



**Auteur**

Vincent de Bijl

**Opleiding**

Bestuurskunde

**Universiteit**

Erasmus Universiteit Rotterdam

**Begeleiders**

prof. dr. C.W.A.M. van Paridon  
dr. H.J.M. Fenger

**Versie**

definitief

# De wortel, de stok en de preek

**Arbeidsparticipatie van oudere  
werknemers**

<b>1 Opzet en vraagstelling</b>	<b>4</b>
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Probleemanalyse.....	5
1.3 Doel- en vraagstelling.....	6
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	8
<b>2 Vergrijzing – oorzaken en gevolgen</b>	<b>9</b>
2.1 Oorzaken en invloedsfactoren: demografische ontwikkelingen.....	9
2.2 Gevolgen: houdbaarheid van de overheidsfinanciën.....	16
2.3 Implicaties.....	21
<b>3 Evolutie van het arbeidsmarktbeleid</b>	<b>23</b>
3.1 Overheid als architect: de maakbare samenleving.....	24
3.2 Overheid als actor: de complexe samenleving.....	26
3.3 Overheid als zender: de multimediale samenleving.....	31
3.4 Implicaties.....	33
<b>4 Effectief beleid</b>	<b>35</b>
4.1 Definitie effectiviteit.....	35
4.2 Effectevaluaties.....	39
4.3 Implicaties.....	41
<b>5 Onderzoeksopzet</b>	<b>43</b>
5.1 Reikwijdte.....	43
5.2 Typen onderzoek.....	43
5.3 Voorbehouden.....	44
<b>6 Empirische analyse</b>	<b>46</b>
6.1 Achtergrond.....	46
6.2 Aanpassing AOW-leeftijd.....	49
6.3 Pensioensysteem aanpassen.....	53
6.4 Ondersteun gezinnen met kinderen.....	57
6.5 Uittredingsroutes in samenhang versoberen.....	61
6.6 Beeldvorming verbeteren.....	64
6.7 Beloningsstructuur wijzigen.....	69
6.8 Investeren in leven lang leren.....	73
<b>7 Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>78</b>
7.1 Conclusies.....	78
7.2 Aanbevelingen.....	79
7.3 Kanttekeningen.....	81
7.4 Conclusie.....	84
<b>8 Figuren</b>	<b>86</b>
<b>9 Resultaten enquête</b>	<b>102</b>
<b>10 Bibliografie</b>	<b>108</b>

# Voorwoord

“Ik ga nooit meer een opleiding volgen” zei ik resoluut na afronding van mijn studie Commerciële Economie. Hoe anders is het gelopen, en hoe blij ben ik daarmee. Van tevoren had ik nooit gedacht nog zoveel plezier aan een studie te kunnen beleven. Wat daarbij enorm meehielp is dat ik het geleerde vaak de volgende dag in de praktijk kon brengen. Dat verzacht het gegeven dat je sociale leven tot beneden het vriespunt daalt en je twee avonden in de week niet thuis bent.

Het schrijven van deze scriptie vormt de laatste horde op weg naar diplomering. Vooraf zag ik een scriptietraject vooral als het doorlopen van een aantal stappen, een kunstje. Daar denk ik nu zacht gezegd wel anders over. Zelfstandig wetenschappelijk onderzoek doen behelst veel meer dan het aflopen van een stappenplan. Ik kwam in hoge mate ook mezelf tegen: wanneer het tegen zat, de inspiratie op was of ik niet meer wist hoe verder. Ik prijs me gelukkig deze ervaring gehad te mogen hebben en ben blij een scriptieonderwerp gekozen te hebben waar ik van tevoren geen enkel verstand van had en dat geen enkel verband houdt met mijn werk. From scratch blijft toch het leukste.

Een opleiding volgen doe je nooit alleen, en voor deze master Bestuurskunde gold dat al helemaal. Een paar woorden van dank zijn daarom meer dan op zijn plaats. *Michiel Muis* en *Peter van Dam*, studiematen: ontzettend bedankt voor de plezierige samenwerking tijdens het volgen van de modules. Ondanks dat veel docenten voorstander waren van “wisselende contacten” besloten we al snel met elkaar op te trekken, en dat heeft goed gewerkt. Veel dank ook voor de moppen in de koffiepauzes. *Prof. dr. Kees van Paridon*, mijn begeleider: geen woord te veel, recht voor zijn raap, confronterend als het moest, altijd snel antwoord: elke keer ging ik weer vol inspiratie huiswaarts met praktische tips en prikkelende vragen om over na te denken. Ongelofelijk veel dank voor de plezierige ondersteuning. Eveneens dank ik *dr. Menno Fenger*, de tweede lezer, voor de scherpe feedback op het eindresultaat en de concept-aanbevelingen.

Last, but certainly not least: *Karen Marcus*, mijn vriendin en maatje. Karen, aan jou heb ik alles te danken. Als iemand me veel heeft moeten missen tijdens mijn studie ben jij het. Ongelofelijk veel dank voor je geduld, voor je tips over onderzoek, voor het samen werken – laptop tegenover laptop - voor het meelesen en voor je steun en inspiratie tijdens scriptie-ontwijkend-gedrag. En dat alles terwijl je het zelf ook niet echt rustig hebt. Ik ben ongelofelijk beretrots dat ik straks je paranimf mag zijn.

*Vleuten, augustus 2010*

Vincent de Bijl

# 1 Opzet en vraagstelling

## 1.1 Inleiding

Je wordt geboren, gaat tot je 18<sup>e</sup> naar school, volgt een studie, werkt een jaar of veertig, gaat met pensioen en je sterft. Zo ziet de gemiddelde levensloop van een Nederlandse burger er ongeveer uit. Gelukkig (en uiteraard) zit niet iedereen in dezelfde fase van zijn of haar levensloop. Er worden tegelijkertijd kinderen geboren, opleidingen gevolgd, jaren gewerkt en pensioenen genoten. Hierbij is de levensloop van de een afhankelijk van die van anderen: een baby kan nog niet voor zichzelf zorgen en van een hoogbejaarde kan niet verlangd worden dat er werkweken van veertig uur gedraaid worden. Er wordt daarom op tal van manieren voor elkaar gezorgd: zo zorgen ouders voor jongeren en betaalt de beroepsbevolking pensioenpremie voor ouderen. In dat verband wordt ook wel gesproken van een "contract tussen generaties". Onze maatschappij en alle voorzieningen daarbinnen is op dat contract ingericht: wie krijgt wat, wanneer en waarom?

De afgelopen decennia heeft dit contract met succes kunnen bestaan en kon het door de regering zonder al te veel moeite in stand worden gehouden. De bevolkingssamenstelling verandert echter ingrijpend: vanaf 2010 gaat een grote groep burgers met pensioen, een trend die zich de komende decennia zal voortzetten. Gevolg daarvan is dat de potentiële beroepsbevolking in verhouding steeds kleiner wordt en daarmee ook het draagvlak voor veel collectieve voorzieningen - de zogenoemde "grijze druk" neemt toe. Behalve dat het spanningen oplevert tussen collectieve solidariteit en individuele rechtvaardigheid zorgt het voor een toenemende druk op de overheidsfinanciën. Het is daarom in toenemende mate van belang dat een zo groot mogelijk deel van de potentiële beroepsbevolking werkt. Wanneer de arbeidsparticipatie naar leeftijd wordt beschouwd is te zien dat een groot potentieel aan oudere werknemers<sup>1</sup> onbenut blijft, een groot deel van hen is niet (meer) actief op de arbeidsmarkt:

### Netto arbeidsparticipatie<sup>2</sup> in 2009 per leeftijdscategorie

Leeftijd	Mannen	Vrouwen	Totaal
15-25 jaar	41,2%	37,7%	<b>39,5%</b>
25-35 jaar	89,4%	78,7%	<b>84,0%</b>
35-45 jaar	91,3%	74,0%	<b>82,7%</b>
45-55 jaar	88,1%	68,6%	<b>78,4%</b>
55-65 jaar	57,9%	35,6%	<b>46,8%</b>

Bron: CBS Statline, 29 mei 2010

<sup>1</sup> Tenzij anders vermeld wordt onder oudere werknemers in deze thesis verstaan: werknemers in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar.

<sup>2</sup> Het CBS definieert netto arbeidsparticipatie als het gedeelte van de werkzame beroepsbevolking in de potentiële beroepsbevolking.

Gegeven de toenemende druk op de overheidsfinanciën ligt het voor de hand en is het zelfs noodzakelijk te bezien op welke wijze ouderen gestimuleerd kunnen worden te (blijven) werken. Bij de beantwoording van die vraag wisselen misverstanden, feiten en meningen elkaar in het publieke debat in hoog tempo af, zowel over effectieve aangrijpingspunten als over de noodzaak: is een lage arbeidsparticipatie van ouderen wel zo erg? Tegelijkertijd vallen politieke partijen – zeker in verkiezingstijd - over elkaar heen om in superlatieven te spreken over noodzakelijke beleidswijzigingen en rekeningen die al dan niet worden doorgeschoven naar volgende generaties. Dat gegeven maakt het vanuit bestuurskundig perspectief een uiterst interessant en actueel onderwerp. Dat is voor mij de reden om me er door middel van deze thesis in te verdiepen en een bijdrage te leveren aan oordeelsvorming over noodzakelijke en zinvolle maatregelen.

## 1.2 Probleemanalyse

De belangstelling voor de onderwerpen vergrijzing en arbeidsmarkt staat al jaren op wat de "politieke agenda" (Cobb & Elder, 1972) kan worden genoemd. In het coalitieakkoord van het inmiddels gevallen kabinet Balkenende IV werd de opgave in het kader van vergrijzing uiteengezet: *"Centrale uitdaging is mensen in staat stellen te participeren, langer productief en maatschappelijk betrokken te blijven, door te investeren in hun kennis en vaardigheden. [...] voor ouderen wordt het gemakkelijker en aantrekkelijker om langer door te werken. In de bijdrage aan de collectieve sector zullen de sterke schouders de zwaarste lasten dragen. [...] "Daarvoor (om de AOW welvaartsvast te houden, VdB) is allereerst nodig dat zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk doorwerken"*.

In feite worden er twee conclusies getrokken: (a) vergrijzing zorgt voor een toenemende druk op de overheidsfinanciën en (b) om die kosten op te vangen zijn andere afspraken over lusten en lasten in onze samenleving nodig dan de huidige. Dat betekent dat bestaande ideeën over loopbanen, wie wat bijdraagt en welke voorzieningen de overheid zou moeten aanbieden niet in steen gehouwen zijn: beleidswijzigingen zijn noodzakelijk.

Tegelijkertijd is het stimuleren van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers niet iets waar de regering recent pas mee is begonnen. Al decennia lang tracht de overheid in verschillende rollen en via uiteenlopende instrumenten zoveel mogelijk oudere werknemers aan het werk te krijgen en te houden. Dat die ambitie soms naar de achtergrond verschoven is – bijvoorbeeld met het instellen van de VUT-regeling – heeft niet zozeer te maken met het beleid zelf als wel met conjuncturele schommelingen. Hoe dan ook: Nederland heeft in dit verband al een track record opgebouwd.

Het publieke debat over de overheidsfinanciën in het kader van vergrijzing centreerde zich in 2009 rond de verhoging van de AOW-leeftijd nadat Balkenende IV deze verhoging naar aanleiding van de

economische crisis had aangekondigd (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Ook in voorbije verkiezingstijd was de verhoging van de AOW-leeftijd een van de centrale thema's. Dat het om een gevoelig onderwerp gaat blijkt ook uit de geslaagde poging van werkgevers- en werknemersorganisaties te midden van de verkiezingsstrijd een akkoord te smeden.

Verhoging van de AOW-leeftijd is slechts een van de aangrijpingspunten om ouderen langer te doen werken. Dat streven is geen opgave die met een druk op de knop bewaarheid kan worden. Tot wanneer en hoeveel burgers werken is immers een keuze die door burgers zelf gemaakt wordt: het gaat te allen tijde om gedragsbeïnvloeding waar geen maakbaarheidsgedachte bij past. Recent nog concludeerde het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) dat het beïnvloeden van de arbeidsdeelname van ouderen lastiger blijkt dan gedacht, en dat tweederde (!) van de werknemers eerder stopt dan gepland (van Solinge, Henkens, & Dalen, 2009). En al zouden ouderen aangezet kunnen worden om langer te blijven werken, dan nog is het geen wet van Meden en Perzen dat zij hiertoe door werkgevers in staat worden gesteld: de banenkansen van ouderen zijn thans niet hoog (Centrale Economische Commissie, 2009) en de perceptie van werkgevers soms suboptimaal, zo merkt een van de respondenten van de enquête<sup>3</sup> op bij de vragen over de AOW-leeftijd: *"Ik heb geen bezwaar om langer te werken, maar ik merk toch heel duidelijk dat de werkgever er weinig voor doet. Wij hebben een ouderenregeling. Deze wordt amper nageleefd. Je moet daar nog voor strijden ondanks het in de CAO staat."*

Dit stelt de Nederlandse samenleving voor een lastig probleem: een hogere arbeidsmarktparticipatie is essentieel voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, en is tegelijkertijd moeilijk te beïnvloeden. Over dat vraagstuk gaat deze thesis: de zoektocht naar maatregelen die er voor zorgen dat de arbeidsparticipatie van ouderen toeneemt.

### 1.3 Doel- en vraagstelling

Dit onderzoek heeft tot doel om een overzicht te geven van mogelijkheden om de nadelige gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën effectief te pareren door het stimuleren van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. De centrale vraagstelling luidt dan ook:

*Op welke manieren kan de Nederlandse regering er effectief voor zorgen dat burgers vanaf 55-jarige leeftijd in toenemende mate participeren op de arbeidsmarkt?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt in het onderzoek antwoord gegeven op een aantal deelvragen. De nummers van de deelvragen corresponderen met de betreffende hoofdstukken.

---

<sup>3</sup> Zie paragraaf 5.2 voor een toelichting

2. *VERGRIJZING – OORZAKEN EN GEVOLGEN*

*Wat zijn oorzaken en gevolgen van de vergrijzing in Nederland?*

Over de noodzaak tot het verhogen van arbeidsparticipatie van ouderen bestaat in het publieke debat nog geen consensus. Feiten, meningen en beelden wisselen elkaar af. Om die reden wordt in dit hoofdstuk in kaart gebracht welke demografische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden en hoe die zijn ontstaan, in welke mate sprake kan zijn van “demografisch beleid” en welke gevolgen dat heeft voor de overheidsfinanciën.

3. *EVOLUTIE VAN HET ARBEIDSMARKTBELEID*

*Op welke wijze heeft het arbeidsmarktbeleid zich in de afgelopen decennia ontwikkeld en tot welke inzichten leidt dit voor de formulering van toekomstige maatregelen?*

Deze thesis poogt een overzicht te geven van aangrijpingspunten voor toekomstig arbeidsmarktbeleid. Daarom zal het arbeidsmarktbeleid zoals dat in de voorbije decennia gestalte heeft gekregen aan bod komen, de mate waarin en de wijze waarop de overheid sturend heeft opgetreden is immers sterk geëvolueerd. Daarop zal vanuit theoretische bestuurskundige noties gereflecteerd worden en worden lessen voor de toekomst getrokken.

4. *EFFECTIEF BELEID*

*Wat zijn kritische succesfactoren voor de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid?*

In dit hoofdstuk volgt een analyse van wat onder “effectiviteit” kan worden verstaan vanuit theoretisch perspectief en wat daaropvolgend over effectiviteit van arbeidsmarktbeleid bekend is.

5. *ONDERZOEKSOPZET*

Dit hoofdstuk vormt de opgang naar de empirische analyse, en beschrijft de reikwijdte van het onderzoek, de verschillende typen onderzoek die gehanteerd zijn alsmede de voorbehouden die van belang zijn bij de duiding van de resultaten.

6. *EMPIRISCHE ANALYSE*

*Welke maatregelen, genomen in binnen- en buitenland, zijn op het gebied van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers effectief gebleken?*

Op basis van de gehanteerde definitie in H4, wordt geïnventariseerd welke effectieve maatregelen genomen zijn, wat het waargenomen effect is en welke afwegingen relevant zijn.

## 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Afgesloten wordt met een concluderend hoofdstuk en een set aanbevelingen waarmee de centrale vraag beantwoord wordt.

### 1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek schuilt in de opzet van onderzoeken die tot nog toe gedaan zijn. Ofwel zij handelen over één maatregel die ingezet kan worden, ofwel zij handelen over alle werknemers zonder specifiek in te zoomen op oudere werknemers, ofwel zij gaan over kleine projecten in geïsoleerde situaties. Een bredere beschouwing over overheidssturing op dit terrein heb ik niet kunnen ontdekken. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan het voorzien in die lacune, met inachtneming van de beperkingen die uit de onderzoeksopzet en –omvang voortkomen.

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek komt voort uit de wijze waarop het publieke debat in Nederland thans gevoerd wordt. Waarden als rechtvaardigheid en solidariteit staan centraal. Doordat politieke partijen deze waarden op andere wijzen vertalen wordt vergrijzing al snel een zuiver politiek debat waarbij steeds een grotere afstand ontstaat van het vraagstuk waar nu eigenlijk de invloedssfeer van een nationale overheid ligt. Deze wijze van debatvoering maakt een politiek compromis wellicht sneller mogelijk, tegelijkertijd schuilt er het gevaar in dat adequaat functionerend beleid niet dichterbij komt. Met het oog op de snel toenemende vergrijzing is de maatschappij daar niet bij geholpen. Met deze thesis wordt dan ook beoogd niet zozeer bij te dragen aan de beantwoording van de vraag “wat moet?” als wel aan de beantwoording van “wat kan?”.



## 2 Vergrijzing – oorzaken en gevolgen

In het publieke debat over vergrijzing en arbeidsmarkt treft men uiteenlopende meningen aan die veelal als feiten worden verondersteld. “Gewoon immigratie van hoogopgeleide jongeren stimuleren” of “Minder geld uitgeven” zijn veelgehoorde kreten. De vraag is of ze het “vergrijzingsprobleem” oplossen. Om die reden worden in de eerste paragraaf de oorzaken van vergrijzing beschouwd. Centrale vraag daarbij is of het mogelijk is (het tempo van de) vergrijzing te beïnvloeden: kan er sprake zijn van demografisch beleid? In de tweede paragraaf komen de gevolgen aan de orde, waarbij specifiek wordt ingezoomd op gevolgen voor de overheidsfinanciën. Worden deze als gevolg van vergrijzing minder houdbaar, en zo ja, hoe komt dat? Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de consequenties voor overheidsbeleid worden belicht.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de gevolgen van vergrijzing verstrekkender zijn dan enkel het financiële perspectief. Zo gaat met massale pensionering een hoop kennis verloren (Groot & Heyma, 2004, p. 3). Niet om de laatste plaats is daarom toenemende aandacht voor de wijze waarop kennis van oudere werknemers bestendig kan worden in organisaties (Sprenger, 2007). Omdat financiële gevolgen evenwel het meest zichtbaar zijn, beperkt ik me daartoe, ook de omvang van dit onderzoek in ogenschouw nemende.

### 2.1 Oorzaken en invloedsfactoren: demografische ontwikkelingen

Vergrijzing is geen eendimensionaal probleem – mensen worden ouder – maar een netwerk van met elkaar verbonden sociaal-maatschappelijke ontwikkelingen. Deze worden navolgend uitgediept aan de hand van de invloedsfactoren natuurlijke verandering (het saldo van geboortes en sterfte) en netto migratie (het saldo van immigratie en emigratie).

#### 2.1.1 Natuurlijke verandering

De natuurlijke verandering wordt beïnvloed door aantal levendgeborenen<sup>4</sup> en sterfte.

Ten aanzien van het *aantal levendgeborenen* zijn er drie invloedsfactoren. Allereerst is het aantal *vruchtbare vrouwen*<sup>5</sup> van belang. In 1960 bedroeg het aantal vruchtbare vrouwen zo’n 2.600.000, terwijl het hoogtepunt werd bereikt halverwege jaren ‘90 toen er meer dan 4.000.000 vrouwen in de vruchtbare levenscategorie waren. Sindsdien is de daling ingezet, inmiddels is het niveau van eind jaren tachtig weer bereikt. De stijging van het aantal vruchtbare vrouwen is te danken aan de naoorlogse babyboom, waarin veel kinderen ter wereld kwamen. Zo’n 15 jaar later – omstreeks 1960 – bereikten deze de vruchtbare

<sup>4</sup> Van belang is het aantal levendgeborenen in plaats van het aantal geboortes, omdat daarin ook niet-levendgeborenen bij inbegrepen zijn die geen invloed hebben op de populatieomvang.

<sup>5</sup> Een statistisch algemeen geaccepteerde werkdefinitie van het aantal vruchtbare vrouwen, is het totaal aan vrouwen te nemen in de leeftijdscategorie 15-49. Van hen mag verwacht worden dat zij zorgen voor het overgrote merendeel van de geboortes.

leeftijd. De zich ontvouwende verouderingsgolf is in die zin direct terug te voeren op de babyboom, die zich als een prop omhoog verplaatst in de leeftijdsstructuur van onze bevolking (de Feijter, Fokkema, & Wijst, 2001, p. 8).

Ten tweede speelt de *vruchtbaarheidsratio*<sup>6</sup> een belangrijke rol. De “fertility rate” is sinds de jaren ‘30 stevig gedaald, om halverwege de jaren ‘60 te stabiliseren, en vanaf de jaren ‘70 wederom te dalen. Moeders kregen in 1930 nog gemiddeld 3,05 kinderen, in 1960 was dat aantal gezakt naar 2,22. Wanneer ook niet-moeders worden meegerekend en het aantal kinderen per vrouw wordt beschouwd, laten de getallen 2,62 (1930) en 1,83 (1960) een vergelijkbare trend zien (Frejka & Sardon, 2007). De daling komt hoofdzakelijk voort uit het gegeven dat de komst van de AOW het niet meer noodzakelijk maakte een groot aantal kinderen te krijgen en dan ook de kindersterfte vanaf 1960 sterk afnam.

Ten derde is de *leeftijd* waarop moeders hun kinderen krijgen van belang. In Figuur 1 (voor figuren zij verwezen naar hoofdstuk 8) is te zien dat sinds 1970 het aandeel van moeders tot 30 jaar scherp daalde, terwijl zwangerschappen na de 30 jaar steeds meer voorkwamen. Relatief gezien werden zwangerschappen sinds dien dus steeds meer uitgesteld en afgesteld. Deze ontwikkeling is te danken aan de komst van anticonceptie in 1970 en het gegeven dat het vanaf toen ook algemeen geaccepteerd werd dat vrouwen werkten.

Naar de oorzaken daarvoor is veel onderzoek gedaan. Veel studies wijzen daarop dat de stijging toe te schrijven is aan veranderingen in het arbeidsmarktgedrag van gehuwde vrouwen (Tijdens K. , 2006), bij niet-gehuwde vrouwen en samenwonende vrouwen zijn deze veranderingen niet aanwezig (Henkens, Grift, & Siegers, 2002). Allereerst hebben stijgende uurlonen ervoor gezorgd dat meer vrouwen na de Tweede Wereldoorlog zijn gaan werken (Hartog & Theeuwes, 1985). Vanaf 1970 waren er ook andere stimulerende factoren (Hendrickx, Bernasco, & De Graaf, 2001) zoals het toenemende opleidingsniveau van vrouwen en het steeds later stoppen met werken van vrouwen: tot de jaren ‘60 was het gebruikelijk te stoppen na het trouwen, in de jaren daarna kwamen de eerste herintreedsters en in de jaren ‘70 werd het meer en meer gebruikelijk om te blijven werken tot de geboorte van het eerste kind. Vanaf de jaren ‘80 bleek ook het krijgen van kinderen geen absolute barrière meer te zijn: steeds meer vrouwen blijven werken, hoewel ook daar een correlatie aanwezig is met het opleidingsniveau. Tegenwoordig is het volstrekt normaal dat er tweeverdienergezinnen zijn (Bottema, 1999). Tot slot geeft de studie van Tijdens aan dat vrouwen steeds minder tijd besteedden aan huishoudelijke arbeid doordat het verschil tussen de prijs van een uur huishoudelijke arbeid en het loon op de arbeidsmarkt steeds groter werd (Tijdens, Van der Lippe, & De Ruijter, 2000) en de afgelopen decennia veel huishoudelijke werkzaamheden uitbesteed zijn aan de marktsector vanwege de fabrieksmatige mogelijkheden.

---

<sup>6</sup> De vruchtbaarheidsratio betreft een verhoudingsgetal, en wordt als volgt berekend:

$$fertility\ rate = \frac{\sum \text{aantal levendgeboren kinderen in een bepaald jaar}}{\sum \text{aantal vruchtbare vrouwen in een bepaald jaar}}$$

Overheidsbeleid en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen de relatieve daling van het aantal levendgeborenen derhalve goed verklaren. Ogenscheinlijk zou met beleid ook het tegenovergestelde effect – een stijging van het aantal levendgeborenen – moeten kunnen bewerkstelligen. Om een viertal redenen lijkt dat een brug te ver.

Allereerst betreft het lange termijn ontwikkelingen. Dat stelt haast onmogelijke eisen aan de mate van *finetuning* (SER, 2002, p. 34). Initiatieven die nu worden ingezet om moeders meer en eerder kinderen te laten krijgen, leveren in het meest gunstige geval pas over twee decennia wat op.

Ten tweede: “pronatalistisch beleid” vereist substantiële *investeringen* die samenhangen met deze vergroening. Hierbij moet gedacht worden aan extra kosten in de gezondheidszorg, uitgaven voor kinderbijslag en capaciteitsverhoging in het onderwijs (van Ewijk, Kuipers, Ven, & Westerhout, 2000).

Ten derde: de *voorspelbaarheid* van het gedrag van burgers blijkt zeer laag te zijn, hetgeen rationele beleidskeuzes bemoeilijkt. Zo is het maar de vraag waartoe de veel gepredikte beleids optie, om de mogelijkheden voor kinderopvang te verruimen en financieel gunstiger te maken, zal leiden: worden er dan meer kinderen geboren of stijgt de arbeidsparticipatie van vrouwen omdat zij makkelijker de zorg en aandacht tussen kind en baan kunnen verdelen? (van Imhoff & Wissen, 2001, p. 22). De voorspelbaarheid is eveneens laag omdat onderzoek naar voorspellende indicatoren zich noodzakelijkerwijs altijd beroepen op historische gegevens. Het is echter niet gezegd dat de historie zich ongewijzigd voortzet (van Dalen H. , 2006). Of om Keynes in dit verband te citeren: “*We tend to substitute for knowledge which is unattainable certain conventions, the chief of which is to assume, contrary to all likelihood, that the future will resemble the past*” (Keynes, 1937).

Ten vierde is ook gebleken dat beleidsmaatregelen die het krijgen van meer kinderen – en eerder – faciliteren en stimuleren, slechts een zeer *beperkt effect* hebben op de keuzes rondom gezinsplanning. In een onderzoek uit 2000 geeft slechts 8% van de respondenten aan ten aanzien van de kindertal anders te besluiten op basis van de voorhanden voorzieningen (Esveldt, Beets, Henkens, Liefbroer, & Moors, 2001). Bovendien wordt in Frankrijk al jarenlang pronatalistisch beleid gevoerd, maar zonder succes: ook daar hebben dezelfde demografische ontwikkelingen plaatsgevonden als in de rest van Europa ten aanzien van het kindertal (de Feijter, Fokkema, & Wijst, 2001, p. 21).

Ten aanzien van de sterfte geldt dat deze sinds WO II stabiel is in relatieve zin dankzij de voortschrijdende medische wetenschap, een betere organisatie van de zorg en een verkleind risico om te overlijden aan een hart- of vaatziekte (Garssen & Van der Togt, 2008). De kwantiteit aan overleden personen is dan ook geen toevalligheid maar is een vertaling van de gezondheidstoestand van een populatie: (1) levensverwachting (steeds vaker wordt echter de gezonde levensverwachting gehanteerd (Perenboom, Water, & HPA, 1997)), (2) maternale sterfte, (3) kindersterfte en (4) verdeling van de doodsoorzaken in de populatie zijn hiervoor gebruikelijke indicatoren (Robine & Romieu, 1998), waarvan de eerste de meest relevante indicator is. Het is evident dat deze de afgelopen decennia is toegenomen

en voorlopig nog zal blijven toenemen, hetgeen ook voor andere Europese landen geldt (Stam & Knoop, 2009). Het verschil in levensverwachting tussen mannen en vrouwen is steeds kleiner geworden dankzij het rookdrag van mannen en vrouwen dat naar zich naar elkaar toebeweegt (Poos & Van der Wilk, 2008). De gestegen levensverwachting valt derhalve hoofdzakelijk toe te schrijven aan investeringen in de gezondheidszorg en een gezondere levensstijl. Enige nuance is toch op zijn plaats: tussen verschillende bevolkingsgroepen blijken verschillen te bestaan. Zo is bekend dat het opleidingsniveau een belangrijke determinant is voor de levensverwachting: laaggeschoolden hebben een lagere levensverwachting dan hoogopgeleiden (Mackenbach, 1994), voor de gezonde levensverwachting geldt hetzelfde (van Hertem, Oudshoorn, Perenboom, Mulder, Hoeymans, & Deeg, 2002). Voor wat betreft maternale sterfte<sup>7</sup> zijn de belangrijkste risicofactoren (Waelput, 2008) een hogere leeftijd van de moeder, allochtone herkomst van de moeder (Schutte, De Boer, Briët, Pel, Santema, & Schuttemaker, 2005), keizersnede en een hoog kindertal (drie kinderen of meer). Het gaat evenwel om dermate kleine aantallen dat het sterftcijfer weinig beïnvloed wordt door maternale sterfte, ook daarin is geen verschil met andere Europese landen waar te nemen (Alexander, Wildman, Zhang, Langer, Vutuc, & Lindmark, 2003) (Salanave, Bouvier-Colle, Varnoux, Alexander, & Macfarlane, 1999). Hetzelfde geldt voor de kindersterfte<sup>8</sup>.

Resumerend kan gesteld worden dat de omvang van de sterfte een door de overheid te beïnvloeden variabele is maar in het kader van de vergrijzingsproblematiek evenwel een weinig bruikbare: beleid dat gericht is op verlaging van de levensverwachting zal op weinig bijval kunnen rekenen uit de maatschappij.

### 2.1.2 Netto migratie

Een verandering in de populatieomvang wordt ook veroorzaakt door migratie: er zijn mensen van elders die zich vestigen in Nederland (immigratie) en er zijn Nederlanders die zich in het buitenland vestigen (emigratie). Het saldo van die twee wordt aangeduid als de *netto migratie*. Het behoeft geen toelichting dat de voorbije decennia hoofdzakelijk in het teken hebben gestaan van *immigratie*<sup>9</sup> met alle sociaal-maatschappelijke aspecten en politieke discussies van dien. De omvang van de immigratie en de ontwikkeling daarvan laat zich illustreren door Figuur 3. Zoals te zien kent de omvang van immigratie een zeer grillig verloop gedurende de afgelopen eeuw. Dat vindt hoofdzakelijk zijn oorzaak in twee factoren: (1) wet- en regelgeving en (2) immigratiemotieven.

<sup>7</sup> Door het RIVM aangeduid als "het aantal vrouwen overleden ten gevolge van complicaties van zwangerschap, bevalling en kraambed (binnen 42 dagen na beëindiging van een zwangerschap)"

<sup>8</sup> De gebruikelijke definitie is het aantal overleden kinderen in de leeftijdscategorie 0-5. Perinatale sterfte (sterfte rondom de geboorte) is daarbij inbegrepen.

<sup>9</sup> Immigratie wordt door het CBS gedefinieerd als "vestiging van personen vanuit het buitenland in Nederland" waarbij wordt opgemerkt dat men in de GBA bijgeschreven dient te worden om aangemerkt te worden als immigrant – hetgeen gebeurt indien men verwacht minimaal vier maanden in Nederland te verblijven.

#### Ad. 1 Wet- en regelgeving

Dat immigratie in sterke mate beïnvloed wordt door geldende wet- en regelgeving, blijkt uit de volgende analyse van drie duidelijke immigratiegolven (White, 1993) die waarneembaar zijn. In de jaren zestig was er sprake van stimulerend immigratiebeleid: uit Turkije en Zuid-Europa werden laaggeschoolde werknemers geworven om te voldoen aan de arbeidsvraag als gevolg van de wederopbouw en de industrialisatie (punt 1 in Figuur 4). Het gevolg was dat parallel aan deze geregistreeerde immigratie er een grijs circuit ontstond van niet-geregistreeerde immigranten. Dit kwam pas aan het licht toen de werkloosheid in de jaren zeventig opliep en een grote groep niet-geregistreeerden een beroep deed op de sociale voorzieningen. Vanaf toen werden de eerste restricties ingevoerd en werd met een "regularisatie" in 1975 (punt 2) een poging gedaan om meer zicht te krijgen op het daadwerkelijk aantal immigranten: vijftienduizend tot dan toe "illegalen" werden bijgeschreven in de registers (De Beer J. , 1998) en kregen een legale verblijfsstatus (Lakeman, 1999). De tweede immigratiegolf die duurde tot aan circa 2005 ontstond door gezinsmigratie (gezinsvorming en gezinshereniging) doordat veel arbeidsmigranten uit de eerste golf hun gezin lieten overkomen naar Nederland. De derde golf die aanving vanaf de jaren tachtig (punt 3) en nog voortduurt wordt gekenmerkt door asielzoekers, hoog opgeleide arbeidsmigranten en illegalen (White, 1993). In 1995 (punt 4) werd de "Wet Arbeid Vreemdelingen" ingevoerd. Uitgangspunt van deze wet is om nauwkeuriger om te gaan met arbeidsvraag- en aanbod ten aanzien van immigranten en op sectorniveau afspraken te maken. Gepoogd werd daarmee illegale tewerkstelling te voorkomen en de Nederlandse arbeidsmarkt te beschermen. In 2004 (punt 5) beseft de politiek dat voor het behoud van economische groei afhankelijkheden bestaan van hoogopgeleide werknemers uit het buitenland. Met de "Kennismigrantenregeling" wordt de immigratie voor hen vergemakkelijkt (WODC, 2009). Deze tendens lijkt zich door te zetten: in het wetsvoorstel "Modern migratiebeleid" (Ministerie van Justitie, 2009) dat in september 2009 aan de Tweede Kamer is aangeboden, is dan ook een gedeeltelijke kentering waarneembaar en is behalve restrictie ook sprake van selectie. In de nieuwe wet wordt het eenvoudiger gemaakt voor bedrijven en instellingen om werknemers met "schaarse en gewilde kwaliteiten" over te laten komen naar Nederland. Daarbij wordt nog sterker geredeneerd vanuit het landsbelang. Of zoals de factsheet (Ministerie van Justitie, 2009) onomwonden over de wet stelt: *"Soms is bepaalde kennis of kunde in Nederland en zelfs binnen de Europese Unie niet beschikbaar. Nederland heeft dan mensen uit het buitenland nodig. Denk bijvoorbeeld aan een topchirurg uit Amerika, een ICT'er uit India, of een student uit China. Daar worden we allemaal beter van"*.

#### Ad. 2 Immigratiemotieven

Een tweede invloedsfactor op de omvang van immigratie is het geheel aan migratiemotieven. Je vestigen in een ander land vergt nogal wat investeringen en brengt de nodige onzekerheden en spanningen met zich mee. Ondanks dat zijn mensen toch bereid naar Nederland te emigreren doordat ze daarvoor een motief hebben dat de doorslag geeft bij deze beslissing. De mate waarin dit motief van

toepassing is heeft te maken met omstandigheden in het land van waaruit men emigreert, omstandigheden in het land waar men naar toe emigreert en persoonlijke omstandigheden. In een handzame studie (Nicolaas, 2007) worden dan ook de volgende immigratiemotieven onderscheiden: (a) arbeid, (b) asiel, (c) gezinshereniging, (d) gezinsvorming en (e) studie.

De ontwikkelingen van immigratiemotieven is te zien in Figuur 4. De Kennismigrantenregeling uit 2004 heeft zijn uitwerking niet gemist, er is een duidelijke stijging waarneembaar bij het motief arbeid. Ook het aantal inkomende studenten is verhoogd. Twee nuances dienen te worden aangebracht: enerzijds is er veelal sprake van een combinatie van motieven. Iemand die asiel aanvraagt in Nederland zal daarbij ongetwijfeld ook met een schuin oog naar de Nederlandse arbeidsmarkt hebben gekeken. En dan nog is een correlatie tussen motief en keuze lastig te leggen: veel keuzes vinden niet plaats op basis van ratio maar zijn eenvoudigweg niet verklaarbaar (Tiemeijer, Thomas, & Prast, 2009, p. 296). Anderzijds betreft het hier het geregistreerde motief, hetgeen niet wil zeggen dat dit ook daadwerkelijk het leidende motief was voor de immigrant. Immers, afhankelijk van het immigratiemotief gelden andere regels: immigranten zullen dus vaak uitgaan van kansoptimalisatie om in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning. Immigratiegolven beïnvloeden elkaar ook: de WRR (WRR, 2001) spreekt van in dat verband van arbeidsmigratie, daaruit voortkomende volgmigratie en migratie op basis van voormalige koloniale landen.

Tot slot heeft immigratie vanzelfsprekend meer gevolgen dan sec een verhoging van de totale populatieomvang. De sociaal-demografische kenmerken van immigranten zijn veelal anders, het onderwijs is nog onvoldoende uitgerust op anderstaligen en de scheiding tussen kerk en staat is voor immigranten niet altijd een vanzelfsprekendheid (WRR, 2001, pp. 11-12). Normen veranderen niet door immigratie: er komen meer sets van normen die onze samenleving complexer en minder eenduidig maken (Newson, Postmes, Lea, & Webley, 2005).

Het stimuleren van immigratie zou het probleem van een veranderende balans tussen actieven en inactieven op het eerste gezicht kunnen oplossen. Immers, een tekort aan arbeidsvraag zou met immigratie gepareerd kunnen worden. Dat blijkt door twee aspecten echter minder eenvoudig dan het lijkt.

Ten eerste is de omvang van de immigratie die nodig is om de vergrijzingsdruk te verminderen ongelofelijk groot, becijferd is dat een jaarlijkse immigratie van 300.000 personen per jaar tot 2050 nodig zou zijn (van Imhoff & Nimwegen, 2000). In het huidige politieke en sociaal-maatschappelijke klimaat is dit een onmogelijke ambitie.

Ten tweede hangt het effect in hoge mate af van de samenstelling van de immigratie, met als belangrijkste indicatoren de leeftijd van de immigrant, prestaties op de arbeidsmarkt en opleidingsniveau (Roodenburg, 2000). Anders gezegd: opgepast moet worden voor "vergrijzingsimport" (OECD, 2006, p. 24) en verhoging van de financiële druk: immigratiebeleid – waaronder integratiebeleid – brengt immers

ook de nodige kosten met zich mee en derhalve niet noodzakelijkerwijs een verbeterde verhouding tussen draagvlak en draaglast (WRR, 1993, p. 10). Het zou in ieder geval een zeer selectief en uitgekiend immigratiebeleid vergen waarbij leeftijd en opleiding belangrijke criteria zijn (CPB, 2007).

De tweede invloedsfactor is de *emigratie*. Die is de laatste decennia gestaag gestegen. In het kader van de vergrijzing zou het mechanisme kunnen zijn, emigratie van gepensioneerden te stimuleren om daarmee het aantal inactieven te verminderen. In de naoorlogse periode bleek emigratiestimulatie te werken, alleen toen was er sprake van een Nederland dat in puin lag tegen een welvarend Nederland nu. Gerichtte stimulatie van de emigratie lijkt daarom bij voorbaat een weinig zinvolle optie, bovendien kan de vraag gesteld worden of je vanuit politieke en sociaal-maatschappelijke overwegingen een dergelijk signaal moet willen afgeven.

### 2.1.3 Implicaties

Nu de vier invloedsfactoren op de groei van de totale populatieomvang bekend zijn, is het van belang het saldo te bepalen en het onderlinge gewicht te duiden: in hoeverre zijn de vier invloedsfactoren bepalend geweest voor de verandering van de populatieomvang? In Figuur 6 zijn deze factoren uiteengezet. Aan de grafiek is te zien dat wanneer alle factoren worden meegewogen, de totale populatieomvang per saldo sinds 1900 zonder uitzondering toeneemt. Daarbij valt het volgende op: (1) de *natuurlijke verandering* heeft een substantieel grotere invloed de totale populatieomvang dan de *netto migratie*; (2) de totale populatieomvang neemt al decennia in vergelijkbare mate toe, een denkbeeldig gemiddelde valt te trekken bij de lijn die 100.000 personen representeert en (3) sterfte neemt sneller toe dan het aantal geboortes waardoor de natuurlijke verandering afneemt. Met het veranderen van deze populatieomvang wordt ook de samenstelling van leeftijdscohorten daarbinnen veranderd. Wanneer we de bevolkingssamenstelling bekijken in een meerjarig perspectief en we betrekken daar de prognoses van het CBS bij, dan tekent zich het beeld als weergegeven in Figuur 7 af. Dit verklaart in ene waarom het thema vergrijzing de laatste jaren zo hoog op de politieke agenda staat: vanaf 2010 gaan meer en meer inwoners met pensioen en daalt het aantal 20-65 jarigen. Het aantal 0-20 jarigen blijft redelijk stabiel. De onderverdeling in deze drie leeftijdsklassen is niet willekeurig: zij maken het onderscheid tussen "inactieven" en "actieven". Anders gesteld: de categorieën 0-20 en 65+ worden verondersteld niet actief te zijn op de arbeidsmarkt. Daar waar in 2010 dus zo'n 61% voor 100% zorgt, zakt dat aandeel de komende tijd naar circa 52% in 2037. Tegelijkertijd bestaat de aanwas van de groep inactieven hoofdzakelijk uit 65-plussers. Deze vergrijzing voltrekt zich omdat vanaf heden de vergrijzing behoorlijk toeneemt als de baby-boomgeneratie van na de Tweede Wereldoorlog met pensioen gaat (EUROSTAT, 2009).

Het voorgaande moet beschouwd worden als een gegeven. In voorgaande teksten is geconstateerd dat de tweede veelgehoorde aangrijpingspunten om vergrijzing tegen te gaan – pronatalistisch beleid en

immigratiebeleid – geen effect zullen sorteren, in elk geval niet op de korte termijn. Dat betekent dat we ons bij de vergrijzing moeten neerleggen: ze voltrekt zich. Aan de orde is vervolgens hoe daar mee om te gaan. Alvorens daarop te focussen worden in de navolgende paragraaf de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën behandeld.

## 2.2 Gevolgen: houdbaarheid van de overheidsfinanciën

Meer en meer mensen zullen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken en daarmee de arbeidsmarkt verlaten. Dat heeft gevolgen heeft voor de overheidsfinanciën. De eerste vraag die gesteld moet worden bij het bestuderen van overheidsfinanciën, is de vraag wat een overheid eigenlijk doet. Het werk van Ringeling (Ringeling, 1993) schetst een aantal handzame perspectieven op dit vraagstuk. Vanuit *economisch* perspectief verricht de overheid die taken die “andere delen van de samenleving niet of onvoldoende behartigen”. Uitgaande van de tweedeling overheid – markt is er dus sprake van het falen van de markt. Tarschys (Tarschys, 1975) voegt daar drie perspectieven aan toe. Het *vraagperspectief* behelst de maatschappelijke vraag naar bepaalde goederen en diensten. Het *aanbodperspectief* verklaart dat aanbieders van producten en diensten (waaronder politici, overheidsorganisaties) het wenselijk vinden dat bepaalde goederen geproduceerd worden. Het *financieringsperspectief* verklaart de toename van overheidstaken vanuit de gedachte dat ze te financieren zijn: er zijn middelen voor en de belastingbetaler is bereid daarvoor te betalen.

Deze drie perspectieven zijn in grofweg drie periodes (Bovens, Hart, Twist, & Rosenthal, 2001, pp. 34-43) anders ingevuld. De eerste periode (1648-1930) is de *nachtwakerstaat*. De overheid bemoeide zich niet met het leven van haar burgers anders dan dat zij trachtte veiligheid te garanderen en conflictvermijding te voorkomen. Vanaf 1870 werd meer overheidsingrijpen door de industrialisatie en verstedelijking nodig. De tweede periode startte vanaf 1930, door het begin van de mondiale crisis door de val van Wall Street in 1929 intervenueerde de overheid steeds meer. De economie zakte ineen en onder invloed van de Engelse econoom Keynes begon de overheid de economie eigenhandig te stimuleren. Na de Tweede Wereldoorlog was er “brede maatschappelijke en politieke steun” (vraagperspectief) om de bestaanszekerheid van burgers te garanderen. De overheid trof maatregelen om inkomensverlies door zaken als werkloosheid, ziekte of ouderdom te compenseren.

Deze steun breidde zich alsmat uit, waardoor de overheid meer en meer taken op zich ging nemen. Er kunnen vier functies van de verzorgingsstaat benoemd worden: verzorgen (wanneer cognitieve of fysieke vermogens tekort schieten door ziekte of leeftijd), verzekeren (tegen inkomensverlies als gevolg van ongunstige omstandigheden), verheffen (de samenleving dient kansen te bieden om vooruit te komen) en verbinden (vormgeving van relaties om individuele kansen te benutten) (WRR, 2006, p. 36). Vanaf 1973 kwam de verzorgingsstaat onder druk te staan door de oliecrisis, afnemende economische groei,



een monetaire en economische crisis, oplopende werkloosheid en stijgende sociale lasten en arbeidskosten (WRR, 2006, p. 160). Dit luidde het begin in van de derde periode. Tot dan toe was er een groot geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Toch bleken allerlei plannen en modellen niet zo uit te pakken als men had verwacht - de oliecrisis van 1973 had men niet zien aankomen. Te midden van die kritiek op de overheid namen tegelijkertijd de kosten sterk toe en werd een steeds groter beroep gedaan op uitkeringen.

Vanaf die tijd is het debat rondom kerntaken van de overheid steeds meer op gang gekomen en zijn er aanzienlijke bezuinigingen doorgevoerd. Ten aanzien van de arbeidsparticipatie heeft de economische crisis een paradigmashift bewerkstelligd: betaalde arbeid was niet langer een vrijblijvendheid, een gevolg, maar een voorwaarde voor economische groei. De focus verschoof van werkloosheidsbestrijding naar participatiebevordering. De vraag was niet langer of je kon of wilde werken, maar hoeveel je werkte (WRR, 2006, p. 160). Door de opbouw en uitbouw van de verzorgingsstaat is de samenleving dan ook in sterke mate "gecollectiviseerd" (Ringeling, 1993, p. 131). Een groot aantal diensten en voorzieningen dat voorheen door particuliere organisaties werd verzorgd belandde op het bordje van de overheid, hetgeen aangeduid kan worden als "de verstatelijking van verzorgingsarrangementen" (de Swaan, 1976). In de loop der jaren heeft derhalve een aanzienlijke taakverbreding plaatsgevonden van de overheid. Belangrijke nuance is echter dat "de overheid" lastig valt af te bakenen en is opgebouwd uit een grote hoeveelheid diensten, organisaties, instellingen, organen en personen, die veelal op verschillende wijze functioneren (Wilson, 1989). Verschillende auteurs doen pogingen tot afbakening (Wamsley & Zald, 1973) (Bozeman, 1987) maar lijken geen van allen sluitend.

Met die nuance in het achterhoofd is het van belang te bezien welke overheidsuitgaven toe te schrijven zijn aan de categorie 65+ - de categorie waarvan in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat deze de komende jaren sterk zal groeien. Twee sectoren worden in het publieke debat over vergrijzing primair genoemd omdat zij sterk afhankelijk blijken van demografische schommelingen: de gezondheidszorg en oudedagsvoorzieningen (WRR, 2006, p. 66).

### 2.2.1 Zorg

De kosten van de gezondheidszorg worden meestal geduid met het netto budgettair kader zorg (netto BKZ). Dit zijn alle gemaakte kosten in de zorg die collectief worden gefinancierd minus de eigen betalingen van burgers ("zorgconsumenten"). In 2009 was het netto BKZ € 55,0 miljard, tegen € 41,2 miljard in 2004. In de periode 2001-2008 zijn de netto collectieve zorguitgaven met nominaal 7% per jaar gestegen (CPB, 2010a). Een substantiële stijging, terwijl de eigen betalingen nauwelijks gegroeid zijn (€ 2,9 miljard in 2004 tegen € 3,0 miljard in 2009). Kenmerkend voor de zorgkosten is dat zij gefinancierd worden middels een omslagstelsel: ze worden collectief gefinancierd, burgers bouwen geen eigen "zorgbudget" op. Voor een goed begrip van zorgkosten is het van belang een onderscheid te maken

tussen genezende ("cure") en langdurige zorg ("care"). De kosten van de *curatieve* zorg zullen de komende jaren stijgen. In tegenstelling tot de langdurige zorg is hier echter een beperkt deel toe te schrijven aan demografische ontwikkelingen. Veel meer is sprake van een stijging als gevolg van een onevenredige stijging van de lonen ten opzichte van de arbeidsproductiviteit. Ook de extra kosten van nieuwe technologische en farmaceutische ontwikkelingen vormen een belangrijk aandeel van de kostenstijging. Deze vernieuwingen zijn veelal meer gericht op het introduceren van nieuwe behandelingen en geneesmiddelen en minder op kostenbesparingen (CPB, 2010a). Overigens moet opgemerkt worden dat de mate waarin technologie leidt tot hogere zorgkosten mede afhangt van het nationaal inkomen en de mate waarin de zorg collectief gefinancierd is: des te hoger de economische groei, des te meer maatschappelijke bereidheid er is deze deels aan zorg te besteden (CPB, 2004). Tot slot zorgen meer luxe, meer administratieve lasten en indicatieverruiming (Ministerie van Financiën, 2010a) voor een kostenstijging.

Dat de kosten van *langdurige* zorg veel meer samenhangen met de demografie is te zien in Figuur 9 – met name vanaf 70 jaar vindt een exponentiële stijging plaats. Langdurige zorg wordt gefinancierd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de kosten zijn in de periode 1985-2005 substantieel gestegen (SCP, 2008). Het demografische aandeel van deze stijging wordt geschat tussen de 30% (SCP, 2008) en de 40% (SER, 2008) - zie Figuur 10. Met name de kosten van verzorgingshuizen, verpleeghuizen en thuiszorg zijn sterk demografisch afhankelijk. Bijzonder daarbij is dat de verwachte stijging van eenpersoonshuishoudens van 2,4 miljoen in 2004 tot 3,5 miljoen in 2050 de kosten ook opdrijft: van alleenstaanden is bekend dat ze vaker gebruik maken van zorg dan mensen met een partner (RIVM, 2007).

Een belangrijke nuance evenwel is dat de ABWZ-voorzieningen in de loop der jaren steeds meer uitgebreid zijn (Ministerie van Financiën, 2010b). Tot 2020 wordt een kostenstijging verwacht van zo'n 25% (SER, 2008). Dat het demografische aandeel alleen maar zal stijgen laat Figuur 8 zien: de totale zorgkosten per persoon nemen sterk toe naarmate men ouder wordt.

De gevolgen voor burgers van deze kostenstijging laten zich raden. In concreto is voor 2011 voorzien dat de premies toenemen: de inkomensafhankelijk zvw-premie stijgt van 7,05% naar 7,45% en de nominale premie stijgt met 6% naar € 1.171 (CPB, 2010b). Het meerjarenperspectief ziet er nog somberder uit: het CPB (CPB, 2010a) extrapoleert de trends van de afgelopen jaren tot 2015 en komt in haar berekeningen uit op een stijging van € 13,25 miljard van het bruto BKZ. Deze stijging wordt deels opgevangen door het verhogen van de wettelijke eigen betalingen met € 4 miljard, een jaarlijkse stijging van 18,5%. Het CPB veronderstelt dat daarvoor het wettelijk verplichte eigen risico zal moeten stijgen van € 165,- naar € 775,-

Ondanks dat de cijfers voor zich lijken te spreken, is een drietal nuances van belang.

Ten eerste is de relatie tussen zorgkosten en een hogere levensverwachting moeillijk eenduidig te

typeren. Een stijgende levensverwachting, ook in gezonde toestand, zou prima facie lijden tot hogere zorgkosten – mensen leven langer en hebben dus gedurende langere tijd zorg nodig. Maar aspecten als levensstijl kunnen de toekomstige zorgkosten dempen alsook een efficiëntere organisatie van de zorg (CPB, 2010a) en het verbeteren van de preventie (Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2010). Anders gezegd geldt hier dat de extrapolatie plaatsvindt op basis van het huidige consumentengedrag en de huidige organisatorische inrichting. Het is maar de vraag of beide de komende decennia gelijk blijven – onder verwijzing naar Keynes' citaat.

Ten tweede zijn er redenen om aan te nemen dat de zorgkosten hoger zijn dan noodzakelijk voor eenzelfde doelbereiking, de *doelmatigheid* is suboptimaal (SER, 2008). Zo is er een gebrek aan zorginhoudelijke en logistieke samenhang in de zorg (Finkenflügel, Buys Ballot, Jong, Kamerling, Fabbriotti, & Huijsman, 2006). Ook wordt gepleit voor meer bedrijfsmatige initiatieven, zoals het doen toenemen van concurrentie in de zorg of het benchmarken van indicatiestellingen (CPB, 2006) die de kosten kunnen doen slinken. Het lastige evenwel is dat moeilijk te prognosticeren valt hoeveel efficiencywinst er geboekt kan worden, daarvoor zijn er teveel onzekerheden.

Ten derde worden de zorgkosten steeds hoger naarmate men ouder wordt, maar evenzogoed stijgt de levensverwachting. Aangezien het grootste deel van de zorgkosten in de laatste levensfase valt, is er niet zuiver sprake van een stijging van de zorgkosten, maar veel eerder van een uitstel (Wong, Kommer, & Polder, 2008, p. 16).

De kostenstijgingen in de zorg zullen zich niet in stilte voltrekken en het maatschappelijke debat rondom baten en lasten van zorg doen toenemen omdat het draagvlak voor collectieve voorzieningen als gevolg van de vergrijzing steeds kleiner wordt, en de stijging van de zorgkosten veelal voortkomt door een stijging van de ouderenziektes. Dit maakt dat de "intergenerationele solidariteit" zal afnemen (Jeurissen, 2005, p. 5). Tegen dit licht oppert de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg zorgarrangementen meer te individualiseren en meer differentiatie toe te brengen in de kostentoedeling, onder andere op basis van leeftijd.

Dat de overheid invloed kan uitoefenen op de kosten blijkt uit meerdere analyses. Allereerst stegen de zorgkosten in de periode 2000 – 2003 als gevolg van de politieke keuze om de budgettering los te laten teneinde wachtlijsten in te korten (SCP, 2008). In internationaal perspectief verschillen de uitgaven aan langdurige ouderenzorg substantieel: in Nederland bedroegen in 2007 de collectieve uitgaven aan ouderenzorg 2,1% van het BBP, terwijl een land als Spanje met 0,43% toe kan (European Commission & European Policy Committee, 2009). En de eerder genoemde uitbreiding van de AWBZ-voorzieningen was ook een politieke keuze. Met andere woorden: kostenstijgingen zijn geen onbeïnvloedbare factoren maar sterk afhankelijk van wat de maatschappij als rechtvaardig beschouwt.

### 2.2.2 Pensioenen

Een tweede uitgavenpost die gevoelig is voor de demografische ontwikkelingen zijn de pensioenen. Voor een goed begrip moet daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen drie vormen van pensioen: uitkeringen op basis van de Algemene Ouderdomswet (AOW), ouderdomspensioen dat via werkgevers wordt opgebouwd en particuliere voorzieningen die burgers treffen zoals het gebruik van koopsompolissen.

De AOW houdt in dat men maximaal 70% van het netto minimumloon krijgt uitbetaald wanneer de 65-jarige leeftijd is bereikt. De AOW is van origine bedoeld om ouderen te voorzien van een bestaansminimum, vandaar de koppeling aan het minimumloon. Ten aanzien van de AOW geldt dat deze gefinancierd wordt door middel van een omslagstelsel, hetgeen betekent dat de pensioenen die op enig moment uitgekeerd worden maandelijks betaald worden door degenen die premie betalen, ofwel: alle werkenden (grofweg de leeftijdscategorie 20-64). Op het moment dat daarom de verhouding tussen het aantal werkenden en het aantal gepensioneerden (inactieven / actieven) wijzigt – de zogenoemde grijze druk - heeft dat gevolgen voor de betaalbaarheid. Daarmee is de financiering van de AOW zeer gevoelig voor demografische ontwikkelingen.

Het ouderdomspensioen betreft een pensioen volgens het kapitaaldeckingsstelsel. Werknemers sparen al dan niet verplicht voor hun eigen ouderdomspensioen dat bij pensionering inclusief AOW circa 70% van – tegenwoordig – het middelloon uitkeert (voorheen was dit het laatstverdiende loon). Het ouderdomspensioen is niet gevoelig voor demografische ontwikkeling omdat men voor het eigen pensioen spaart. Daarentegen is het wel gevoelig voor ontwikkelingen op de kapitaalmarkt: pensioenfondsen beleggen met de inleg, en het rendement op beleggingen staat niet vast. Tot slot kunnen burgers ook individueel bijsparen indien zij de AOW en het ouderdomspensioen tezamen ontoereikend vinden, bijvoorbeeld door deel te nemen aan de levensloopregeling.

### 2.2.3 Implicaties

De vergrijzing zorgt er voor dat de kosten van zorg en pensioenen substantieel zullen toenemen de komende jaren. Het CPB (CPB, 2008a, p. 22) becijferde dat deze twee uitgavenposten in 2006 29,7% van het overheidsbudget bedroegen, verwacht wordt dat dit aandeel stijgt naar 40,3% in 2058 – zie ook Figuur 11. Ten gevolge daarvan wordt vaak gesteld dat de overheidsfinanciën niet meer houdbaar zijn. Maar wat is houdbaar?

Het ministerie van Financiën omschrijft houdbaarheid als de situatie waarin “bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen verhoogd moeten worden of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt” (Ministerie van Financiën, 2006). Met die definitie wordt een keuze gemaakt: lastenverzwaring of het substantieel doen

toenemen van de schulden is geen optie. Wat resteert is minder uitgeven, en gegeven de frase “bestaande overheidsvoorzieningen” betekent dat efficiënter werken. Aangezien de toenemende kosten niet met efficiencywinsten gecompenseerd kunnen worden, zijn de overheidsfinanciën niet houdbaar. Onder verwijzing naar Figuur 12 is duidelijk waarom: de groep mensen die netto profijt heeft van de overheid groeit explosief, terwijl de groep netto betalers daalt. Dat vraagt om ingrepen op korte termijn. De studiegroep Begrotingsruimte (Ministerie van Financiën, 2006) noemt drie redenen waarom ingrijpen nú nodig is: (1) het doorschuiven van de rekening is niet gratis omdat we ons nu in relatief gunstige jaren bevinden ten aanzien van de demografie, (2) er kunnen nu overgangstermijnen worden afgesproken waarmee veranderingen geleidelijker en dus met meer draagvlak en mogelijkheden tot anticipatie kunnen worden doorgevoerd en (3) schokken in de toekomst, bijvoorbeeld een hogere levensverwachting, kunnen dan minder makkelijk worden opgevangen.

In haar twaalfde rapport adviseert de studiegroep “vergrijzingerelateerde instituties” (zorg en pensioen) aan te passen, en stelt zich daarbij op het standpunt dat deze nog stammen uit de jaren '50 en '60 waarin de levensverwachting lager was en er nog geen aanvullende pensioenen bestonden. De studiegroep heeft daarvoor drie redenen: de vergrijzingerelateerde uitgaven stijgen minder snel met de toename van het aantal ouderen, de kwetsbaarheid van de economie door onverwachte schokken wordt verminderd en de arbeidsparticipatie kan toenemen waardoor de negatieve effecten van vergrijzing op de economie worden verminderd. Het aanpassen van deze instituties is thans volop onderwerp van gesprek in de politiek en speelde een belangrijke rol bij de verkiezingsprogramma's. Het gaat om voorstellen de AOW-leeftijd te verhogen, de kosten van zorg in toenemende mate bij de zorgconsument te leggen (particuliere financiering in plaats van collectieve financiering) en het afschaffen van het ouderentariaf in de inkomstenbelasting.

### 2.3 Implicaties

De conclusies van dit hoofdstuk liegen er niet om. De vergrijzing voltrekt zich de komende jaren in rap tempo en kan niet worden gekeerd met behulp van demografisch beleid. Dat betekent dat een modus moet worden gevonden om de gevolgen daarvan te hanteren. De meest relevante gevolgen zijn – naast sociaal-maatschappelijke implicaties – gevolgen voor de overheidsfinanciën. Kosten voor pensioenen en zorg worden direct door de vergrijzing verhoogd. Ervan uitgaande dat oudedagsvoorziening en gezondheidszorg niet worden afgeschaft of drastisch worden beperkt zodanig dat de kosten beteugeld kunnen worden, impliceert het dat overheidsinkomsten toe zullen moeten nemen. Als reeds geconcludeerd in hoofdstuk 1, is een verhoging van de arbeidsparticipatie een voor de hand liggende optie. Niet alleen wordt zo het financiële draagvlak vergroot, ook het sociaal-maatschappelijke draagvlak neemt erdoor toe: er zijn immers meer schouders om de lasten te dragen, óók onder werknemers die op korte termijn profijt gaan hebben van de oudedagsvoorziening.

Het verhogen van de arbeidsparticipatie vereist sturing: het gebeurt niet vanzelf. Tegelijkertijd is het niet iets waar nu aan begonnen wordt. Al decennia lang proberen opeenvolgende kabinetten te sturen op een goed functionerende arbeidsmarkt door te koersen op een goede verhouding tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. In het volgende hoofdstuk wordt die sturing beschouwd en worden lessen getrokken uit de wijze waarop deze sturing is ingericht.

## 3 Evolutie van het arbeidsmarktbeleid

In het eerste hoofdstuk is het thema van deze thesis verkend en zijn de bouwstenen gegeven die leiden tot beantwoording van de centrale vraagstelling. Het tweede hoofdstuk heeft de sense of urgency uitgewerkt: de vergrijzing valt niet te stoppen en noopt tot overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt. Dat is echter niet de eerste keer en het zal zeker niet de laatste keer zijn. Als decennia lang tracht de overheid sturing te geven aan de arbeidsmarkt. Het is dus geen nieuw en onbekend terrein.

Reden te meer om te bezien hoe deze sturing de afgelopen decennia is vormgegeven en welke lessen daaruit getrokken kunnen worden. Dit hoofdstuk voorziet daarin aan de hand van de volgende deelvraag:

*Op welke wijze heeft het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van ouderen zich in de afgelopen decennia ontwikkeld en tot welke inzichten leidt dit voor de formulering van toekomstige maatregelen?*

Bij de beantwoording van deze deelvraag wordt het arbeidsmarktbeleid vanuit bestuurskundig perspectief geschetst: hoe kunnen ontwikkelingen geduïd worden?

Volgend op de vraagstelling is dit hoofdstuk chronologisch opgebouwd. Begonnen wordt met de naoorlogse periode, aan het slot komen meer recentere ontwikkelingen aan bod.

### 3.1 Overheid als architect: de maakbare samenleving

“Op de arbeidsmarkt wordt arbeidskracht verhandeld” zo luidt de veelzeggende constatering van Trommel (Trommel, 2004, p. 84). Dat is een spel tussen werkgevers en werknemers. Waarom bemoeit de overheid zich daarmee? Daarvoor zijn volgens Trommel twee verklaringen: allereerst functioneert de arbeidsmarkt niet zoals men op basis van economische theorie zou verwachten – de arbeidsmarkt tendeert niet altijd naar volledige werkloosheid. Ten tweede zijn werkgevers en werknemers geen twee evenwichtige partijen op de markt, werknemers zijn veelal afhankelijk van werkgevers. In de twee decennia na de Tweede Wereldoorlog wordt de arbeidsmarkt door de overheid vanuit een centralistisch perspectief aangestuurd. Kenmerkend voor deze periode was de focus op een “efficiënte allocatie van arbeid” (WRR, 1987), of anders gezegd: de afstemming tussen vraag en aanbod was suboptimaal: de werkgelegenheid in de agrarische sector liep in de wederopbouwperiode terug terwijl de industriële sector om mensen zat te springen. De regering trachtte de kwantiteit en kwaliteit van arbeid te reguleren (Trommel, 2004, p. 85). Toegepaste instrumenten betroffen regelingen aangaande aanstelling en ontslag, scholing, herscholing en omscholing, migratie, uitwisseling van arbeidskrachten en mobiliteitsbevordering (van Voorden, 1975, p. 95). Belangrijke motivatie achter dit beleid waren de “voortdurende tekorten op de arbeidsmarkt die de economische ontwikkeling bedreigden” (WRR, 1987, p. 14).

Vanaf het midden van de jaren zestig wordt een meer actief arbeidsmarktbeleid ingezet. De gedachte was dat het beleid niet reactief moest zijn, maar meer moest anticiperen op verwachte veranderingen van de arbeidsmarkt. De idee daarbij was dat met adequate aanpassingen in vraag en aanbod, de afstemming tussen beide geoptimaliseerd kon worden. Arbeidsmarktbeleid kan dan ook onderverdeeld worden in drie typen: (1) arbeidsvoorzieningsbeleid gericht op de inschakeling van mensen in het arbeidsproces, (2) werkgelegenheidsbeleid gericht op de vraag naar arbeid en (3) institutioneel beleid gericht op de condities waaronder vraag en aanbod bij elkaar komen (WRR, 1987, p. 65). Planmatig denken stond voorop: op basis van calculaties en analyses kon de overheid effectief ingrijpen. Arbeidsmobiliteit werd een sleutelvariabele (WRR, 1987, p. 67), “de juiste man op de juiste plek” was een belangrijk adagium (van Voorden, 1975). Deze benadering van arbeidsmarktbeleid zou gezien kunnen worden als een rationele benadering waarin het verstand voorop staat. Uitgangspunt is dan ook dat beleid niet iets willekeurig is, maar dat de basis ervoor gevonden wordt in kennis en objectieve informatie, in dit geval in informatie die beschikbaar is over vraag en aanbod van arbeid en het op basis daarvan formuleren van beleid. De definitie die Hoogerwerf voor beleid hanteert verwijst hiernaar: beleid is “het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde (Hoogerwerf, 1987)”. Beleid is daarmee een omschrijving van *middeleninzet* teneinde een bepaald *doel* te verwezenlijken. Omdat beleid een hoeveelheid aan doelstellingen kan hebben, zijn er ook verschillende soorten beleid te onderscheiden. Drie van de soorten die Lowi (Lowi, 1972)



onderscheidt zijn van toepassing op het thema van dit onderzoek: het gaat over de verdeling (1) van hulpbronnen over partijen, in dit geval over generaties en groepen op de arbeidsmarkt: wie heeft recht op wat, en wanneer? Het gaat ook over de herverdeling (2) van hulpbronnen wanneer de bestaande verdeling niet meer aansluit bij datgene wat in de maatschappij als noodzakelijk of rechtvaardig wordt geacht. Tot slot is ook de stimulerende functie (3) van beleid van belang: gericht op *“het prikkelen van mensen of organisaties om een bepaald, als gewenst gedrag aan de dag te leggen, waardoor bepaalde waarde die de politiek belangrijk acht, te realiseren”*.

Daarmee wordt benadrukt dat de keuze voor een bepaalde middeleninzet voortkomt uit de wens om een doel te bereiken, en dus niet ten prooi mag vallen aan willekeur. Om beter beleid te maken is het aangrijpingspunt dan ook het vergaren van meer en betere kennis en informatie. Daartoe werden instanties als het Centraal Planbureau (1945) opgericht om met een steeds nauwkeuriger precisie de economie en arbeidsmarkt te kunnen analyseren én op basis daarvan prognoses te maken. Het type maatregelen is sterk aanbodgericht. De WRR omschrijft: *“Het (arbeidsmarktbeleid, VdB) is zowel de competentie van de centrale overheid, als van werkgeversorganisaties, vakbonden, ondernemingen en lokale overheden”*.

Het geloof in de maakbare maatschappij kent in deze tijd veel aanhangers. De gedachte is dat maatschappelijke ontwikkelingen gestuurd kunnen worden en dat de overheid vanuit haar “cockpit” voornemens, keuzes en acties formuleert (Bovens M. , 1996). Daar waar in vroegere tijden de staat enkel aan zet was wanneer rechten van burgers geschonden werden, ging de overheid in deze tijd verder of zoals Frissen (Frissen, 1996) meldt over “de moderne staat”: *“De sterk ontwikkelde staat intervineert veelvuldig in sociale verhoudingen via beleid en herverdeling”* (Crook, 1992). De route naar interventies werd gekenmerkt door een gestructureerd en sterk van kennis afhankelijk beleidsproces (Hoogerwerf, 1987). Zorgvuldigheid en het voorkomen van willekeur staan als gesteld centraal bij deze rationele methode. De volgende stappen (Hoogerwerf & Herwijer, 2008) worden chronologisch doorlopen: (1) analyse van de opdracht, (2) analyse van de probleemsituatie, (3) analyse van oorzaken en gevolgen (causaliteiten), (4) formulering van het einddoel en de criteria waaraan het einddoel moet voldoen, (5) formulering van beleidsopties, (6) ontwerp van de organisatie en het uitvoeringsproces van de beleidsopties, (7) afwegingen van de kosten en de baten en het maken van een keuze uit de opties, (8) definitieve formulering van het beleid. De gedachte was dat goed beleid ontstaat wanneer de kwaliteit van het ontwikkeltraject voldoende is.

In deze periode ontstond ook voor het eerst aandacht voor ouderen op de arbeidsmarkt, een van de kansarme groepen. Over het effect van de genomen maatregelen werd evenwel weinig positief geoordeeld: *“Een uitzondering (op het gegeven dat maatregelen de baanduur verlengen, VdB) vormen de ouderen, voor wie als groep scholingsmaatregelen, noch plaatsingsbevorderende-, noch*

*werkgelegenheidsverruimende maatregelen effectief zijn” (van der Vegt, Lutz, & Paridon, 1983).*

Wanneer in het begin van de jaren zeventig de werkloosheid begint toe te nemen, wordt door het kabinet Biesheuvel geïnvesteerd in werkgelegenheid in de bouwnijverheid zoals ook in de jaren daarvoor gebruikelijk was. De redenen daarvoor lagen in de sterke conjunctuurgevoeligheid van de sector, het effect op en de uitstraling naar andere sectoren en het grote directe werkgelegenheidseffect (WRR, 1987). Het beleid heeft een substantieel effect gehad op de werkgelegenheid voor ouderen, evenwel leidde het beleid eerder tot behoud van werkgelegenheid dan tot aanvullende werkgelegenheid waardoor werkloze ouderen er weinig profijt van hadden.

Het arbeidsmarktbeleid kenmerkt zich aldus tot die tijd tot planmatig denken: het identificeren van groepen en knelpunten en daarop het interventieaanbod op aanpassen. Er is sprake van een drietal typen aan interventies:

1. Werkgelegenheidsverruimende maatregelen: het gericht creëren van banen
2. Plaatsingsbevorderende maatregelen: het doen toenemen van de banenkans
3. Scholingsmaatregelen: het op elkaar laten aansluiten van vraag en aanbod.

### **3.2 Overheid als actor: de complexe samenleving**

#### *Rol van kennis en informatie*

Sof ar so good. Op basis van ratio, kennis en informatie werd de overheid meer en meer marktmeester van de arbeidsmarkt. Gerichte interventies volgden elkaar in hoog tempo op. Tot de mondiale economische crisis begin jaren tachtig ontstond. De werkloosheid liep in hoog tempo op en de financiering van aanvullende werkgelegenheid bracht hoge kosten met zich mee (De Beer & Wielers, 2003). Beleidsmakers vroegen zich af waarom niemand dit had zien aankomen. Economische prognoses waren er immers in overvloed.

Langzaam aan ontstaat het besef dat maximalisatie van kennis en informatie geen garantie is voor succesvol en werkend beleid. Kennis en informatie was er immers voldoende, en toch ging het mis. Simon (Simon, 1961) stelt dat niet alle besluiten genomen worden op basis van ratio, omdat ons brein maar een beperkte hoeveelheid informatie kan verwerken. Hij betoogt dat het onmogelijk is om alle informatie die ons ter beschikking staat te analyseren, te wikken en te wegen en op basis daarvan tot een besluit te komen. We raken als het ware “verzadigd”, hetgeen door Simon wordt aangeduid met het begrip “bounded rationality”. Dat stelt kritische eisen aan de extra informatievraag: is er daadwerkelijk

sprake van een informatietekort, of voelen bestuurders zich onvoldoende gesterkt door de beschikbare informatie? Daaropvolgend werd duidelijk dat er niet altijd voldoende kennis en informatie beschikbaar is, en dat niet iedereen het altijd eens is over de juistheid van de beschikbare kennis en informatie. Er bestaat in die zin geen "objectief juiste" kennis, of zoals (Beck, 1992) stelt: "*The sciences' monopoly on rationality is broken*". Dit kan leiden tot onzekerheden over gedragseffecten (Koppenjan & Klijn, 2004): hoe reageren burgers op een bepaalde interventie? Die onzekerheid komt niet alleen door een gebrek aan "harde" kennis of informatie, maar ook omdat het gedrag van individuen niet te voorspellen is: individuen maken behalve bewuste en rationele keuzes, ook onbewuste en onverwachte keuzes (March & Olsen, 1976) (Crozier & Friedberg, 1980). Causaliteiten zijn dan lastig te duiden.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat in deze tijd het inzicht dat overheidsbemoeienis met arbeidsmarkten een averecht effect heeft aan populariteit wint (De Beer & Wielers, 2003). Met name vanuit werkgevers werd betoogd dat de focus op de bescherming van de kwaliteit van arbeid (bijvoorbeeld omtrent arbeidsvoorwaarden) leidde tot inflexibiliteit en een slecht functionerende markt (Trommel, 2004, p. 85). Oplossingsrichting was vooral om de arbeidsmarkt aan bedrijven te laten en enkel te zorgen voor een flexibilisering van de arbeidsmarkt. Ondersteuning van de overheid bestond hoofdzakelijk in het voorzien in scholingsprogramma's om de productiviteit op te schroeven (De Beer & Wielers, 2003). Wederom te verklaren: de overheidstekorten waren fors dus veel middelen om te investeren waren er niet. Overigens stelt Trommel terecht dat het niet alleen de overheid was die sterk regulerend optrad, het corporatisme (de uitgebreide inbreng en invloed van werkgevers- en werknemersorganisaties) heeft daar evenzeer aan bijgedragen, bijvoorbeeld via de totstandkoming van CAO's (Trommel, 2004, p. 86).

Stone stelt eveneens vraagtekens bij de focus op kennis en informatie en ziet beleid veel meer als het omgaan met tegenstellingen dan het rationeel omgaan met problemen: "*I believe rationality is a narrow conception of how humans think and feel*" (Stone, 2002). Haar visie komt voort uit de analyse van succesverhalen in de wereld van politiek en bestuur, waarbij rationaliteit maar een zeer beperkte zo niet een overbodige rol speelde. "*Political reasoning is reasoning by metaphor and analogy. It is trying to get others to see a situation as one thing rather than another*". Dat betekent dat het niet gaat om het rationeel formuleren van het beste beleid, maar om anderen overtuigd te krijgen van het beleid dat je voorstaat. In de visie van Stone speelt kennis en informatie daar lang niet altijd de leidende rol in.

#### *Maakbaarheid*

Tegelijkertijd dringt de gedachte door dat de maatschappij niet maakbaar is, althans: niet door de overheid alleen. De cockpit waar men dacht in te zitten bestond niet. Steeds meer werd duidelijk dat de overheid "slechts" een van de partijen is die zich bezighoudt met arbeidsmarktbeleid. Beleid ontstaat niet achter een bureau maar te midden van allerlei actoren die allemaal hun eigen invloed uitoefenen op

beleid. Niet alleen de overheid stuurt, ook werkgevers, werknemers, vakbonden, gezinsleden: ongelofelijk veel actoren hebben invloed op hoe de arbeidsmarkt zich ontwikkelt. Niet zonder reden spreekt de WRR in 1987 expliciet van "een gezamenlijk beleid van overheid en sociale partners" (WRR, 1987, p. 3). Er vindt strijd plaats tussen deze actoren met verschillende belangen. Beleid is daarmee een polycentrisch (Teisman G. , 1992) begrip: er zijn meerdere "centra" van actoren die sturen in een of meerdere arena's (van de Donk, 1997). Een scherpe en typerende definitie die dit proces illustreert is van De Ru bij zijn omschrijving van het algemeen belang (de Ru, 1998). Hij omschrijft dat als "de publieke afweging van deelbelangen". Er is daarmee ook sprake van afhankelijkheden tussen actoren: ze hebben elkaar nodig om hun doel te bereiken. Deze afhankelijkheden kunnen als volgt getypeerd worden (Thompson, 1967): er kan sprake zijn van "pooled interdependency" (1) wanneer meerdere actoren van hetzelfde reservoir aan hulpbronnen gebruik maken. Sequential interdependency (2) doet zich voor wanneer de ene actor voor zijn activiteiten afhankelijk is van andere actoren in de productie van een eindproduct en bij reciprocal interdependency (3) kunnen twee partijen niet zonder elkaar. Van alle vormen is sprake, de WRR schetst "beleid dat door de verschillende actoren wordt gevoerd moet voortdurend op elkaar worden afgestemd" (WRR, 1987, p. 10). Deze ontwikkeling zou gekarakteriseerd kunnen worden als een meer *politieke* benadering van arbeidsmarktbeleid. Draagvlak georganiseerd door coalities en meerderheden is cruciaal voor succesvol beleid.

Deze wederzijdse afhankelijk en de roep om meer flexibiliteit vanuit werkgevers leidt niet zozeer tot deregulering alswel het anders beleggen van verantwoordelijkheden: de overheid treedt terug als "commandant" (Trommel, 2004, p. 101) en treedt meer op als "regisseur" van de markt, terwijl werkgevers en werknemers meer verantwoordelijkheden krijgen (Trommel, 2004, p. 87).

Het gegeven dat er meerdere van elkaar afhankelijke sturingscentra kunnen zijn en dat draagvlak essentieel is, maakt ook dat het lineaire perspectief een wat naïeve blik blijkt op het beleidsproces, en dat veel meer sprake is van een parallel proces (Bekkers, 2007): er vinden constant onderhandelingen plaats, er wordt constant afgetast waarvoor draagvlak is en er wordt rekening gehouden met positiebehoud: er vinden "trade offs" plaats. Dat betekent ook dat sturing op de arbeidsmarkt op meerdere niveau's moet plaatsvinden. De WRR merkt op: "*Een analyse van het huidige arbeidsmarktbeleid laat zien dat het bereid van de arbeidsvoorzieningen vergeleken met de omvang van de werkloosheid, gering is. (...) Bovendien is het beleid sterk centralistisch. De meeste instrumenten (...) geven de directeuren van de arbeidsbureaus te weinig mogelijkheden tot het voeren van een op regionale situatie toegesneden arbeidsmarktbeleid*" (WRR, 1987, p. 4).

#### *Korte versus lange termijn*

Een bekende vorm van een centrale maatregel was de VUT-regeling die in het midden van de jaren '70 werd geïntroduceerd, in beginsel als experiment om te bezien of daarmee de jeugdwerkloosheid

bestreden zou kunnen worden (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009, p. 65). Dat was ook de heersende "sociale consensus": werkgelegenheid voor jeugdigen zou moeten prevaleren boven (voortgezette) arbeid van oudere werknemers (WRR, 1990, p. 108). Arbeidsmarktbeleid derhalve met een "herverdelende functie" door aanbodbeperking voor oudere werknemers. De achterliggende gedachte: werkloosheid is makkelijker te bestrijden naarmate minder mensen willen deelnemen aan het arbeidsproces (Trommel, 2004, p. 88). Met grotere economische problemen op komst werd de VUT-regeling steeds vaker opgenomen in CAO's om zodoende werkloosheid te voorkomen. Parallel daaraan werden "ontziemaatregelen" ingevoegd in CAO's om oudere werknemers bij bepaalde verplichtingen te ontzien, eveneens om de jeugdwerkloosheid terug te dringen (Commissie Gelijke Behandeling, 2009, p. 18).

Na het succes van de VUT-regeling ontstond op enig moment het besef dat de regeling op termijn onbetaalbaar zou worden. De regeling werd immers gefinancierd via het omslagstelsel. Bovendien ontstond het inzicht dat de VUT-regeling – ten principale een onderdeel van het sociale zekerheidsbeleid – in feite de weg werd om flexibiliteit op de arbeidsmarkt mogelijk te maken, in plaats van het arbeidsmarktbeleid zelf flexibeler in te richten (Trommel, 2004, p. 100). Dit leidde tot een gefaseerde afschaffing danwel versobering tot prepensioenen, gefinancierd via het kapitaaldeckingsstelsel, waarmee zij minder gevoelig werd voor demografische schommelingen. Opmerkelijk is dat achteraf geconcludeerd kan worden dat de totstandkoming van de VUT-regelingen niet terug te leiden valt tot groot politiek of breed maatschappelijk draagvlak onder werknemers die profijt zouden hebben van de regeling (van Ewijk & Slokker, 2008, p. 77).

De les die uit de introductie van VUT-regelingen getrokken zou kunnen worden – of wellicht dient te worden – is dat arbeidsmarktbeleid gericht op de korte termijn niet noodzakelijkerwijs ook voor het lange termijnperspectief gunstig is. Of zoals de WRR opmerkt: *"een defensief beleid kan een antwoord bieden op conjuncturele werkloosheid, maar in geval van structurele werkloosheid wordt met defensief beleid het probleem naar de toekomst verschoven"* (WRR, 1987, p. 71). Interventies die verondersteld werden als lapmiddelen en op weinig verzet konden rekenen blijken op langere termijn funest te zijn voor de arbeidsmoraal van oudere werknemers. In beleidsevaluatieve zin kan gesteld worden dat de gewenste output wel is bereikt – het beperken van werkloosheid – maar dat de outcome – we raken gewend aan pensionering ruim voor het 65<sup>e</sup> levensjaar – een zeer ongewenst gevolg is geweest. Dat terwijl de prognoses van de vergrijzing ook toen al bekend waren.

Toch is een nuance van belang. Een dergelijk beleid kan met de kennis van nu snel veroordeeld worden, toch kan het ook als een gevolg worden gezien van de politieke constellatie in ons land – en daar zijn we geen uitzondering in: politici hebben niet zelden de neiging zich bij hun besluiten niet alleen te concentreren op gevolgen voor de lange termijn maar ook op electorale gevolgen op de korte termijn.

Het is niet voor niets dat projecten als rekeningrijden en de beperking van de hypotheekrenteaftrek al decennia moeilijk van de grond komen. Wie dan leeft wie dan zorgt. Overigens is een nadeel van dit gegeven dat veel beleid, waaronder arbeidsmarktbeleid, na een relatief korte periode alweer geëvalueerd wordt. Politici willen immers daadkrachtig overkomen en niet de indruk wekken dat zij te lang investeren in een bodemloze put, of geen verantwoording wensen te nemen. Het gevolg ervan is dat van veel beleidsinterventies maar weinig evaluaties beschikbaar zijn die iets zeggen over de lange termijn (Martin, 2000, p. 91).

#### *Beleidsdifferentiatie*

Gedreven door lessen van de crisis wordt eind jaren '80 ingezet op een activerend arbeidsmarktbeleid. De paradigmashift is betekenisvol: het gaat niet om het minimaliseren van werkloosheid, maar om het maximaliseren van arbeidsmarktparticipatie. Typerend is hoe wordt aangekeken tegen het verbeteren van arbeidsomstandigheden: werd dit eerder primair gevoed vanuit een beschermingsmotivatie van werknemers, daar leidde de activeringsgedachte ertoe dat deze verbetering vooral zou leiden tot minder uitval en ziekte en dus tot een hogere participatie (Trommel, 2004, p. 88). Ook het (weer) tot de arbeidsmarkt brengen van langdurig werklozen werd sedertdien als een belangrijke uitdaging gezien (Gemeente Tilburg, 1999, p. 3). Het accent op de beschermingsfunctie van het arbeidsmarktbeleid (waaronder regulering van de arbeidstijden) kwam veel minder aan de orde (Trommel, 2004, p. 83). Met dat perspectief worden instrumenten anders ingevuld: wie bijvoorbeeld langs de kant staat omdat de kwalificaties niet passen bij datgene waar de markt om vraagt, heeft zelf de verantwoordelijkheid om zich te scholen. Activerend arbeidsmarktbeleid wordt dan ook gekenmerkt door (1) focus op mobiliteitsbevordering, (2) het bieden van concrete mogelijkheden aan werklozen en herintreedsters op arbeidsmarktmogelijkheden – waaronder om- en bijscholing, (3) een tripartisering van de arbeidsvoorzieningsorganisatie en (4) een vereenvoudiging van het arbeidsmarktinstrumentarium (WRR, 1987, pp. 4-5).

Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat “de werkloosheid” niet bestaat en dat werkloosheid een heterogene context kent. Er komt dan ook onderscheid naar WW-uitkeringsgerechtigden, het aantal mensen dat stappen onderneemt om aan het werk te komen, en hoeveel mensen gedeeltelijk werkloos zijn. Dat maakt sturing op maximale participatie doelgerichter.

#### *Neveneffecten*

In deze politieke benadering van arbeidsmarktbeleid past machiavellistisch denken in termen van macht: het doel heiligt de middelen. De politiek fungeert niet zonder reden als naamgever voor deze benadering. Het verklaart waarom sommige besluiten in de ogen van burgers onverstandig zijn: het gaat niet altijd om een rationele keuze, maar om een keuze waarvoor draagvlak is. Tegelijkertijd is dat gegeven juist voor het arbeidsmarktbeleid van oudere werknemers een funest gegeven: om massale

werkloosheid te voorkomen werd de VUT-regeling ingesteld, maar werden ook de WAO en wachtgeldregelingen massaal benut om vroegtijdig te stoppen met werken (de Feijter, Fokkema, & Wijst, 2001, p. 14). Het instellen van deze maatregelen ontstond niet zozeer vanuit een rationele gedachte maar vanuit een besef van draagvlak: zolang partijen, burgers het maar met beleid eens zijn, kan zij uitgevoerd worden.

Dat gegeven verhoudt zich slecht met een thema als arbeidsmarktbeleid, waar het niet alleen gaat om korte termijninterventies, maar ook om langetermijnbeleid. Complicerende factor is aldus dat de doelstellingen van arbeidsmarktbeleid in de loop der tijd vaker veranderen dan vanuit beleidsmatig perspectief verstandig is. Dat is een belangrijke les: beleid op de korte termijn gericht kan negatieve neveneffecten hebben voor op de lange termijn.

Neveneffecten kunnen ook uit een andere hoek komen. Arbeidsmarktbeleid is in die zin geen geïsoleerd beleid, maar wordt sterk beïnvloed door andere beleidsterreinen, zoals economisch beleid, onderwijsbeleid en beleid op het gebied van sociale zekerheid (Trommel, 2004, p. 83). Van belang blijft daarom de arbeidsmarkt te beschouwen in de context van andere beleidsterreinen en te anticiperen op eventuele neveneffecten die vanuit daar ontstaan voor de arbeidsmarkt. Niet in de laatste plaats wordt daarom door sommige politieke partijen grote nadruk gelegd op het belang van kwalitatief hoogwaardig onderwijs om economie en arbeidsmarkt nu en in de toekomst te stimuleren.

Gegeven het voorgaande is het van groot belang om niet alleen ex-ante naar mogelijke neveneffecten en effecten op de lange termijn te kijken, maar nu en dan ook terug te kijken en beleid te evalueren: wat heeft het opgeleverd, had het beter of anders gekund? De WRR geeft aan dat de instrumenten van het arbeidsmarktbeleid over het algemeen gebrekkig geëvalueerd worden. Weliswaar is informatie bekend over het bereik en de kosten, maar de mate waarin een instrument leidt tot een verbetering van de arbeidsmarktparticipatie wordt zelden onderzocht (WRR, 1987, p. 75).

### **3.3 Overheid als zender: de multimediale samenleving**

In de afgelopen twee decennia verandert onze maatschappij drastisch en neemt het belang van overheidscommunicatie toe. Meer en meer is sprake van beleid dat gevoerd wordt door burgers op een aansprekende wijze te benaderen, hetgeen omschreven zou kunnen worden als de culturele benadering van beleid. Kenmerkend voor deze culturele benadering is de importantie die wordt toegedicht aan expressiviteit en symboliek (Edelman, 1997) (Ringeling, 1993). Beleid heeft niet alleen een inhoudelijke kant, maar ook een vormgevingsaspect. Allitererende titels, het gebruik van beeldmaterialen en het werken met metaforen zijn daar voorbeelden van. Stone (Stone, 2002) werkt dit uit langs vier categorieën: (1) het vertellen van verhalen die voor iedereen te begrijpen zijn en een gevaar aankondigen, waardoor het voor de publieke opinie evident wordt dat er iets moet gebeuren

(Bettelheim, 1976), (2) het gebruik van synecdoche's: een stijfiguur waarbij er een aansprekend voorbeeld wordt gegeven als representatie van het geheel; (3) het gebruik van metaforen: het benoemen van een verband tussen twee zaken om ergens een claim op te leggen en (4) het gebruik van ambiguïteit: een voorstel of uitspraak waarbij meerdere interpretaties mogelijk zijn, zodat voor- en tegenstanders het ermee eens kunnen zijn.

Cruciaal daarbij is de rol en invloed van de media. In dat verband wordt ook wel gesproken over ons land als een mediocratie ("de media regeren"). Media zijn soms zo goed in staat om onderwerpen met beelden en symbolen pakkend te brengen, dat deze vaak voor waar worden aangenomen. Elchardus (Elchardus, 2003) noemt dat een drama-democratie.

In overheidsinterventies zien we deze ontwikkeling meer en meer terug, ook bij het arbeidsmarktbeleid. Tegenwoordig zijn het geen onderzoekscommissies meer, maar spreken we van een "Taskforce Ouderen en Arbeid", heet een rapport geen "*Determinanten van arbeidsmarktgedrag*" meer, maar "*... en ze werkten nog lang en gelukkig*". Liefst worden in arbeidsmarktcampagnes veel beelden gebruikt, en worden rapporten als die van de Taskforce Ouderen en Arbeid (2003) doorspekt met foto's van marinearbeiders, conducteurs en verpleegsters. Of dergelijke overheids campagnes werken en gedragsverandering van burgers tot resultaat hebben wordt veel betwist, niet in de laatste plaats omdat burgers maar voor een klein deel beredeneerd gedrag vertonen (Rijnja, Seydel, & Zuure, 2009, pp. 186-187). Ook hier wordt het centralistische idee van overheidssturing gemarginaliseerd: overheidscommunicatie die op burgers wordt losgelaten wordt bottom-up geïnterpreteerd en in netwerkverbanden wordt er betekenis aan gegeven. Overheidscommunicatie kan pas dan kans op succes hebben wanneer zij in contact treedt met burgers en invloed uitoefent op de informatie die burgers selecteren en de wijze waarop deze informatie verwerkt wordt (Rijnja, Seydel, & Zuure, 2009, p. 197).

Een belangrijk gegeven voor het arbeidsmarktbeleid van de afgelopen jaren en de komende periode is het plaatsvinden van de financiële crisis. Meer dan ooit is duidelijk geworden dat de huidige financiële arrangementen volstrekt onhoudbaar zijn geworden en dat aanpassingen nodig zijn. Daar is brede sociale consensus voor, ook blijkend uit politieke barometers waarin zetelaantallen van partijen die massale bezuinigingen voorstellen hoog geprognosticeerd worden. Voor rigoreuze ingrepen in het arbeidsmarktbeleid van ouderen kan daarom haast geen beter momentum bestaan dan het huidige. Die ontwikkeling kan geduid worden aan de hand van het stromenmodel van Kingdon (Kingdon, 1984) dat haaks staat op het eerder genoemde lineaire perspectief van Hoogerwerf.

Het stromenmodel gaat ervan uit dat er permanent drie "stromen" bestaan: een stroom met problemen, een stroom met oplossingen en een stroom met politieke gebeurtenissen. Beleid ontstaat daarbij niet door het doorlopen van een aantal stappen, maar door de koppeling van een oplossing aan een



probleem. Deze koppeling wordt mogelijk (gemaakt) doordat er zich een politieke gebeurtenis voordoet. Het betreft bijvoorbeeld een verandering in de publieke opinie over een thema. Daarmee ontstaat in de termen van Kingdon een "window of opportunity". De financiële crisis waarin we ons thans bevinden biedt dan ook legio windows of opportunity. Tegelijkertijd zijn die er niet alleen voor arbeidsmarktbeleid maar ook voor andere beleidsagenda's. Er zijn immers vele agenda's die vragen om aandacht van publiek, politiek, bestuurders en beleidsmakers. Deze concurreren met elkaar, hetgeen ook wel "agenda crowding" (Jones & Baumgartner, 2005) wordt genoemd. De reden dat de arbeidsmarktparticipatie van ouderen op dit moment niet voortdurend hoog op de politieke agenda staat kan dan ook niet uit de urgentie van het onderwerp zelf verklaard worden maar veel meer door de aanwezigheid van de financiële crisis, de zorgen om de stabiliteit van de Euro en de formatie.

Het kan daarom ook gebeuren dat er wel beleid ontwikkeld wordt, maar dat het nooit komt tot besluitvorming en uitvoering. Omdat andere onderwerpen effectiever zijn in het genereren van aandacht, maar ook omdat het een taboeonderwerp is of omdat besluitvorming op te weinig draagvlak kan rekenen. In het arbeidsmarktbeleid zien we dat vaker dan gewenst terug: discussies over versoepeling van het ontslagrecht en verhoging van de AOW-leeftijd worden maar met moeite afgerond, als dat al lukt. Dat kan er zelfs toe leiden dat er in het geheel geen beleidsontwikkeling plaatsvindt, hoewel er wel een probleem is of ervaren wordt. Bachrach & Baratz (Bachrach & Baratz, 1970) definiëren dat als volgt: *"Non decision is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced, [...] and destroyed in the decision-making stage of the policy process"*. Het kan ook gezien worden als een vorm van beleidsontwikkeling omdat het een actieve, bewuste keuze is om geen besluit te nemen c.q. beleid te ontwikkelen. Anders gesteld: (van der Eijk & Kok, 1975): *"the exclusion of problems and their formulations is known as the process of non-decision making"*. "Niets doen" is dus ook een besluit. Non-decision making komt in de publieke sector met enige regelmaat voor. Niet zelden wordt er onderzoek op onderzoek gestapeld omdat er nog te weinig kennis en informatie beschikbaar zou zijn (zie ook de opmerkingen van Simon daarover) terwijl de ware reden is om beleidsontwikkeling te temporiseren.

### 3.4 Implicaties

Het arbeidsmarktbeleid is de afgelopen decennia sterk geëvolueerd. De oorzaken daarvan kunnen deels gevonden worden in het falen van het arbeidsmarktbeleid doordat de economische crisis in de jaren '80 en daarmee gepaard gaande massale werkloosheid niet voorkomen is kunnen worden, en deels ook door een verandering in het denken over overheidssturing. De regering is niet de enige actor in de maatschappij die stuurt, maar slechts een van de vele actoren op centraal en decentraal niveau. En zelfs het totaal aan actoren heeft geen garanties voor invloed: de maakbaarheid van de samenleving bestaat niet meer. De toegenomen individualisering en heterogene samenstelling van werkloosheid vereisen

tevens dat aan planmatige beleidsoriëntatie een beperkte waarde moet worden gehecht: niemand is in staat het gedrag van burgers met aan waarheid grenzende zekerheid te voorspellen. Meer kennis en meer informatie leidt daarbij niet automatisch tot betere besluitvorming of effectiever beleid.

Dat maakt het des te belangrijker om bij de inventarisatie van mogelijke maatregelen te focussen op maatregelen die in het verleden in Nederland of andere landen een bewezen effect hebben. Ook dan geldt nog dat – zoals men dat placht te zeggen – in het verleden behaalde resultaten geen garantie bieden voor de toekomst – maar zij lijken meer houvast te bieden dan modelmatige voorspellingen en ex-ante evaluaties van beleid. Daaropvolgend is het ook van belang oog te hebben voor mogelijke neveneffecten van beleid.

Bij de inventarisatie van maatregelen met bewezen effect is het van belang realistisch te oordelen over de reikwijdte van overheidsinvloed. Sociale normen bijvoorbeeld over arbeidsmarktgedrag kunnen van groot belang zijn, de mate waarin deze beïnvloed kunnen worden door overheidsoptreden vereist evenwel aandacht. Alvorens daarom mogelijke maatregelen te onderzoeken, zal eerst het begrip “effectiviteit” nader worden verkend en geduid.

## 4 Effectief beleid

De conclusies uit voorgaande hoofdstukken liegen er niet om. Demografische ontwikkelingen zorgen er voor dat de overheidsfinanciën sterk onder druk komen te staan. De kosten van zorg en pensioenen zijn daarbij de twee belangrijkste componenten. Niet zonder reden zijn dit dan ook twee van de centrale thema's die terugkwamen in de recente verkiezingsprogramma's van politieke partijen.

Tegelijkertijd valt in het vorige hoofdstuk te lezen dat de reikwijdte van overheidssturing (zie de centrale vraag) per definitie grenzen kent: de samenleving is niet maakbaar, beleid en resultaten komen tot stand in samenwerking met een grote hoeveelheid aan partijen, en zelfs dan zijn er externe factoren (conjuncturele, politieke) die beleid kunnen maken of breken.

Des te belangrijker is het om bij de overweging van beleidsopties de verwachte effectiviteit in ogenschouw te nemen. Is beleid doeltreffend (wordt het doel bereikt?) en doelmatig (kostenefficiënt?). Dit vergroot de "accountability" van de overheid, iets waar de New Public Management stroming veel waarde aan hecht (Hood, 1991): overheden moeten aanspreekbaar zijn op hun resultaten.

Ook het specifieke karakter van de publieke sector maakt een focus op effectiviteit noodzakelijk. Veel beleid heeft immers direct invloed op de economische groei, het investeringsklimaat, consumentenprijzen, gezondheidszorg en veiligheid (Kerwin, 2003). Het is van belang daar niet lichtzinnig mee om te gaan en op basis van goede kennis en informatie tot weloverwogen besluiten te komen (Coglianese, 2007). Recent werd het belang van goede effectevaluaties voor het formuleren van toekomstig beleid nog eens onderstreept (Otten, Arts, Siermann, & Ybema, 2010, p. 31).

Om die redenen zal, alvorens gekomen wordt tot de empirische analyse, in dit hoofdstuk een beschouwing van effectiviteit aan de orde komen aan de hand van de volgende deelvraag:

*Wat zijn kritische succesfactoren voor de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid?*

De beantwoording van deze vraag is opgedeeld in twee paragrafen. In de eerste paragraaf komt een theoretische beschouwing van het begrip effectiviteit aan de orde, in de context van arbeidsmarktbeleid. De tweede paragraaf vormt een inventarisatie van wat - uitgaande van die definitie - bekend is over factoren die effectiviteit bevorderen.

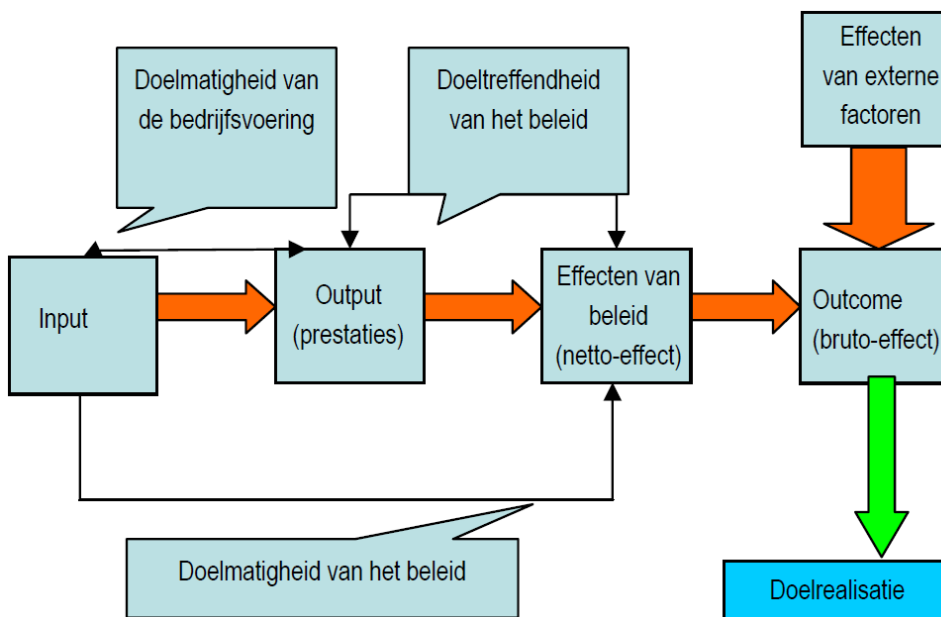
### 4.1 Definitie effectiviteit

De wijze waarop "effectiviteit" gedefinieerd wordt, hangt af van de wijze waarop je naar beleid kijkt. Vanuit een politieke benadering kan gesteld worden dat effectiviteit iets zegt over de mate waarin er

consensus en draagvlak is bereikt (Bekkers, 2007). Een institutionele benadering impliceert dat de mate waarin beleid aansluit bij huidige maatschappelijke ontwikkelingen van belang is.

Beide benaderingen bieden geen adequaat handvat voor de onderzoeksvraag van deze thesis: het is niet van belang of er draagvlak voor een bepaalde maatregel is of dat zij aansluit bij de maatschappij, maar of de maatregel daadwerkelijk werkt, datgene doet waarvoor zij is ingesteld. Dit past bij de rationele benadering van beleid. Vanuit deze benadering is beleid te omschrijven als gerichte activiteiten om een doel te bereiken. Evaluatie heeft dan betrekking op de vraag of "het doel bereikt is" (Dunn, 1994), effectiviteit op de mate waarin doel en behaald resultaat overeen komen.

Eenzelfde rationele benadering wordt veelal gebruikt bij evaluaties van overheidsbeleid. Geïntensiveerde aandacht voor evaluaties ontstond met de introductie van de VBTB-nota in 1999 (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording) (De Vos & Zwinkels, 2008, pp. 5-6). Deze nota is geëvalueerd en heeft geleid tot de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006, kortweg de RPE 2006. In deze nota zijn kaders opgenomen hoe omgegaan moet worden met beleidsinformatie en evaluatieonderzoek. Gezien het thema van deze thesis en het gegeven dat het om overheidsbeleid gaat, zal het begrippenkader uit deze regeling gehanteerd worden, dat onderstaand schematisch is weergegeven:



Bron: De Vos, et al., 2008, p6

Onder effectiviteit wordt onder verwijzing naar dit begrippenkader verstaan

“de mate waarin de maatregel (input) bijdraagt aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (outcome)”

Het is een buitengewoon complexe opgave om op basis van deze definitie effectiviteit van maatregelen van arbeidsmarktbeleid – ex ante of ex post - te beoordelen, om een drietal redenen: het doel van het beleid of *input* is vaak beperkt of inadequaats omschreven (doelomschrijving), de *output* van het beleid is moeilijk te meten (meetbare resultaten) en de *relatie tussen input en outcome* is lastig te leggen. Het laatste aspect komt in de volgende paragraaf aan de orde.

#### 4.1.1 Doelomschrijving

*Doelen blijven vaak vaag . . .*

De eerste randvoorwaarde waaraan voldaan moet worden om effectiviteit van een maatregel te beschouwen is dat het doel omschreven moet zijn. Het vastleggen van een concreet omschreven doel blijkt in het publieke domein echter een lastige opgave, en dat heeft te maken met kunnen en willen.

*... omdat het niet anders kan . . .*

Voor wat betreft kunnen: om te beginnen zijn publieke doelen niet altijd SMART te formuleren. Want op welke termijn moet de arbeidsparticipatie bijvoorbeeld verhoogd zijn? Is beleid minder effectief als de doelstelling een jaar later dan voorzien bereikt wordt? Zeker met dit thema gaat het om – zie ook het vorige hoofdstuk – lange termijnontwikkelingen. Sommige publieke doelen zijn daarom, zeker in vergelijking met de private sector, vaag (Pandey & Rainey, 2005). Niet van elk ingezet beleid zal het doel daarom nauwkeurig omschreven zijn.

*. . . of omdat men niet anders wil*

Ten aanzien van willen: de vraag is ook of beleidsmakers doelen altijd SMART willen formuleren. Conform de politieke benadering van beleid hebben actoren dikwijls verschillende belangen en dus ook verschillende doelen met beleid. De zoektocht naar een compromis haalt al snel de scherpe kanten van een doel af, waardoor het compromis uiteindelijk een vaag multi-interpretabel gegeven kan worden. Het kan ook voorkomen dat beleid tegenstrijdige doelen heeft. Zo kan beleid om mensen bij te scholen mobiliteit tot doel hebben, maar tegelijkertijd het behoud van werknemers. En zelfs al zouden beleidsmakers en actoren doelstellingen SMART kunnen én willen formuleren, dan nog is het de vraag of dit verstandig is. Immers, de meetbaarheidvereiste zorgt ervoor dat alleen doelen gesteld worden die meetbaar zijn. Dit impliceert het risico dat beleid zich uiteindelijk op eenzijdige (lees: meetbare) aspecten richt, alleen omdat er anders geen metingen verricht kunnen worden.

*Doelen zijn ook niet altijd in steen gehouwen*

Tot slot is het niet ongebruikelijk dat de doelstelling van beleid in de loop der tijd - ook na vaststelling - wijzigt. Die gedachte sluit eveneens aan de bij de politieke benadering van beleid, waarin het beleidsproces een incrementeel karakter heeft en waarin soms een stap terug gedaan wordt om

vervolgens twee stappen vooruit te zetten. Niet zelden ontstaat de situatie dat alle beleidsopties te duur blijken en het oorspronkelijke doel aan het einde van het traject gewijzigd wordt teneinde met goedkopere beleidsopties toe te kunnen. Dat heeft uiteraard gevolgen voor de oordeelsvorming over de mate van doelbereiking (Bekkers, 2007): al naar gelang een andere doelstelling geëvalueerd wordt zullen de uitkomsten verschillen.

#### 4.1.2 Meetbare resultaten

Een tweede randvoorwaarde om iets te kunnen zeggen over effectiviteit is dat resultaten te staven moeten zijn: welke veranderingen zijn er opgetreden? Maar wat zijn "resultaten"?

Een hulpmiddel is een onderscheid te maken tussen output en outcome. Met output worden de directe resultaten van het beleid bedoeld, met outcome de gesorteerde effecten.

Dit onderscheid is van belang, omdat een positieve output niet altijd voor een positieve outcome hoeft te zorgen. Hier kunnen externe factoren die de effecten beïnvloeden debet aan zijn, maar er kunnen ook verkeerde aannames bij beleidsmakers bestaan ten aanzien van causaliteiten.

Het meten van resultaten is geen eenvoudige opgave, omdat niet altijd alle resultaten voorzien kunnen worden. De maatschappelijke baten van toenemende arbeidsparticipatie kunnen daarom wel eens hoger zijn dan alleen een verhoging van het draagvlak voor overheidsfinanciën. Het is niet ondenkbaar dat bijvoorbeeld criminaliteit en gezondheid hierdoor beïnvloed worden (Martin, 2000, p. 91). Anders gezegd: bij het berekenen van baten en lasten zouden eigenlijk de volledige maatschappelijke baten betrokken moeten worden in een evaluatieonderzoek. Hetzelfde geldt voor maatschappelijke lasten: investeringen in arbeidsparticipatie kunnen weliswaar hun doel bereiken, maar veroorzaken op andere terreinen wellicht grotere maatschappelijke lasten (bijvoorbeeld toenemende verkeersdrukke waardoor milieuschade ontstaat). Waaraan meer waarde wordt gehecht is uiteraard een politieke keuze.

De bredere impact dan het beoogde effect geldt ook naar het individu toe, in gevallen wanneer bijvoorbeeld oudere werknemers te maken krijgen met maatregelen die hen een bepaald voordeel verschaffen, zoals ontsiemaatregelen. Heckman c.s. waarschuwt voor veronachtzaming van dit effect: *"(...) programs implemented at a national or regional level affect both participants and nonparticipants. The current practice in the entire "treatment effect" literature is to ignore the indirect effects of programs on nonparticipants by assuming they are negligible. This practice can produce substantially misleading estimates of program impacts if indirect effects are substantial"* (Heckman, LaLonde, & Smith, 1999, p. 7). Het is daarom zaak bij de evaluatie oog te hebben voor het risico dat de effecten voor de doelgroep (oudere werknemers) niet bovengemiddeld ten koste gaan van anderen (Calmfors, Forslund, & Hemström, 2001, p. 47) omdat daarmee het draagvlak voor een maatregel ondermijnd wordt. Zeker gezien het onderwerp van deze thesis en het in H1 genoemde impliciete "generatiecontract" is dat van

belang.

Ook is van belang wanneer resultaten gemeten worden. Het is bekend dat veel maatregelen "ingeregeld" moeten worden en niet de dag na invoering al effect hebben. Zo wijst Fay (Fay, 1996) er op dat effecten van opleiding en training pas na jaren zichtbaar worden en opleidingsprogramma's in de eerste jaren vaak te maken hebben met zogenoemde kinderziektes. Zowel maatregelen als het tijdbestek van evaluaties dienen daarom gericht te zijn op de lange termijn (Fay, 1996, p. 32) om een definitief oordeel te kunnen vormen over de effectiviteit van maatregelen (Calmfors, Forslund, & Hemström, 2001, p. 46).

Tot slot kan beleid wel eenduidig zijn, maar het gedrag daarop van burgers hoeft dat zeker niet te zijn. Beleidseffecten van arbeidsmarktbeleid zijn daarom altijd heterogeen (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 2), een aspect waar eveneens rekening mee gehouden dient te worden.

## 4.2 Effectevaluaties

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat een onderwerp als arbeidsparticipatie en de bestudering daarvan bepaald geen exacte wetenschap is. Doelen zijn vaak afwezig of vaag en effecten kunnen moeilijk gemeten worden. Dat heeft gevolgen voor de relatie die gelegd kan worden tussen input en outcome en daarmee voor de hoeveelheid betekenisvolle effectevaluaties die voorhanden is.

### 4.2.1 Relatie input - outcome

Wanneer de effectiviteit volgens de gestelde definitie bepaald moet worden, is een analyse nodig van de impact die de input heeft gehad op de outcome. Gezien de opmerking over de maatschappelijke baten en lasten is het zaak overige factoren anders dan het ingezette beleid te taxeren: welke invloed hebben zij gehad op de output en outcome? Daarbij komt de klassieke "ondanks of dankzij" vraag aan de orde: is het doel bereikt dankzij of ondanks het beleid en in welke mate moet de doelbereiking hoofdzakelijk aan externe factoren worden toegeschreven? In evaluatierapporten wordt dit vaak de "deadweight loss" genoemd: de uitkomst van de maatregel is niet anders dan wat gebeurd zou zijn zonder de maatregel. Idealiter vraagt het leggen van de relatie tussen input en outcome een onderzoeksopzet waarbij gewerkt wordt met een onderzoeksgroep en een controlegroep – al dan niet natuurlijk tot stand gekomen – waarbij de onderzoeksgroep wel blootgesteld wordt aan een maatregel en een controlegroep niet ("the counterfactual case" (Fay, 1996, p. 9)). Het effect van een maatregel kan dan gedestilleerd worden uit het verschil na invoering van een maatregel tussen de onderzoeksgroep en de controlegroep.

Een andere complicerende factor is dat veel beleidsmaatregelen niet op zichzelf staan maar met elkaar interfereren: er is sprake van beleidsinterferentie (Hakvoort & Klaassen, 2004). Effectiviteit van arbeidsmarktbeleid is derhalve afhankelijk van meer partijen dan de overheid alleen, en niet op alle

partijen kan direct invloed uitgeoefend worden, zo is ook in het vorige hoofdstuk geconcludeerd. Het creëren van een geïsoleerde "laboratoriumsituatie" is ook om die reden niet voor de hand liggend omdat zij geen recht zou doen aan beïnvloedende factoren.

#### 4.2.2 Effectevaluaties

Er zijn volgend op het voorgaande dan ook maar weinig evaluaties bekend die een zuiver verband weten te leggen tussen de inzet van een interventie en de verandering van de arbeidsparticipatie. Fay concludeerde reeds in 1996 op basis van een inventarisatie van evaluaties dat er weinig bewijs is van wat specifiek werkt om oudere werknemers van werkloosheid naar een baan te helpen (Fay, 1996, p. 29) en tegelijkertijd dat bestaande evaluaties met een korreltje zout genomen dienen te worden gezien de vraagtekens die gezet kunnen worden bij gehanteerde evaluatiemethodes. Fay vat samen: *"evaluations tend to say what worked and what did not, but not why"*. De Beer (De Beer & Wielers, 2003) stelt het nog scherper: *"We weten niet of het beleid succesvol is geweest, en, mocht dat al het geval zijn geweest, al helemaal niet waarom dat zo was"*. Martin vult aan: (...) *while the evaluation literature tells us quite a lot about what works, it is not very instructive in answering other equally important and related questions, such as why do certain programs work for some groups and not for others (...) and in what circumstances?"* (Martin, 2000, p. 91). De Beer verklaart de "verwarring" over de effectiviteit van arbeidsmarktbeleid door het procyclische karakter ervan: in tijden van een krappe arbeidsmarkt zijn voldoende middelen beschikbaar om kwetsbare groepen in te schakelen, terwijl bij een neergaande conjunctuur deze middelen snel teruglopen, met als gevolg dat de geldkraan vaak alweer wordt dichtgedraaid wanneer beleid vruchten begint af te werpen.

Als klap op de vuurpijl meldt Martin ook dat de evaluaties die wel gedegen zijn en wel output als outcome meten, hoofdzakelijk klein van schaal zijn in de vorm van pilots, waardoor het de vraag is of de uitkomsten hetzelfde zouden zijn wanneer ze op grotere schaal toegepast zouden worden (Martin, 2000, p. 91). Daarbij stelt hij dat veel evaluaties worden uitgevoerd door de overheid zelf, hetgeen voor de significantie van de resultaten niet gunstig is: objectieve validatie heeft idealiter de voorkeur.

Bij het voorgaande is enige nuancering op zijn plaats. Het is geen toeval dat er weinig degelijke effectevaluaties voorhanden zijn. De belangrijkste reden is een methodologische: "the counterfactual case" kan moeilijk gecreëerd worden. Overheidsmaatregelen worden immers vaak vertaald in wetgeving die voor iedereen geldt, waardoor selectie van een controlegroep onmogelijk is. Er bestaat eenvoudigweg geen controlegroep. Anders handelen zou ethisch lastig te verantwoorden zijn: het toeval beslist dan of iemand wel of niet gebruik kan maken van een voorziening. Bovendien zal er weinig draagvlak zijn voor voorstellen die impliceren dat sommige burgers wel gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld fiscale maatregelen, en andere niet, "omdat men zich nog in de pilotfase bevindt". De



olievlekwerking die bij veel beleidsontwikkeling wordt gehanteerd – klein beginnen en opschalen als iets werkt – is derhalve lastig te organiseren. Hetzelfde geldt voor een “trial and error”-aanpak.

En al zou de formering van controlegroepen mogelijk zijn, dan nog is de selectie ervan zeer lastig. Bij geïsoleerde natuurwetenschappelijke instrumenten zijn de “items” die gelijkwaardig zijn relatief eenvoudig te selecteren, bij sociaalwetenschappelijke experimenten of evaluaties is dat een stuk lastiger. Immers, selecteer je op een gelijke leeftijd, of zijn ook inkomen, opleidingsniveau, geslacht, woonplaats, familiesamenstelling, sector, politieke voorkeur en financiële positie van belang? Adequate selectie van controlegroepen zou behalve veel geld ook veel tijd en accuratesse vereisen. Bovendien is het risico op het zogenoemde Hawthorne-effect bij het onderzoekmatig evalueren groot: werknemers gaan zich anders gedragen vanwege de aandacht die het onderzoek op hen richt.

Daarbij doet de gebrekkige evaluatietraditie bij de Nederlandse overheid overigens ook nog een duit in het zakje. Daar is Nederland niet uniek in, andere Europese landen laten eenzelfde onderwaardering zien. Slechts in Canada en de VS is het een vereiste arbeidsmarktprogramma's ex-ante en ex-post grondig te evalueren, ter verantwoording en ter lering (Martin, 2000, p. 90).

### 4.3 Implicaties

Resumerend is het om voorgaande redenen schier onmogelijk om relaties aan te brengen tussen de input van het beleid en de outcome, in de zin dat vastgesteld kan worden dat een maatregel onomstotelijk werkt. Het doen van uitspraken over effectiviteit van maatregelen kent daarom al snel beperkingen en zal met de nodige voorbehouden omkleed moeten worden: wanneer het doel niet nauwkeurig is omschreven, de resultaten niet te meten zijn of de relatie tussen beleid (input) en effect (outcome) niet te leggen is, wordt het vanuit rationeel wetenschappelijk perspectief onmogelijk om iets te zeggen over de effectiviteit, of kunnen bij beweringen daarover in bestaande evaluaties altijd vraagtekens worden geplaatst. De “level of evidence” zoals die in de medische wetenschap gehanteerd wordt is derhalve als laag te kwalificeren.

Dat betekent ook – terugkomend op de vraag waarmee dit hoofdstuk begon – dat het niet mogelijk danwel zeer intersubjectief is kritische succesfactoren te benoemen. Immers, wanneer niet wetenschappelijk hard gemaakt kan worden of een maatregel werkt of niet werkt, wordt het lastig te bepalen waaróm dat zo is. Het hanteren van succesfactoren bij de selectie danwel de programmering van beleidsmaatregelen zou daardoor een stapeling van onzekerheid op onzekerheid zijn.

Hiermee is overigens niet gezegd dat een poging tot effectiviteitsanalyse bij voorbaat een zinloze poging is. De eerder genoemde RPE 2006 doet een zinvolle suggestie en meldt in dat opzicht dat wanneer het niet mogelijk is een direct verband gefundeerd aan te tonen, het van belang is te focussen op het

aanduiden van effecten en de “plausibiliteit van de effectiviteit” aan te geven. Daarop zal in het vervolg van deze thesis gefocust worden, en om die reden vraagt de eerder genoemde definitie om bijstelling, onder effectiviteit wordt verstaan:

**“de mate waarin de maatregel (input) *plausibel* bijdraagt aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers (outcome)”**

Het voorgaande betekent dat een aantal aspecten een meer geaccentueerde rol zal spelen in de empirische analyse. Allereerst zal de *veronderstelde causaliteit* tussen een maatregel en de doelstelling – verhoging van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers - geduid worden (dit verband wordt aangegeven met een dobbelsteen). Waarom zou een maatregel bijdragen aan een hogere participatie? Navolgend wordt de te nemen maatregel omschreven en wordt een elders of eerder *waargenomen effect* behandeld. Vervolgens komen *afwegingen* aan de orde: voors en tegens, de mate waarin de nationale overheid invloed heeft alsook de invloed van externe factoren. In de *conclusie* wordt telkenmale het voorgaande vraagstuk behandeld: draagt een maatregel *plausibel* bij aan de arbeidsparticipatie van oudere werknemers? Past deze maatregel in de Nederlandse context?

# 5 Onderzoeksopzet

## 5.1 Reikwijdte

In het navolgende empirische gedeelte van deze thesis komt aan de orde welke maatregelen doorgevoerd kunnen worden om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen, op basis van *plausibele effectiviteit*. De focus ligt op maatregelen die genomen kunnen worden door de nationale overheid – het kabinet. Eveneens wordt gefocust op het hier en nu. Het is duidelijk dat de geschetste problematiek nog decennia lang aandacht en bijstelling behoeft van politici en beleidsmakers. Ondanks dat instellingen als het CBS prognosticeren tot aan 2050 worden geen uitspraken over eenzelfde termijn gedaan, al was het alleen maar omdat de volledige gevolgen van de kredietcrisis waarin we ons begeven nog lang niet zichtbaar zijn. Dit onderzoek focust daarom op handelingsperspectieven in de tegenwoordige tijd.

Bij de zoektocht naar maatregelen is tevens dankbaar gebruik gemaakt van datgene wat in het buitenland gebeurt of gebeurd is. Vergrijzing is immers geen zuiver Nederlandse aangelegenheid. Vele landen in West-Europa zien zich geconfronteerd met een steeds ouder wordende bevolking. Het gegeven dat andere landen soms verder zijn in hun "vergrijzingsbeleid" biedt mogelijkheden om te profiteren van lessen die elders al geleerd zijn. Er is sprake van een internationaal probleem zoals dat zich vaker voordoet in de sociale wetenschappen. Korsten (Korsten, De Jong, Bertrand, & Soeters, 1995) citeert daartoe Sztompka (Sztompka, 1988) die op zijn beurt anderen aanhaalt die dit gegeven spitsvondig typeren: '(...) *the social world has almost literally shrunk, coming closer to what M. McLuhan calls a global village, I. Wallerstein a world-system and C. Tilly "our own, single-network era" (...) Due to growing worldwide interconnectedness of societies, several social phenomena have acquired a truly global scale (...) E. Tiryakian addresses this tendency as one aspect of the process of de-differentiation, J. Naisbitt includes it among his pervasive "mega-trends"*.

Anders gesteld: een zuiver Nederlandse analyse zou impliceren dat slechts een door landsgrenzen afgebakend onderdeel van het vraagstuk onderzocht zou worden, en dat doet geen recht aan de internationale schaal van het probleem. Om die reden heeft de empirie betrekking op zowel Nederland als andere landen.

## 5.2 Typen onderzoek

In het empirische gedeelte is gebruik gemaakt van twee typen onderzoek:

1. Middels een *literatuurstudie* zijn aangrijpingspunten geïnventariseerd en is op basis van evaluaties gekomen tot een overzicht van maatregelen die *plausibel* effect hebben op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers.

2. Met behulp van SurveyMonkey© is een *enquête* afgenomen teneinde een beeld te verkrijgen hoe gedacht wordt over enkele mogelijke maatregelen die genomen zouden kunnen worden en welke beelden werknemers hebben over oudere werknemers. Aan de resultaten van de *enquête* kan minder waarde worden gehecht dan gehoopt, om twee redenen.

Allereerst is, teneinde een zo hoog mogelijke respons te krijgen, de *enquête* breed uitgezet in werk- en privékring (selecte steekproef). Zonder meer is hierdoor sprake van een selectiebias, onder meer doordat een aanzienlijk deel van de respondenten in het onderwijs werkzaam is en derhalve "gekleurd" zal denken over bijvoorbeeld leven lang leren trajecten. Degenen die op het deelnameverzoek hebben gereageerd (meer dan 200 personen) zijn hoofdzakelijk werkzaam in het HBO en het openbaar bestuur en overwegend hoogopgeleid. Tegelijkertijd zou een nauwkeuriger selectie – de opmerkingen in het vorige hoofdstuk over evaluaties en controlegroepen in ogenschouw nemend – in het bestek van dit onderzoek beperkt haalbaar zijn geweest.

Ten tweede is, gegeven een steekproefmarge van 5%, een betrouwbaarheidspercentage van 95%, een verwachte uitkomst van 0,5 en een beroepsbevolking van ruim 7.000.000 (de *enquête* is bedoeld voor iedereen die werkt), de benodigde omvang van de steekproef 385 respondenten om statistisch betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Dientengevolge kan aan de resultaten van de *enquête* slechts beperkte waarde worden gehecht en dienen deze enkel en alleen om een – zij het oppervlakkig - beeld te krijgen.

Wanneer in het vervolg gesproken wordt over "respondenten" of "enquête" wordt op deze *enquête* gedoeld met inbegrip van het voornoemde over de waarde die aan de resultaten gehecht moet worden. Verdere informatie over de gehouden *enquête* en de uitslag is te vinden in hoofdstuk 9.

### 5.3 Voorbehouden

*Geen volledig overzicht van wat mogelijk is*

Voor de volledigheid moet opgemerkt worden dat de inventarisatie handelt over mogelijke *overheidsinterventies* (conform de focus van deze thesis), maar niet een volledige weergave betreft van alle invloedsfactoren die ouderen doen besluiten om wel of niet door te werken. Ook individuele factoren en persoonskenmerken, zoals gezondheid en huishoudensamenstelling en werkgerelateerde factoren zoals de positie in de werkkring en werkbeleving spelen een rol (SER, 1999, pp. 30-31). En zelfs omstandigheden die oudere werknemers in staat stellen om naar het werk te gaan hebben invloed: verbeterde sociale en fysieke veiligheid in de maatschappij kunnen de emotionele drempels wegnemen

en derhalve ook de arbeidsparticipatie van ouderen doen toenemen (de Klerk & Timmermans, 1999, p. 267). De focus is daarom gelegen op aspecten die de arbeidsparticipatie *plausibel* positief beïnvloeden, vermoedens en niet-beïnvloedbare aspecten zijn daarbij niet meegenomen.

#### *Internationale vergelijking kent beperkingen*

Bij de analyse van maatregelen is het te verwachten dat elke beleidsmaatregel een eigen dynamiek en dus ook andere uitkomsten kent. Evenwel is de doelstelling van deze thesis om gefundeerde uitspraken te doen welke overheidsmaatregelen in Nederland effectief ingezet zouden kunnen worden. Dat vereist idealiter meer dan het inventariseren van beleidseffecten in het buitenland en op basis daarvan conclusies trekken voor – in dit geval – Nederland (Derlien, 1992). Generalisatie van resultaten is niet zonder meer mogelijk (Fay, 1996, p. 32). Dataverzameling bijvoorbeeld zou op een gelijksoortige wijze zijn beslag dienen te krijgen (Korsten A. , 2008) om wat van Van Waarden (Engbersen, Schuyt, Timmer, & Waarden, 1993) “werkelijkheidsvreemd reductionisme” te voorkomen. Korsten (2008) wijst er terecht op dat etnocentrische vertekeningen van toepassing kunnen zijn, daarbij gevoed door Hofstede (Hofstede, 1990) die op basis van uitgebreid onderzoek culturele dimensies van belang acht, waaronder de machtsafstand in een samenleving, de mate van individualisme en de mate van onzekerheidsvermijding. Ook de mate van masculiniteit in een cultuur is van belang: in masculine culturen heerst een focus op prestatie en materiële zaken, in feminine culturen is het zorgen voor “achterblijvers” en sociale rechtvaardigheid belangrijker. Voor de geboden kansen aan mannen en vrouwen is dat onderscheid relevant: in masculine culturen zijn daartussen grote verschillen, in feminine culturen heerst meer overlap. De Beer (De Beer & Wielers, 2003) wijst er bovendien op dat de effectiviteit van maatregelen voor een belangrijk deel ook samenhangt met de samenstelling van de verzorgingsstaat: Angelsaksische verzorgingsstaten vragen bijvoorbeeld om ander beleid dan continentale, ruimhartigere verzorgingsstaten. Op macroniveau zouden daarom ook verzorgingsstaten an sich vergeleken moeten worden.

Evenwel was een dergelijke diepgaande studie aangevuld met profielen van landen en analyses van politieke constellaties in het kader van deze thesis vanwege zijn vereiste omvang niet mogelijk. Wel is in de empirische analyse aandacht besteed in hoeverre de maatregelen effectief zouden kunnen zijn in de Nederlandse context.

Met deze beperkingen in het achterhoofd is het evenwel toch de moeite waard geweest om over de grenzen heen te kijken, temeer daar de arbeidsparticipatie van oudere werknemers elders, met name in Scandinavië, vele malen hoger is. Er zijn voldoende aanwijzingen gevonden om te veronderstellen dat beleid daaraan ten grondslag ligt.

# 6 Empirische analyse

## 6.1 Achtergrond

### *Type maatregelen*

Ten aanzien van mogelijke initiatieven om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te verhogen zijn verschillende overwegingen in de literatuur gangbaar. Allereerst wordt een onderverdeling in aanbodzijde (het arbeidsaanbod van oudere werknemers) en vraagzijde (de vraag naar oudere werknemers) (SER, 2005, p. 125) – of een combinatie van beide – veel gehanteerd. Het gaat uit van de gedachte dat vraag en aanbod op elkaar afgestemd dienen te worden, maar ook separaat aandacht behoeven. Anders gesteld: het gaat er niet alleen om oudere werknemers te overtuigen om langer aan het werk te blijven, minstens zo belangrijk is dat zij hiertoe in staat worden gesteld door werkgevers en ondersteunende overheidsmaatregelen. Een dergelijke indeling strookt met de aanbevelingen die in Europees verband zijn gedaan (Europese commissie - High level group, 2004).

Een tweede manier om te beschouwen is het in literatuur veelvuldig gebruikte onderscheid tussen "push" en "pull"-factoren (Leisink, Thijssen, & Walter, 2004, p. 14): met "push" worden omstandigheden bedoeld die ervoor zorgen dat oudere werknemers als het ware de pensionering worden ingeduwd (toenemende werkdruk, negatieve beeldvorming, vermeend tekort aan competenties), met "pull" worden omstandigheden bedoeld die maken dat oudere werknemers "over de streep worden getrokken" omdat niet-werken een te aantrekkelijk perspectief is (voldoende vermogen opgebouwd, zorg voor kleinkinderen, maatschappelijke participatie, VUT-regeling).

Uitgaand van primaire levensbehoeften als voedsel, kleding en een onderdak (Maslow, 1943) zijn financiële prikkels het meest effectief om het arbeidsaanbod te doen toenemen: we hebben voldoende inkomen nodig om daarin te kunnen voorzien. Het heeft immers weinig zin om ouderen te overtuigen om te gaan of te blijven werken met het argument "het is zo belangrijk voor onze economie en het draagvlak van onze collectieve voorzieningen". Niet in de laatste plaats omdat dat belang een gemeenschappelijk belang is dat weliswaar onderkend zal worden, maar daarmee nog niet een individueel belang wordt. Er zijn daarom scherpere prikkels nodig die ouderen individueel in hun belang raken en voorkomen dat het een NIMBY<sup>10</sup>-thema wordt. Overheidsmaatregelen zouden er dan ook op gericht moeten zijn het voor ouderen aantrekkelijker dan wel noodzakelijker te maken (langer door) te werken dan nu het geval is. Internationaal onderzoek toont aan dat met deze financiële prikkels de arbeidsparticipatie van oudere

---

<sup>10</sup> NIMBY is een acroniem voor "Not In My Back-Yard" en betreft het verschijnsel dat je als individuele burger het nut van sommige zaken wel inziet, zolang je er zelf maar geen hinder van ondervindt – in dit geval: arbeidsparticipatie is belangrijk, zolang je zelf maar niet langer hoeft te werken.

werknemers verhoogd kan worden: oudere werknemers stoppen hoofdzakelijk omdat langer doorwerken niet loont (Groot & Heyma, 2004, p. 36). Dit wordt ook wel het "maximaliseren van financiële incentives" genoemd en komt veelal neer op het repareren danwel terugdraaien van in het verleden ingestelde regelingen die een groot "pull effect" hebben (OECD, 2006, p. 53). Het gaat ervan uit dat wanneer ouderen voldoende afhankelijk zijn van (aanvullende) inkomsten die zij verwerven uit werk, zij eerder geneigd zullen zijn om te gaan of te blijven werken danwel dat voor een groter deel zullen doen.

Evenwel is dat slechts een deel van het verhaal: het kan wel de werknemer zijn die wil werken, maar er moet ook een werkgever zijn die bereid is om oudere werknemers aan te houden c.q. werk te verschaffen: vraag en aanbod moeten bij elkaar komen. Aanwijzingen dat die bereidheid er lang niet altijd is zijn er in overvloed, en dat vindt zijn oorzaak in twee aspecten: onterechte negatieve beeldvorming over oudere werknemers en een te hoge kostenstructuur.

Ten aanzien van de *beeldvorming* kan gesteld worden dat er sprake is van een kloof tussen beelden en feiten ten aanzien van hun inzetbaarheid: gedacht wordt dat de gezondheid van alle oudere werknemers afneemt, terwijl in werkelijkheid slechts een beperkt percentage oudere werknemers toenemende fysieke beperkingen kent. Het is dus geen algemeen gegeven en de intensiteit van fysieke beperkingen is ook niet voor iedere oudere werknemer gelijk. Het verband tussen leeftijd en gezondheid speelt aldus een kleinere rol dan andere factoren, zoals leefstijl, functieduur en het type beroep (Nauta, Bruin, & Cremer, 2004, pp. 53-54). Ten aanzien van de kostenstructuur zijn de beelden van werkgevers terecht: oudere werknemers zijn duurder dan jongere werknemers.

#### *Huidig regeringbeleid*

Het kabinet heeft een aantal financiële prikkels voor werkgevers en werknemers ingesteld (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2009): een doorwerkbonus, hogere extra arbeidskorting voor 57+'ers, premiekortingen voor werkgevers, een tijdelijke compensatieregeling voor het risico op ziekte bij de aanname van langdurig werklozen en het aanpassen van WW-richtlijnen omtrent het verkrijgen van passende arbeid. Tegelijkertijd zijn fiscale aanpassingen in het pensioen voorzien (fiscale ondersteuning van VUT en prepensioen loopt definitief af in 2015) en wordt voorgesteld de AOW-leeftijd aan te passen naar 67 (in 2025). Met name de laatste set aan maatregelen staat onder druk, de kabinetsformatie zal moeten uitwijzen of hiervoor voldoende draagvlak bestaat.

Het kabinet heeft thans een stimuleringsregeling leeftijdsbewust personeelsbeleid ingesteld, de Work Ability Index gestimuleerd, een beeldvormingscampagne "Ik kan" gestart en een tweetal onderzoeken gepubliceerd.

Meest in het oog springende advies ten aanzien van de arbeidsmarkt komt op naam van de Commissie Bakker. De Commissie Arbeidsparticipatie onder voorzitterschap van Peter Bakker concludeert dat een

cultuuromslag nodig is: in plaats van vervroegde uitstroom en weinig investeringen moet de focus komen te liggen op behoud en een toename van de investeringen in ouderen.

#### *Wat werkt?*

Er zijn derhalve nogal wat aangrijpingspunten om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te bevorderen, en de overheid heeft de voorbije jaren niet stil gezeten. In het kader van dit onderzoek was het dan ook niet zozeer een uitdaging om literatuur, beschouwingen en evaluaties te vinden alswel de betekenisvolle daaruit te selecteren die leiden tot een overzicht van maatregelen die *plausibel* effectief (kunnen) zijn.

Het resultaat is een overzicht van zeven interventies die de arbeidsparticipatie van oudere werknemers plausibel verhogen:

1. het aanpassen van de AOW-leeftijd (paragraaf 2);
2. het aanpassen van het pensioensysteem (paragraaf 3);
3. het ondersteunen van gezinnen met kinderen (paragraaf 4);
4. het in samenhang versoberen van uittredingsroutes (paragraaf 5);
5. het verbeteren van de beeldvorming (paragraaf 6);
6. het wijzigen van de beloningsstructuur (paragraaf 7) en
7. het bevorderen van leven lang leren-trajecten (paragraaf 8).



## 6.2 Aanpassing AOW-leeftijd

**Jarenlang heb je pensioenpremie betaald zodat je met je 65<sup>e</sup> met pensioen kon. Daar kijk je wel naar uit, hobby's zat en bij je werkgever heb je het na 25 jaar ook wel gezien. Nu lijkt het er op dat ze gaan morrelen aan die pensioenleeftijd. Moet ik langer werken?**



Je werkt tot je 65<sup>e</sup>, dan kun je stoppen. Want op dat moment heb je recht op een uitkering op basis van de Algemene Ouderdomswet (AOW) en eventueel een aanvullend pensioen. Wanneer deze AOW-leeftijd aangepast wordt zullen mensen langer blijven werken omdat ze anders onvoldoende inkomen hebben.

### 6.2.1 Omschrijving maatregel

Veelvuldig wordt geopperd om, al dan niet gefaseerd<sup>11</sup>, de AOW-leeftijd aan te passen naar een leeftijd van 67 jaar<sup>12</sup>. Hiervoor is een tweetal redenen: de betaalbaarheid van de AOW wordt daarmee vergroot doordat mensen langer moeten werken alvorens zij recht hebben op een AOW, en de AOW-leeftijd past niet meer bij de levensverwachting (OECD, 2005a). Ten aanzien van de betaalbaarheid zijn in paragraaf 2.2.2 al opmerkingen geplaatst, ten aanzien van de levensverwachting geldt dat deze de afgelopen jaren aanzienlijk is gestegen (zie ook Figuur 2). De pensioengerechtigde leeftijd past derhalve niet meer bij deze tijd als het uitgangspunt is mensen te ondersteunen wanneer zij niet meer kunnen werken. De commissie Goudswaard doet dan ook de suggestie de levensverwachting te incorporeren in het (aanvullend) pensioen (Goudswaard, Beetsma, Nijman, & Schnabel, 2010, p. 58).

### 6.2.2 Waargenomen effect

Ten aanzien van het gemeten effect van een verhoging van de AOW-leeftijd (of internationale equivalenten daarvan) zijn maar weinig ex-post evaluaties beschikbaar, temeer daar de discussie over verhoging van de AOW-leeftijd – ook internationaal gezien – pas van de laatste jaren is, of in ieder geval op de politieke- en besluitvormingsagenda's terecht is gekomen (van Erp & de Hek, 2009, p. 92). In Nederland is deze maatregel nog niet eerder ingevoerd en is geen vergelijkingsmateriaal beschikbaar: sinds de invoering van de AOW was de leeftijd 65 jaar. Een eventuele verhoging zou in Nederland derhalve een noviteit zijn. Alleen van de leeftijdsverhoging in de Verenigde Staten waartoe reeds in 1983

<sup>11</sup> Respondenten gaven aan een voorkeur te hebben voor fasering in plaats van directe verhoging: 76,5% is voor een fasering, 23,5% voor een directe verhoging (vraag 14).

<sup>12</sup> Op basis van de verkiezingsprogramma's van politieke partijen zijn enige verschillen in aanpak waar te nemen: alle partijen kiezen voor een gefaseerde verhoging, met uitzondering van de SP, Trots op Nederland, PVV (behoud van 65-jaar) en GroenLinks (flexibele AOW op basis van arbeidsverleden).

werd besloten<sup>13</sup> zijn evaluaties beschikbaar. De eerste conclusies daarvan zijn positief: een stijging van de pensioenleeftijd met twee maanden heeft tot gevolg dat de daadwerkelijke uittredingsleeftijd stijgt met een maand (Mastrobuoni, 2008, p. 18). Bij dit onderzoek is een aantal kanttekeningen te plaatsen: er zijn meer veranderingen geweest, de "voorbereidingstijd"<sup>14</sup> verschilt tussen generaties en het onderzoek had alleen betrekking op de leeftijd 62-65 jaar, waardoor de uitkomsten weinig zeggen over de effecten op het totale arbeidsaanbod gedurende de levensloop (CPB, 2008b, pp. 2-3). Tegelijkertijd is de institutionele context in de VS een totaal andere dan die in Nederland. Arbeidsrechtelijk verschillen beide landen dusdanig veel van elkaar dat "werkelijkheidsvreemd reductionisme" dreigt wanneer gesteld zou worden dat een dergelijk effect in gelijke mate ook in Nederland zou optreden. In een context waarin "hire and fire" aan de orde van de dag is en sociale voorzieningen niet algemeen beschikbaar zijn hanteren burgers een totaal ander afwegingenkader bij het besluit om al dan niet langer door te werken. De uitkomsten worden niet ondersteund maar ook niet weerlegd door een tweede studie die de stijging van de arbeidsparticipatie vooral wijt aan het toegenomen opleidingsniveau (Blau & Goodstein, 2007, pp. 28-29).

Voorhanden ex-ante evaluaties van econometrische aard lijken alle richtingen uit te slaan waardoor ook die geen eenduidig beeld opleveren (CPB, 2008b, p. 6). Een recente uitgebreide ex-ante evaluatie van het CPB voorziet een uitstel van uittreding van slechts vijf weken wanneer de pensioenleeftijd met twee jaar stijgt, hetgeen een verwaarloosbaar effect heeft op de arbeidsparticipatie van ouderen, alleen de categorie 65+ zal een 1,3% punt hogere participatie vertonen (CPB, 2009a, pp. 54-58).

Wel opmerkelijk (of bemoedigend) is dat het aanpassen van de leeftijd alleen al het arbeidsmarktgedrag van ouderen kan beïnvloeden: men gaat zich daarop instellen (OECD, 2006, p. 55), erop "voorsorteren" (Henkens & Solinge, 2003, p. 34), ook omdat het een sociale norm wordt in de maatschappij (van Erp & de Hek, 2009, p. 94) (CPB, 2008c, p. 14). De respondenten van de enquête lijken dergelijk gedrag ook te vertonen (vraag 7): 38,9% verwacht op 65-jarige leeftijd te stoppen met werken, en 20,8% op 67-jarige leeftijd. Het is geen toeval dat relatief veel respondenten voor 67 kiezen: men sorteert voor.

Resumerend zijn er derhalve beperkte aanwijzingen dat een aanpassing van de AOW-leeftijd leidt tot het langer doorwerken door ouderen. Verwijzend naar voorgaande evaluaties en op basis van het gegeven dat veel werknemers eerder stoppen met werken dan de AOW-leeftijd (zie volgende paragraaf), kunnen echter geen wonderen van deze maatregel verwacht worden, en lijkt ze ten principale een financiële uitwerking te hebben in de zin dat de kosten van de AOW verkleind worden. Het in een adem noemen

---

<sup>13</sup> In 1983 is besloten tot een gefaseerde verhoging: van 2003 tot 2009 vindt een stijging plaats van twee maanden per jaar. Daarna blijft de "National Retirement Age" twaalf jaar lang stabiel om vervolgens weer een periode van zes jaar met twee maanden stijging per jaar door te groeien naar 67 jaar: een verhoging derhalve van 65 naar 67 in 24 jaar.

<sup>14</sup> De periode waarin burgers aanpassingen in hun arbeidsmarktgedrag kunnen bewerkstelligen om zich aan de nieuwe situatie aan te passen

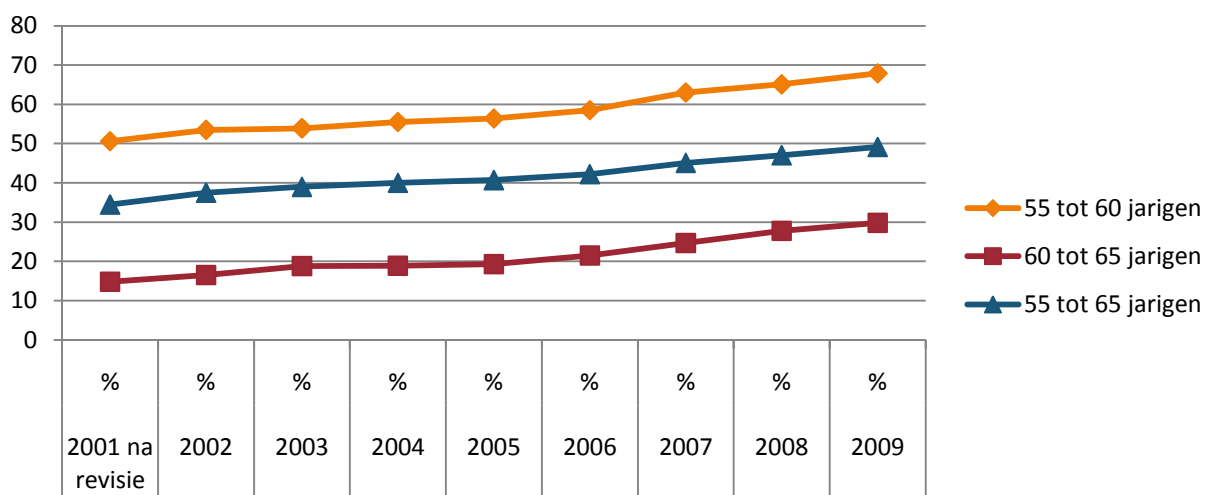
van politici van de maatregel met als argument dat mensen langer moeten doorwerken, is derhalve een weinig gefundeerde en meer symbolische retoriek – die daarmee overigens op zichzelf best waardevol kan zijn. Al was het alleen maar omdat het het eerder genoemde “voorsortereffect” bevordert.

### 6.2.3 Afwegingen

#### *Impact AOW-leeftijd*

Of verhoging van de AOW-leeftijd daadwerkelijk een groot effect zal sorteren kan op basis van evaluaties derhalve niet hard worden gemaakt. Tegelijkertijd geeft de huidige impact van de AOW-leeftijd reden tot twijfel. De oorspronkelijke gedachte achter de AOW is in het begin van deze paragraaf omschreven: mensen te voorzien van inkomen wanneer zij niet meer in staat zijn te werken. Als het voorgaande nu nog steeds zou gelden, stoppen werknemers pas dan wanneer zij AOW-gerechtigd zijn. Dat blijkt echter in lang niet alle gevallen op te gaan: de daadwerkelijke leeftijd waarop men stopt met werken is veel lager: 61 voor mannen en 59,1 voor vrouwen in de periode 1997 – 2002 (OECD, 2005a, p. 56). Verhoging van de AOW-leeftijd leidt dan ook niet zonder meer tot het langer doorwerken na 65, veel eerder betekent het dat de financiering van eerder stoppen met werken voor een groter deel bij werknemers komt te liggen. Het voorzichtige beeld dat uit de enquête naar voren komt lijkt dit beeld te bevestigen: 25,8% gaf aan (vraag 8) bij een eventuele verhoging naar 67 jaar twee jaar langer door te werken. 38,5% wist nog niet hoeveel langer men in dat geval door zou werken en 35,7% gaf aan niet langer door te werken. Ook bij de respondenten is het dus geen wet van Meden en Perzen.

Onderstaande grafiek illustreert het eerder stoppen dan 65: van de 60-65 jarigen werkte in 2009 slechts 30%. Er is derhalve geen 100% arbeidsparticipatie tot aan 65, hoewel de bruto arbeidsparticipatie van oudere werknemers de laatste jaren wel gestaag aan een opmars (zie ook paragraaf 7.3) bezig is:



Bruto arbeidsparticipatie 2001-2009 (bron: CBS Statline, 3 augustus 2010).

Het mogelijke effect van een verhoging van de AOW-leeftijd is in de Nederlandse context dan ook geen 1:1 effect. In dat verband is het merkwaardig dat in het publieke debat zo buitensporig veel waarde gehecht wordt aan deze maatregel, als zouden werknemers daardoor per definitie langer blijven doorwerken. Vermoedelijk vindt dit zijn oorsprong in het gegeven dat er sprake is van een wijziging in een privilege dat reeds vele jaren bestaat en de daarmee gepaard gaande emoties. Het lijkt met name een symbolisch debat.

#### *Kosteneffect op andere terreinen*

Er is overigens ook een keerzijde aan het verhogen van de arbeidsparticipatie onder ouderen middels een verhoging van de AOW-leeftijd: er is een vergrote kans dat nadelige gevolgen voor de gezondheid van ouderen optreden, en dat daarmee het beroep dat zij doen op de zorgsector groter wordt (Lindeboom & Kerkhofs, 2002, p. 23). Het lijkt daarom bij eventuele invoering doeltreffender niet uit te gaan van de resterende levensverwachting, maar van de resterende levensverwachting die in gezonde toestand zal plaatsvinden (Hoeymans, 2009, p. 64). Die gezonde levensverwachting verschilt van persoon tot persoon, wellicht dat men mede daarom in Nederland huiverig lijkt voor Europese afstemming (SCP / CPB, 2010, p. 18). Ook wordt soms terecht de vraag gesteld welke gevolgen toenemende arbeidsparticipatie zal hebben voor het verlenen van mantelzorg of het doen van vrijwilligerswerk (Hoeymans, 2009, p. 63), een hogere arbeidsparticipatie heeft een negatief effect op deelname aan beide (Breedveld, Klerk, & Hart, 2004, p. 96).

#### *Draagvlak*

Invoering van een verhoging zal vanwege het omslagstelsel niet zonder slag of stoot gebeuren. Aanleiding daartoe kan – behalve het hevige politieke debat – gevonden worden in het afschaffen van VUT-regeling: daar waar in het verleden premies betaald zijn en men er uiteindelijk geen gebruik van kan maken (of in het geval van de AOW in een later stadium) is het gevoel van onrechtvaardigheid groot (Fouarge, Schils, & Huynen, 2004, p. 4). De vraag is echter hoe onrechtvaardig het is: de maatschappij (demografie) verandert immers, en bovendien is nu eenmaal voor een omslagstelsel gekozen met als gevolg dat demografische schokken minder makkelijk zijn op te vangen. Van belang is daarom maximale transparantie te betrachten: over de achtergronden van het pensioenbeleid, maar ook over de uitwerking van pensioenregelingen. Voor velen blijken zij in hoge mate onbegrijpelijk te zijn (OECD, 2005a, p. 63) (OECD, 2004). Bemoedigend is dat jongeren er al vanuit gaan dat ze langer zullen moeten doorwerken. Dat werkgevers- en werknemers een tweede serieuze poging hebben gedaan tot een akkoord te komen geeft ook aan dat de publieke opinie sterk aan het kantelen is. Het ijzer is heet.

#### 6.2.4 Conclusie

Met voor- en nadelen die beide kanten op wijzen is het des te belangrijker of er een effect is op de arbeidsparticipatie van ouderen en zo ja, welk effect en voor wie. Weliswaar zullen veel werknemers,

mede door de overgang van VUT-regelingen naar een prepensioen, overwegen om langer te werken, maar de vraag is of dat voor alle werknemers geldt en in welke mate. Vermoed wordt dat het met name de laagopgeleide werknemers betreft die nog ontevreden zijn over het opgebouwde pensioen, maar dat juist de hoogopgeleide en meer vermogende werknemers waar zoveel behoefte aan is alsnog eerder dan bedoeld zullen stoppen (van Dalen & Henkens, 2000). Ondanks een generieke verhoging die voor iedereen geldt blijven oudere werknemers een individuele keuze maken tussen de consumptie van goederen gefinancierd door inkomen of de consumptie van vrije tijd, gefinancierd door het opgeven van inkomen (Groot & Heyma, 2004).

Desondanks verdient deze maatregel het ingevoerd te worden, al was het alleen maar omdat de AOW-kosten daarmee beteugeld kunnen worden. De les van de VUT-regeling is immers: gebruik de ene maatregel niet om de andere niet te hoeven nemen. Het feit dat zorgkosten mogelijk zullen stijgen en mantelzorg verder onder druk komt te staan zou in het gezondheidsbeleid gepareerd moeten worden, de AOW-leeftijd is daarvoor ten principale niet bedoeld.

### 6.3 Pensioensysteem aanpassen

***Onbegrijpelijk. Heb ik net de eerste stappen in mijn carrière gemaakt, blijkt dat de pensioenpremies flink zullen stijgen. Omdat oudere collega's massaal met pensioen gaan, op hun 62<sup>e</sup>. Dat is een flinke tegenvaller, netto ga ik er flink op achteruit. Kunnen die collega's niet langer doorwerken?***



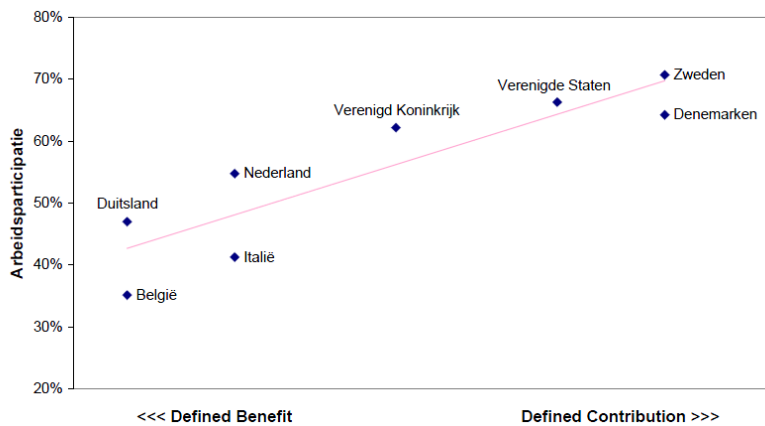
Wanneer langer doorwerken niet loont, dat wil zeggen: geen substantieel hoger pensioen oplevert, is de incentive om langer door te werken beperkt. Dat pleit voor een systeem waarbij het pensioen substantieel hoger wordt naarmate men langer werkt.

#### 6.3.1 Omschrijving maatregel

In Europees verband zijn er grofweg twee verschillende pensioensystemen te onderscheiden: *defined benefit* en *defined contribution*. Defined benefit wil zeggen dat gedurende de hele opbouwperiode van het pensioen vaststaat hoe hoog je pensioen wordt. Dat wordt jaarlijks voor je doorgerekend en is dus het systeem dat we in Nederland kennen. Defined contribution wil zeggen dat de premie vastligt maar dat de hoogte van het pensioen fluctueert. Uiteraard bevindt zich tussen beide uitersten een grijs gebied: soms fluctueren beide, maar de premie danwel het uiteindelijke pensioen in meer of mindere mate. Des te meer een systeem kenmerken heeft van defined contribution, des te eerder langer doorwerken betekent dat een hoger pensioen wordt vergaard. Zodoende kan een systeem dat meer gebaseerd is op defined contribution bijdragen aan het langer doorwerken van oudere werknemers.

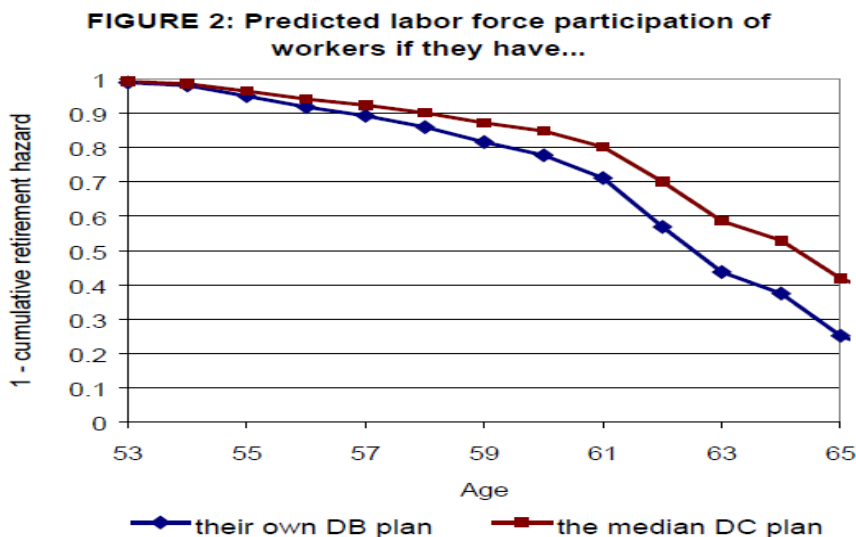
### 6.3.2 Waargenomen effect

Doordat beide systemen of combinaties daarvan in Europa voorkomen, is het mogelijk een vergelijking te maken en te bezien of een correlatie valt waar te nemen tussen het type systeem en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. In onder andere Zweden en Denemarken (ISSA, 2002) is het systeem geënt op defined contribution, en er lijkt een correlatie te bestaan tussen de mate waarin sprake is van een defined contribution systeem en de hoogte van de arbeidsparticipatie (Groot & Heyma, 2004):



Relatie tussen pensioensysteem en de arbeidsparticipatie van mannen van 55 t/m 64 jaar (2002)  
(Bron: Groot et al, 2004)

Ook een Amerikaanse studie – zij het ex-ante - geeft aan dat werknemers met een defined contribution systeem later met pensioen gaan, zo'n 21 maanden later, dan werknemers met een defined benefit systeem (Friedberg & Webb, 2003, pp. 25-30):



### 6.3.3 Afwegingen

#### *Defined contribution sluit aan bij individualisering*

Dit zou op het eerste gezicht pleiten voor een omvorming tot een systeem waarbij de premie meer vast ligt en het pensioen meer fluctueert. Behalve het effect op de arbeidsparticipatie lijkt het ook beter aan te sluiten bij de individualisering van onze maatschappij en de vrijheid waaraan burgers behoefte hebben om hun eigen levensloop in te richten. De respondenten in de enquête (vraag 10) hadden geen overduidelijke voorkeur voor een van beide systemen: 57,9% houdt liever het huidige defined benefit systeem, terwijl 42,1% voor defined contribution kiest. Hierop wijst ook de beantwoording van vraag 13: men ziet liever dat de AOW-leeftijd verhoogd wordt dan de maandelijkse premie.

#### *Effectiviteit in context*

Tegelijkertijd moet gewaakt worden voor al te veel optimisme als zou het ei van Columbus gevonden zijn. De precieze context waarbinnen een pensioensysteem fungeert bepaalt in hoge mate of iets al dan niet aanslaat. Maatschappelijke, institutionele en culturele factoren tussen landen verschillen dusdanig dat de systemen en hun gevolgen niet zonder meer 1:1 te vergelijken zijn. Sterker nog: het gegeven dat sommige landen meer van het een hebben en andere meer van het ander, kan wel eens voortkomen uit de wijze waarop de maatschappij, de economie en de politiek zijn ingericht. Terecht wijzen Tyrell en Schmidt erop (Tyrell & Schmidt, 2001, p. 25) dat bijvoorbeeld het financiële systeem en het pensioensysteem in landen met elkaar samenhangen, of om te citeren "*the various features of the pension systems in Germany and the U.K. " fit into" the overall environment created by each country's financial system*". Anders gesteld: het is maar de vraag of een andersoortig systeem of een accentverschuiving op korte termijn te realiseren zal zijn.

#### *Bonus Malus als alternatief*

Toch is een defined contribution systeem niet de enige aanpassing die gedaan zou kunnen worden om langer doorwerken aantrekkelijker te maken. Een variant is de invoering van een bonus-malus systeem in pensionering, waarbij de oorspronkelijk pensioengerechtigde leeftijd niet verandert. Het houdt in dat degenen die stoppen met werken vóór de pensioengerechtigde leeftijd minder krijgen dan waar ze nu recht op hebben, en dat degenen die doorwerken na hun 65<sup>e</sup> aanzienlijk meer krijgen. De curve als zodanig wordt dus steiler, met 65 jaar op hetzelfde niveau. Het voordeel van deze aanpassing is dat de totale kosten niet hoeven te stijgen, er is eerder sprake van een herverdelingseffect (Lowi, 1972). De respondenten in de enquête waren redelijk eensgezind: 66,2% gaf aan een hoger pensioen te willen hebben bij langer doorwerken, 33,8% had een voorkeur voor een lager pensioen wanneer men eerder stopt met werken.

### *Gedragsaanpassing onzeker*

De essentiële kanttekening die geplaatst moet worden bij beide ingrepen, is dat niet zonder meer vaststaat dat mensen hun gedrag aanpassen op een nieuwe regeling. Met name inzichten die veronderstellen dat mensen niet per se uit zijn op maximale opbrengsten maar veel eerder naar *voldoende* opbrengsten (Tiemeijer, Thomas, & Prast, 2009, p. 29) geven daartoe aanleiding. Anders gesteld: het zou niet alleen moeten gaan om een systeem van defined contribution, maar ook om een nauwkeurige bepaling *wanneer* men over het algemeen vindt dat genoeg pensioeninkomen veilig gesteld is. Idealiter zou het punt waarop mensen voor de keuze komen te staan, door te werken of te stoppen voor dat moment moeten liggen wil een dergelijk systeem het gewenste effect op de arbeidsparticipatie sorteren. De Commissie Goudswaard die onderzoek deed naar de toekomstbestendigheid van ons pensioenstelsel deed een dergelijke aanbeveling en suggereerde de 70%-norm van het laatstgenoten loon naar beneden bij te stellen, waarna langer doorwerken weer leidt tot de oorspronkelijke 70% (Goudswaard, Beetsma, Nijman, & Schnabel, 2010, p. 55).

### *Harde knip*

In Nederland doet zich ten aanzien van de pensionering van ouderen evenwel vanuit beleidsmatig perspectief een curieus gegeven voor: wanneer je de leeftijd van 65 jaar bereikt, word je veelal van rechtswege ontslagen. Dat is in CAO's zo geregeld bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd. Je kunt dus niet alleen stoppen, je moet ook vaak stoppen. De gedachte daarbij is veelal dat het oudere werknemers beschermt – indien dit principe niet zou gelden, zouden werkgevers nog minder geneigd zijn oudere werknemers aan te nemen omdat je ze haast niet ontslagen krijgt wanneer de arbeidsproductiviteit afneemt. Uit principieel oogpunt zou deze praktijk evenwel beschouwd kunnen worden als leeftijdsdiscriminatie (OECD, 2006, p. 108), en uit het oogpunt van het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zelfs als contraproductief. De vraag is of we ons deze "harde knip" kunnen permitteren, zelfs wanneer de AOW-leeftijd wordt verhoogd. Het zorgt er nu in elk geval voor dat de arbeidsparticipatie van 65+'ers het nulpunt nadert.

Er wordt daarom veel gepleit om werkgevers en werknemers onderling te stimuleren afspraken te maken om geheel of gedeeltelijk te blijven werken (Hazeu, 1999, p. 12) en het ontslag minder strikt te hanteren. Het blijkt immers dat oudere werknemers eerder geneigd zijn te stoppen met werken indien er weinig flexibiliteit qua arbeidsuren mogelijk is vanuit de werkgever: ouderen blijken langer te willen werken indien zij gradueel met pensioen kunnen (Gustman & Steinmeier, 2004, p. 3), oudere werknemers vinden het vaak niet prettig in een keer van 1,0 FTE naar pensionering te gaan (OECD, 2006, p. 99). Opmerkelijk is dat in 1988 het Centraal Orgaan Samenwerkende Bonden van Ouderen al stelde dat het recht op betaalde arbeid niet alleen ontzegd zou mogen worden op basis van leeftijd (WRR, 1990, p. 108). De WRR meldt tien jaar later "(...) moet de opstelling ten aanzien van de 65-jarige leeftijd als het moment van de verplichte pensionering flexibeler worden" (WRR, 2000, p. 110). De discussie loopt dus al langer.



De regering kan hier eveneens een rol in spelen, omdat er vaak restricties bestaan om parttime met pensioen te gaan. Ook is een algehele aanpassing naar middelloonpensioenen behulpzaam: werknemers zijn een dief van hun eigen portemonnee als ze voor een lager salaris part time gaan werken terwijl hun pensioen op eindloon gebaseerd is (OECD, 2006, p. 99). Tegelijkertijd is niet duidelijk wat het effect zal zijn van graduele pensionering, het risico bestaat dat sommigen parttime gaan werken terwijl zij anders fulltime zouden zijn gaan werken (OECD, 2006, p. 134).

Een oplossingsrichting zou in ieder geval kunnen zijn om het ontslagrecht te flexibiliseren en meer uit te gaan van de door de werknemer geleverde prestaties en gewenste aanstellingsomvang in plaats van enkel de leeftijd (OECD, 2006, p. 109), en aanname en ontslag op basis daarvan meer mogelijk te maken. Complicerende factor – of politieke realiteit – is dat in ons huidige politieke bestel versoepeling van het ontslagrecht een heikel punt is. De overheid heeft evenwel al het goede voorbeeld gegeven: binnen de sector Rijk is de plicht om met 65 jaar met pensioen te gaan omgezet naar een recht (Commissie Gelijke Behandeling, 2009, p. 18)

#### 6.3.4 Conclusie

Is er nu reden om het pensioensysteem rigoureuus aan te passen? Nee, daarover is onvoldoende aanleiding gevonden. Rigoureuze aanpassing zou ook niet mogelijk zijn, het gaat immers veelal om opgebouwde rechten. Wel zijn er aanwijzingen gevonden dat eventuele toekomstige aanpassingen van ons pensioenstelsel in de toekomst meer dan nu geënt zouden moeten zijn op de gewenste incentive dat langer doorwerken daadwerkelijk leidt tot financieel substantieel voordeel. Dat kan via een accentverlegging naar een defined contribution systeem binnen de grenzen van wat bij de Nederlandse context past, dat kan ook door de "curve" (zie bonus-malus") steiler te maken of de ontslagleeftijd meer te flexibiliseren. Dat meer financiële prikkels bruikbaar zijn is hoe dan ook duidelijk: in een afwegingenkader waarin vrije tijd, hobby's, gezondheid, kleinkinderen en dergelijke ook een rol spelen helpt het weinig als de optie om langer door te werken weinig extra's oplevert. Hoewel het voor velen bon ton is te zeggen dat men nooit stopt met werken, blijkt die afweging als het erop aan komt nog te vaak anders uit te pakken.

#### 6.4 Ondersteun gezinnen met kinderen

***Vanochtend om half zeven opgestaan. Kinderen in de douche gezet, haar geföhnd, kinderen aangekleed, ontbijt klaargemaakt, make-up opgedaan, kinderen naar oma gebracht, afspraak verzet, naar klant gereden, om half vijf laatste afspraak afgehandeld, in file, op weg naar oma, kinderen opgehaald, thuis gekomen, kinderen verschoond, pannen op het vuur gezet, was gedaan, strijk gedaan, kinderen in bed gestopt.***



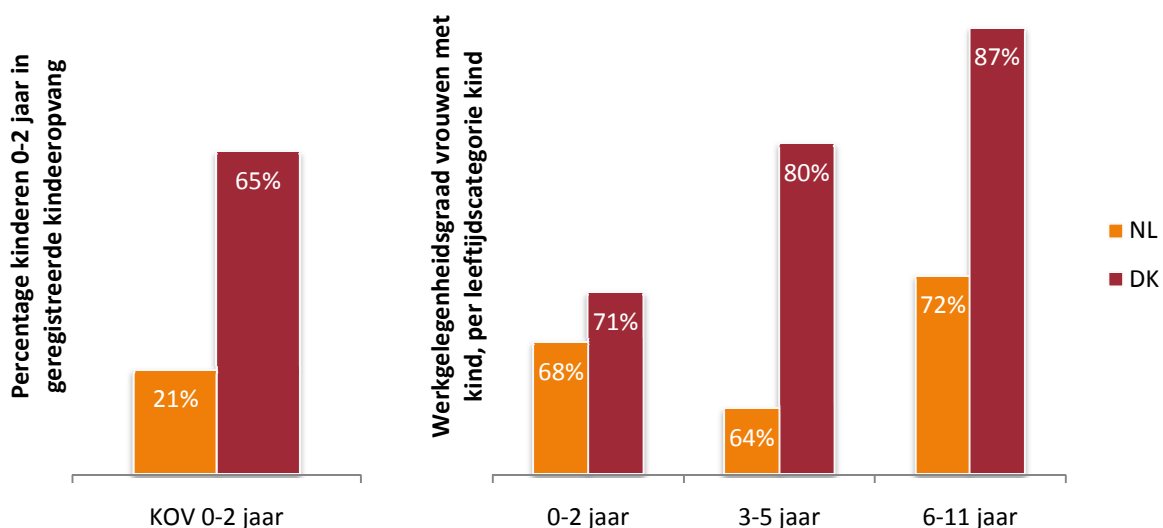
Een belangrijke stijging van de arbeidsparticipatie is de laatste jaren te verklaren doordat vrouwen meer deelnemen aan het arbeidsproces. Als omschreven in hoofdstuk 2 is het steeds meer geaccepteerd en gebruikelijk geworden dat vrouwen een baan hebben. Het stimuleren dat jongere vrouwen betrokken blijven in het arbeidsproces zorgt er dus op latere leeftijd voor dat zij behouden blijven voor de arbeidsmarkt (OECD, 2006, p. 135) hetgeen de arbeidsparticipatie van oudere werknemers op termijn kan verhogen.

#### 6.4.1 Omschrijving maatregel

Om die reden is het van belang dat vrouwen in ieder geval in de gelegenheid gesteld worden om de zorg voor eventuele kinderen te combineren met een carrière (Groot & Heyma, 2004). Dat vereist onder andere goede voorzieningen voor kinderopvang (SER, 2005, p. 135) en dus een terugdringing van de lange wachtlijsten in de kinderopvang, en financiële ondersteuning waardoor de afweging tussen werken en niet werken positiever uitvalt. Vrouwen zijn overigens niet alleen gebaat bij goede voorzieningen van kinderopvang, maar ook bij scholingsmogelijkheden tijdens of na het zwangerschapsverlof.

#### 6.4.2 Waargenomen effect

Aanleiding voor die gedachte kan gevonden worden in Denemarken: 65% van de kinderen maakt er gebruik van kinderopvang, terwijl het aantal vrouwen dat actief is op de arbeidsmarkt varieert van 70% tot 88% (al naar gelang de kinderen ouder worden stijgt het percentage) (WRR, 2006, p. 103) (OECD, 2005b).



naar WRR (2006, p.103)

Vrouwen die deelnemen aan volwasseneducatie in die periode blijken significant betere vooruitzichten te hebben op de arbeidsmarkt dan vrouwen die daar geen gebruik van maken (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 38). Ook dan is er echter goede kinderopvang nodig, zodat vrouwen de zorg van kinderen en deelname aan scholing kunnen combineren.

### 6.4.3 Afwegingen

#### *Onbenut potentieel*

Toch lijkt sprake van een substantiële hoeveelheid aan onbenut potentieel: vrouwen lopen in arbeidsparticipatie nog steeds achter op mannen, terwijl emancipatoire processen in Nederland vanaf de jaren '70 volop hebben plaatsgevonden en vrouwen steeds hoger opgeleid zijn (van Herpen, Lalta, & Merens, 2006). Het risico op een neerwaartse en zichzelf versterkende spiraal is groot en risicovol: vrouwen krijgen kinderen, stellen hun terugkeer op de arbeidsmarkt uit, verliezen in hun afwezigheid competenties (steeds sneller gezien de voortschrijdende technologische ontwikkelingen), hetgeen de incentive om later alsnog terug te keren op de arbeidsmarkt verkleint, en als gevolg daarvan wordt ook de ontwikkeling van het kind negatief beïnvloed door het verlies aan inkomen (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 2).

#### *Huishouden*

Het verschil in arbeidsparticipatie tussen mannen en vrouwen lijkt te verklaren door de onevenredige verdeling tussen werk en huishoudelijke taken in gezinnen (Freeman & Schettkat, 2005): huishoudelijke taken blijken in beperkte mate door mannen gedaan te worden. De verschillen tussen Nederland en andere Europese landen, de VS en Canada zijn substantieel, zie Figuur 14. Het verschil tussen mannen en vrouwen in marktactiviteiten is in Nederland buitengewoon groot, en los daarvan werken Nederlandse werknemers minder per werkdag. Dit zou verklaard kunnen worden door het bestaan van "intergenerational transfers": het gedrag van ouders ten aanzien van de verdeling van werk en huishoudelijke taken beïnvloedt hun kinderen in latere keuzes, waardoor verschillen tussen mannen en vrouwen blijven bestaan (van Putten, 2009, p. 123). We hebben dus klaarblijkelijk te maken met een erfenis uit het verleden die niet uit zichzelf stopt.

#### *Kinderopvang als recht*

Ook Zweden heeft goede ervaringen met kinderopvang: daar wordt opvang beschouwd als een pedagogische verworvenheid in plaats van een "noodopvang", en heeft het een volwaardige positie gekregen binnen een systeem van leven lang leren. Bovendien is het een recht, zolang je als ouders maar werkt of studeert (Korpi, 2000, pp. 2-7) (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 11). Ook de regeling voor (in beginsel) onbetaald ouderschapsverlof is buitengewoon ruim: ouders hebben het recht om 1,5 jaar te stoppen met werken (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 9). Leven lang leren komt daardoor voor zowel kinderen als ouders meer binnen handbereik: kinderen beginnen eerder met hun educatie en

ouders krijgen de mogelijkheid om (meer) tijd aan opleiding en loopbaan te besteden. Tegelijkertijd hebben goede voorzieningen voor kinderopvang niet alleen uitwerking op ouders van kinderen, maar ook op hun ouders: opa's en oma's die anders voor hun kleinkinderen gezorgd zou hebben, hebben nu de kans actief te zijn op de arbeidsmarkt. Kinderopvang kan derhalve ook een korte termijneffect hebben op de arbeidsparticipatie van oudere werknemers.

Buiten enkele Scandinavische landen lijken er in internationaal perspectief verhoudingsgewijs weinig accenten te liggen op de ondersteuning van gezinnen met kleine kinderen, hetgeen haast overal gevolgen heeft voor de arbeidsparticipatie van vrouwen (WRR, 2006, p. 156). Overigens is niet gezegd dat kinderopvang altijd een effect op arbeidsparticipatie van vrouwen heeft: het kan ook dat vrouwen niet meer werken, maar meer kinderen krijgen (van Imhoff & Wissen, 2001, p. 22)

### *Belastingdruk*

Voor de arbeidsparticipatie van oudere werknemers lijkt het ondersteunen van gezinnen met kinderen op termijn zeker soelaas te bieden. Het is evenwel van belang om te kijken naar de belastingdruk in de verschillende landen. Scandinavische landen doet het op dit terrein duidelijk beter: er zijn meer voorzieningen en de arbeidsparticipatie van oudere werknemers is hoger. Tegelijkertijd is de belastingdruk er in Europees verband het hoogst: de OECD becijferde voor 2007 dat de totale belastinginkomsten als percentage van het bruto binnenlands product (BBP) in Noorwegen 43,4%, in Zweden 48,2%, in Finland 43,0% en in Denemarken 48,9% bedragen. Nederland steekt hier schril bij af met 38,0%. Op basis daarvan zou gesteld kunnen worden dat zowel de uitgebreidere voorzieningen alsook de hogere arbeidsparticipatie niet verwonderlijk zijn: de overheid krijgt meer belastinginkomsten en burgers moeten meer en langer werken omdat zij netto minder onder de streep overhouden per maand. Het verschil tussen beiden is dus zelf betalen van meer loon, of "gratis voorzieningen" en een hogere belastingdruk. Wat in ieder geval wel gesteld kan worden, is dat het vertrouwen in de overheid in Scandinavische landen in elk geval beduidend zal zijn dan in de rest van Europa.

#### 6.4.4 Conclusie

De belangrijkste vraag die bij de beoordeling van de effectiviteit van deze maatregel gesteld dient te worden, is wannéér zij effect heeft. Immers, in het begin van deze paragraaf werd gesproken over "op termijn" omdat ze de arbeidsparticipatie van oudere werknemers op dit moment weinig beïnvloedt. Toch kan gesteld worden dat ook op korte termijn effecten te verwachten zijn, met name daar waar een verbetering van de kinderopvangmogelijkheden er toe leidt dat op opa's en oma's in mindere mate een beroep wordt gedaan om bij te springen in de opvang van kleinkinderen, en daardoor in de gelegenheid gesteld worden c.q. eerder het besluit nemen voor die dagdelen te blijven werken. De effecten hiervan kunnen aanzienlijk zijn: in 2006 werd er twee keer zoveel een beroep gedaan op informele vormen van kinderopvang – waaronder grootouders – als op formele vormen (CBS, 2008a)

Tegelijkertijd kost een dergelijke maatregel ook geld. Dat de maatregel werkt lijkt niet zo zeer de vraag, als wel tegen welke prijs. In Scandinavische landen is de belasting fors hoger dan in Nederland. Het geld zal immers ergens vandaan moeten komen. Wat dat betreft blijft een dergelijke keuze een politieke: worden lasten verzwwaard of bezuinigingen doorgevoerd? Waar liggen prioriteiten?

Ten aanzien van mogelijkheden om gezinnen met kinderen financieel te ondersteunen is de levensloopregeling voor de hand liggend, waarmee men in staat wordt gesteld om werknemers in een drukke periode van hun leven te ondersteunen door fiscaal aantrekkelijk sparen mogelijk te maken (Bovenberg, 2004). Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat ze met name aantrekkelijk is voor de hogere inkomens, omdat het fiscale voordeel stijgt naarmate het inkomen hoger is. Als zodanig lijkt aanpassing c.q. verruiming van de regeling gewenst (WRR, 2006, p. 156).

## 6.5 Uittredingsroutes in samenhang versoberen

***Hoplakee! Vanaf nu vrijdag vrij! Wat ben ik blij dat ik me heb ingetekend voor die regeling. Ik lever 11% salaris in en kan daarvoor in plaats van 1,0 FTE een dag minder werken, dus 0,8 FTE. Dat is een mooie meevaller: de baas betaalt 9% mee aan die vrije dag, waar ik tot mijn pensioen gebruik van kan maken. Dat is mooi. Heb ik eindelijk weer wat tijd om te lezen, en kunnen we wat vaker een lang weekend weg.***



Werknemers die de 65 naderen en zich aan het einde van hun carrière begeven, zien zich vaak geconfronteerd met financiële incentives om eerder te stoppen met werken. Een werkgever die een riante vertrekregeling aanbiedt, een regeling voor vroegpensioen of het werken van een of twee dagen minder tegen een geringe salarisverlaging. Het stopzetten of afkalven van dergelijke mogelijkheden leidt ertoe dat meer oudere werknemers minder snel geneigd zullen zijn geheel of gedeeltelijk vroegtijdig te stoppen met werken.

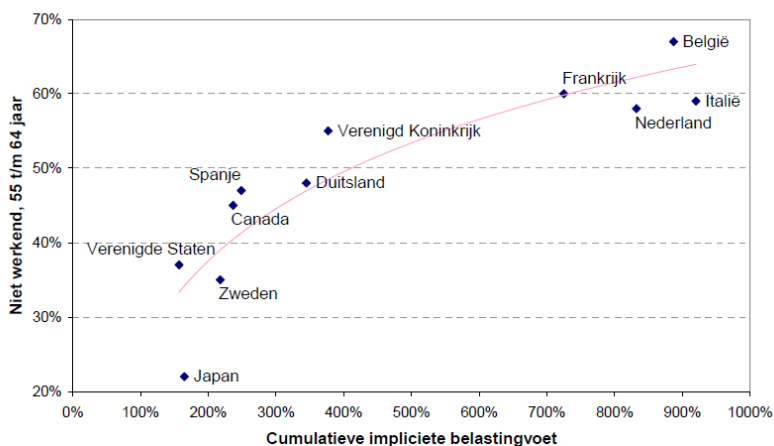
### 6.5.1 Omschrijving maatregel

In de literatuur komt deze beleids optie terug als het versoberen van "uittredingsroutes". Een uittredingsroute kan omschreven worden als de combinatie van institutionele arrangementen die het proces tussen stoppen met werken en start van de pensionering vormgeven (de Vroom & Blomsma, 1991, p. 98). Te onderscheiden zijn de VUT-regeling, de WW en de WAO/WIA. Versobering heeft dan idealiter betrekking op twee aspecten: het financieel minder aantrekkelijk (lees: omvangrijk) maken van regelingen en regelingen minder toegankelijk maken (Groot & Heyma, 2004, p. 36) (Lindeboom & Kerkhofs, 2002, p. 24), waardoor de middelen om te stoppen met werken worden beperkt.

### 6.5.2 Waargenomen effect

In Nederland is in het nabije verleden de VUT-regeling reeds afgeschaft, een regeling waarvan veelal werd gesteld dat je een dief van je eigen portemonnee was wanneer je er geen gebruik van maakte (de Feijter, Fokkema, & Wijst, 2001, p. 87). De afschaffing vond zijn aard in de steeds fundamentele kritiek en politieke opschudding ten aanzien van het gangbare loopbaanmodel waarbij VUT en AOW en masse gebruikt werden om flexibiliteit binnen de eigen organisatie te bewerkstelligen. Overtollig personeel of medewerkers wier kwalificaties niet meer relevant waren werden via deze sociale voorziening gesaneerd (Trommel W. , 2005, p. 10). Het effect was substantieel: oudere werknemers stelden hun pensionering met gemiddeld 2-2,5 jaar uit (Euwals, Vuuren, & Wolthoff, 2006, p. 24) (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009, p. 60) en het heeft de arbeidsparticipatie in de leeftijdscategorie 60-64 jaar met 25%punt doen toenemen. Met name de uittreding op 60 – 61-jarige leeftijd is afgenomen en uitgesmeerd over latere leeftijdsgroepen (CPB, 2008c, pp. 7-8). Overigens werkt niet alleen het versoberen van uittredingsroutes, ook het fiscaal aantrekkelijker maken van doorwerken heeft duidelijk effect:

Figuur 1 Relatie tussen de impliciete belastingvoet op doorwerken tot de leeftijd van 65 en het aandeel niet-werkende mannen van 55 tot 64 jaar



(Groot & Heyma, 2004, p. 2)

### 6.5.3 Afwegingen

#### *Ervaringen zijn positief*

Deze maatregel is een maatregel die zich al jaren voltrekt en steeds verder ontwikkelt. Individualisering en politieke koerswijzigingen hebben al tot versoeringen geleid. De WW is de afgelopen jaren minder toegankelijk en aantrekkelijk gemaakt. Werklozen hebben meer verplichtingen in hun activiteiten om een baan te vinden en de voorwaarden waaronder een beroep gedaan kan worden op de WW zijn strenger geworden. Zo moet sinds 2006 voldaan worden aan de eis dat van de laatste 36 weken er 26 gewerkt zijn. Ter vergelijking: in 1987 was dat nog van de laatste 52 weken. Ook de aantrekkelijkheid is teruggebracht: de maximum duur van de WW is in 2006 verkort van 60 naar 38 maanden (Euwals, Mooij,

& Vuuren, 2009, p. 66). Desondanks zijn ouderen in internationaal perspectief bovengemiddeld goed verzekerd, zeker in relatie tot jongeren, waardoor de incentive om te blijven werken suboptimaal is (WRR, 2006, p. 174).

De WAO die in 1967 werd geïntroduceerd is sindsdien eveneens scherp aangepast, niet in de laatste plaats vanwege het grote beroep dat op de regeling gedaan werd en de daarmee gepaard gaande kosten. In de jaren zeventig groeide het aantal WAO-gerechtigden met 11% per jaar (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009, p. 67). Ervan uitgaande dat niet daadwerkelijk al die mensen volledig arbeidsongeschikt waren, is men tot het inzicht gekomen dat in deze groep een groot deel "verborgen werkloosheid" te vinden zou zijn (van Vuren, Vuuren, & Euwals, 2009, p. 69). Belangrijke hervormingen waren de wet Poortwachter waarmee meer verplichtingen voor werkgevers en werknemers ontstonden in het kader van re-integratie. In 2006 trad de wet Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen – de WIA – in werking. Daarbij werd arbeidsongeschiktheid van minder dan 35% niet verzekerd en was het uitgangspunt dat mensen werken naar hun capaciteiten.

#### *Culturele factoren*

Toch heeft de versobering niet alleen te maken gehad met individualisering en politieke keuzes, maar ook met een culturele verandering: de perceptie van werknemers is gewijzigd. Werd de VUT-regeling vroeger als een recht gezien waar niet aan getornd mocht worden, daar is de acceptatie van het gegeven dat oudere werknemers vroegtijdig van een pensioen gaan genieten met de jaren afgenomen. Uit enkele vragen van de European Values Study (1999) komt naar voren dat een kentering heeft plaatsgevonden: 52,6% vindt niet dat oudere werknemers gedwongen moeten worden te pensioneren, 58,9% vindt dat werken een plicht is jegens de maatschappij en 48,9% vindt niet dat burgers niet hoeven te werken als ze daar geen zin in hebben. Voor de volledige cijfers zij verwezen naar Figuur 16. Resultaten van de European Social Survey in 2008 geven een vergelijkbaar beeld: 35,9% van de respondenten denkt dat de hoogte van de pensioenen de komende tien jaar niet gehandhaafd kan worden, 54,0% denkt van wel, maar niet dat zij zullen stijgen en slechts 10,1% verwacht dat het mogelijk zal zijn de pensioenen te verhogen (zie Figuur 17 voor de cijfers). Men lijkt zich derhalve meer en meer bewust van de kosten en de financiële gevolgen van de ontstane uitwassen.

#### *Substitiemogelijkheden*

Veel wordt gewaarschuwd voor substitiemogelijkheden voor uittrekking (Groot & Heyma, 2004, p. 39). Het heeft weinig zin om slechts een van de regelingen te versoberen, het blijkt dat werknemers dan al snel gebruik zullen (trachten te) maken van andere regelingen (OECD, 2005a, p. 55) en zich daarbij laten leiden door (1) de financiële vergoeding die uit de regeling voortkomt, (2) de toegankelijkheid en (3) de "wachtijd" van een regeling, d.w.z. het tempo waarin van een regeling gebruik gemaakt kan worden (Kerkhofs, Lindeboom, & Theeuwes, 1999). Met name de financiële vergoeding, de "replacement rate"

blijkt een belangrijke factor te zijn: des te hoger de vergoeding, des te kleiner de kans dat men via een "legale uittredingsroute" pensioneert (van Vuren, Vuuren, & Euwals, 2009, p. 70). In een vergelijking tussen België en Zweden is dat effect duidelijk geworden: in Zweden is de arbeidsongeschiktheidsregeling voordeliger terwijl in België het prepensioen gunstiger is, waardoor een verschil bestaat in het gebruik van regelingen in beide landen. Samenhangend beleid blijft daarom gewenst.

Wel lijkt de massale substitutie tussen WW en WAO / WIA die voorheen gebruikelijk was tot een minimum te zijn beperkt, dankzij de hervormingen van de afgelopen jaren. Slechts 2,6% van alle gepensioneerden bereikt de pensioengerechtigde leeftijd via de WIA (Koning & Vuuren, 2007). Het is echter de vraag in hoeverre de versoeringen van de WIA niet alsnog tot gevolg zullen hebben dat het beroep op de WW zal gaan toenemen, zeker aangezien de toegankelijkheid van de WIA voor volledig arbeidsongeschikten zeer stringent is geworden (van Vuren, Vuuren, & Euwals, 2009, p. 75). Of anders gezegd: hoe groot is de banenkans van iemand die voor 50% kan werken?

#### 6.5.4 Conclusie

De afgelopen jaren hebben achtereenvolgende kabinetten versoeringen aangebracht in de uittredingsroutes. Dit heeft een duidelijk effect gehad op het moment waarop men stopt met werken. Voor toekomstig beleid betekent het dat deze versoering gehandhaafd en uitgebreid zou moeten worden en dat maatregelen die eraan kunnen bijdragen dat werknemers eerder stoppen met werken zeer kritisch beoordeeld moeten worden, ook als het maatregelen zijn die niet primair het stoppen met werken tot doel of als (neven)effect beogen. Of zoals de regiegroep Grijs Werkt treffend noemde in haar eindrapportage: *"Afhaken loont. Werknemers ervaren stoppen vaak als voordeliger dan doorwerken. Financiële prikkels en pensioenobstakels moeten veranderen, zodat doorwerken altijd de aantrekkelijkste optie is."*

Daar waar een culturele omslag in het denken van burgers heeft plaatsgevonden die de versoering ook politiek draagvlak heeft gegeven, daar kan nu eenzelfde momentum worden bespeurd met de noodzaak tot (in meer of mindere mate) bezuinigingen. Er is een "window of opportunity" zoals Kingdon dat noemt (Kingdon, 1984).

## 6.6 Beeldvorming verbeteren

***Al vijf maanden ben ik werkloos. Ik ben 55 jaar, heb uiteenlopend werk gedaan in beleidsfuncties, maar ik kom maar niet door die sollicitatierondes heen. "U was heel goed, maar we hebben gekozen voor iemand die net wat meer aansloot bij het profiel". Ja ja. Elke keer hetzelfde liedje. Ze durven gewoon niet te zeggen dat ik te oud ben en dus een risico. Terwijl ik zoveel ervaring kan inbrengen en de laatste vijf jaar niet één dag ziek ben geweest.***





Een van de opvattingen die werkgevers ervan weerhouden om oudere werknemers te behouden dan wel aan te nemen, is een vermeende teruglopende arbeidsproductiviteit, hetgeen discriminatie in de hand werkt. Een treffend citaat komt van de zijde van de WRR (WRR, 2006, p. 176): *“Werkgevers, zoals de overheid bijvoorbeeld, die nog bezig zijn competities te organiseren wie de “beste jonge ambtenaar van het jaar” is, en eenvoudigweg niet op het idee komen dat je zo’n competitie ook kunt organiseren voor de 50-plus categorie, doen niet alleen aan leeftijdsdiscriminatie, maar zien vooral de bui nog niet hangen”*. Leeftijdsdiscriminatie vormt daarmee een barrière in het streven naar een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers, hetgeen investeringen in juiste beeldvorming rechtvaardigt.

#### 6.6.1 Omschrijving maatregel

Dat klinkt eenvoudig: de regering zou moeten investeren in het overbrengen van de juiste informatie over oudere werknemers. Terecht wijst Van Dale c.s. (Van Dalen, Henkens, & Schippers, 2009, p. 17) er echter op dat weinig heil gezocht moet worden in het “paternalistisch voorlichten” van werkgevers en hen uit te leggen “hoe de wereld in elkaar zit”, en wat feiten zijn over oudere werknemers. Immers, “perceptions are facts” (Van Praag, Tijdens, Allegro, & Osse, 2009, p. 268). Het is ook de vraag of het effect heeft: wanneer een oudere werknemer in een bedrijf bovengemiddeld presteert wordt dat eerder gezien als uitzondering, dan dat het de beeldvorming beïnvloedt (Visser, Henkens, & Schippers, 2003). Men onthoudt vaak alleen extra informatie die consistent is met het beeld dat men reeds had (Bodenhausen & RS, 1985, p. 281).

Het veranderen van beeldvorming is derhalve veel hardnekkiger van aard dan dat met een enkele communicatiestrategie veranderd kan worden (Vos & El Marini, 2007, p. 11). Complex daarbij is dat beeldvorming zich baseert op de leeftijd. Wel beschouwd is dat slechts een getal dat aangeeft hoe lang geleden iemand is geboren, maar in de beeldvorming zegt het van alles over flexibiliteit, inzetbaarheid, gezondheid en competenties. Veel wordt er daarom op gewezen het concept leeftijd als eerste te onderscheiden naar verschillende typen leeftijden die allemaal separate indicatoren zijn: kalenderleeftijd, professionele leeftijd, leeftijd van de privésituatie, psychosociale leeftijd en leeftijd van de gezondheid (Nauta, De Lange, & Görtz, 2010, p. 6). Bij verschillende gradaties van ouder worden passen dan ook verschillende personeelsinstrumenten van werkgevers: van extra verlof en ondersteuning tot om-, her- en bijscholing en het bestrijden van stereotypen (Nauta, De Lange, & Görtz, 2010, p. 39).

Een andere pragmatische oplossing wordt voorgesteld door Van Dale c.s.: investeer in de aspecten die in de beeldvorming van werkgevers bijdragen aan de arbeidsproductiviteit, de zogenaamde “harde kwaliteiten”: mentale en fysieke belastbaarheid, vaardigheid met nieuwe technologie,

opleidingsbereidheid en flexibiliteit. Ongeacht of die beelden kloppen, lijkt het voor oudere werknemers wel de meest praktische wijze om een positievere houding van werkgevers te krijgen.

Een bruikbare suggestie die wordt meegegeven is om beeldvorming te koppelen aan managementbelangen in organisaties: wanneer managers inzien dat realistische beeldvorming de organisatieprestaties kan doen toenemen, zal eerder in juiste beeldvorming worden geïnvesteerd. Beeldvorming wordt dan geen doel op zich, maar een middel om.

#### 6.6.2 Waargenomen effect

Vos c.s. wijst er daarbij op dat in de literatuur nog weinig bekend is over effectieve maatregelen om beeldvorming aan te passen. Ook in Nederland zijn ondanks dat er vele initiatieven waren en zijn (zie bijvoorbeeld de werkzaamheden van de voormalige regiegroep Grijs Werkt! en haar opvolger Senior Power) geen harde effecten aangetoond van de ene of de andere campagne. En dan nog is het de vraag waarom iets effectief is geweest: slaat een campagne aan omdat het past bij de cultuur en beeldvorming in de maatschappij, of verander je de maatschappij beetje bij beetje met een campagne? In dat kader kan opgemerkt worden dat twintig jaar geleden het woord duurzaamheid nauwelijks een rol speelde in het bedrijfsleven. Dat is nu wel anders, maar is zeker niet vanzelf gegaan: een kentering is dus mogelijk.

#### 6.6.3 Afwegingen

Heeft het gezien het bovenstaande wel zin om in het verbeteren van de beeldvorming te (blijven) investeren? Daarvoor is een nadere analyse van die beeldvorming zelf nodig: is deze terecht en hoe komt deze tot stand? Verschillende visies op dit thema komen navolgend aan de orde.

#### *Arbeidsproductiviteit van oudere werknemers is lager . . .*

Een dalende arbeidsproductiviteit van ouderen – met name vanaf de leeftijd van 50 jaar – komt voort uit een beperkt aanpassingsvermogen aan nieuwe werkvormen (waaronder technologische ontwikkelingen (Gelderblom, Blanken, Zwanenburg, Leuven, & Oosterbeek, 2001, p. 111), een verminderd geheugen en redeneringsvermogen (Skirbekk, 2003, p. 19). Tegelijkertijd hebben ouderen vaker met gezondheidsproblemen te kampen hebben en zijn ze minder vitaal. Ouderen dragen meer bij aan het ziekteverzuimpercentage dan jongeren, en hun verzuim is langduriger. Opvallend is wel dat het hoge verzuimpercentage sterker correleert met het aantal dienstjaren dan met de leeftijd (Nauta, Bruin, & Cremer, 2004, p. 23), hetgeen pleit voor een verhoging van de mobiliteit. Dat vergroot voor oudere werknemers tevens de kans op deelname aan bedrijfsopleidingen, waardoor obsolescentie tegengegaan wordt (Groot & Maasen van den Brink, 1997).

Door een hoger verzuim, maar ook door prestatievermindering en demotivatie, kan "secundaire veroudering" ontstaan: medewerkers komen terecht in een selffulfilling prophecy en gaan zich gedragen naar het clichébeeld van de "oudere werknemer" (Vermeulen, et al., 2004, p. 18) (Hilton & Von Hippel, 1996, p. 244). Dit effect is ook te bespeuren bij werkgevers, hetgeen door De Koning "statistische

discriminatie " genoemd wordt: werkloosheid wordt dan gezien als indicatie van een (te) lage productiviteit of een gebrek aan motivatie (De Koning, Gelderblom, Zandvliet, & Van den Boom, 2005, p. 7). Dat kan verklaard worden door het concept van "previous statistical experience" (Phelps, 1972, p. 659): werkgevers gaan bij hun verwachtingen over toekomstige geschiktheid uit van ervaringen in het verleden, hetgeen conform Keynes (Keynes, 1937) onterecht is: je kunt het verleden niet extrapoleren naar de toekomst. Dat iemand werkloos is zal dan wel aan de persoon zelf liggen, zo is de gedachte. Dit effect is specifiek waar te nemen bij oudere werknemers: jongere werknemers die een tijd werkloos zijn hebben in mindere mate te maken met negatieve attitudes van werkgevers (Calmfors, Forslund, & Hemström, 2001, p. 47).

. . . maar toch ook weer niet . . .

Het is echter niet altijd kommer en kwijl. Er zijn bijvoorbeeld veel creatieve beroepen en "ervaringsberoepen" zoals management waarin werknemers naarmate de leeftijd vordert alleen maar beter worden (WRR, 2006, p. 176). Dat beeld lijkt ook te leven bij de respondenten van de enquête: 85,5% geeft aan om die reden te vinden dat oudere werknemers belangrijk zijn voor organisaties (vraag 16). Overigens is "meer ervaring" niet per definitie niet altijd een meerwaarde voor een organisatie. Sprenger stelt als kenmerken van ervaringskennis dat deze (1) een persoonlijke bekwaamheid is, de kennis is als het ware verstrengeld met de persoon en daardoor niet van de persoon te vervreemden; (2) een halfwaardetijd heeft, ofwel na verloop van tijd minder waarde krijgt doordat de ervaringen waarop de kennis gebaseerd is niet meer actueel zijn, ervaringskennis blijft alleen van waarde wanneer iemand continu blijft leren en (3) afhankelijk is van de mate van vertrouwen en sociaal kapitaal binnen een organisatie óf ervaringskennis rendeert (Sprenger, 2007, p. 58).

Maar ook de algemene effectiviteit van oudere werknemers is hoger dan die van hun jongere collega's, vooral dan wanneer het complexe taken betreft waarvoor een set aan competenties benodigd is, zoals samenwerken, betrouwbaarheid en sociale vaardigheden (Schalk, 2004, p. 21). Ook enkele cognitieve capaciteiten nemen met de leeftijd toe, zoals beroepsspecifieke en algemene kennis, verbale vermogens en communicatie vaardigheden (Van Dalen, Henkens, & Schippers, 2009, p. 7).

Tot slot kan worden opgemerkt dat onze economische structuur zich de laatste decennia zodanig heeft aangepast dat sprake is van een verschuiving van wat ook wel "3d-jobs" genoemd wordt (dangerous, dirty, demanding) naar functies in de dienstensector. Zware fysieke arbeid is dus veel minder aan de orde (Gustman & Steinmeier, 2004, p. 4), hetgeen juist kansen zou moeten scheppen voor oudere werknemers (OECD, 2006, p. 46) (Auer & Fortuny, 2002, p. 22). Enige nuance daarbij is dat er tegelijkertijd een beweging heeft plaatsgevonden van fysieke inspanningen naar stress, dus lineair is dat verband zeker niet.

*...dus eigenlijk is arbeidsproductiviteit een individueel gegeven.*

Het spreken over arbeidsproductiviteit van ouderen in het algemeen is gezien het voorgaande weinig zinvol en doet geen recht aan de individuele arbeidsproductiviteit (Gautié, 2003, p. 37), veel meer is sprake van comparatieve voordelen die zowel jongere als oudere werknemers hebben (Van Dalen, Henkens, & Schippers, 2009, p. 16). Het blijft daarom een vreemd gegeven dat – terwijl de vergrijzing zich voltrekt en iedereen daarvan op de hoogte is – bij reorganisaties in zowel de private als publieke sector oudere werknemers nog altijd voorrang krijgen bij afvloeiing.

De vraag, of er al dan niet sprake is van een algemeen verband tussen leeftijd en arbeidsproductiviteit van oudere werknemers, wordt in de literatuur ook niet eenduidig beantwoord, met name omdat arbeidsproductiviteit lastig te meten is en daardoor veelal van beelden afhangt (SER, 2005, p. 129). Ook blijkt hier de "Wet van Miles" van toepassing: "where you stand depends on where you sit" (Hart & Wille, 2002): werknemers zelf oordelen aanmerkelijk positief over het ziekteverzuim en arbeidsproductiviteit van oudere werknemers (vraag 16 van de enquête, aspect 1-3). De beleidsmatige conclusie lijkt gerechtvaardigd dat het in ieder geval van belang is om onjuiste beeldvorming over de arbeidsproductiviteit van oudere werknemers bij te stellen, omdat deze beeldvorming hoofdzakelijk negatief is (Vermeulen, et al., 2004, p. 23) en daarmee ambities op het gebied van arbeidsparticipatie niet bevordert.

#### 6.6.4 Conclusie

Het is eenvoudig over die negatieve beeldvorming een waardeoordeel te vellen en te stellen dat het kwalijk is, voortkomt uit desinteresse of dat het raakt aan generaliseren. Toch is beeldvorming geen toevaligheid, maar een verschijnsel van onze maatschappij. Beelden zijn verankerd in onze sociale omgeving, dienen als beschermingsmechanisme voor de eigen groep en als vereenvoudiging van ons denken over de complexe sociale omgeving (Visser, Henkens, & Schippers, 2003) (Van Dalen, Henkens, & Schippers, 2009, p. 9). Tel daarbij op dat er geen harde bewijzen zijn dat het verbeteren van beeldvorming bijdraagt aan het verhogen van de arbeidsparticipatie van ouderen en de basis om erin te investeren is wel heel dun.

Toch lijkt een positievere insteek gerechtvaardigd. Elke oudere werknemer die niet aan het werk komt door onjuiste beeldvorming is er natuurlijk een te veel. Tegelijkertijd hoeft het aanpassen van beeldvorming niet per definitie een massieve investering te vergen. Veel kan bereikt worden met voorbeeldgedrag, met consistente uitlatingen van gezaghebbende bestuurders. Het zou op zijn minst aandacht behoeven of ook met dergelijke maatregelen niet meer effect te sorteren valt.

## 6.7 Beloningsstructuur wijzigen

*Ik ben te duur, zeiden ze. Maar ja, wat moet ik anders? De afgelopen jaren ben ik telkens gestegen in functieniveau en salaris. Logisch, mijn ervaring neemt toe. Mijn uitgavenpatroon heb ik daarop aangepast. Ik kan niet zomaar mijn huis in de verkoop zetten omdat ik een andere baan wil. Nee, voorlopig blijf ik nog maar even bij deze werkgever. Ook al heb ik het minder naar mijn zin. En ach, over negen jaar kan ik met pensioen. Dus zo erg zijn de vooruitzichten ook weer niet.*



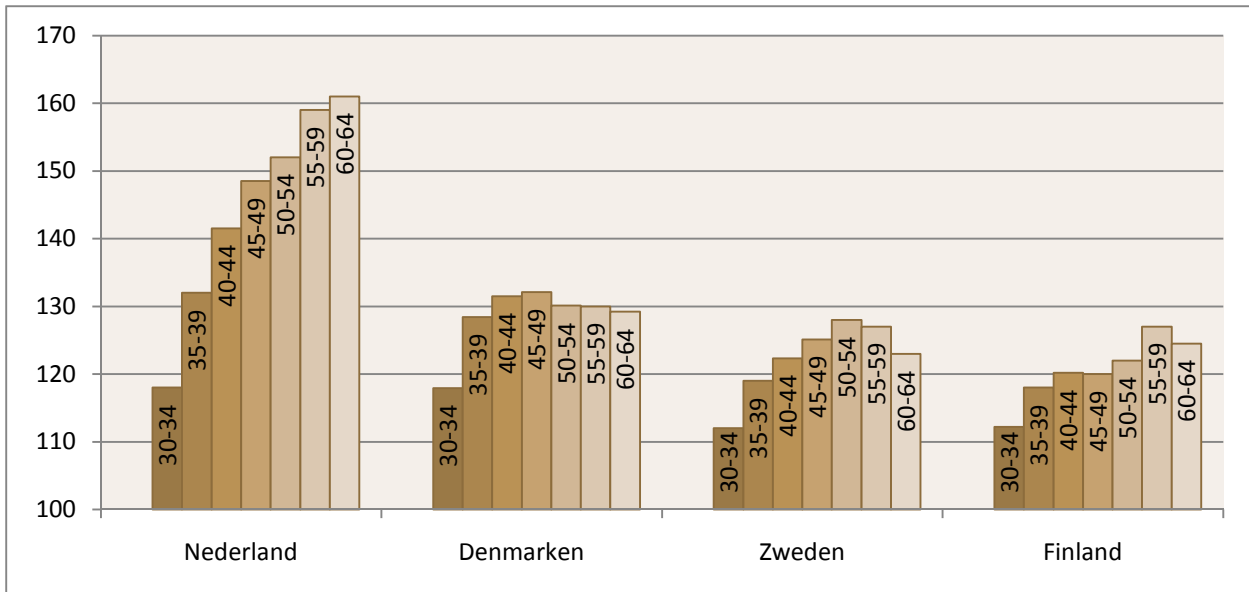
Een van de problemen en daarmee de basis voor een mogelijke oplossing, is de beloningsstructuur die in ons land sterk correleert met de anciënniteit: des te ouder de werknemer, des te hoger het loon. Oudere werknemers zijn duurder dan jongere en dat plaatst hen in een moeilijkere positie om aangenomen te worden en derhalve actief te worden of te blijven op de arbeidsmarkt.

### 6.7.1 Omschrijving maatregel

De overheid zou haar invloed kunnen aanwenden bij de totstandkoming van CAO's om de beloningsstructuur vlakker te krijgen. Tegelijkertijd kan de overheid middels het verbeteren van de beeldvorming (zie ook vorige paragraaf) meer bewustwording bij werkgevers en werknemers creëren dat de huidige beloningsstructuur zeker met het oog op de komende vergrijzing ongunstig is voor zowel de mobiliteit van oudere werknemers als de loonkosten en daarmee de (internationale) concurrentiepositie.

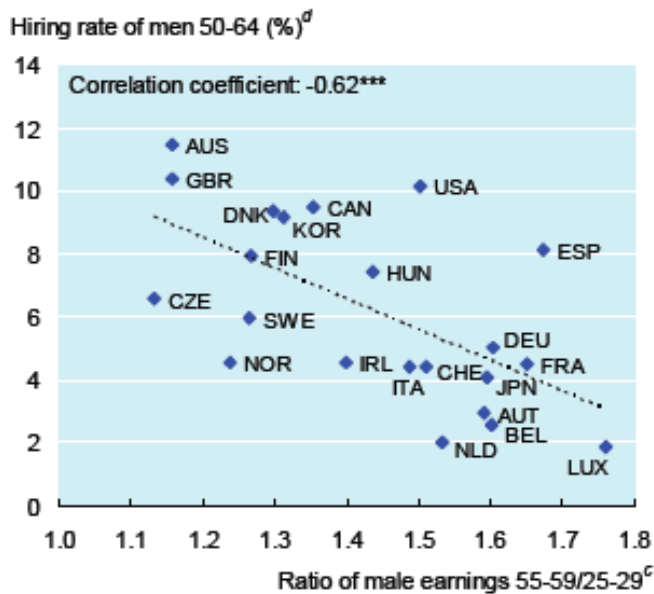
### 6.7.2 Waargenomen effect

De OECD heeft de beloningsstructuur van Europese landen onderling vergeleken. Ten aanzien van landen met een hoge arbeidsparticipatie onder oudere werknemers, zoals de Scandinavische landen, valt Nederland uit de toon. In Nederland is het loongebouw een stuk steiler en geldt dat het loon toeneemt naarmate men ouder wordt.



Leeftijdsprofiel van loon voor mannen, meetmoment tussen 1998 en 2003. (index, 25-29 = 100) Bron: OECD (2006 p.66)

Tegelijkertijd is een voorzichtige correlatie zichtbaar tussen de mate waarin het loon in de loop der jaren stijgt en de mate waarin er mobiliteit zichtbaar is op latere leeftijd:



Hiring rate of men 50-64 (%) - de verhouding tussen het aantal mannelijke werknemers die korter dan 1 jaar werkzaam zijn bij een organisatie in verhouding tot alle mannelijke werknemers in de organisatie (bron: OECD, 2006, p. 69)

Ondanks dat voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van deze gegevens – een land als de Verenigde Staten kent immers een totaal ander arbeidsrecht dan Nederland – lijken grote verschillen

tussen het loon van ouderen en jongeren in elk geval niet mee te helpen bij de banenkans van ouderen en derhalve de mobiliteit te frustreren.

### 6.7.3 Afwegingen

#### *Stijl loongebouw*

In Nederland is het normaal: het krijgen van periodieken is een vrij algemeen verschijnsel, waardoor anciënniteit automatisch iets zegt over het salaris (SER, 2005, p. 129) (WRR, 2007, p. 177). Respondenten leken dat acceptabel te vinden: slechts 10,3% vond dat oudere werknemers te veel verdienen (vraag 16 aspect 6). In internationaal verband blijkt het ook anders te kunnen: in Canada en het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld vlakkt het loonprofiel bij 50-jarige leeftijd af om daarna te gaan dalen (CPB, 2008c, p. 12), net als in Scandinavië (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009, p. 39). Ook de ontslagbescherming van oudere werknemers is omvangrijk, waarbij ontslagvergoedingen niet alleen van het aantal dienstjaren maar ook van de leeftijd afhangen, hetgeen internationaal ongebruikelijk is (CPB, 2008c, p. 12). Dat maakt het ten principale - vergezeld met opvattingen over arbeidsproductiviteit - minder aantrekkelijk voor werkgevers om oudere werknemers aan te nemen, én voor werknemers minder aantrekkelijk om op late leeftijd nog van baan te wisselen. Loonstrookjes zijn dan de spreekwoordelijke gouden ketens (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009, pp. 51-52).

Daarbij kan meespelen dat de inzetbaarheid van oudere werknemers niet toe- of afneemt als gevolg van vrijwillige baanmobiliteit (Heyma, Werff, & Prins, 2009, p. 71). Als gevolg daarvan zit de arbeidsmarkt voor hen haast op slot (WRR, 2006, p. 176). De baan-baan mobiliteit van ouderen is zeer laag, in 2002 – 2003 wisselde slechts 3% van de 55-64 jarigen van baan (CPB, 2008c, p. 10). De keerzijde – maar die wordt steeds minder relevant – is dat een laag verloop kan leiden tot lagere kosten, bijvoorbeeld lagere wervings- en opleidingskosten (SER, 2005, p. 131).

#### *Koppeling loon - arbeidsproductiviteit*

De perceptie van werkgevers van ouderen verbeteren en daarmee de arbeidsparticipatie verhogen lijkt pas dan kans van slagen te hebben als bij zowel werkgevers als werknemers het besef ontstaat dat loon in optima forma gekoppeld dient te worden aan arbeidsproductiviteit – ook als die met de jaren afneemt (Skirbekk, 2003, p. 20), hetgeen ook wel de “pay-productivity gap” genoemd kan worden (van Vuuren & Hek, 2009, p. 133). In Figuur 15 is een treffende visuele weergave van deze gap weergegeven.

Er zijn meerdere redenen waarom die koppeling nog maar weinig bestaat. Een ervan is dat ze niet contractueel is vastgelegd, hetgeen komt door meerdere redenen (van Vuuren & Hek, 2009, p. 116):

- De hoeveelheid van taken. Monitoring van de productiviteit en tijdsbesteding kost te veel geld, en monitoring en omschrijving van taken zou hoofdzakelijk betrekking hebben op meetbare

output, hetgeen weinig recht doet aan de realiteit en ongewenst gedrag van werknemers in de hand werkt (Holstrom & Milgrom, 1990) (Baker, 1991, p. 4): zij focussen niet op hun algehele productie en presteren, maar zoomen in op aspecten die in hun prestatiecontract zijn vermeld;

- Het is niet te voorzien welke taken er in de toekomst uitgevoerd moeten worden, en welke onverwachte events er gebeuren, waardoor een volledige en accurate omschrijving haast onmogelijk is;
- Derden (lees: rechtbanken) kunnen de geleverde prestaties nauwelijks beoordelen, waardoor opname in een contract weinig juridische waarde heeft.

Bij het voorgaande speelt ook het "psychologisch contract" (Bal, 2006) een rol: waar jongere medewerkers meer gericht zijn op het maken van carrière en een hoog salaris, is het ouderen vaker te doen om baanzekerheid, flexibiliteit (bijvoorbeeld voor mantelzorg) en een niet te hoge werkdruk. Het psychologisch contract tussen werkgever en werknemer behoeft in de loop der tijd derhalve aanpassing om een burnout te voorkomen (Schalk, 2004, p. 22).

#### *Leeftijdsbewust beleid*

Tot slot: bij een aanpassing van de beloningsstructuur dient het niet alleen te gaan om een verlaging van het loon van oudere werknemers wegens eventuele afnemende arbeidsproductiviteit, maar ook om de lonen van medewerkers tijdens "het spitsuur" van hun leven (qua tijdsbesteding, zorg voor kinderen) op te hogen, om uitgaven en inkomsten meer met elkaar in balans te brengen (oudere werknemers krijgen minder uitgaven te verwerken wegens kinderen die uit huis zijn of gaan).

#### 6.7.4 Conclusie

Werkt het steile Nederlandse loongebouw de arbeidsparticipatie van oudere werknemers tegen? Daarop kan voorzichtig bevestigend geantwoord worden. Voorzichtig, omdat de gevonden effecten met name indiceren dat sprake is van een lage mobiliteit. Daarmee lijken vooral ouderen die willen gaan werken of gedwongen ontslag krijgen (bijvoorbeeld door reorganisaties of faillissementen) eerder langs de kant te blijven staan. "Risicoselectie" van werkgevers speelt daarbij een rol: zij houden bij de selectie van personeel rekening met eventuele risico's die voortkomen uit het ouder zijn en kiezen daarom minder snel voor kwetsbare en dure kandidaten zoals ouderen (Trommel, 2004, p. 109) naar (Veerman, Andriessen, & Koster, 1995).

"Zittende" werknemers zullen vooral eerder bij hun huidige werkgever blijven. Ook dat kan de arbeidsparticipatie negatief beïnvloeden: men dreigt eerder geconfronteerd te worden met obsolescentie of burn-outs dan wanneer men een hogere mobiliteit heeft. De hamvraag blijft echter: kán de regering de beloningsstructuur beïnvloeden? In principe zou dat kunnen via het goed- danwel afkeuren van CAO's. Maar is dat aangrijpingsmechanisme realistisch? Immers, het gaat arbeidsrechtelijk veelal om bestaande



contracten. Bovendien hebben ingrepen enkel zin als ze in alle sectoren van toepassing zijn. Dat zou te ver gaan. Voorts komen CAO's tot stand in onderling overleg tussen werkgevers- en werknemersorganisaties, daar zou het debat moeten plaatsvinden over de beloningsstructuur. Daarbij komt ook dat een CAO geen garanties geeft voor het beloningsbeleid binnen organisaties: daar gaan werkgevers zelf over. Kortom, de CAO-route kan op papier betekenis hebben, maar zal in de praktijk weinig soelaas bieden.

Een andere optie is om bij zowel werkgevers als werknemers meer bewustwording te creëren van deze voor de arbeidsparticipatie ongunstige karakteristiek door in te zetten op het verbeteren van de beeldvorming en daarbij de beloningsstructuur mee te nemen (zie vorige paragraaf). Ook een appèl op werknemers is daarbij van belang: u kunt er niet langer vanuit gaan dat uw volgende salarisstrook per definitie gunstiger is omdat u ouder bent. Een hulpmiddel daarbij kan zijn het loon sterker dan nu het geval is te koppelen aan de arbeidsproductiviteit – met alle mitsen en maren van dien.

## 6.8 Investeren in leven lang leren

***Mijn collega's gaan binnenkort op cursus, om de nieuwe Sharepointversie onder de knie te krijgen. Ik heb me er niet voor aangemeld, dat gedoe allemaal. Er komt elke paar jaar weer een nieuwe versie van uit. Mij niet gezien, ik weet hoe alles werkt en als ik er niet uit kom vraag ik wel iemand anders. Bovendien, ik werk nog maar vijf jaar. Ik heb weinig zin meer om voor die tijd nog zo'n cursus te volgen.***



Het is van belang dat werknemers bij de tijd blijven. De maatschappij en dus het werk verandert immers snel. Om die reden is het van belang dat zowel werkgevers als werknemers streven naar een leven lang leren, zodat van beide kanten voorkomen wordt dat de arbeidsrelatie beëindigd wordt wegens obsolescentie.

### 6.8.1 Omschrijving maatregel

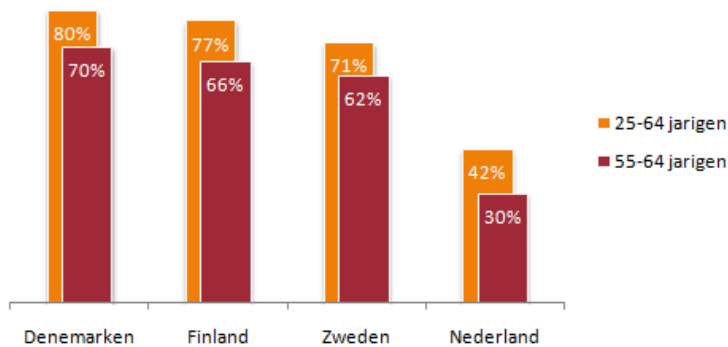
De overheid kan in dit streven een belangrijke rol spelen. Zo kan in het onderwijsbeleid meer dan nu het geval is het belang van leven lang leren en trajecten die daarin voorzien scherper worden aangezet, in woorden en daden. In haar sturing op het onderwijsveld zou de regering hier extra aandacht en middelen voor kunnen vrijmaken.

Ook richting werknemers zelf kunnen incentives gecreëerd worden door fiscale tegemoetkomingen of door bijvoorbeeld het koppelen van het recht op een volledige WW-uitkering aan de mate waarin de werknemer zich de voorbije periode "up-to-date" heeft gehouden middels opleidingstrajecten.

### 6.8.2 Waargenomen effect

De overheid heeft de afgelopen jaren getracht het gebruik van leven lang leren-trajecten te stimuleren met fiscale maatregelen en tenders ter ontwikkeling van innovatieve scholingsmaatregelen (SER, 2002, pp. 47-49). VNO-NCW wijst er evenwel fijntjes op (VNO-NCW / MKB Nederland, 2009, p. 13) dat het HBO suboptimaal presteert ten aanzien van deeltijdonderwijs: de instroom loopt terug en het HBO zou zich onvoldoende verdiepen in de doelgroep. Een blik op de structuur van instellingen van hoger onderwijs en hun wervingscampagnes leert dat men zich primair concentreert op initieel onderwijs (de 18-jarige studenten). Overigens waarschuwt een Zweedse evaluatie van werkgelegenheidsbeleid voor al te massale interventies en veranderingen waarvoor op het moment van invoering een passende infrastructuur ontbreekt (Calmfors, Forslund, & Hemström, 2001, p. 47).

In Scandinavië is de deelname van ouderen aan opleidingsmogelijkheden substantieel en loopt deze minder uit de pas met die van jongeren. Dit biedt ruimte om voorzichtig te kunnen concluderen dat het bevorderen van deelname aan scholingsmogelijkheden van oudere werknemers een bijdrage kan leveren aan hun arbeidsparticipatie.



Aandeel werknemers dat deelneemt aan scholingstrajecten

Bron: (Euwals, Mooij, & Vuuren, 2009)

### 6.8.3 Afwegingen

#### Obsoletie

Een belangrijke reden waarom de inzetbaarheid van oudere werknemers een barrière vormt voor zowel werkgevers als werknemers om een arbeidsrelatie aan te gaan, is de obsoletie en een onderwaardering van "human capital" (OECD, 2006, p. 53) als gevolg van onder andere snelle technologische vernieuwingen (Behaghel & Greenan, 2007, pp. 18-19) die hoge eisen veronderstellen aan aanpassingsvermogen van alle – en dus ook oudere – werknemers (Van Dalen, Henkens, & Schippers, 2009, p. 8). Obsoletie kan worden onderverdeeld in technische obsoletie (vermindering van competenties) en economische obsoletie (er ontstaat minder behoefte aan de voorhanden competenties, bijvoorbeeld omdat de genoten vakopleiding is verouderd (WRR, 2007, p. 177)). In de beeldvorming is

echter ook perspectieve obsoletie (Leisink, Thijssen, & Walter, 2004, p. 18) van belang: opvattingen over de geprefereerde beroepsontwikkelingen worden door de elite als achterhaald beschouwd.

### *Opleiding*

In alle gevallen kan scholing in welke vorm dan ook (cursus, training, opleiding) bijdragen aan het voorkomen van ervaringsconcentratie (Thijssen, 2006) - dat wil zeggen: een toename aan ervaring zónder veel verscheidenheid - en daarmee de arbeidsmarktkansen van oudere werknemers verbeteren. Het is opvallend dat onafhankelijk van elkaar zes Nederlandse studies naar de effecten van scholing op oudere werklozen positief oordelen: bij oudere werknemers<sup>15</sup> is het effect op een baankans zelfs groter dan bij jongere werknemers (De Koning, Gelderblom, Zandvliet, & Van den Boom, 2005, p. 144). Juist daarom is het zorgelijk dat er een verband bestaat tussen leeftijd en deelname: des te ouder de werknemer, des te kleiner de deelname aan een vorm van scholing (Gelderblom, Blanken, Zwanenburg, Leuven, & Oosterbeek, 2001, p. 111). In Nederland neemt 30% van de ouderen deel aan vormen van vormen van formeel en informeel leren, in Zweden, Finland en Denemarken liggen de percentages tussen de 60% en 80%. Het gebrek aan deelname aan scholingstrajecten wordt vaak pas manifest bij gedwongen ontslagen om bedrijfseconomische redenen: ouderen worden dan als eerste voorgedragen vanwege hun relatief hoge loon en komen terecht op de arbeidsmarkt waarbij blijkt dat ze voor werkgevers niet concurrerend genoeg zijn met jongere werknemers. Juist de comparatieve voordelen die oudere werknemers hebben – specifieke kennis van producten en processen binnen een bedrijf, netwerken rondom het bedrijf en een historisch geheugen – zijn voor nieuwe werkgevers niet relevant (WRR, 2007). De WRR omschrijft deze combinatie (hoge lonen, een inflexibele arbeidsmarkt) als een dreiging: ouderen worden bij onverwacht ontslag van goed beschermde insider permanente outsiders.

### *Rol werkgevers en werknemers*

Werkgevers en werknemers hebben derhalve beide een rol om deelname aan scholingstrajecten te bewerkstelligen. Voor werkgevers lijkt de incentive om te investeren in ouder personeel – dat over een aantal jaren toch pensioneert – te beperkt. De terugverdienperiode van de scholingsinvestering is immers korter dan bij jongeren (de Grip, 2000, p. 30), waardoor werkgevers minder bereid zijn om te investeren in opleidingstrajecten van oudere werknemers (Vermeulen, et al., 2004, p. 24). Terecht wijst Groot c.s. (Groot & Heyma, 2004, p. 10) erop dat hier sprake is van een self-fulfilling prophecy. De terugverdientijd is vrij kort, waardoor werkgevers minder investeren. Dat gedrag wordt beantwoord door werknemers, die ook minder in hun werk investeren en eerder kiezen voor een andere tijdsbesteding zoals hobby's. Daardoor blijft hun arbeidsproductiviteit achter en dat maakt het voor werkgevers nóg minder interessant om in hen te investeren.

---

<sup>15</sup> Opgemerkt zij dat in deze studies de ondergrens van "oudere werknemers" gemiddeld gesteld wordt op de leeftijd van 40 jaar.

Voor werknemers geldt dat zij zelf eerder de begunstigde van financiële subsidies moeten zijn, en niet de werkgever (SER, 2002, p. 50), zowel fiscaal als communicatief, omdat daar de meest bepalende factor ligt voor deelname (Gelderblom, Blanken, Zwanenburg, Leuven, & Oosterbeek, 2001, p. 112). De respondenten van de enquête neigen ook licht naar die voorkeur: 57,6% geeft aan dat subsidies voor scholing direct aan de werknemers gegeven zouden moeten worden, in plaats van aan de werkgever.

#### *Kunnen leren*

Het aanbieden van leven lang leren trajecten alleen is in het verleden evenwel geen garantie gebleken om deelname aan dergelijke trajecten te bewerkstelligen, het hebben van voldoende tijd (OECD, 2006, p. 121) en een sterke inbedding van opleidingstrajecten in de regionale arbeidsmarkt lijken cruciaal te zijn. En dan nog, ook bij een goed programma met positieve vooruitzichten, zijn er vrouwen die weloverwogen de keuze maken om niet deel te nemen aan een opleidingstraject en daarmee onder andere financieel voordeel aan zich voorbij te laten gaan, om full time de zorg voor kinderen op zich te kunnen nemen (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 39). Bovendien profiteren laag opgeleiden niet in gelijke mate van opleidingstrajecten als hoger opgeleiden (Heckman, LaLonde, & Smith, 1999). Hier ontstaat spanning: ervaringen in Zweden hebben aangetoond dat te veel sturen op een "master systeem van leven lang leren" contraproductief kan werken. Opleidingstrajecten bijvoorbeeld blijken meer effect te hebben wanneer zij op kleine schaal worden ingezet voor een specifieke doelgroep – grote trajecten voor grote groepen hebben beperkt effect (Fay, 1996, p. 18). Het is aan de overheid om arrangementen mogelijk of onmogelijk te maken, en aan werkgevers (lees: personeelsmanagers en/of leidinggevenden) om daar als "street level bureaucrats" van dat beleid (Lipsky, 1980) gepast invulling aan te geven. Het is daarom altijd zaak een gezonde balans te vinden tussen sturing omwille van de kosteneffectieve inzet van publieke middelen enerzijds en de maatvoering en lokale autonomie anderzijds (Friberg, 2000, p. 39) (Fay, 1996, p. 30).

Ook een directe toepassing op de werkvloer van het geleerde (Martin & Grubb, 2001, p. 24) (SER, 2005, p. 132) (SER, 2002, p. 42) danwel aansluiting op wat in een specifiek sector nodig is (Fay, 1996, p. 27) heeft een grotere kans van slagen. De meerderheid van de respondenten, 62,3%, gaf aan dat directe toepassing van belang is voor de beslissing om deel te nemen aan scholing (vraag 19 aspect 5), de voornaamste motivatie daarbij is eerder intrinsiek (53,7%) dan om zich te kwalificeren voor de huidige (25,9%) of een toekomstige baan (20%). Een gericht trainingsaanbod om te voorkomen dat oudere werknemers stoppen met werken kan daarbij eveneens behulpzaam zijn (OECD, 2006, p. 123).

#### *Willen leren*

En dan nog geldt dat sommige werknemers ondanks een optimaal aanbod eenvoudigweg niet willen deelnemen aan een opleidingstraject, hetgeen met name voor laag opgeleiden geldt (Gelderblom, Blanken, Zwanenburg, Leuven, & Oosterbeek, 2001, p. 102). Dat strookt met het resultaat van de enquête, die met name onder hoger opgeleiden is uitgezet: 92,6% was het oneens met de stelling dat

men na de leeftijd van 55 niet meer zo nodig een cursus of opleiding wilde volgen (vraag 20). Eveneens geldt hier: er is geen panacee te bedenken: verschillende trainingsprogramma's hebben een verschillende impact op doelgroepen, maatwerk is van het grootste belang. Bemoedigend is wel dat scholingstrajecten – onafhankelijk van in welk land ze zijn doorgevoerd of factoren die arbeidsmarkten anders maken dan andere – gemiddeld genomen effect lijken te hebben op de arbeidsparticipatie die ontstaat na het volgen van het traject (Kluve, 2006, pp. 26-27). Zweedse ervaringen wijzen erop dat deelname aan scholingstrajecten de arbeidsmarktvooruitzichten van vrouwen die na hun zwangerschap geen werk hebben, significant positief beïnvloedt (Van den Berg & Bergemann, 2008, p. 38). Tekenend is de respons op de slotvraag in de enquête (vraag 23): van vijf aangereikte beleidsopties om ouderen langer te doen werken kiest bijna de helft (44,7%) voor investeringen in leven-lang-leren trajecten. Het werkt dus niet alleen, werknemers – althans de respondenten - geloven er ook in.

#### 6.8.4 Conclusie

Investeringen in leven lang leren lijken een serieuze bijdrage te kunnen leveren aan de arbeidsproductiviteit (kwaliteit van arbeid) en de mobiliteit en daarmee aan de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Het massaal aanbieden van dergelijke trajecten biedt evenwel geen garantie dat oudere werknemers dan ook zullen deelnemen, daarover zijn voorgaand de nodige opmerkingen geplaatst. Het is dus zaak zorgvuldig interventies te programmeren en conform de Zweedse ervaringen maatwerk en pragmatisme te hanteren.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### 7.1 Conclusies

#### *Fait accompli*

Vergrijzing is geen risico, het is een gegeven. Vergrijzing zal zich de komende jaren meer en meer openbaren en er is geen beleid dat die ontwikkeling kan stoppen. Onze maatschappij zal zich moeten klaarstomen om daarmee om te gaan en manieren moeten verzinnen om de gevolgen voor de overheidsfinanciën te beperken om deze op de lange termijn houdbaar te maken. Een van de oplossingsrichtingen daarbij is om de arbeidsparticipatie van oudere werknemers te doen toenemen. Ook dat is een gegeven: met de vergrijzing ontstaat zelfs de noodzaak om oudere werknemers aan te nemen en te behouden. Werkgevers die daar nu al in investeren zijn niet duur uit, maar lopen voor op de concurrentie.

#### *Effectiviteit*

Gelukkig hoeft niet from scratch begonnen te worden. Al vele jaren werken achtereenvolgende regeringen aan de ambitie oudere werknemers aan het werk te krijgen en (langer te) houden. De overheid heeft bij het vormgeven van die ambitie verschillende rollen gekend: trad zij eerst nog op als architect van de samenleving in een sterk centralistische rol, zo is de regering vandaag de dag een van de actoren die invloed uitoefent. Het idee van maakbaarheid is verlaten, des te meer is het van belang te definiëren wat de rol van de regering dan wel is en op welke wijze zij haar invloed het meest effectief kan aanwenden. Dat dat geen eenvoudige opgave is komt doordat vanuit wetenschappelijk perspectief maar zeer summier kennis beschikbaar is over het effect van eerder genomen maatregelen. Dat is inherent aan het thema zelf – het gaat niet over een statische geïsoleerde omgeving waarin een natuurwetenschappelijke proef plaatsvindt – maar valt ook te wijten aan de gebrekkige aandacht voor evaluatie.

#### *Maatregelen op maat*

Desondanks zijn er in de empirische analyse aanwijzingen gevonden te veronderstellen dat sommige maatregelen de arbeidsparticipatie van oudere werknemers positief beïnvloeden. Ondanks dat maatregelen in het voorgaande hoofdstuk in paragrafen zijn opgeknipt is de werkelijkheid weerbarstiger: er bestaat geen panacee. Elke maatregel wordt blootgesteld aan een complex netwerk van gedragingen van individuele werknemers en werkgevers en ander beleid dat door de regering wordt uitgevaardigd, om maar niet te spreken van externe factoren als het conjuncturele verloop of de politieke waan van de dag. Het gewicht dat aan de verschillende instrumenten moet worden toegekend of het succes dat ermee geboekt kan worden verschilt van individu tot individu. Waar de een gebaat is bij

opleidingsmogelijkheden, daar wordt de ander over de streep getrokken doordat het financiële perspectief verbetert wanneer men langer doorwerkt. Weer een ander is voor geen enkele maatregel ontvankelijk en doet niets. Indachtig het in hoofdstuk 4 opgemerkte is het derhalve niet aanbevelenswaardig een generiek beleidsprogramma te introduceren of een prioritering aan te brengen in de maatregelen, maar veel meer in te zetten op een samenhangend pakket aan maatregelen die naar het individu toe gedifferentieerd kunnen worden.

## 7.2 Aanbevelingen

Dit pakket bevat drie elementen:

- financiële en economische instrumenten die een wenkend perspectief geven, de spreekwoordelijke "wortel";
- juridische instrumenten die dwingend van karakter zijn voor wie wel kan werken, maar niet wil, de spreekwoordelijke "stok";
- voorlichtende instrumenten teneinde de sociale normen die nu nog vaak zo belemmerend werken ("ouderen zijn altijd ziek") aan te passen, de spreekwoordelijke "preek".

*Wortel: een wenkend perspectief*

Om ouderen langer actief te houden op de arbeidsmarkt, moet werken aantrekkelijk zijn. Daarbij kan een ander pensioensysteem in een vorm van defined contribution behulpzaam zijn: langer doorwerken leidt tot een hoger pensioen. Het is van belang daarbij nauwgezet te onderzoeken welke elasticiteit van toepassing is, anders gezegd: bij welke verschillen in aanspraken de gedragingen van burgers veranderen.

Een tweede wenkend perspectief kan gecreëerd worden door gezinnen met kinderen te ondersteunen, maar in breder verband: voorzieningen in te stellen waardoor werknemers in verschillende fasen van hun loopbaan ondersteund worden. Idealiter mogen persoonlijke omstandigheden er in zo weinig mogelijk gevallen toe leiden dat burgers besluiten de arbeidsmarkt tijdelijk (en in de praktijk vaak voorgoed) de rug toe te keren. Een dergelijke maatregel heeft hoofdzakelijk op de lange termijn effect, maar ook op de korte termijn mag verwacht worden dat meer grootouders aan het werk blijven omdat de zorg voor kleinkinderen in minder mate aan hen wordt toebedeeld.

*Stok: een dwingend perspectief*

Tezamen met het aantrekkelijker maken om langer door te werken, is ook een meer dwingend beleid nodig. Al was het maar omdat voorzieningen op termijn onhoudbaar zijn en iedereen straks nodig is om werkgevers van werknemers te kunnen blijven voorzien. Dergelijk dwingend beleid heeft op meerdere facetten betrekking. Allereerst ligt het in de rede de AOW-leeftijd aan te passen, en idealiter op de lange

termijn te koppelen aan de resterende gezonde levensverwachting. Wie voor die leeftijd stopt met werken, zou dat niet op kosten van de maatschappij moeten kunnen doen, uitzonderingen (waaronder arbeidsongeschiktheid) daargelaten. Behalve dat het onbetaalbaar is, is het ook het verkeerde signaal mensen die nog in de kracht van hun leven zijn aan de kant te zetten enkel en alleen vanwege hun leeftijd.

De uitzonderingen waarover voorgaand gesproken werd zouden nauwkeurig afgebakend moeten worden teneinde uittredingsroutes zoveel mogelijk te versoberen. Ook op de lange termijn is het van belang hierin te persisteren. De neiging zal groot zijn om in economische voorspoed weer tal van arrangementen te introduceren voor burgers die om wat voor reden dan ook benadeeld dreigen te worden. Het is zaak dat niet te doen, al was het alleen maar omdat de vergrijzing niet een probleem is van nu, niet van morgen, maar van de komende decennia. De overheid als uitgebreid sociaal vangnet is niet alleen onbetaalbaar, het is ook niet meer nodig.

*Preek: een overtuigend perspectief*

Zijn we er daar nu mee? Het wordt interessanter voor burgers om langer te blijven doorwerken en met een tweetal arrangementen worden ze daartoe ook nog meer aangezet. Dat gegeven betekent echter niet automatisch dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zal stijgen, zo is ook uit de vele evaluaties die langskwamen gebleken. Werkgevers moeten immers oudere werknemers aannemen, en dat gebeurt nog onvoldoende, waardoor de mobiliteit onder oudere werknemers verre van optimaal is. In het verleden is evident duidelijk geworden dat werkgevers niet gedwongen kunnen worden oudere werknemers aan te nemen. De maatschappij is niet maakbaar. Het gedrag van werkgevers is niet stuurbaar. Zo zeer zelfs, dat oudere werknemers hun eigen kansen op de arbeidsmarkt ondanks alles maar zeer beperkt inschatten. Wie op 55-jarige leeftijd een vast contract heeft, zal niet snel voor pensionering nog een volgende stap bij een andere werkgever maken. In het verleden speelde daarbij de overgang van pensioenrechten nog een belangrijke rol, tegenwoordig is het hoofdargument dat men elders eenvoudiger niet zal worden aangenomen. Gedeeltelijk is dat zo, gedeeltelijk praten we ons dat aan.

De overheid dient derhalve nog een derde instrumentarium ter hand te nemen en daar meer op in te zetten dan tot nog toe het geval is: het voorlichten en informeren van de maatschappij teneinde de beeldvorming te verbeteren. Het voortbestaan van een aantal onjuiste beelden vormt immers een barrière voor de kansen van oudere werknemers. Richting werkgevers: oudere werknemers zijn niet altijd ziek. Zij zijn niet altijd obsoleet. Richting werknemers: u bent niet afgeschreven. U heeft comparatieve voordelen ten opzichte van jongeren. Blijf wel bij de les: uw baan ziet er over vijf jaar gegarandeerd anders uit.



Dergelijke boodschappen kunnen niet vaak genoeg voor het voetlicht komen. Keer op keer op keer. Herhaling is de kracht van reclame, en dus ook van deze informatie. Het is niet zonder reden dat veel evaluatierapporten over arbeidsproductiviteit van oudere werknemers veelal spreken over "mythes" of deze kreet zelfs in de titel voeren.

Zolang hier niet meer op wordt ingezet, heeft het geen zin om andere instrumenten massaal in te zetten. Tegelijkertijd moet het ook waargemaakt worden. Arbeidsproductiviteit van werknemers hangt te allen tijde af van of datgene wat ze kunnen hetgeen is dat werkgevers van ze vragen. Gezien de sterk evoluerende vraag door onder andere de invloed van informatie- en communicatietechnologie is het zaak voor werknemers om "up to date" te blijven.

Promotie van een leven lang leren is daarom eveneens van belang. Dat zou twee kanten op moeten werken. Werknemers moeten ervan doordrongen worden, meer dan ooit tevoren, dat het van het grootste belang is gedurende de hele loopbaan te blijven leren, hetzij informeel, hetzij formeel door het volgen van opleidingen of cursussen. Het zou daarbij helpen wanneer onderwijsinstellingen zich daartoe anders profileren. Nu zijn zij vooral gericht op jongere doelgroepen en initieel onderwijs, en is deeltijd of duaal onderwijs vaak iets wat er bij komt, een afgeleide - of in negatieve gevallen een slap aftreksel - van voltijds opleidingen. Veel meer dienen zij zich te positioneren als instellingen waar je in je leven zo nu en dan mee te maken krijgt: op jonge leeftijd voor het vergaren van startkwalificaties, op middelbare leeftijd voor verbreding of verdieping en op oudere leeftijd om op de hoogte te blijven van recente ontwikkelingen en inzichten. Een leven lang leren is op dit moment derhalve een term die in vele adviesrapporten gehanteerd wordt, maar in de praktijk behoudens goede uitzonderingen nog maar weinig handen en voeten krijgt.

Tot slot dienen werkgevers en werknemers zich te beseffen dat de beloningsstructuur op dit moment contraproductief is om oudere werknemers langer aan het werk te houden. Oudere werknemers zijn te duur, verwisselen daardoor minder vaak van baan, worden vaker ziek en stoppen vroegtijdig met werken. Aanpassingen in de manieren waarop beloning wordt vastgesteld (productiviteit in plaats van anciënniteit) of in algemenere zin een flexibilisering van de arbeidsmarkt en van het ontslagrecht - waardoor het minder riskant wordt voor werkgevers om oudere werknemers aan te nemen - is daarom het onderzoeken waard.

### 7.3 Kanttekeningen

#### *Behoeftte aan effectevaluaties*

Een van de moeilijkheden bij het trekken van conclusies in dit onderzoek, is dat uitgevoerde evaluaties vaak pretenderen veel te zeggen, maar dat met zoveel voorbehouden doen of op basis van beperkte

evaluatiemethoden, dat het onderbouwd en gefundeerd trekken van conclusies in de zin wat A doet met B bijzonder lastig is. Martin verwoordde het tien jaar geleden al kristalhelder: *“Policy-makers want to know the answers to such questions, but the evidence is simply not there for the moment”* (Martin, 2000, p. 91).

Om in de toekomst écht uitspraken te kunnen doen over effectiviteit en niet over de in deze thesis gehanteerde *plausibele* effectiviteit, is het noodzaak meer aandacht te besteden aan het creëren van een evaluatiecultuur rondom arbeidsmarktbeleid. Aanbevelingen daartoe zijn bijvoorbeeld door Fay (1996) geopperd, ik sluit me daarbij graag aan: zorg voor lange evaluatietermijnen, maak evaluatie al een onderdeel van de beleidsontwerpfase (opdat later geen informatie ontbreekt of resultaten naar de hand van de evaluator geschreven kunnen worden), besteed evaluatie uit als een overheidsinstelling daartoe zelf niet in staat is – zorg in ieder geval voor objectieve validatie - en evalueer het proces van evalueren om daarover meer kennis op te bouwen. Het is echt zaak hieraan prioriteit te geven. Al decennia lang wordt er enorm veel in arbeidsmarktbeleid geïnvesteerd, en even zolang wijzen evaluatierapporten erop dat er onvolledig of in het geheel niet geëvalueerd wordt, waardoor echt significante resultaten en implicaties uitblijven of enkel betrekking hebben op kleinschalige pilots die niet zonder meer te converteren zijn naar een grotere schaal met dezelfde kosten-baten implicaties. De politiek moet daarbij over zijn eigen schaduw willen heenstappen en niet telkenmale focussen op de regeringstermijn van vier jaar, maar initiatieven de kans geven en koers te zetten op de lange termijn.

#### *Rol van werkgevers*

Als op verschillende plaatsen in dit onderzoek geconstateerd, is de overheid niet de enige speler in het veld. Werkgevers en werknemers hebben een minstens net zo belangrijke rol bij het streven naar een hogere arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Hun rollen zijn in het kader van deze thesis niet primair onderzocht – het gaat immers over overheidsmaatregelen – toch zou een beschouwing over dit onderwerp niet volledig zijn wanneer hun rol in deze beschouwing ontbreekt.

Voor werkgevers lijkt het van een steeds groter belang te zijn een leeftijdsbewust personeelsbeleid te voeren. Niet alleen omdat het maatschappelijk gezien nodig is, ook uit eigen belang en concurrentieoverwegingen: wanneer de arbeidsmarkt krappere wordt, zal het gevecht om de oudere werknemer losbarsten. In sommige sectoren zoals het onderwijs is deze tendens al zichtbaar.

Bij een leeftijdsbewust personeelsbeleid gaat het er om maatwerkmaatregelen in te zetten op het gebied van scholing, taakaanpassing, functieverandering, aanpassing van arbeidsomstandigheden en aanpassing van de werktijden (Otten, Arts, Siermann, & Ybema, 2010, p. 37). Indachtig de opmerkingen die gemaakt zijn over het combineren van kinderen en carrière, heeft dergelijk beleid niet alleen invloed op oudere werknemers, maar is het van belang ook jongere werknemers met passende arrangementen voor de

arbeidsmarkt te behouden.

### *Cohorteffecten*

Tot slot: in deze thesis zijn maatregelen aan bod gekomen die op uiteenlopende wijzen geprogrammeerd kunnen worden. Veel is bekend over wat werkt, maar niet zelden op basis van onvolledige informatie. Conclusie is derhalve dat we nog niet bijzonder veel weten, vandaar ook de oproep om meer aandacht te besteden aan beleidsevaluatie. Tegelijkertijd weten we wel wat anders: een groot deel van "het probleem" – ouderen participeren nog te weinig op de arbeidsmarkt – lost zich met het verstrijken van de tijd vanzelf op. De grafiek in paragraaf 6.2 spreekt boekdelen: de stijgende lijn is ingezet. Maar hoe komt dit?

Van essentieel belang allereerst is het opleidingsniveau. Er bestaat een correlatie tussen opleidingsniveau en de mate waarin men blijft doorwerken: des te hoger het opleidingsniveau, des te langer kan en wil men doorwerken (Verweij, Sanderse, & Van der Lucht, 2008). Het verschil is daarbij aanzienlijk: van de lager opgeleiden (t/m VBO) in het onderzoek denkt 19% te kunnen doorwerken tot het 65<sup>e</sup> levensjaar, en wil 22% dat. Bij middel- en hoogopgeleiden (MBO-WO) liggen beide percentages zo'n 20% hoger (Jettinghoff & Smulders, 2008, p. 95). Tegelijkertijd is er een verband aangetoond tussen opleidingsniveau en levensduur: hoger opgeleiden leven zes tot zeven jaar langer dan laag opgeleide mensen, het verschil in ervaren gezonde levensjaren bedraagt maar liefst zestien tot negentien jaar (CBS, 2008b, p. 9). Met dat gegeven in het achterhoofd is het interessant te bezien hoe het opleidingsniveau zich in de loop der jaren ontwikkeld heeft: in 1950 volgde 4% van de 18-27 jarigen een HBO- of WO-opleiding, tegen 29% in 2006. Het ligt derhalve in de lijn der verwachting dat gegeven het toenemende opleidingsniveau mensen in de toekomst langer zullen kunnen en willen werken. Anders gezegd: ook wanneer geen beleid geïnitieerd wordt, zal de arbeidsparticipatie van oudere werknemers in de komende decennia als vanzelf toenemen. Terugkijkend signaleert het CPB dat de participatiestijging van oudere mannen in de periode 1995-2006 voor maar liefst een kwart is toe te schrijven aan het gestegen opleidingsniveau (CPB, 2009b, p. 7).

Wat daarbij nog eens extra meewerkt is de veranderende perceptie onder jongeren. In tegenstelling tot oudere werknemers lijken zij zich neer te leggen bij het feit dat er langer doorgewerkt zal moeten worden en beschouwen ze dat als een fait accompli (NRC Handelsblad, 2009). De bereidheid daartoe zal derhalve alleen maar toenemen met het verstrijken van de tijd.

Deze constatering overziend pleit ik niet voor een vorm van non-decision making omdat het probleem zich in de loop der tijd vanzelf oplost. Wel is het van belang twee aspecten te beseffen: (1) de vooruitzichten zijn veelbelovend en (2) het gegeven dat thans veel oudere werknemers vroeg stoppen met werken of in het geheel niet werken, is deels van institutionele aard. Anders gesteld: het gegeven

dat het enkele decennia geleden minder vanzelfsprekend was deel te nemen aan het hoger onderwijs veroorzaakt de beperkte arbeidsparticipatie onder oudere werknemers van nu. Deze institutionele context is bij jongeren van vandaag totaal anders, alleen zal dat effect pas zichtbaar worden wanneer zij de oudere werknemers worden. Gestaan verbetert de situatie derhalve, maar daarvoor is geduld nodig. Hierachter komt nog een derde implicatie voort: ondanks de veelbelovende resultaten die geboekt kunnen worden met interventies om leven lang leren te stimuleren en de beeldvorming te verbeteren, moet geen maximaal effect verwacht worden. Werkgevers die al dertig jaar lang een negatieve attitude hebben ten aanzien van oudere werknemers, zullen niet allemaal overtuigd kunnen worden van het tegendeel. Werknemers die al dertig jaar hetzelfde werk doen, zijn niet allemaal bereid en in staat een opleiding te volgen ter omscholing of herscholing. In dat verband is het nu de postbode wiens baan onder druk staat door een veranderende maatschappij, maar is het wachten op eenzelfde scenario voor wellicht de conducteur in de trein. Leven lang leren trajecten zijn niet aan iedereen besteed, ook daar is tijd voor nodig.

#### 7.4 Conclusie

Het verhogen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers is een complexe opgave. Terugkomend op de centrale vraagstelling, *“Op welke manieren kan de Nederlandse regering er effectief voor zorgen dat burgers vanaf 55-jarige leeftijd in toenemende mate participeren op de arbeidsmarkt?”* is evident dat er niet één antwoord te geven is. Voor zeven maatregelen zijn voorzichtige aanwijzingen gevonden te veronderstellen dat er een *plausibel* effect is waar te nemen. Sommige zijn dwingend, andere wenkend en overtuigend. In de combinatie ervan zit de winst. Maar ook dan is niet klip en klaar op welke wijze deze maatregelen ingezet dienen te worden, al was het alleen maar omdat arbeidsmarktbeleid en het succes daarvan in hoge mate ook beïnvloed worden door andere beleidsinterventies en externe factoren van politieke of conjuncturele aard.

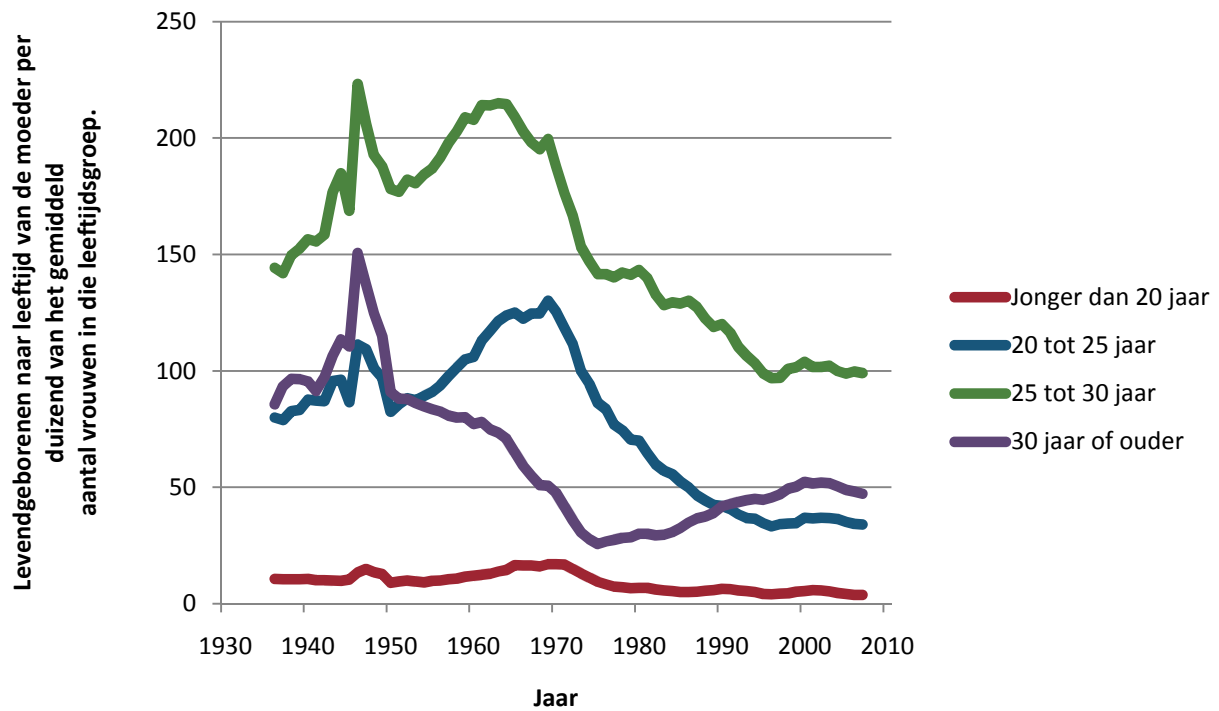
Dat betekent ook dat er geen stappenplan is uit te zetten zodat zo snel mogelijk resultaat geboekt kan worden – althans niet gefundeerd op kennis. Met de “preek-” maatregelen kan niet snel genoeg worden begonnen. Maar in paragraaf 6.6 is al geduïd hoe lastig het is beeldvorming te beïnvloeden. De andere twee perspectieven – dwingend en wenkend – zijn niet voor iedereen op gelijke wijze effectief. Parallele inzet op basis van politiek en maatschappelijk draagvlak lijkt daar de aangewezen route.

Dat de centrale overheid bij het succes van in te zetten maatregelen slechts een zeer beperkte rol heeft is ook duidelijk. Veel zal afhangen van de wijze waarop overheden, werkgevers en werknemers tezamen succesvol naar arrangementen zoeken die gegeven de specifieke problematiek die zich in een situatie voordoet nodig en dienstbaar zijn. Dat zorgvuldige evaluaties van voorgaande programma’s daarbij nu node gemist worden is een gegeven en spijtig, maar het biedt wel kansen om te verbeteren. Een wat

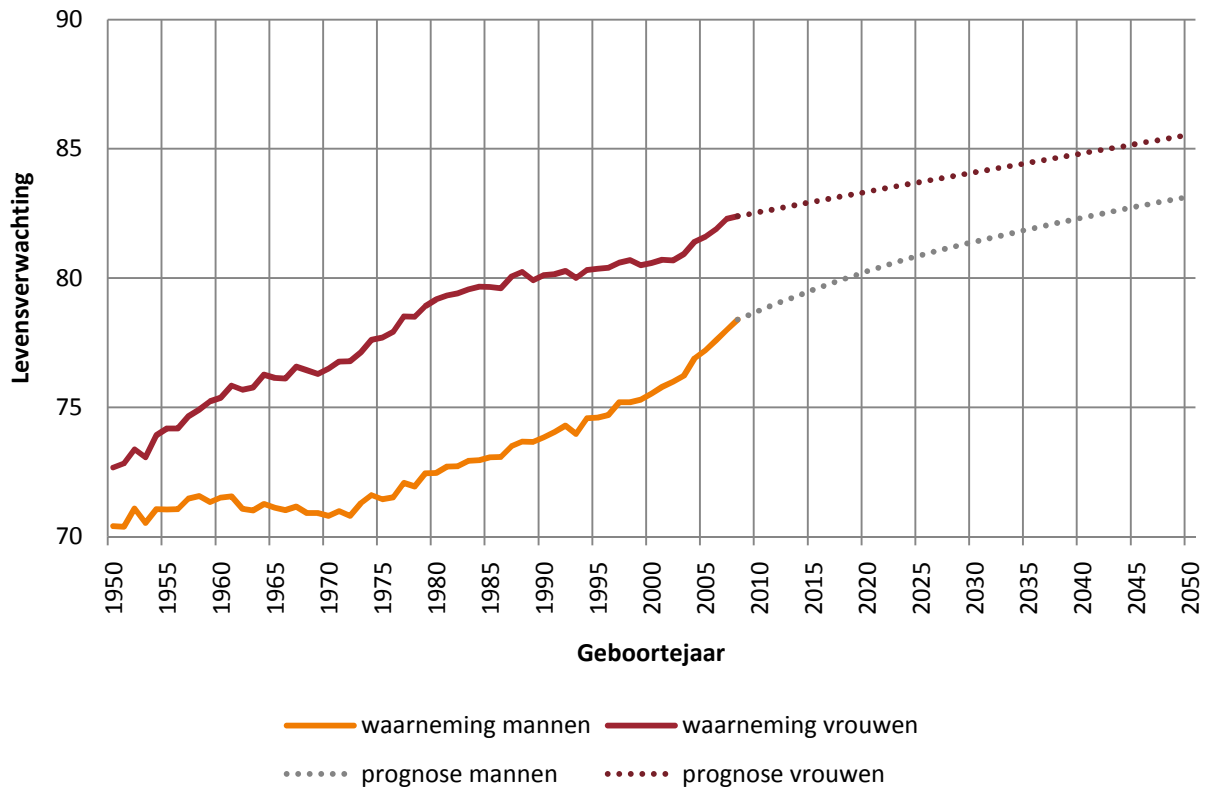
meer op Amerikaanse wijze gestoelde beleidsontwikkeling waarbij evaluatie geïncorporeerd is, verdient serieus overwogen te worden.

Tot slot nog een korte terugblik op dit onderzoek: terugkijkend op de voorbije maanden betekent het dat de uitkomsten niet zo innovatief of verrassend zijn als ik zelf had gehoopt. De resultaten van dit onderzoek zullen morgen niet op het journaal te zien zijn. Ik heb geen gefundeerde succesfactoren kunnen vinden waarmee maatregelen "afgevinkt" of "gescoord" zouden kunnen worden, noch is het gelukt generieke aandachtspunten te formuleren die over de breedte betekenisvol zijn. Op basis van voorhanden studies zijn meer gefundeerde of ferme uitspraken dan de gedane op basis van *plausibele* effectiviteit in mijn ogen niet mogelijk, laat staan wetenschappelijk te verantwoorden. Evaluaties die pretenderen meer te zeggen dan ze feitelijk waarmaken zijn er al genoeg. In dat rijtje wil ik me met dit onderzoek zeker niet voegen.

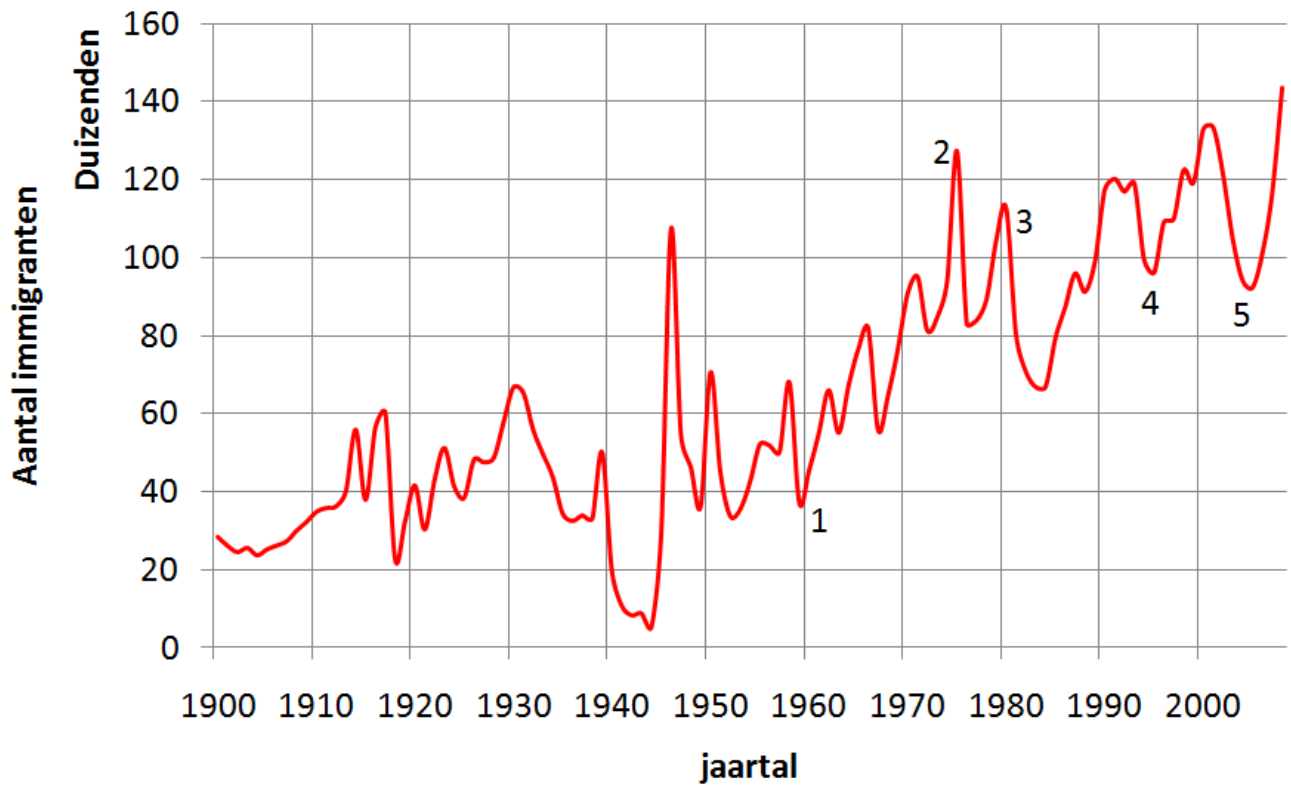
## 8 Figuren



Figuur 1 Levendgeborenen naar leeftijd van de moeder (bron: CBS)

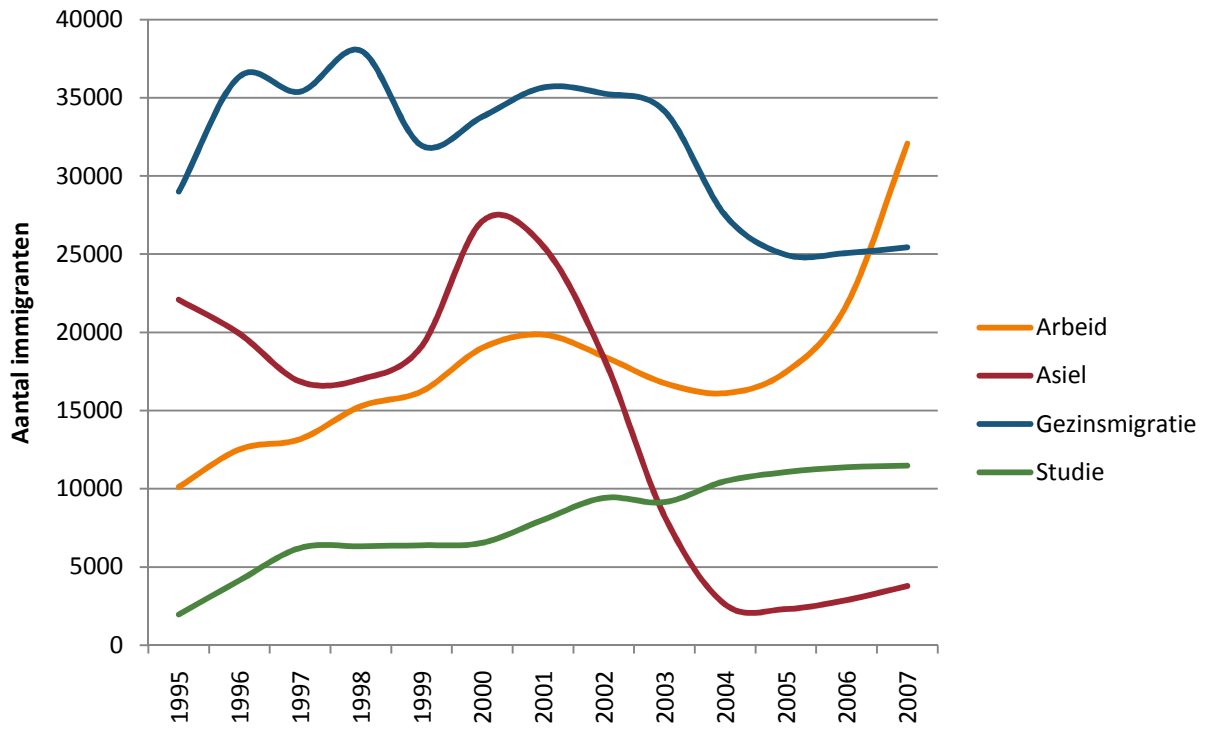


Figuur 2 Levensverwachting 1950 - 2050 naar geboortejaar (bron: CBS)

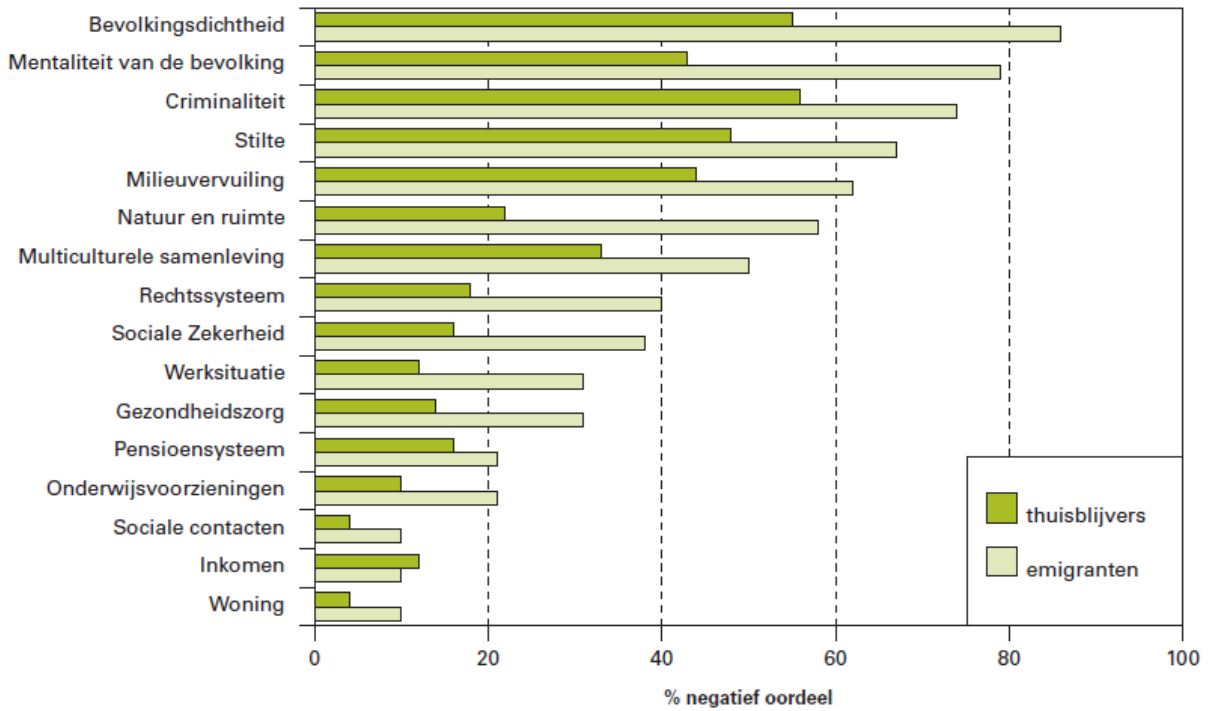


Figuur 3 Immigratie 1900 - 2008 (bron: CBS)

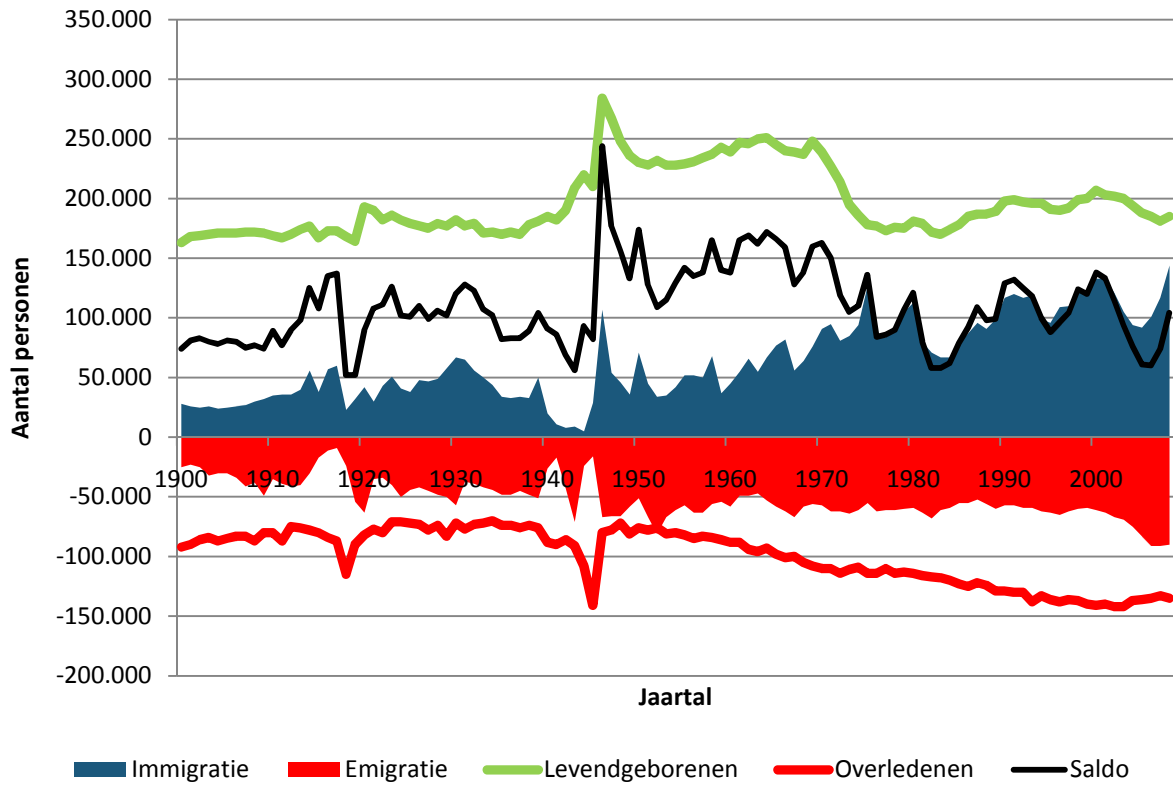




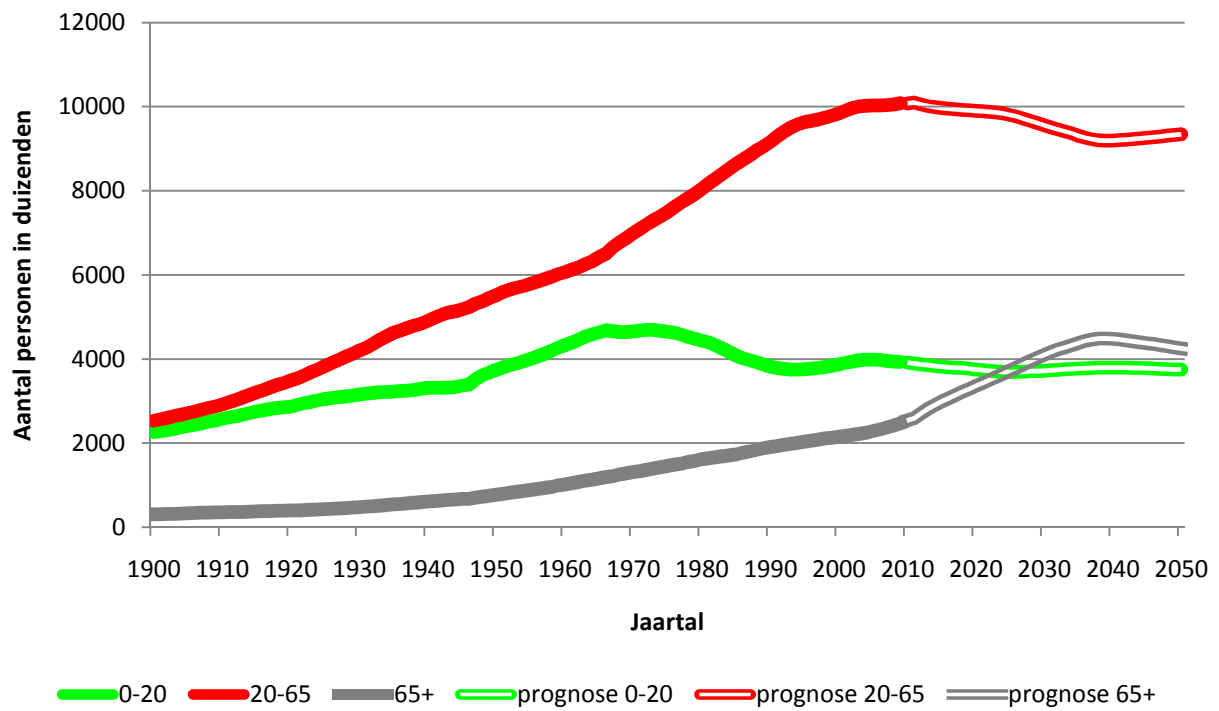
Figuur 4 Immigratiemotieven 1995 - 2007 (bron: CBS)



Figuur 5 Beoordeling van de kwaliteit van het publieke en private domein in Nederland - emigranten versus thuisblijvers met een zeer negatief oordeel (bron: NIDI)

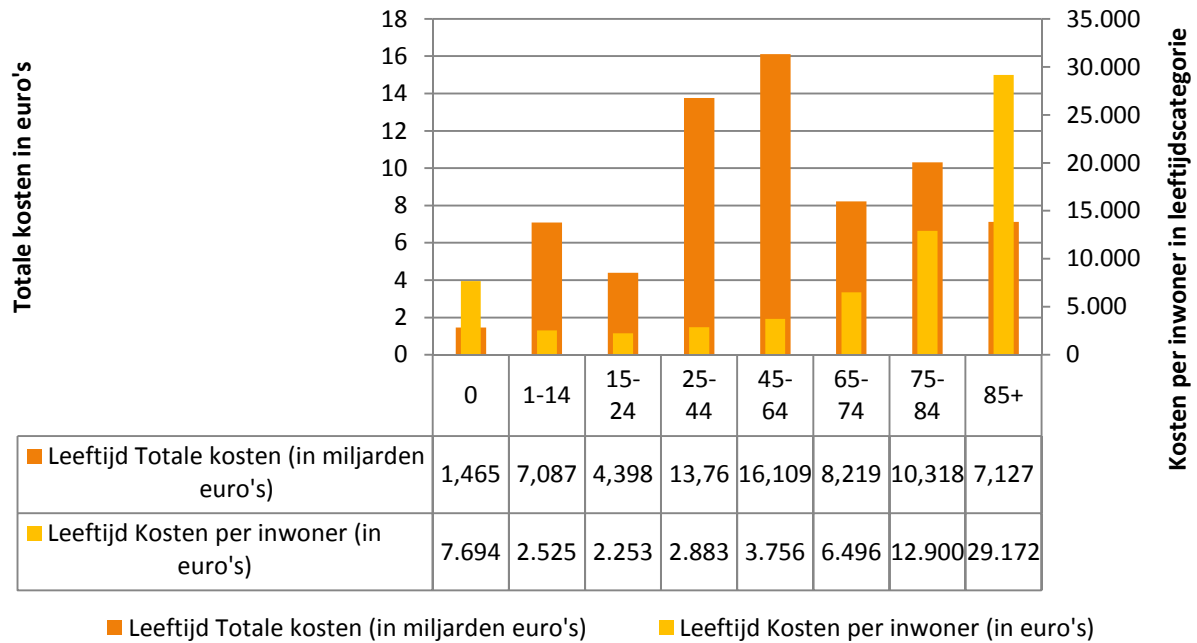


Figuur 6 Saldo: ontwikkeling totale populatieomvang 1900 - 2008 (bron: CBS)

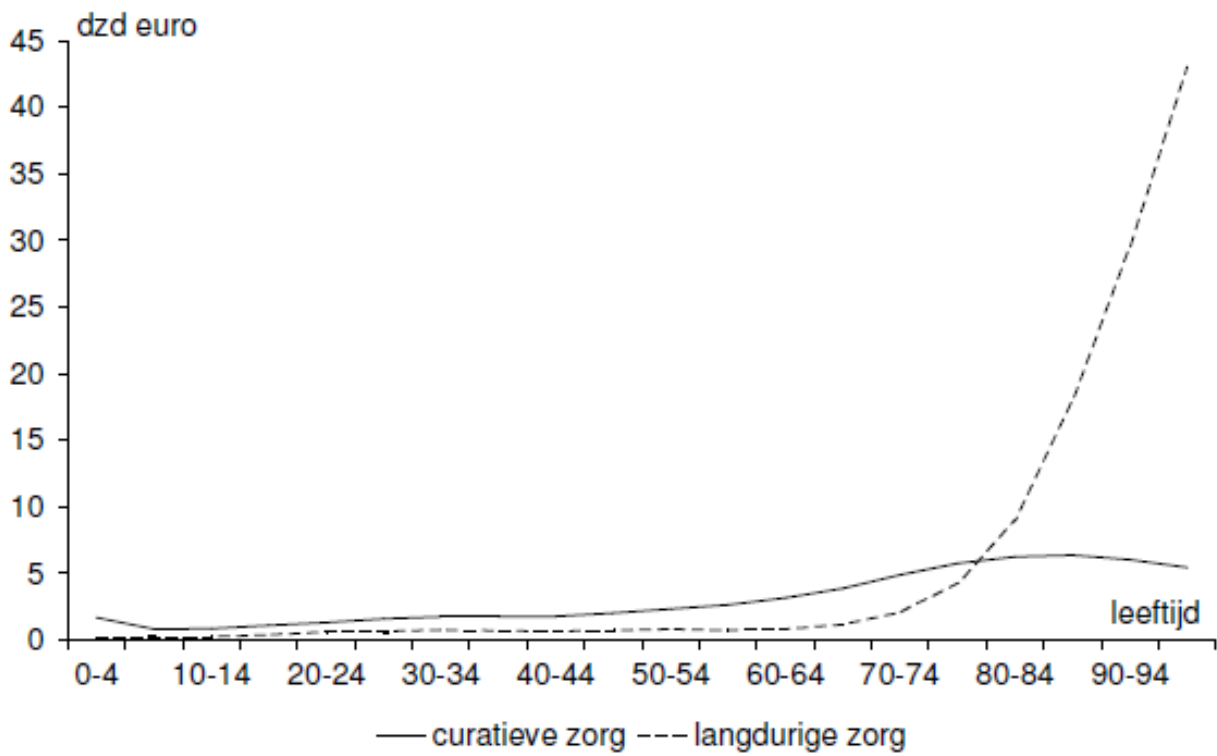


Figuur 7 Bevolkingssamenstelling naar leeftijdscategorie 1900 - 2050 (bron: CBS)

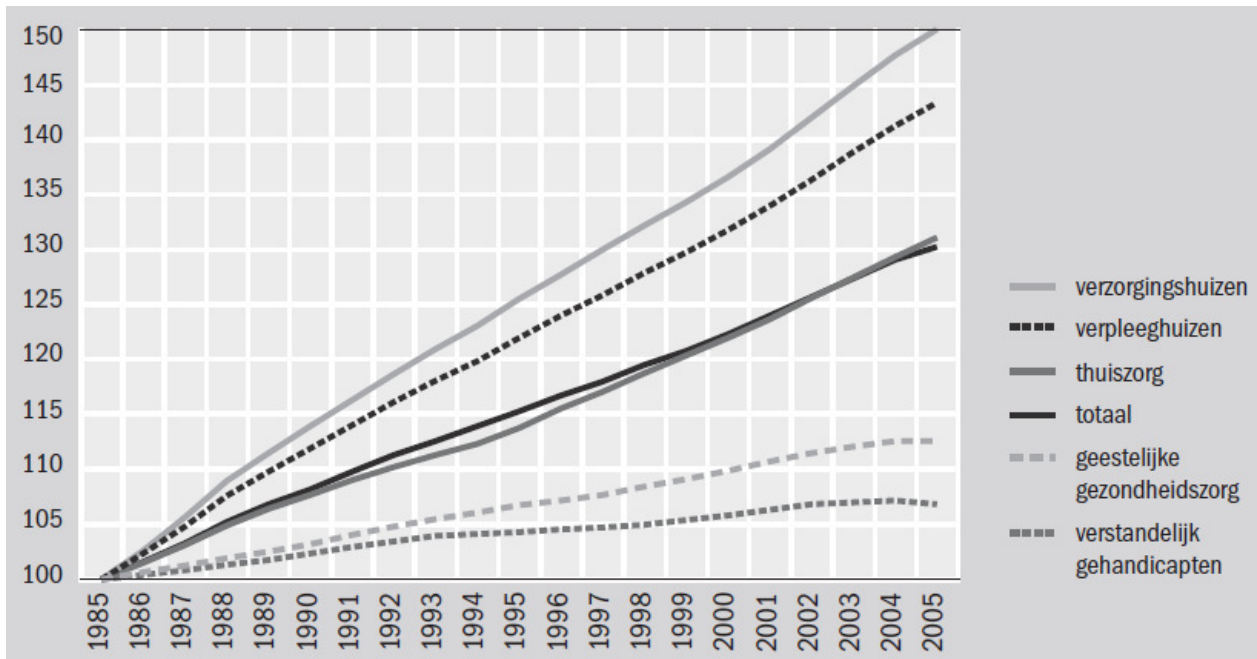
## Totale zorgkosten per leeftijdscategorie en per inwoner



**Figuur 8** Totale zorgkosten per leeftijdscategorie en per inwoner (bron: RIVM)



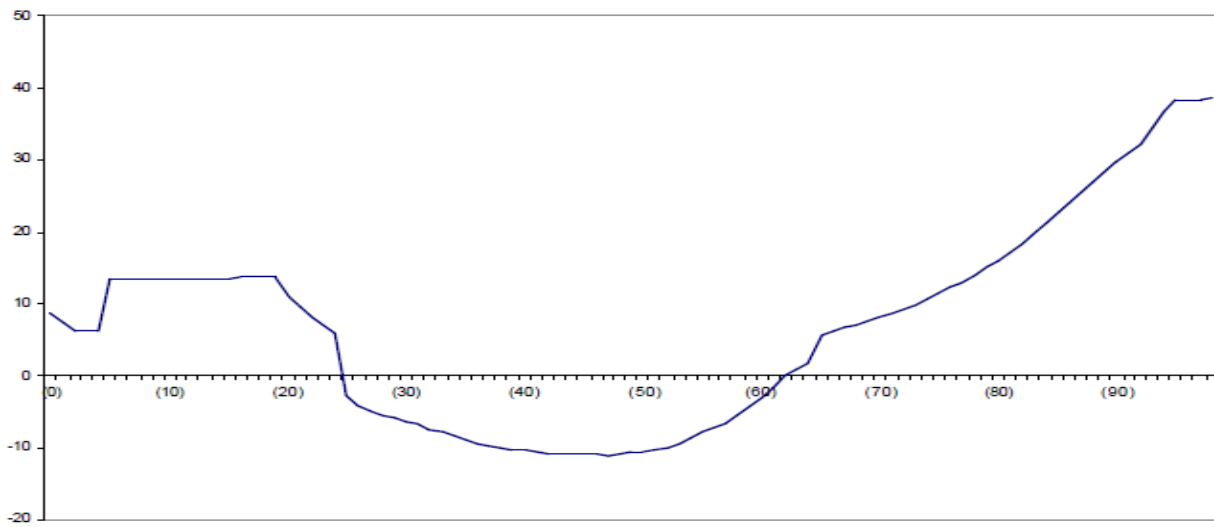
Figuur 9 Kosten van zorg per leeftijdscohort (p.p.p.j., 2007) (bron: RIVM, Kosten van Ziekten 2007)



Figuur 10 Jaarlijkse demografische volumegroei AWBZ-voorzieningen 1985-2005, geïndexeerd op 1985 (bron: SCP)

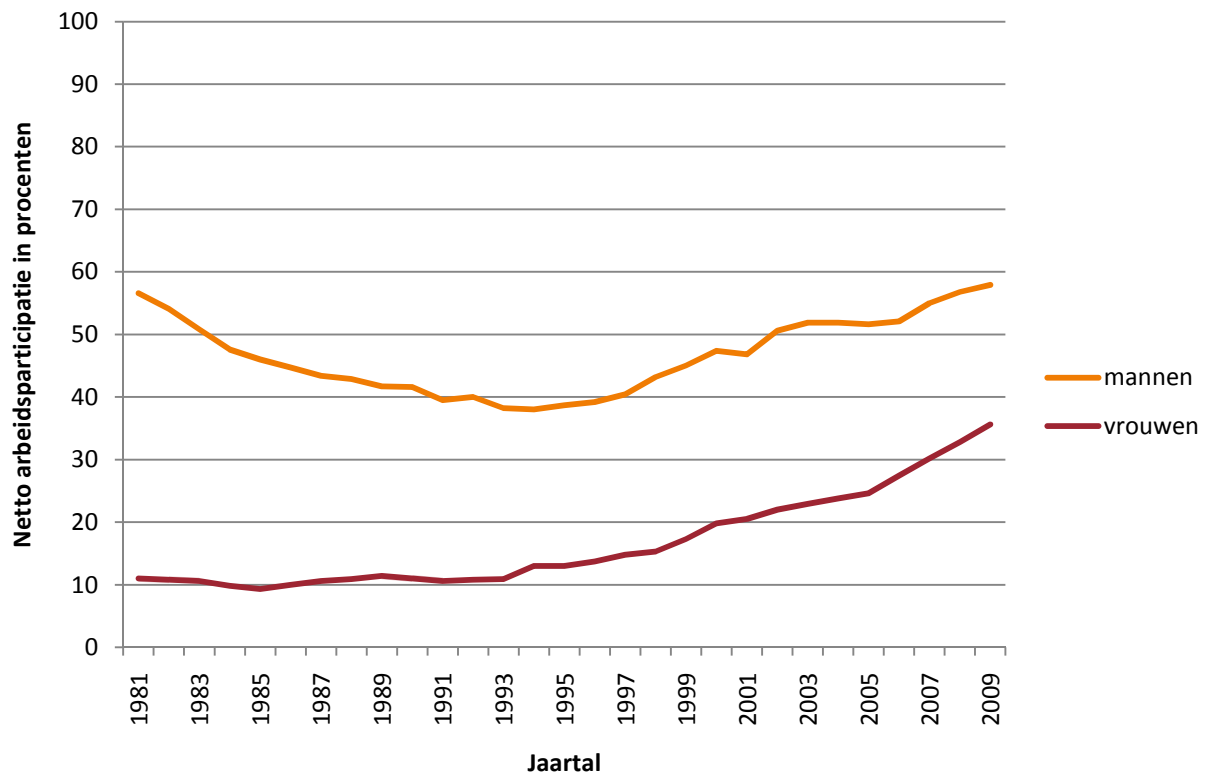
	2006	2058
Gezondheidszorg	19,3%	24,9%
Pensioenen	10,4%	15,4%
Totaal	29,7%	40,3%

Figuur 11 Prognose overheidsuitgaven 2058 (bron: CPB)

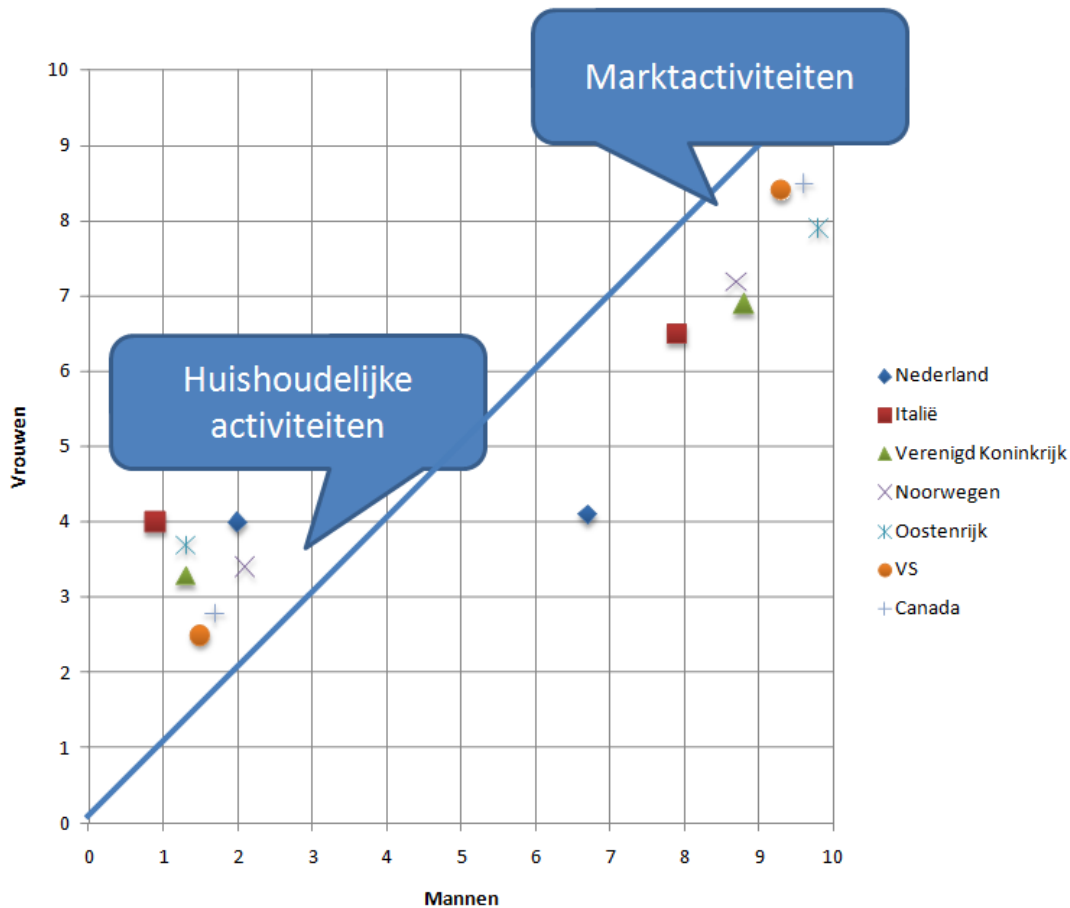


Figuur 12 Profijt van de overheid naar leeftijd (in duizenden euro's, 2006) (Bron: CPB)

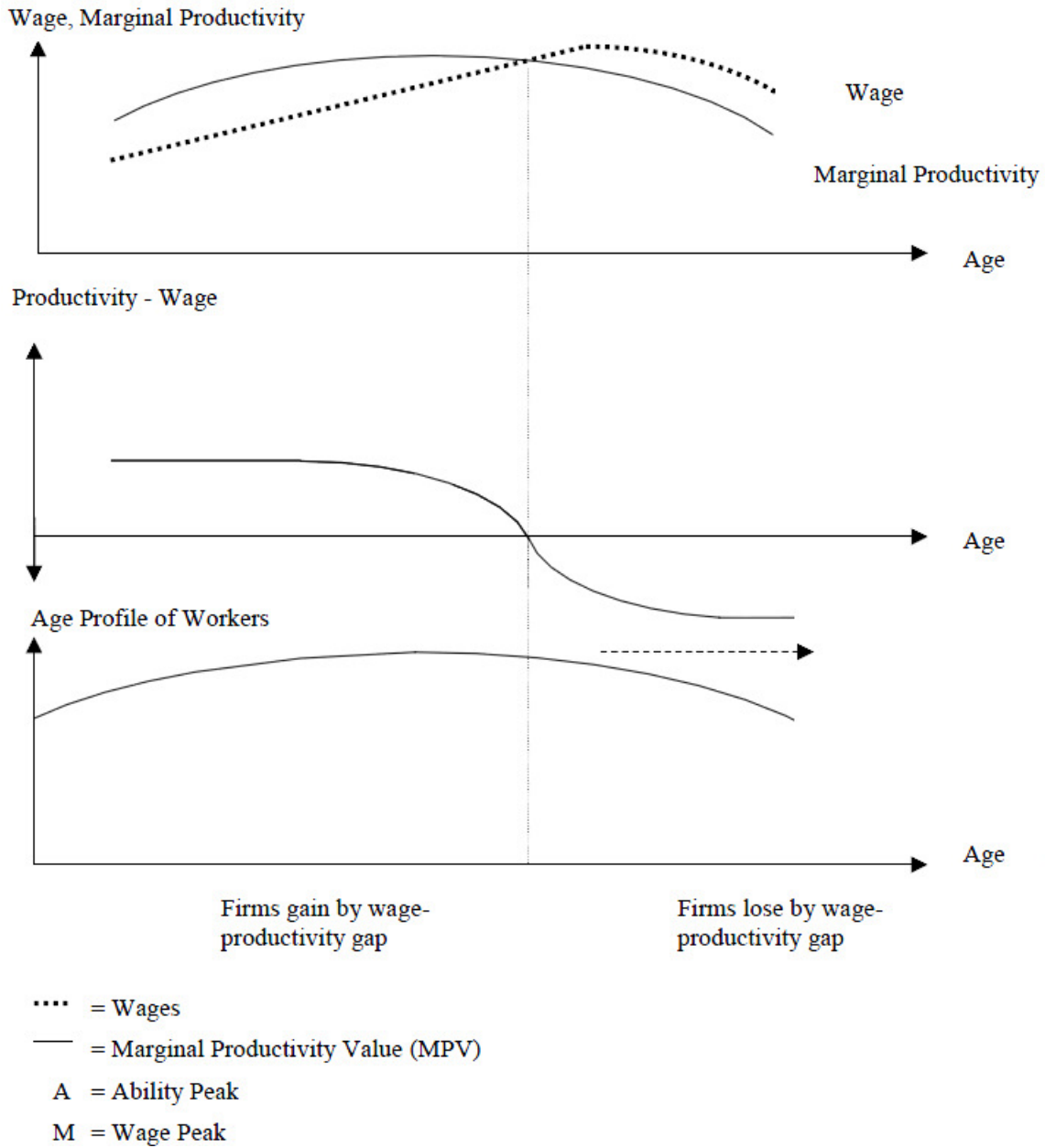




Figuur 13 Netto arbeidsparticipatie 55-65 jarige mannen en vrouwen in 1981 - 2009 (bron: CBS)



**Figuur 14** Tijdbesteding in uren over een gemiddelde werkdag aan marktactiviteiten en huishoudelijke activiteiten van werkzame personen in de jaren negentig (naar Freeman en Schettkat, 2005)



**Figuur 15 Modelmatige weergave van wage-productivity gap gedurende de levensloop, naar Skirbekk**

BASE=995 Weight [with split ups]		Year survey				
		Total	Total	1990		
				Age recoded (3 intervals)		
			15-29 years	30-49 years	50 and more years	
<b>Jobs scarce: older people should be forced to retire</b>	Agree	42.1 %	42.1 %	43.4 %	38.0 %	45.5 %
	Disagree	52.6 %	52.6 %	50.6 %	58.8 %	47.3 %
	Neither	5.3 %	5.3 %	6.0 %	3.2 %	7.2 %
	Total	995 (100%)	995 (100%)	264 (100%)	385 (100%)	346 (100%)

BASE=1002 Weight [with split ups]		Year survey	
		Total	1999
<b>Work is a duty towards society</b>	Strongly agree	10.6 %	10.6 %
	Agree	48.3 %	48.3 %
	Neither agree or disagree	17.9 %	17.9 %
	Disagree	20.6 %	20.6 %
	Strongly disagree	2.6 %	2.6 %
	Total	1002 (100%)	1002 (100%)

BASE=1001 Weight [with split ups]		Year survey	
		Total	1999
<b>People should not have to work if they don't want to</b>	Strongly agree	2.1 %	2.1 %
	Agree	18.2 %	18.2 %
	Neither agree or disagree	14.5 %	14.5 %
	Disagree	48.9 %	48.9 %
	Strongly disagree	16.5 %	16.5 %
	Total	1001 (100%)	1001 (100%)

**Figuur 16 Resultaten European Values Study (Values Surveys Databank 1990 / 1999)**  
Gegevens hebben betrekking op Nederlandse respondenten

Region, Netherlands	All	N=
Level of old age pension affordable 10 years from now		
Will not be able to afford present level	35,9	623
Afford present level but not increase	54	936
Will be able to afford to increase	10,1	175
Total	100	
N=	1734	1734

**Figuur 17 Resultaat European Social Study 2008**

*Gegevens hebben betrekking op Nederlandse respondenten*

## 9 Resultaten enquête

Vraag 2 Hoe lang werkt u bij uw huidige werkgever?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Korter dan 1 jaar	6,5%	15
1 - 5 jaar	32,3%	75
5 - 10 jaar	20,3%	47
10 - 25 jaar	24,1%	56
langer dan 25 jaar	16,8%	39
<i>answered question</i>		<b>232</b>
<i>skipped question</i>		<b>0</b>

Vraag 3 Wat is uw geslacht?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Man	49,1%	114
Vrouw	50,9%	118
<i>answered question</i>		<b>232</b>
<i>skipped question</i>		<b>0</b>

Vraag 4 Werkt uw partner?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Ja	71,6%	166
Nee	11,2%	26
Ik ben alleenstaand	17,2%	40
<i>answered question</i>		<b>232</b>
<i>skipped question</i>		<b>0</b>

Vraag 5 Uw werkgever maakt onderdeel uit van de		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Overheid	30,2%	70
Semi-overheid	34,5%	80
Non-profitsector	17,2%	40
Profitsector	15,5%	36
Weet niet	2,6%	6
<i>answered question</i>		<b>232</b>
<i>skipped question</i>		<b>0</b>

Vraag 7 Met welke leeftijd verwacht u te stoppen met werken?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
voor 55	0,9%	2
55	0,5%	1
56	0,0%	0
57	0,0%	0
58	0,9%	2
59	0,0%	0
60	6,3%	14
61	0,9%	2
62	9,0%	20
63	9,0%	20
64	0,9%	2
65	38,9%	86
66	4,5%	10
67	20,8%	46
68	1,4%	3
69	0,0%	0
70	3,2%	7
na 70	2,7%	6
<b>answered question</b>		<b>221</b>
<b>skipped question</b>		<b>11</b>

Vraag 8 Indien het kabinet besluit om de AOW-leeftijd te verhogen naar 67, gaat u dan langer doorwerken?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Ja, dan werk ik twee jaar langer door	25,8%	57
Ja, hoeveel langer ik door werk weet ik (nog) niet	38,5%	85
Nee, ik zal niet langer doorwerken	35,7%	79
<b>answered question</b>		<b>221</b>
<b>skipped question</b>		<b>11</b>

Vraag 9 In hoeverre bent u op dit moment zeker van de leeftijd waarop u gaat stoppen met werken?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
0% (geheel onzeker)	29,9%	66
25%	15,8%	35
50%	27,1%	60
75%	19,0%	42
100% (geheel zeker)	8,1%	18
<b>answered question</b>		<b>221</b>
<b>skipped question</b>		<b>11</b>

Vraag 10 Welk pensioensysteem heeft u liever?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
De maandelijkse pensioenpremie ligt vast, maar de hoogte van het pensioen is nog onzeker	42,1%	93
De maandelijkse pensioenpremie fluctueert, maar de hoogte van het pensioen ligt vast	57,9%	128
<i>answered question</i>		<b>221</b>
<i>skipped question</i>		<b>11</b>

Vraag 11 Wiens verantwoordelijkheid is het sparen voor een pensioen?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
De overheid stelt verplicht dat ik spaar voor mijn pensioen	63,8%	141
Ik bepaal zelf of ik spaar voor mijn pensioen	36,2%	80
<i>answered question</i>		<b>221</b>
<i>skipped question</i>		<b>11</b>

Vraag 12 Wat heeft u liever?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Des te langer ik doorwerk na mijn 65'ste, des te hoger mijn pensioen	66,5%	147
Des te eerder ik stop met werken voor mijn 65'ste, des te lager mijn pensioen	33,5%	74
<i>answered question</i>		<b>221</b>
<i>skipped question</i>		<b>11</b>

Vraag 13 De AOW lijkt in zijn huidige vorm onhoudbaar. Wat heeft uw voorkeur?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
De maandelijkse premie moet omhoog	44,8%	99
De AOW-leeftijd moet omhoog	55,2%	122
<i>answered question</i>		<b>221</b>
<i>skipped question</i>		<b>11</b>



Vraag 14 Als de AOW-leeftijd omhoog gaat, met welke tempo zou dat wat u betreft moeten?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Gefaseerd: elk jaar de AOW-leeftijd met een maand verhogen	76,5%	169
Direct: de AOW-leeftijd kan per direct met twee jaar omhoog	23,5%	52
<i>answered question</i>		221
<i>skipped question</i>		11

Vraag 16 Geef aan of uw het met de volgende stellingen eens bent. Onder "oudere werknemers" worden werknemers verstaan die 55 jaar of ouder zijn.								
Answer Options	Ze er oneens	Oneens	Noch eens, noch oneens	Eens	Ze er Eens	Rating Average	Response Count	
De arbeidsproductiviteit van oudere werknemers is lager dan die van andere	26	102	57	30	3	2,46	218	
Oudere werknemers zijn vaker ziek	45	108	42	21	2	2,21	218	
Oudere werknemers zijn languriger ziek	29	97	55	33	3	2,47	217	
Oudere werknemers zijn belangrijk voor organisaties: zij hebben meer ervaring	3	3	24	148	39	4,00	217	
Oudere werknemers moeten ontzien worden voor zwaardere werkzaamheden die zij fysiek moeilijker aankunnen	0	12	39	140	26	3,83	217	
Oudere werknemers verdienen te veel	22	90	82	21	3	2,51	218	
<i>answered question</i>							218	
<i>skipped question</i>							14	

<b>17 Als gevolg van beelden, ervaringen en verwachtingen ontstaan soms vooroordelen waarmee de kiem gelegd wordt voor leeftijdsdiscriminatie die oudere werknemers ervaren op de arbeidsmarkt ("ik word niet aangenomen omdat ik te oud ben"). Wie heeft bij het tegengaan van leeftijdsdiscriminatie de belangrijkste rol?</b>		
<b>Answer Options</b>	<b>Response Percent</b>	<b>Response Count</b>
Oudere werknemers: zij moeten productiever worden en minder ziek zijn	0,9%	2
Werkgevers: zij moeten meer oog hebben voor de capaciteiten van oudere werknemers (werken in teamverband, ervaring)	64,2%	140
Overheid: via wet- en regelgeving moet leeftijdsdiscriminatie worden tegengegaan	19,7%	43
Overheid: via campagnes moeten werkgevers en werknemers meer bewust worden gemaakt van de meerwaarde van oudere werknemers	15,1%	33
<i>answered question</i>		<b>218</b>
<i>skipped question</i>		<b>14</b>

<b>Vraag 19 Kunt u aangeven of u het eens bent met onderstaande stellingen?</b>			
<b>Answer Options</b>	<b>Eens</b>	<b>Oneens</b>	<b>Response Count</b>
Ik krijg bij mijn werkgever voldoende opleidingsmogelijkheden aangeboden	183	32	215
Zodra je de vijftig gepasseerd bent, krijg je in onze organisatie minder snel de mogelijkheid om deel te nemen aan opleidingen of cursussen	26	190	216
Als ik deelneem aan een opleiding of een cursus, wil ik daarna wél een hoger loon	30	184	214
Als ik ouder ben dan 55, hoef ik niet zo nodig meer een opleiding of cursus	16	199	215
Als ik deelneem aan een opleiding of cursus, wil ik het wel direct kunnen toepassen in mijn werk	133	82	215
Als de overheid subsidies beschikbaar stelt voor oudere werknemers om een cursus te volgen, dan moet die subsidie aan de oudere werknemer gegeven worden, niet aan de werkgever.	122	92	214
<i>answered question</i>			<b>216</b>
<i>skipped question</i>			<b>16</b>

20 Heeft u nadat u bent begonnen met werken een opleiding of cursus gevolgd?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Ja, meerdere keren	91,2%	197
Ja, een keer	4,6%	10
Nee	4,2%	9
<i>answered question</i>		<b>216</b>
<i>skipped question</i>		<b>16</b>

21 Wat was de voornaamste reden voor u om een opleiding of cursus te volgen?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
Om me te kwalificeren voor de baan die ik toen al had	26,4%	57
Om me voor een volgende baan te kwalificeren	20,8%	45
Intrinsieke motivatie: het onderwerp interesseert me	52,3%	113
Om een hoger loon te vergaren	0,5%	1
<i>answered question</i>		<b>216</b>
<i>skipped question</i>		<b>16</b>

23 U bent minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en mag uit onderstaande opties één keuze maken. Wat gaat u doen om ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer blijven doorwerken?		
Answer Options	Response Percent	Response Count
De AOW-leeftijd verhogen	15,3%	33
Leeftijdsdiscriminatie verminderen door wet- en regelgeving en campagnes	20,0%	43
Investeren in leven lang leren-trajecten	44,7%	96
Het pensioensysteem zodanig aanpassen dat wie eerder stopt, nog minder pensioen krijgt.	5,1%	11
Werkgevers verplichtingen opleggen oudere werknemers aan te nemen (bijvoorbeeld door het instellen van quota)	14,9%	32
<i>answered question</i>		<b>215</b>
<i>skipped question</i>		<b>17</b>

## 10 Bibliografie

Auteurs zijn gesorteerd op hun achternaam inclusief voorvoegsel.

Auteur "De Feijter" treft men derhalve bij de letter D.

- Alexander, S., Wildman, B., Zhang, W., Langer, M., Vutuc, C., & Lindmark, G. (2003). Maternal health outcomes in Europe. *European Journal of Obstetrics and Gynaecology*, 111, S78-S87.
- Auer, P., & Fortuny, M. (2002). *Ageing of the labour force in OECD countries: economic and social consequences*. Parijs: OECD.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1970). *Power and poverty: theory and practice*. New York: Oxford University Press.
- Baker, G. (1991). *Incentive contracts and performance measurement*. Harvard Business School, Boston.
- Bal, M. (2006). Het psychologisch contract tussen oudere werknemers en de organisatie. *Personeelsbeleid*, 42 (11), 44-47.
- Beck, U. (1992). *Risk society: towards a new modernity*. Londen: Sage.
- Behaghel, N., & Greenan, N. (2007). *Training and age-biased technical change: evidence from French Micro Data*. Parijs: INSEE.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Tilburg / Rotterdam: Uitgeverij Lemma.
- Bettelheim, B. (1976). *The uses of Enchantment: the meaning and importance of fairy tales*. New York: Knopf.
- Blau, D., & Goodstein, R. (2007). *What explains trends in labor force participation of older men in the United States?* Bonn: IZA.
- Bodenhausen, G., & RS, W. (1985). Effects of stereotypes on decision making and information-processing strategies. *Journal of Personality and Social Psychology*, 48 (2), 267-282.
- Bottema, M. (1999). Sterke groei tweeverdieners. *Economisch Statistische Berichten*, 84, 219.
- Bovenberg, L. (2004). *Balancing work and family/private life: life course arrangements*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Bovens, M. (1996). *Openbaar bestuur: beleids, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Bovens, M., Hart, P. '., Twist, M. v., & Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bozeman, B. (1987). *All Organizations Are Public: bridging public and private Organizational theories*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Breedveld, K., Klerk, M. d., & Hart, J. d. (2004). *Ouderen en maatschappelijke inzet. De betekenis van toenemende arbeidsparticipatie onder ouderen voor de betrokkenheid van ouderen bij politiek activisme, vrijwilligerswerk, informele hulp en zorg voor kleinkinderen*. Den Haag: SCP.

- Calmfors, L., Forslund, A., & Hemström, M. (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experience. *Swedish Economic Policy Review* , 8, 61-124.
- CBS. (2008a). *Een op de vijf kinderen naar formele kinderopvang in 2006*. Opgeroepen op augustus 5, 2010, van [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2347-wm.htm): <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2008/2008-2347-wm.htm>
- CBS. (2008b). *Gezondheid en zorg in cijfers 2008*. Den Haag: CBS.
- Centrale Economische Commissie. (2009). *Rapportage Verkenning gevolg economische crisis*. Den Haag.
- Cobb, R., & Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: the dynamics of agenda building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Coglianese, C. (2007). *Weak democracy, strong information: the role of information technology in the rulemaking process*. Cambridge / Massachusetts: The MIT press.
- Commissie Gelijke Behandeling. (2009). *WGBL - Geen symbool-wetgeving*. Commissie Gelijke Behandeling.
- CPB. (2004). *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2006). *Handle with care - sturingsmodellen voor doelmatige ouderenzorg*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2007). *Selectief arbeidsmigratiebeleid: Europees of nationaal?* Den Haag: CPB.
- CPB. (2008a). *CPB Discussion Paper: the impact of demographic uncertainty on public finances in the Netherlands*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2008b). *Effect van verhogen pensioengerechtigde leeftijd op bruto participatie*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2008c). *Effecten van participatiebeleid*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2009a). *Analyzing labour supply of elderly people - a life cycle approach*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2009b). *De groei van de arbeidsparticipatie van oudere mannen ontrafeld*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2010a). *Economische verkenning 2011-2015*. Den Haag: CPB.
- CPB. (2010b). *Centraal Economisch Plan 2010*. Den Haag: CPB.
- Crook. (1992). *Post-modernisation: change in advanced society*. Brunel University.
- Crozier, M., & Friedberg, E. (1980). *Actors and systems: the politics of collective action*. Chicago: University of Chicago Press.
- De Beer, J. (1998). Migratie naar Nederland. In R. Penninx, H. Münstermann, & H. Entzinger, *Etnische minderheden en de multiculturele samenleving* (pp. 237-258). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- De Beer, P., & Wielers, R. (2003). Arbeidsmarktbeleid in tijden van recessie. *Tijdschrift voor arbeidsvraagstukken* , 19 (4), 328-331.
- de Feijter, H., Fokkema, T., & Wijst, T. v. (2001). Donkere wolken boven een sociaal Europa. Nationale en Europese aanpak van vergrijzing. *Bevolking en gezin* , 30 (2).
- de Grip, A. (2000). *Van tweedekansonderwijs naar een leven lang leren. De veranderende betekenis van post-initiële scholing*. Maastricht.
- de Klerk, M., & Timmermans, J. (1999). *Rapportage ouderen 1998*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Koning, J., Gelderblom, A., Zandvliet, K., & Van den Boom, L. (2005). *Effectiviteit van reïntegratie - de stand van zaken en literatuuronderzoek*. Rotterdam: SEOR.
- de Ru, H. (1998). *Prijs de wet zich uit de markt? Oratie Vrije Universiteit Amsterdam*. Zwolle: Tjeenk Willink.

- de Swaan, A. (1976). De mens is de mens een zorg; over verstatelijking van verzoringsarrangementen. *De Gid* (1/2), 35-47.
- De Vos, E., & Zwinkels, W. (2008). *Handboek meetmethoden voor effectiviteit activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau*. Den Haag: TNO / SEO.
- de Vroom, B., & Blomsma, M. (1991). The Netherlands: an extreme case. In M. Kohli, M. Rein, A. Guillemard, & H. v. Gunsteren, *Time for Retirement* (Vol. IV). Cambridge: Cambridge University Press.
- Derlien, H. (1992). Administrative reform in Europe - rather comparable than comparative. *Governance*, 5 (3), 279-311.
- Dunn, W. (1994). *Policy Analysis: an introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Edelman, M. (1997). *Political language. Words that succeed and policies that fail*. New York: Academic Press.
- Elchardus, M. (2003). *De dramademocratie*. Tiel: Lannoo.
- Engbersen, G., Schuyt, K., Timmer, J., & Waarden, F. v. (1993). *Cultures of unemployment - a comparative look at long-term unemployment and urban poverty*. Boulder: Westview Press.
- Esveldt, I., Beets, G., Henkens, K., Liefbroer, C., & Moors, H. (2001). *Meningen en opvattingen van de bevolking over aspecten van het bevolkingsvraagstuk 1983-2000*. Den Haag: NIDI.
- European Commission & European Policy Committee. (2009). *The 2009 Ageing Report*. Europese Commissie.
- Europese commissie - High level group. (2004). *Facing the challenge - The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxemburg: European Communities.
- EUROSTAT. (2009). *Key figures on Europe*. EUROSTAT.
- Euwals, R., Mooij, R. d., & Vuuren, D. v. (2009). *Rethinking retirement: from participation towards allocation*. Den Haag: CPB.
- Euwals, R., Vuuren, D. v., & Wolthoff, R. (2006). *Early retirement in the Netherlands: Evidence from a policy reform*.
- Fay, R. (1996). *Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries*. Parijs: OECD Publishing.
- Finkenflügel, H., Buys Ballot, B., Jong, P. d., Kamerling, M., Fabbriotti, I., & Huijsman, R. (2006). *Kwaliteits- en doelmatigheidswinst door zorginhoudelijke samenhang*. Rotterdam: Erasmus Medisch Centrum Rotterdam.
- Fouarge, D., Schils, T., & Huynen, B. (2004). *To retire or continue working? An analysis of the Early Retirement Behaviour of Dutch workers*. Tilburg: Institute for Labour Studies (OSA).
- Freeman, R., & Schettkat, R. (2005). Marketization of Household Production and the EU-US gap in Work. *Economic Policy*, 7-50.
- Frejka, T., & Sardon, J.-P. (2007). Cohort birth order, parity progression ratio and parity distribution trends in developed countries. *Demographic Research*, 11 (16), 315-374.
- Friberg, N. (2000). *Thematic Review of adult learning: Sweden*. Parijs: OECD.
- Friedberg, L., & Webb, A. (2003). *Retirement and the evolution of pension structure*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

- Frissen, P. (1996). *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Press.
- Garssen, J., & Van der Togt, K. (2008, juli 28). Levensverwachting snel toegenomen. Voorburg / Heerlen.
- Gautié, H. (2003). Les travailleurs âgés face à l'emploi. *Economie et Statistique* (368).
- Gelderblom, A., Blanken, R., Zwanenburg, M., Leuven, E., & Oosterbeek, H. (2001). *Scholing van werkenden - Gebruik en effecten van de scholingsaftrek / Determinanten van deelname aan opleiding*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
- Gemeente Tilburg. (1999). *Onderzoek effectiviteit werkgelegenheidssubsidies*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Goudswaard, K., Beetsma, R., Nijman, T., & Schnabel, P. (2010). *Een sterke tweede pijler: naar een toekomstigbestendig stelsel van aanvullende pensioenen*.
- Groot, I., & Heyma, A. (2004). *Financiële prikkels voor werknemers bij uittrekking*. Amsterdam: SEO.
- Groot, W., & Maasen van den Brink, H. (1997). *Bedrijfsgerelateerde scholing en arbeidsmarktflexibiliteit van oudere werknemers*. Den Haag: Welboom.
- Gustman, A., & Steinmeier, T. (2004). *Minimum hours constraints, job requirements and retirement*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hakvoort, J., & Klaassen, H. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hart, P. '., & Wille, A. (2002). Beleidsambtenaren: informatievoorziening in een politiek-bestuurlijke omgeving. *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*.
- Hartog, J., & Theeuwes, J. (1985). The emergence of the working wife in Holland. *Journal of Labor Economics*, 3 (1), 235-255.
- Hazeu, C. (1999). Is er toekomst voor ouderen op de arbeidsmarkt? *Gerontologie* (1), 5-13.
- Heckman, J., LaLonde, R., & Smith, J. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. In O. Ashenfelter, & D. Card, *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam.
- Hendrickx, J., Bernasco, W., & De Graaf, P. (2001). Couples' labour market participation in the Netherlands. In H. Blossfeld, & S. Drobnic, *Careers of couples in contemporary societies: from male breadwinner to dual earner families* (pp. 77-97). New York: Oxford University Press.
- Henkens, K., & Solinge, H. v. (2003). *Het eindspel. Werknemers, hun partners en leidinggevend over uittraden uit het arbeidsproces*. Den Haag: Koninklijke van Gorcum.
- Henkens, K., Grift, Y., & Siegers, J. (2002). Changes in female labour supply in the Netherlands 1989-1998: The case of married and cohabiting women. *European Journal of Population*, 18, pp. 39-57.
- Heyma, A., Werff, S. v., & Prins, J. (2009). *Baten van baan-baan mobiliteit*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hilton, J., & Von Hippel, W. (1996). Stereotypes. *Annual Review of Psychology*, 47, 237-271.
- Hoeymans, N. (2009). Maatschappelijke participatie bij ouderen. *TPEdigitaal*, 3 (2).
- Hofstede, G. (1990). *Cultures and organizations: software of the mind*. Londen: McGraw Hill.
- Holstrom, B., & Milgrom, P. (1990). Regulating trade among agents. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 146 (1), 85-105.
- Hood, C. (1991). A public management for alle seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.

- Hoogerwerf, A. (1987). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. In P. Lehning, *Handboek Beleidswetenschap* (pp. 23-40). Meppel / Amsterdam: Uitgeverij Lemma.
- Hoogerwerf, A., & Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Inspectie voor de Gezondheidszorg. (2010). *Staat van de Gezondheidszorg 2010*. Utrecht: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- ISSA. (2002). *Social Security Programs throughout the World, Europe*. International Social Security Association.
- Jettinghoff, K., & Smulders, P. (2008). Wie kan en wil er doorwerken tot 65-jarige leeftijd? *Arbeidsvraagstukken*, 24 (1), 88-100.
- Jeurissen, P. (2005). *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg.
- Jones, B., & Baumgartner, F. (2005). *The politics of attention*. Chicago / Londen: University of Chicago Press.
- Kerkhofs, M., Lindeboom, M., & Theeuwes, J. (1999). Retirement, Financial Incentives and Health. *Labour Economics*, 6, 203-227.
- Kerwin, C. (2003). *Rulemaking: how government agencies write law and make policy*. Washington DC: CQ Press.
- Keynes, J. (1937). Some Economic Consequences of a Declining Population. *Eugenics Review*, 29, 13-17.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper.
- Kluge, J. (2006). *The effectiveness of European Active Labor Market Policy*. Essen: RWI.
- Koning, P., & Vuuren, D. v. (2007). Hidden unemployment in disability insurance. *Labour*, 21 (4-5), 611-636.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.
- Korpi, B. (2000). *Early childhood education and care policy in Sweden*. Stockholm: Ministry of Education and Science.
- Korsten, A. (2008). *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. Den Haag: VUGA.
- Korsten, A., De Jong, P., Bertrand, F., & Soeters, J. (1995). *Internationaal-vergelijkend onderzoek*. Den Haag: VUGA.
- Lakeman, P. (1999). *Binnen zonder kloppen: Nederlandse immigratiepolitiek en de economische gevolgen*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Leisink, P., Thijssen, J., & Walter, E. (2004). *Langer doorwerken met beleid. De praktijk van ouderenbeleid in arbeidsorganisaties*. Utrecht: USBO.
- Lindeboom, M., & Kerkhofs, M. (2002). *Health and work of the elderly - Subjective health measures, reporting errors and the endogenous relationship between health and work*. Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy - dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.
- Lowi, T. (1972). Four systems of policy politics and choice. *Public Administration Review* (32), 298-310.
- Mackenbach, J. (1994). *Ongezonde verschillen. Over sociale stratificatie en gezondheid*. Assen: Van Gorcum.



- March, J., & Olsen, J. (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Martin, J. (2000). *What works among active labour market policies? - evidence from OECD countries' experiences*. Parijs: OECD.
- Martin, J., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review* , 8 (2), 9-56.
- Maslow, A. (1943). A Theory of Human Motivation. *Psychological Review* , 4 (50), 370-396.
- Mastrobuoni, G. (2008). *Labor supply effects of the recent social security benefits cuts: empirical estimates using cohort discontinuities*.
- Ministerie van Algemene Zaken. (2009). *Werken aan toekomst - een aanvullend beleidsakkoord bij "Samen werken, Samen leven"*. Den Haag: Ministerie van Algemene Zaken.
- Ministerie van Financiën. (2006). *Vergrijzing en Houdbaarheid: twaalfde rapport van de studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2010a). *Curatieve zorg 2.0 - rapport Brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën. (2010b). *Langdurige zorg - rapport Brede heroverwegingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Justitie. (2009). Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid. (32052) . Den Haag.
- Ministerie van Justitie. (2009). Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid naar de Tweede Kamer. *Factsheet* , F&A 9883. Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2009). Kamerstuk 2009-2010, 32163, nr. 13.
- Nauta, A., Bruin, M. d., & Cremer, R. (2004). *De mythe doorbroken. Gezondheid en inzetbaarheid oudere werknemers*. Hoofddorp: TNO.
- Nauta, A., De Lange, A., & Görtz, S. (2010). Lang zullen ze leven, werken en leren. Een schema voor het begrijpen en beïnvloeden van inzetbaarheid gedurende de levensloop. *Gedrag en Organisatie* .
- Newson, L., Postmes, T., Lea, S., & Webley, P. (2005). Why are modern families small? Toward an evolutionary and cultural explanation of the demographic transition. *Personality and Social Psychology Review* (9), 360-375.
- Nicolaas, H. (2007). Bevolkingsprognose 2006-2050: veronderstellingen over immigratie. *Bevolkingstrends* , 57-64.
- NRC Handelsblad. (2009, september 4). Jongeren zien geen probleem in langer doorwerken - Generatiekloof is duidelijk zichtbaar in discussie over de AOW-leeftijd en pensioenen. *NRC Handelsblad* , p. 13.
- OECD. (2004). *Economic Survey - Netherlands*. Parijs: OECD.
- OECD. (2005a). *Ageing and employment policies: Netherlands*. Parijs: OECD Publishing.
- OECD. (2005b). *Can parents afford to work? Childcare costs, tax-benefits and work incentives*. Parijs: OECD.
- OECD. (2006). *Live Longer, Work Longer - Ageing and employment policies*. Parijs: OECD Publishing.
- Otten, F., Arts, K., Siermann, C., & Ybema, J. (2010). Vijftigplussers op de arbeidsmarkt. *Sociaaleconomische trends* , 31-39.

- Pandey, S., & Rainey, H. (2005). *Public managers' preceptions of goal ambiguity: analyzing alternative models*.
- Perenboom, R., Water, V. d., & HPA. (1997). *Mental health expectancy in the Netherland 1989-1005*. Tokio: REVES.
- Phelps, E. (1972). The statistical theory of racism and sexism. *American Economic Review* , 62, 659-661.
- Poos, M., & Van der Wilk, E. (2008). *Levensverwachting samengevat. Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid* .
- Rijnja, G., Seydel, E., & Zuure, J. (2009). *Communiceren vanuit de context: naar effectievere overheidscommunicatie*. In W. Tiemeijer, C. Thomas, & H. Prast, *De menselijke beslisser - over de psychologie van keuze en gedrag* (Vol. IV). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ringeling, A. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag: VUGA.
- RIVM. (2007). *Nationaal Kompas Volksgezondheid*. Bilthoven: RIVM.
- Robine, J., & Romieu, I. (1998). *Healthy active ageing: Health expectancies at age 65 in the different parts of the world*. REVES.
- Roodenburg, H. (2000). *Immigratie in Nederland: economische gevolgen*. In N. Van Nimwegen, & G. Beets, *Bevolkingsvraagstukken in Nederland anno 2000* (p. 207). Den Haag: NIDI.
- Salanave, B., Bouvier-Colle, M., Varnoux, N., Alexander, S., & Macfarlane, A. (1999). Classification differences and maternal mortality: a European Study. *International Journal of Epidemiology* , 28, 64-69.
- Schalk, R. (2004). *De tijd staat niet stil. Inaugurale rede* . Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Schutte, J., De Boer, K., Briët, J., Pel, M., Santema, J., & Schuttemaker, N. (2005). *Moedersterfte in Nederland: het topje van de ijsberg*. *Nederlands Tijdschrift voor Obstetrie & Gynaecologie* , 118 (5), 89-91.
- SCP. (2008). *De ontwikkeling van de AWBZ-uitgaven 1985-2005 en een raming van de uitgaven voor verpleging en verzorging*. Den Haag: SCP.
- SCP / CPB. (2010). *Europa's welvaart*. Den Haag: SCP / CPB.
- SER. (1999). *Bevordering arbeidsdeelname ouderen*. Den Haag: SER.
- SER. (2002). *EU en vergrijzing - advies over de EU en de gevolgen van vergrijzing*. Den Haag: SER.
- SER. (2002). *Het nieuwe leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie*. Den Haag: SER.
- SER. (2005). *Van alle leeftijden: een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*. Den Haag: SER.
- SER. (2008). *Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ*. Den Haag: SER .
- Simon, H. (1961). *Administrative behavior*. New York: McMillan.
- Skirbekk, V. (2003). *Age and individual productivity: a literature survey*. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research.
- Sprenger, C. (2007). Kenniserfenis in een kenniscreërende organisatie. *Develop* (3), 55-61.
- Stam, S., & Knoops, K. (2009). *Lange tijdreeksen gezonde levensverwachting*.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: the art of political decision making*. New York: W.W. Norton and company, Inc.
- Sztompka, P. (1988). *Conceptual frameworks in comparative inquiry: divergent or convergent?* In M. K. Albrow, *Globalization, knowledge & society*. Londen: Sage.

- Tarschys, D. (1975). The growth of public expenditures: nine modes of explanation. *Scandinavian Political Studies* , 10 (1), 9-31.
- Teisman, G. (1992). *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Thijssen, J. (2006). De tweede loopbaanhelft. Ontwikkelingen en perspectieven in een vergrijzende samenleving. *Afscheidsrede* . Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw Hill.
- Tiemeijer, W., Thomas, C., & Prast, H. (2009). *De menselijke beslisser: over de psychologie van keuze en gedrag*. Den Haag / Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tijdens, K. (2006). Een wereld van verschil: arbeidsparticipatie van vrouwen 1945-2005. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Tijdens, K., Van der Lippe, T., & De Ruijter, E. (2000). *Huishoudelijk werk en de zorg voor kinderen: herverdelen of uitbesteden?* Den Haag: Elseviers Bedrijfsinformatie.
- Trommel, W. (2004). Van beschermend naar activerend arbeidsmarktbeleid. In W. Trommel, & R. Van der Veen, *De herverdeelde samenleving. De ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat* (Vol. H4). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Trommel, W. (2005). *ICT en de opkomst van de transitionele arbeidsmarkt*. Enschede: UT.
- Tyrell, M., & Schmidt, R. (2001). *Pension systems and financial systems in Europe: A comparison from the point of view of complementarity*. Frankfurt: University of Frankfurt.
- van Dalen, H., & Henkens, K. (2000, maart 24). Hoe prikkelbaar is de oudere werknemer? *Economisch Statistische Berichten* .
- van Dalen, H. (2006). Valkuilen van het vergrijzingsdebat. *DEMOS* , 22, 81.
- Van Dalen, H., Henkens, K., & Schippers, J. (2009). Beelden van de productiviteit van ouderen bij werkgevers en werknemers. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* , 1 (25), 6-19.
- van de Donk, W. (1997). *De arena in schema*. Assen: Van Gorcum.
- Van den Berg, G., & Bergemann, M. (2008). *From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers*. Bonn: Netspar/ IZA.
- van der Eijk, C., & Kok, W. (1975). Nondecisions reconsidered. *Acta Politica* , 10 (3), 277-301.
- van der Vegt, C., Lutz, C., & Paridon, W. v. (1983). *De toepassing van arbeidsvoorzieningsmaatregelen op de grootstedelijke arbeidsmarkt*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.
- van Erp, F., & de Hek, P. (2009). Pension-age reform in a life-cycle model. In R. Euwals, R. d. Mooij, & D. v. Vuuren, *Rethinking retirement - from participation towards allocation* (Vol. V, pp. 91-109). Den Haag: CPB.
- van Ewijk, C., & Slokker, M. (2008). Politieke economie van de VUT. *TPEdigitaal* , 2 (2), 61-79.
- van Ewijk, C., Kuipers, B., Ven, M. v., & Westerhout, E. (2000). *Ageing in the Netherlands*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- van Herpen, M., Lalta, V., & Merens, A. (2006). Onderwijs. In W. Portegijs, B. Hermans, & V. Lalta, *Emancipatiemonitor 2006. Verandering in de leefsituatie en levensloop* (Vol. H3). Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- van Hertzen, L., Oudshoorn, K., Perenboom, R., Mulder, Y., Hoeymans, N., & Deeg, D. (2002). *Gezonde levensverwachting naar sociaal-economische status*. Leiden: TNO Preventie en Gezondheid.

- van Imhoff, E., & Nimwegen, N. v. (2000). Migratie GEEN remedie tegen vergrijzing. *DEMOS* , 17 (2), 9-10.
- van Imhoff, E., & Wissen, L. v. (2001). Bevolkingsveroudering en de arbeidsmarkt in Europa. *Bevolking en Gezin* , 30 (2), 5-34.
- Van Praag, B., Tijdens, K., Allegro, J., & Osse, P. (2009). Het zelfbeeld van de oudere werknemer. *Economisch Statistische Berichten* , 94, 266-268.
- van Putten, A. (2009). *The role of intergenerational transfers in gendered labour patterns*. Amsterdam: KNAW Press.
- van Solinge, H., Henkens, K., & Dalen, H. v. (2009). Langer doorwerken: makkelijker gezegd dan gedaan. *DEMOS* , 25.
- van Voorden, W. (1975). *Institutionalisering en arbeidsmarktbeleid*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- van Vuren, A., Vuuren, D. v., & Euwals, R. (2009). Alternative pathways into retirement. In R. Euwals, R. d. Mooij, & D. v. Vuuren, *Rethinking retirement - from participation towards allocation* (Vol. III). Den Haag: CPB.
- van Vuuren, D., & Hek, P. d. (2009). Firms, workers, and life-cycle wage profiles. In R. Euwals, R. d. Mooij, & D. v. Vuuren, *Rethinking retirement - from participation towards allocation* (Vol. VI). Den Haag: CPB.
- Veerman, T., Andriessen, S., & Koster, M. (1995). *Verzuimbeleid voor eigen risico. Gedragsreacties van grotewerkgevers op de financiële prikkels in de ziektewet*. Zoetermeer: College van Toezicht Sociale Verzekeringen.
- Vermeulen, M., Hidding, R., Jong, A. d., Krestin, M., Severijnen, T., Tromp, H., et al. (2004). *Studierapport "De oudere werknemer" - Omgaan met vergrijzing in de organisatie*. Hoofddorp: STECR, platform reïntegratie.
- Verweij, A., Sanderse, C., & Van der Lucht, F. (2008). Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen in het verleden? *Volksgezondheid Toekomst Verkenning* .
- Visser, P., Henkens, K., & Schippers, J. (2003). Beeldvorming en stereotypering van oudere werknemers. *Gedrag en organisatie* , 1, 2-22.
- VNO-NCW / MKB Nederland. (2009). *Stelselmatig samenwerken: een agenda voor HBO en bedrijfsleven*. Den Haag: VNO-NCW / MKB Nederland.
- Vos, F., & El Marini, S. (2007). Hoe kunnen beelden over oudere werknemers veranderd worden?
- Waelpuut, A. (2008, december 17). Welke factoren beïnvloeden de sterfte rond de geboorte? *Volksgezondheid Toekomst Verkenning, Nationaal Kompas Volksgezondheid* .
- Wamsley, G., & Zald, M. (1973). *The political economy of public organizations: a critique and approach to the study of public administration*. Massachusetts: Lexington Books.
- White, P. (1993). The social geography of immigrants in European Cities: the geography of arrival. In R. King, *The new geography of European migrations* (pp. 47-66). Londen: Belhaven.
- Wilson, J. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- WODC. (2009). *Migratie naar en vanuit Nederland - een eerste proeve van de Migratiekaart*. Maastricht: Universiteit Maastricht.
- Wong, A., Kommer, G., & Polder, J. (2008). *Levensloop en zorgkosten: solidariteit en de zorgkosten van vergrijzing*. Bilthoven: RIVM.
- WRR. (1987). *Activerend arbeidsmarktbeleid*. Den Haag: Sdu..

- WRR. (1990). *Een werkend perspectief - arbeidsmarktparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: WRR.
- WRR. (1993). *Ouderen voor ouderen: demografische ontwikkelingen en beleid*. Den Haag: WRR.
- WRR. (2000). *Doorgroei van arbeidsparticipatie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR. (2001). *Nederland als Immigratiesamenleving*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR. (2006). *De verzorgingsstaat heroverwogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR. (2007). *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.