zijn en langer doorwerken lijken bij zowel

werkgevers als bij werknemers (vergelijk met Oude Mulders e.a. 2018) vrij snel na 2015 — het moment van de abrupte AOW-leeftijdshoging — omgeslagen te zijn. Oud op de werkvloer is thans veel meer geaccepteerd. Nederland heeft zich ontdaan van de exit-cultuur van de laatste kwart van de twintigste eeuw. Dat er in Nederland nu soms wat meewarig naar Franse demonstraties wordt gekeken geeft aan hoe snel leeftijdsnormen ook kunnen veranderen. Dit veranderingsproces suggereert dat er omslagpunten of *tipping points* zijn waarbij mensen van het ene evenwicht 'kwaad en terug naar 65 jaar' naar het andere evenwicht 'rust en opschuivende AOW-leeftijden' verschuiven. Die omslag heeft wellicht met een ander gerelateerd punt te maken dat ook in de sociale normenliteratuur vaak genoemd wordt: het feit dat mensen zeer flexibel kunnen zijn met het hanteren van normen, waarbij het vooral van belang is wat anderen doen of geloven. De mens is vaak een 'conditionele samenwerker', zo laat economisch-psychologisch onderzoek zien. Mensen houden zich aan een norm of onttrekken zich daaraan afhankelijk van wat anderen doen of vinden (Fehr & Fischbacher 2004; Nyborg e.a. 2016). Wanneer veel mensen langer gaan doorwerken kan dit een zwaan-kleef-aan-effect hebben.

De pensioenhervormingen van het afgelopen decennium hebben ook een andere les gebracht voor de overheid. Wat we gezien hebben in de Nederlandse AOW-casus is dat in 2015 een norm werd overschreden door de overheid die openlijk en duidelijk was. Het verzamelen van tegenstanders van deze beleidsverandering was dan ook niet zo moeilijk. Door een flinke draai te maken in het definitieve pensioenakkoord — vooral de aanpassing om niet ieder gewonnen levensjaar te vertalen met een jaar hogere AOW-leeftijd, maar slechts twee derde jaar — kwam in 2019 de rust, het inzicht dat de verhoging van de AOW-leeftijd een redelijke verhoging is. Het kabinet verwoordde het in het wetsontwerp als volgt: 'een evenwichtigere verhouding [...] tussen winst in levensverwachting en de leeftijd waarop het recht op ouderdomspensioen op grond van de AOW ontstaat' (Eerste Kamer 2020). Hopelijk heeft de overheid de les geleerd dat men weet dat van eigen beslissingen signalen uitgaan die norm-zettend kunnen zijn, zoals het vaststellen van de AOW-leeftijd. Echter, met deze macht komt ook de verantwoordelijkheid van een regering om een dergelijke leeftijd te onderbouwen op basis van breed gedeelde inzichten, en het bijvoorbeeld niet te gebruiken om een begroting sluitend te krijgen.

*Harry van Dalen en Kène Henkens zijn verbonden aan het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI-KNAW). Van Dalen is tevens hoogleraar economie aan Tilburg University en Henkens is hoogleraar pensioenociologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.*

## REFERENTIES

- Beer, J. de, Dalen, H.P. van & Henkens, K. (2017a, 27 februari). Wanneer voelt de verhoging van de AOW-leeftijd als diefstal? *Me Judice*.
- Beer, J. de, Dalen, H.P. van & Henkens, K. (2017b, 11 maart). Stijgt de AOW-leeftijd niet te hard? *Me Judice*.
- Bodner, R. & Prelec, D. (2003). Self-signaling and diagnostic utility in everyday decision making. In: I. Brocas & J. Carillo (red.), *Collected Essays in Psychology and Economics*. Oxford University Press.
- Dalen, H.P. van & Henkens, K. (2004). De verborgen waarde van de oudere werknemer. *Bevolking & Gezin*, vol. 33, no. 1, p. 29-60.
- Dalen, H.P. van & Henkens, K. (2022). Trust and Distrust in Pension Institutions in Turbulent Times: Analysis of Survey Data 2004-2021. *De Economist*, 170, 4, 401-433.
- Dalen, H.P. van & Henkens, K. (2023). Sociale normen beperken werken na AOW-leeftijd. *Economisch Statistische Berichten*, 108 (4817), 40-41.
- Eerste Kamer (2020, 1 december). *Wet verandering koppeling AOW-leeftijd (35.520)*. Eerste Kamer der Staten Generaal.
- Erp, F. van, Vermeer, N. & Vuuren, D. van (2014). Non-financial determinants of retirement: a literature review. *De Economist*, 162(2), 167-191.
- Fehr, E. & Fischbacher, U. (2004). Social norms and human cooperation. *Trends in cognitive sciences*, 8(4), 185-190.
- Gross, J. & Vostroknutov, A. (2022). Why do people follow social norms? *Current Opinions in Psychology*, 44, 1-6.
- Henkens, K., Sprengers, M. & Tazelaar, F. (1996). Unemployment and the older worker in the Netherlands: re-entry into the labour force or resignation. *Ageing & Society*, 16(5), 561-578.
- Hume, D. (1739). *A Treatise of Human Nature*. Oxford University.
- Liefbroer, A. C. & Billari, F. C. (2010). Bringing norms back in: a theoretical and empirical discussion of their importance for understanding demographic behavior. *Population, Space & Place*, 16, 287-305.
- NIDI. *Werkgeversonderzoeken, 2017, 2019*. Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut.
- Nyborg, K. e.a. (2016). Social norms as solutions. *Science*, 354(6308), 42-43.
- Oude Mulders, J., Henkens, K. & Dalen, H. P. van (2021). Employees' Emotional, Cognitive, and Behavioral Responses to Increasing Statutory Retirement. *Ages, BioMed Research International*, vol. 2021, Article ID 6645271, 1-10.
- Oude Mulders, J., Henkens, K. & Dalen, H. P. van (2017). Zet loslaten van de verplichte pensioenleeftijd aan tot langer doorwerken? *Tijdschrift voor HRM*, (11), 1-19.
- Riekhoff, A. J. (2023). Employers' Retirement Age Norms in European Comparison. *Work, Aging and Retirement*, waad015.
- Sugden, R. (1986). *The economics of rights, cooperation and welfare*. Basil Blackwell.