

# Ter hoogte van IJsland

In de afgelopen jaren is door praktisch alle OECD-landen ingezet op het verhogen van de arbeidsparticipatie van iedereen, maar vooral van vrouwen en oudere werknemers. De internationale trend daarbij is om participatievriendelijke beleidspakketten samen te stellen. Ondanks deze goede bedoelingen blijkt dat veel landen, waaronder Nederland, nog steeds tegenstrijdig beleid voeren en participatie tegelijk ontmoedigen en bevorderen.

In Nederland wordt met afgunst gekeken naar de hoge deelnamecijfers van Zweedse en Deense vrouwen. IJslandse vrouwen gaan daar met gemak nog vijf tot zes procentpunten overheen. Tegelijk is IJsland een van de weinige rijke landen waar het geboortecijfer, gemeten in aantal kinderen per vrouw, in de buurt van het demografische vervangingsniveau van 2,1 kind per vrouw uitkomt. In de arbeidsparticipatie van oudere werknemers zit IJsland op een hoogte die Nederland nooit meer zal bereiken. In de leeftijdsgroep 50–64 werken negen van de tien mannen en acht van de tien vrouwen. Daarenboven werken ze in IJsland bijna allemaal voltijds. Het gemiddelde aantal gewerkte uren van werknemers in IJsland is 1800 uur per jaar. In Nederland werken we met 1300 uur elk jaar bijna een derde minder. Dit alles belet niet dat een op de vier IJslanders na hun 65e gewoon blijft doorwerken. Als het om aanbod van arbeid gaat, moet IJsland het grote voorbeeld zijn. In de tabel hieronder staan de arbeidsparticipatiegegevens van Nederlandse en IJslandse mannen en vrouwen. De verschillen zijn groot. Ondanks de hoopgevende toename van het Nederlandse participatiecijfer sinds de jaren negentig is er nog een lange weg te gaan om ter hoogte van IJsland te komen.

Als Nederlanders de IJslandse participatiepercentages zouden overnemen, dan zou daarmee de toekomstige krapte op de arbeidsmarkt meer dan gecompenseerd worden. De zorgen over de betaalbaarheid van de toekomstige pensioen- en zorgkosten zouden dan grotendeels worden opgelost. In het landenrapport van de OECD over Nederland van begin dit jaar (OECD, 2008) wordt voorgesteld om de participatie van de oudere Nederlandse werknemer te verhogen tot het Zweedse niveau en de deelname van de Nederlandse vrouw op te krikken tot het Deense niveau. De berekeningen laten zien dat met Zweedse en Deense participatieniveaus de Nederlandse beroepsbevolking in 2050 net zo groot is als op dit moment. Eenvoudig gezegd, de plaatsen die opeenvallen wanneer de babyboomers de arbeidsmarkt in de volgende decennia verlaten, worden netjes opgevuld door de toename in participatie van de beroepsbevolking. De doelstelling om Zweedse en Deense participatieniveaus na te streven is nog bescheiden vergeleken met de IJslandse hoogtes. Het is goed om te weten dat een veel hogere participatie dan in Nederland mogelijk is.

Ouderen, vrouwen en buitenstaanders  
Nederland is niet het enige land dat in de volgende decennia een daling van de beroepsbevolking verwacht. Dat geldt ook voor

**JULES THEEUWES**  
Hoogleraar Economie  
aan de Universiteit van  
Amsterdam en directeur  
SEO Economisch  
Onderzoek

Tabel 1

Participatiepercentages IJsland en Nederland, 2006.

Leeftijd		15–64	55–64	65+
Man	IJsland	91	91	25
	Nederland	82	59	8
Vrouw	IJsland	84	82	10
	Nederland	69	39	2

Bron: OECD (2008) 6

---

## De overheid verstoort met de uitkeringsval en inkomensafhankelijke subsidies de toegang tot de arbeidsmarkt

de landen van de Europese Unie en Japan. Zelfs China verwacht, mede wegens het éénkindbeleid, een bevolkingsdaling. Alleen de Amerikaanse beroepsbevolking zal blijven stijgen. Net als in Nederland wordt in alle landen waar de beroepsbevolking daalt vooral gekeken naar dezelfde drie plekken waar nog reserves aan arbeid zitten: vrouwen, ouderen en de mensen die buiten de arbeidsmarkt staan (de buitenstaanders). Bij buitenstaanders valt te denken aan langdurig werklozen, mensen in de bijstand en gedeeltelijk arbeidsongeschikten. In het begin van de jaren negentig was het percentage mensen met een uitkering (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, bijstand) in Nederland opgelopen tot meer dan twintig procent van de beroepsbevolking. Mede door structureel gesleutel aan de verzorgingsstaat sinds de vroege jaren negentig is dat percentage nu teruggelopen tot zeventien procent. In die jaren is de beroepsbevolking flink gestegen en daarom staan nog altijd anderhalf miljoen mensen op een of andere manier buiten de arbeidsmarkt. Nederland heeft in de afgelopen decennia genereuze uitkeringsrechten ingeperkt en de te makkelijke toegang tot een uitkering afgesneden (denk aan de hervormingen van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de ziektekosten) en heeft daarmee een aantal structurele problemen van zijn verzorgingsstaat aangepakt. Dat heeft Nederland beter en ingrijpender gedaan dan veel andere landen van West-Europa (zoals Duitsland, Frankrijk en Italië). Maar het werk is nog niet af. Uit internationale vergelijkingen (OECD, 2008) blijkt dat er vooral bij de bijstand en de arbeidsongeschiktheid nog pijnpunten zitten. Internationaal zijn de Nederlandse bijstandsuitkeringen nog relatief hoog. Ondanks het succes in het beperken van de instroom, zitten nog altijd veel mensen in de arbeidsongeschiktheid. Na Zweden staat Nederland nog altijd op de tweede plaats van de OECD-landen. Het naar de arbeidsmarkt begeleiden van buitenstaanders is een centrale doelstelling 6

van het participatiebeleid. Het is tegelijk moeizaam beleid omdat de afstand van buitenstaanders tot de arbeidsmarkt vaak groot is. Zij beschikken niet altijd over de vaardigheden en ervaring waar de arbeidsmarkt om vraagt. Het probleem van een grote afstand tot de arbeidsmarkt geldt niet (of veel minder) voor de arbeidsreserves bij vrouwen en oudere werknemers. Dit zijn dan ook de groepen die internationaal veel aandacht krijgen als het om arbeidsparticipatiebeleid gaat; zij komen daarom hieronder aan bod. Maar eerst

wordt stilgestaan bij twee vragen die voorafgaan aan het aanboren van reserves. Ten eerste, waarom zou Nederland willen streven naar een hoger, mogelijk zelfs naar een IJslands, niveau van arbeidsparticipatie en ten tweede, is er in deze globaliserende wereld nog wel sprake van een tekort aan arbeid in Nederland? Zijn niet de proletariërs aller landen verenigd in een grote mondiale arbeidsmarkt?

### Gelukkig in IJsland

Waarom zou Nederland streven naar een IJslands participatieniveau? Omdat bij een ongewijzigd niveau van deelname aan de arbeidsmarkt de demografische veranderingen (afzwaaiende babyboomers, hogere levensverwachting, laag geboortecijfer) leiden tot minder groei van de levensstandaard. Volgens de OECD (2006) zal in de volgende dertig jaar met ongewijzigde participatiepatronen de groei van het inkomen per capita in de OECD dalen tot 1,7 procent per jaar. Dat is een derde minder dan in de afgelopen dertig jaar.

Meer groei maakt niet gelukkiger. Maar met meer groei heeft de Nederlander het over dertig jaar wel beter. Het Nederlandse bbp is nu ongeveer 32.000 euro per hoofd. Bij een groei van 1,7 procent per jaar wordt dat over dertig jaar 53.000 euro en met dezelfde groei als de afgelopen decennia (2,5 procent) 67.000 euro. Dat hogere bedrag maakt een rianter pensioen en betere zorg mogelijk. Trouwens, uit de *World Database of Happiness* van de Erasmus Universiteit Rotterdam blijkt dat de hardwerkende IJslanders net zo gelukkig zijn als de Nederlanders.

Een aanvaardbaar uitgangspunt bij arbeidsparticipatie is dat burgers zelf moeten kiezen hoeveel uren per jaar en hoeveel jaren van hun leven ze willen werken. De overheid kan burgers niet dwingen. Maar de wijze waarop de overheid haar belastingsysteem en haar sociale verzekeringsstelsel inricht heeft een grote invloed op de aanbodbeslissingen van de burgers. De overheid verstoort met de uitkeringsval en inkomensafhankelijke subsidies de toegang tot de arbeidsmarkt. Door gunstige belastingregimes bevordert ze vroege uittreding van oudere werknemers en door hoge marginale belastingvoeten op arbeid maakt ze het kiezen voor langer werken minder aantrekkelijk.

Belasting op arbeid wordt niet geheven met als doel het aanbod te frustreren, maar om publieke voorzieningen, waaronder de zorg, te financieren en uitkeringen en pensioenen te verstrekken. Dat roept meteen de vraag op of niet iedereen naar vermogen moet bijdragen aan die financiering? Het vinden van een goede balans tussen de maatschappelijke

kosten van heffingen en de maatschappelijke baten van uitgaven is moeilijk. Nog moeilijker is het vinden van de juiste balans tussen de vrijheid die burgers hebben om veel of weinig te participeren op de arbeidsmarkt en de behoefte aan financiering van publieke noden. Of om dit dilemma maar helemaal scherp te stellen: hoe balanceert de samenleving de toename in welvaart van een hoogopgeleide vrouw die minder dagen per week gaat werken of van de ervaren oudere man die eerder uittreedt tegen de lagere belastingopbrengsten die de overheid van hen ontvangt, zodat er minder geld is om levensnoodzakelijke zorg te financieren?

### Proletariërs aller landen door kapitalisme verenigd

Na het einde van de Koude Oorlog zijn veel landen toegetreden tot de wereldeconomie. Niet alleen de communistische landen hebben hun markten opengegooid, ook de derde wereld (Brazilië, India) is opgeschoven richting vrijhandel en internationale concurrentie. Het aantal spelers in de wereldeconomie is fors toegenomen en de proletariërs van alle landen zijn steeds meer verbonden. Richard Freeman veronderstelt dat *“this roughly has doubled the number of workers in the world economy”* (Freeman, 2006). Er zijn drie stromen waarlangs de beroepsbevolking van de rest van de wereld invloed heeft op de arbeidsmarkt in Nederland. Ten eerste via de internationale handel in goederen en diensten. Stel dat er schaarste is aan bierbrouwers in Nederland. Dan zal het salaris van de bierbrouwers toenemen en zal het Nederlandse bier duurder worden op de wereldmarkt. Stel dat er in Tsjechië een overschot is aan bierbrouwers, waardoor die voor lagere lonen werken dan hun Nederlandse collega's. Tsjechisch bier gaat dan de concurrentie aan met Nederlands bier op de internationale markt en krijgt een groter marktaandeel. De werkgelegenheid van Nederlandse brouwers wordt minder en die van Tsjechische brouwers groter. Via de internationale handel beïnvloeden de Nederlandse en Tsjechische arbeidsmarkt elkaar.

De rechtstreekse invloed van internationale handel speelt natuurlijk alleen voor die sectoren die internationaal verhandelbare producten aanbieden. Zij het dat de arbeidsmarkt van exportsectoren binnenlands ook invloed heeft op de arbeidsmarkt van de sectoren die niet blootstaan aan internationale handel. Bijvoorbeeld via de mobiliteit van arbeid tussen sectoren. Deze beïnvloeding van de binnenlandse arbeidsmarkt door de buitenlandse arbeidsmarkt is al decennialang aan de gang. Het is door de mondialisering in een schaalvergroting terechtgekomen. De tweede route is via het verplaatsen van productie (offshoring) naar andere landen. Deze route werkt overigens niet veel anders dan de vorige. Het is alleen directer en meer zichtbaar; vandaar dat het meer aandacht krijgt in de media. Hier gaat een bedrijf of een afdeling dicht en in het ander land gaat onder dezelfde regie een bedrijf of een afdeling open.

Ten slotte is er een derde route via internationale migratie. Immigranten die (vaak tijdelijk) hier hun arbeidsdiensten aanbieden. Deze route

## De intensivering van de internationale handel heeft zeker invloed op de Nederlandse arbeidsmarkt

heeft eventueel wel invloed op de sectoren die niet beïnvloed worden door internationale handel. Denk bijvoorbeeld aan de Poolse bouwvakkers op Nederlandse bouwvelden, of Zuid-Afrikaanse verpleegsters in Nederlandse ziekenhuizen. Het is aannemelijk dat al deze stromen zijn geïntensiveerd

door het goedkoper worden van informatie, communicatie en transportstromen. In veel rijke landen zijn de lonen in de lagere en zelfs in de middendecielen van de loonverdeling tijdens de recente decennia minder hard gestegen dan in de vorige decennia. Dat wordt vaak als bewijs gezien van de invloed van het overvloedige aanbod van arbeid in de rest van de wereld op de nationale arbeidsmarkt in het rijke Westen. Richard Freeman vatte dat sailant samen met de stelling dat de lonen van de arbeiders in de Westerse wereld vastgesteld worden in Peking (Freeman, 1995). Dat bewijs is niet hard omdat in de laatste decennia niet alleen de mondialisering een rol speelde bij de loonvorming maar ook de technologische veranderingen (denk aan ICT) een sterke invloed had. Het eindoordeel is nog niet geveld. De intensivering van de internationale handel heeft zeker invloed op de Nederlandse arbeidsmarkt. Op de langere termijn zullen internationale aanbodverschillen leiden tot veranderingen in relatieve lonen en prijzen tussen landen en daarmee de internationale arbeidsverdeling beïnvloeden. Dat hoeft de beleidsmakers er niet van te weerhouden om keuzes te maken over waar men wil dat de

Tabel 2

OECD-landen met het hoogste percentage deeltijdwerk van vrouwen, 2006.

Land	Percentage deeltijd
Nederland	59,7
Zwitserland	45,7
Japan	40,9
Australië	40,7
Duitsland	39,2

Bron: OECD (2007) 6

arbeidsparticipatie heen gaat in Nederland in de volgende decennia.

## Een vriendelijk pakket voor vrouwen, mannen en kinderen

Alle OECD-landen streven naar een gemiddelde participatiegraad van zestig procent voor vrouwen. Heel veel landen, zoals Nederland, hebben die doelstelling al bereikt. Het gaat echter niet alleen om de werkende vrouw. De participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt wordt in de rijkere landen ingebed in een geheel van *family friendly policies*. Het gezinsvriendelijke beleidspakket gaat ook over mannen en kinderen. De brede beleidsdoelstelling is dat vrouwen en mannen in staat worden gesteld om optimale keuzes te maken over kinderen, zorg en werk (OECD, 2007).

In het arbeidsmarktbeleid is er internationaal meer aandacht voor kinderen. Niet dat er bevolkingsbeleid wordt gevoerd met aanmoedigingspremies om meer kinderen te verwekken. Ook niet in de rijke landen waar het geboortecijfer ver onder het vervangingsniveau ligt (bijvoorbeeld in Korea met 1,1 en Japan met 1,3 kind per vrouw). Wel wordt er meer dan vroeger nagedacht over de zorg voor kinderen in gezinnen waar beide ouders werken. Wat betreft de combinatie van zorg en werk zijn er drie belangrijke beleidsverschillen tussen de lidstaten van de OECD.

Ten eerste is er een verschil in zienswijze over de plaats en de betekenis van de kinderopvang van nul jaar tot de lagere school. In de Scandinavische landen (breed gedefinieerd als de landen van de Noordse Raad: Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen en Zweden) en in Nieuw-Zeeland wordt deelname aan crèches en kinderdagverblijven niet alleen als nuttig maar zelfs als noodzakelijk gezien voor de sociale ontwikkeling van het kind. Andere landen zien dat niet zo. Daar is opvang vooral praktisch voor de werkende ouders en wordt er nog gediscussieerd over de opvoedkundige betekenis. Die verschillen verklaren mede waarom de Scandinavische landen riant voorzieningen hebben voor de opvang van baby's, peuters, kleuters en jonge kinderen. Ze hebben echter ook zeer goede regelingen voor zwangerschaps- en ouderschapsverlof. Volgens

*Babies and bosses* (OECD, 2007) heeft IJsland in zijn beleid de combinatie van werken en zorg het best geregeld van alle OECD-lidstaten. IJsland heeft bijvoorbeeld de meest uitgebreide voorziening voor het ouderschapsverlof van vaders.

Een tweede belangrijk internationaal verschil betreft de reikwijdte van de family friendly policies. Sommige landen opteren voor universeel beleid waarbij het gezinsvriendelijke pakket van gesubsidieerde opvang, ouderschapsverlof en kinderbijslag zich uitstrekt tot alle ouders met kinderen. Andere OECD-landen richten zich alleen op het welzijn van kinderen in de lagere inkomensgroepen en kappen steun voor de midden- en hogere-inkomensdecielen af. Beleid met universele reikwijdte is duur en is meestal alleen te vinden in omvangrijke verzorgingsstaten met relatief hoge belastingtarieven, zoals de Scandinavische landen. In de meeste andere landen (waaronder Nederland) worden de subsidies of althans een deel ervan afgebouwd met de inkomenshoogte, of is de focus vooral gericht op kinderen die in armoede opgroeien. Een partiële aanpak vereist minder uitgaven maar heeft als nadeel dat een armoedeval wordt opengezet.

Een derde probleem waarmee alle OECD-landen worstelen en waarin ze verschillende keuzes maken, is de verhouding tussen de overheidsuitgaven voor het subsidiëren van kinderopvang en de inkomenssubsidies aan gezinnen met kinderen (zoals kinderbijslag). Beide beleidsopties hebben gezinsvriendelijke bedoelingen maar werken tegenstrijdig op de participatiebeslissing van vrouwen. Betere en goedkopere toegang tot kinderopvang stimuleert de arbeidsparticipatie van vrouwen. Kinderbijslagregelingen en belastingvriendelijke maatregelen voor vrouwen met kinderen verlichten de kosten van het hebben van kinderen en vergemakkelijken de keuze om niet aan de arbeidsmarkt deel te nemen. In veel landen is het bedrag dat gemoeid is met kinderbijslag en fiscale tegemoetkomingen aan gezinnen met kinderen hoger dan de subsidies voor kinderopvang.

Omdat ze zich niet altijd bewust zijn van de tegenstrijdigheid in de prikkels, hebben de meeste OECD-landen in de afgelopen jaren de bestedingen voor zowel kinderopvang als kinderbijslag verhoogd. Nederland is een perfecte illustratie van deze spagaat. De regering streeft naar een hogere participatie van Nederlandse vrouwen op de arbeidsmarkt en tegelijk heeft ze plannen om de kinderbijslag en de inkomensafhankelijke kinderkorting in de belasting te verhogen, en doet ze vijftien jaar over het afschaffen van de aanrechtsubsidie (de belastingkorting voor de niet-werkende partner). Over dit beleid in slow motion schreven de beleefde ambtenaren in hun recente landenrapport over Nederland dat dit *"seems unduly long"* (OECD, 2008).

## Baas en baby

Met geboortecijfers boven de 1,7 kind per vrouw en met twee derde van de vrouwen in de beroepsbevolking gaat het prima in Australië, Nederland, Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en in de (breed gedefinieerde) Scandinavische landen. Tegelijk hoort Nederland bij de groep van landen waar de participatie van alleenstaande ouders (waaronder veel vrouwen) laag is. De Scandinavische landen hebben, zoals

Tabel 3

## Verschil in grijze druk en arbeidsmarktparticipatie tussen OECD-landen.

Participatiegraad van 50-64-jarigen in 2004	Toename in grijze druk tussen 2000 en 2050		
	Gematigd	Groot	Zeer groot
<b>Hoog</b>	Denemarken IJsland Noorwegen Verenigde Staten Zweden Zwitserland	Canada Nieuw-Zeeland	Japan
<b>Gemiddeld</b>	Nederland Verenigd Koninkrijk	Australië Duitsland Finland Frankrijk Ierland Mexico	Korea Portugal Tsjechië
<b>Laag</b>	België Luxemburg Turkije	Hongarije Oostenrijk	Griekenland Italië Polen Slowakije Spanje

Bron: OECD (2006)

hierboven aangegeven, goede voorzieningen voor jonge kinderen en eisen daarom dat iedereen aan het werk gaat. De participatieniveaus voor alleenstaande ouders zijn daar dan ook hoog. In IJsland is er geen verschil tussen de participatiegraad van alleenstaande ouders en de andere IJslanders. In een aantal andere landen zoals Australië, Ierland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk worden langdurige uitkeringen verstrekt aan alleenverdieners met kinderen (wat verbazingwekkend genoeg is, want deze landen staan toch niet bekend als genereuze verzorgingsstaten). De participatieniveaus van alleenstaande ouders (alleenstaande moeders) is daar behoorlijk laag. Nederland hoort daar ook bij, want hier wordt bijvoorbeeld in de bijstand een uitzondering gemaakt voor alleenstaande ouders met kinderen tot vijf jaar als het gaat om de verplichting om werk te zoeken. Een beleidsuitzondering die volgens de, wederom zeer diplomatieke, bewoordingen van het recente OECD-landenrapport “*appear to go in the wrong direction*” (OECD, 2008). Voor de arbeidsparticipatie van vrouwen is het cruciaal dat moeders met jonge kinderen blijven werken. Als ze dat niet doen, en de arbeidsmarkt verlaten als hun kinderen jong zijn, dan geeft dat een terugslag op hun loon- en carrièreontwikkeling en dat heeft een negatieve invloed op hun participatie in de jaren nadien.

Nederland is uniek als het gaat om het deeltijdwerk van vrouwen. In tabel 2 staat de top vijf van de landen met het hoogste percentage deeltijdwerkende vrouwen volgens de meest recente OECD-cijfers voor 2006. Nederland is nummer 1 en loopt ongeveer vijftien tot twintig procentpunten uit op de rest van de kopgroep. Opmerkelijk is dat landen met hoge percentages aan deeltijdwerk voor vrouwen niet

de landen zijn met hoge kinderaantallen. Zwitserland, Duitsland en vooral Japan hebben zeer lage geboortecijfers. Nederland en Australië zitten op een gemiddeld niveau. De correlatiecoëfficiënt over alle OECD-landen tussen het geboortecijfer en het participatieniveau van vrouwen is klein (0,13) en positief. Hogere vruchtbaarheid gaat, voor zover er al enig verband is, samen met hogere participatie. Tussen de OECD-landen zijn er in dit verband twee *outliers*. Turkije en Mexico hebben beide zeer hoge geboortecijfers en zeer lage participatiecijfers. Als die worden weggelaten bij de berekeningen, dan schiet de correlatie tussen vruchtbaarheid en participatie op naar 0,64. Correlatie is geen causaliteit. Deze berekeningen zijn geen basis om landen die hun geboortecijfer willen opkrikken aan te moedigen de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt op te krikken. In verschillende landen maken gezinnen verschillende keuzes over participatie en kinderen. De gezinsvriendelijke beleidspakketten worden nationaal verschillend ingevuld en niet alle maatregelen wijzen dezelfde kant op.

### Langer leven, langer werken

De meeste OECD-landen hebben last van de vergrijzing maar niet allemaal op dezelfde manier. Tabel 3, overgenomen uit de recente OECD-publicatie *Live longer, work longer* (OECD, 2006), laat dat zien. Daarin worden langs de ene dimensie OECD-landen vergeleken op basis van de toename in hun grijze druk (de verhouding tussen de bevolking van 65+ en de jongere bevolking) in de volgende halve eeuw. Naarmate landen een relatief grotere oudere bevolking krijgen, neemt hun grijze druk toe. De andere dimensie betreft het participatieniveau van oudere werknemers (50–64 jarigen) op dit moment. Dat mag gezien worden als een indicator hoe gemakkelijk het is om oudere werknemers aan het werk te houden. Landen in de linkerbovenhoek zitten op rozen. IJsland zit in deze gunstige hoek. Landen in de rechteronderhoek, zoals Italië, Griekenland en Spanje, krijgen het moeilijk in de volgende decennia. Nederland zit relatief gunstig want de grijze druk valt internationaal bekeken mee. Vergeleken met Noord-Europa zou de participatie van oudere werknemers nog beter kunnen.

---

## Internationaal is de oplossing voor de hogere participatie van oudere werknemers nog niet gevonden

Het bevorderen van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers kent meerdere aspecten. Er is internationaal een aantal bewegingen zichtbaar. Om te beginnen is er al een aantal jaren een tendens om vervroegd uitreden niet meer te stimuleren. Dat gebeurt door bestaande gunstige regelingen voor vervroegde uittreding af te schaffen, door de officiële pensioenleeftijd van vrouwen die in een aantal landen lager lag dan van mannen (vaak 60 in plaats van 65) op te trekken naar de leeftijd van mannen en door ervoor te zorgen dat de andere routes om vervroegd uit te treden (via langdurige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of bijstand) worden afgesloten. OECD-landen hebben uittreden minder aantrekkelijk gemaakt door aantrekkelijke *defined benefit*-pensioenuitkeringen om te zetten in meer risicovolle *defined contribution*-stelsels. Men is van eindloonstelsels naar middenloonstelsel overgestapt. Met al deze maatregelen is sinds het midden van de jaren negentig de prikkel voor de leeftijdsgroep 55–60 om vervroegd uit te treden sterk verminderd in alle OECD-landen. Dat heeft in de landen waar dat is gebeurd de participatie in die leeftijdsgroep verhoogd. Maar de prikkel om er tussen 60–65 jaar uit te stappen is nog niet helemaal weg (OECD, 2006).

Een tweede internationale beweging is om verder te gaan dan het afschaffen van de prikkels om vervroegd uit te treden. Met de blik op mogelijke toekomstige problemen met de houdbaarheid van de openbare financiën en groeivertragingen wordt gezocht naar stappen die prikkelen om langer te werken. Dit kan bijvoorbeeld door een bonus te zetten op het later uittreden. Het pensioenstelsel wordt dan zo ingericht dat de uitkeringen steil oplopen met de uittredingsleeftijd. Hoe later men uittreedt, hoe meer men vangt. Er is in veel landen geëxperimenteerd met uittreden via een deeltijdbaan. Oudere werknemers maken eerst de overstap van een voltijdse baan naar een deeltijdse baan en dan naar volledige uittreding. Hoe aantrekkelijk dit idee ook moge zijn, het blijkt in de praktijk niet altijd

gemakkelijk en goedkoop uit te voeren (OECD, 2006). Een aantal landen heeft geëxperimenteerd met de optie om werknemers te verbieden voor een bepaalde leeftijd uit te treden. Dat is niet zo succesvol geweest. Wat het overzicht van de diverse internationale maatregelen leert, is dat het moeilijk is om een efficiënt systeem van prikkels te ontwerpen. Daarenboven zijn de pensioenen niet het enige instrument om de deelname van oudere werknemers aan het arbeidsproces te vergemakkelijken. Er moet ook gezorgd worden voor een blijvende

en productieve deelname. Er moeten niet alleen gezinsvriendelijke pakketten komen om de participatie van moeders te bevorderen. Er moet ook gewerkt worden aan vriendelijke pakketten voor de rijpere leeftijd. Pakketten met meer investeringen in de training van oudere werknemers, met minder belastende leeftijdsgebonden voorzieningen (vakantiedagen voor oudere werknemers, hogere ontslagvergoedingen voor oudere werknemers), met minder nadruk op hoge lonen gebaseerd op anciënniteit en met meer nadruk op het bestrijden van leeftijdsdiscriminatie.

Internationaal is de oplossing voor de hogere participatie van oudere werknemers nog niet gevonden. Wie kijkt naar de groei van het verschil tussen de effectieve pensioenleeftijd en de levensverwachting kan zien dat de oplossing waarschijnlijk gezocht moet worden in het laten meedemen van de pensioenvoorzieningen met de gunstige ontwikkelingen in de gezondheid en het langer leven van oudere mensen. Er wordt daarbij vaak gekeken naar Zweden, waar sinds 1999 de pensioenleeftijd is gekoppeld aan de levensverwachting (Kok en Hollanders, 2006). De kern van de Zweedse hervorming was dat de pensioenhoogte afhankelijk werd van de betaalde premie, de levensverwachting van de generatie die met pensioen gaat en de economische ontwikkeling. Tegelijk werd de pensioenleeftijd geflexibiliseerd. Als de hoogte van het pensioen tegenvalt, kunnen mensen langer doorwerken om het te verhogen. Hiermee werden de kosten van pensioen van een generatie neergelegd bij degenen die er ook de baten van hebben: de generatie zelf. De effectieve pensioenleeftijd is de gemiddelde leeftijd waarop mensen in de praktijk met pensioen gaan. Deze effectieve pensioenleeftijd is in de meeste OECD-landen (waaronder Nederland) lager dan de officiële pensioenleeftijd. De effectieve pensioenleeftijd voor Nederlandse mannen is ongeveer 61 jaar; de officiële leeftijd is 65. Voor Nederlandse vrouwen is de effectieve pensioenleeftijd 59 (deze berekeningen van de OECD hebben betrekking op 2004). Voor Belgische mannen en vrouwen ligt de effectieve pensioenleeftijd trouwens nog twee jaar lager. In Denemarken, Ierland en IJsland valt de effectieve leeftijd samen met de officiële leeftijd (van 65 jaar). Japan en Korea zijn gevallen apart. Daar is de effectieve pensioenleeftijd zeventig jaar, terwijl de officiële leeftijd op zestig staat.

In de afgelopen jaren is in de OECD-landen de effectieve pensioenleeftijd gestegen (ook in Nederland). Desondanks blijkt nog steeds dat het verschil tussen de effectieve leeftijd en de levensverwachting fors groter is geworden sinds 1970. Noem het verschil tussen de ef-

fectieve pensioenleeftijd en de levensverwachting het verwachte aantal pensioenjaren. Dat aantal is in de OECD-landen voor mannen gemiddeld gestegen van elf jaar in 1970 tot achttien jaar in 2004. Voor vrouwen gaat de stijging van veertien naar 22,5 jaar. Zoals blijkt uit tabel 4 is het aantal verwachte pensioenjaren in Nederland hoger dan het OECD-gemiddelde. Maar er zijn landen waar het aantal verwachte pensioenjaren nog hoger ligt, in Frankrijk en België bijvoorbeeld. Scandinavische landen zoals Denemarken en IJsland doen het allemaal wat gematigder.

## Uniek Hollands

Wat in het internationale overzicht opvalt, is dat Nederland niet zoals IJsland in de kopgroep zit als het op arbeidsdeelname aankomt, maar evenmin bij de zware probleemgevallen hoort. Nederland is hier internationaal een middenmoter, net als op andere gebieden van de arbeidsmarkt, zoals de omvang van de arbeidsmobiliteit, of het percentage creatie en destructie van banen. De Nederlandse beleidsdiscussies over participatie lopen parallel met wat er in andere landen speelt. Als het gaat om hogere participatie van vrouwen dan is dat hier net als in andere landen steeds meer als onderdeel van een pakket van maatregelen onder de noemer family friendly policies. Ook wat betreft de participatie van oudere werknemers maakt Nederland eenzelfde ontwikkeling door als andere landen. Eerst afstand nemen van het bevorderen van vervroegde uittreding en vervolgens een slag van 180 graden maken om langer werken te stimuleren. Er zijn twee punten waar Nederland niet op een lijn zit met de rest van de OECD. Ten eerste wijkt Nederland af wat betreft deeltijdwerk. Het deeltijdwerken van vrouwen, en ook steeds meer van mannen, wordt gezien als een schitterend typisch Nederlands inzicht dat andere landen nog moeten ontdekken. Het tweede punt betreft de participatie van oudere werknemers en de relatie tussen de langere leeftijdsverwachting en de pensioenleeftijd. Ook hier gaat Nederland eerder voor het genieten van het Zwitserlevengevoel terwijl steeds meer landen langer werken aan langer leven koppelen. Het lijkt alsof Nederlandse beleidsmakers niet ten volle overtuigd zijn van de noodzaak om de participatie van vrouwen en oudere werknemers

## Ook wat betreft de participatie van oudere werknemers maakt Nederland eenzelfde ontwikkeling door als andere landen

te verhogen. Het participatiebeleid zit nog vol tegenstrijdigheden. Moeders met kinderen worden aangemoedigd om thuis te blijven om voor de kinderen te zorgen en tegelijkertijd om op de arbeidsmarkt te participeren. Oudere werknemers worden aangemaand om

langer te werken, maar tegelijkertijd zijn er nog aantrekkelijke mogelijkheden om vervroegd uit te treden en is doorwerken na je 65ste helemaal niet in beeld. De moeilijke keuze die beleidsmakers moeten maken (en blijkbaar niet durven maken) is tussen enerzijds het laten voortbestaan van het gemak dat mensen hebben van een deeltijdbaai en het genoeg van vroeg met pensioen gaan en anderzijds de noodzaak om op lange termijn de welvaart en de betaalbaarheid van publieke voorzieningen veilig te stellen door te streven naar een hogere arbeidsparticipatie van iedereen in de vorm van meer uren per jaar en meer jaren van je leven. Nederland ligt niet alleen geografisch mijlenver van IJsland.

Tabel 4

Verskil tussen effectieve pensioenleeftijd en levensverwachting in een aantal OECD-landen.

	Mannen		Vrouwen	
	1970	2004	1970	2004
Frankrijk	10,8	21,4	13,4	26,2
België	12,6	20,2	16,7	26,6
Nederland	12,5	19,5	15,0	24,2
OECD	11	18	14	22,5
Denemarken	11,7	16,2	15,5	21,0
IJsland	niet bekend	15,4	niet bekend	20,4

Bron: OECD (2006)

### LITERATUUR

- Freeman, R.B. (1995) Are your wages being set in Beijing? *Journal of Economic Perspectives*, 9(3), 15–32.
- Freeman R.B. (2006) *Is a great labor shortage coming? Replacement demand in the global economy*. Ongepubliceerd manuscript. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Kok, L.M. en D. Hollanders (2006) *Dutch lessons from the Swedish pension reform*. SEO rapport nr. 862. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- OECD (2006) *Employment outlook 2006*. Parijs: OECD.
- OECD (2006) *Live longer, work longer*. Parijs: OECD.
- OECD (2007) *Babies and bosses. Reconciling work and family life. A synthesis of findings for OECD countries*. Parijs: OECD.
- OECD (2008) *OECD economic surveys: Netherlands*. Parijs: OECD.