
Vergrijzing en arbeidsdeelname

JOLANDE SAP EN JOOP SCHIPPERS

Is Nederland er klaar voor?

Door de vergrijzing dreigen flinke tekorten op de arbeidsmarkt te ontstaan. Deze tekorten zijn alleen op te lossen als meer vrouwen, ouderen en allochtonen betaald aan de slag gaan. Daarvoor is een ander beleid van overheid en bedrijven nodig. Investeren in behoud en ontwikkeling van menselijk talent in alle levensfasen is daarbij het sleutelwoord.



Jolande Sap en Joop Schippers.

Foto: Wim de Jonge

Het beeld van ouderen in de huidige samenleving is divers: in termen van welvaart, gezondheid, (nog) wel of niet aan het werk, wel partner of geen partner. In dat beeld weerspiegelt zich de toegenomen diversiteit in levenslopen: op hun 50^{ste} of 60^{ste} hebben mensen heel verschillende ervaringen achter de rug. De standaard is meer en meer aan het verdwijnen. Zo heeft, aldus de Verkenning Levensloop van het ministerie van SZW, het traditionele drie-fasenmodel van 'leren – werken – rusten' voor mannen en 'leren – zorgen – rusten' voor vrouwen plaats gemaakt voor een vijf-fasenmodel met vloeiende grenzen en overgangen (zie tabel 1). Het is de vraag in hoeverre arbeidsmarkt en samenleving (al) op die verandering zijn ingespeeld.

Betaalbaarheid is geen onoverkomelijk probleem

Vooraf het aandeel mensen in de vierde en in de vijfde fase neemt toe. Dat heeft consequenties, bijvoorbeeld voor de betaalbaarheid van de zorg en de ouderdagsvoorziening. In het publieke debat wordt vaak eenzijdig ingezoomd op de kosten van de vergrijzing. De conclusie is dan al snel dat de zorg en ouderdagsvoorziening onbetaalbaar worden. Maar is dat wel zo? Berekeningen van het Centraal Planbureau laten een genuanceerder plaatje zien: het zogeheten 'vergrijzingsgat' groeit weliswaar, maar zeer geleidelijk en zeker niet tot dramatische hoogten (zie tabel 2). De uitdaging van de vergrijzing zit dan ook niet zozeer in de betaalbaarheid, maar wel in de consequenties voor de arbeidsmarkt.

De echte knelpunten liggen op de arbeidsmarkt

Een onvermijdelijk gevolg van de vergrijzing is dat de potentiële beroepsbevolking in omvang afneemt. Gedurende een groot deel van de 20^{ste} eeuw was er – aanvankelijk door de hoge na-oorlogse geboortecijfers en later door de toestroom van vrouwen – een ruim aanbod van arbeid. Werkgevers hadden het voor het uitkiezen. Dat is aan het veranderen. Nu zie je in sommige sectoren al tekorten en het is niet denkbeeldig dat werkgevers straks massaal in de rij staan in de concurrentieslag om de werknemer. Mede daarom hebben kabinet, sociale partners en gemeenten op de afgelopen zomer gehouden Participatietop afgesproken dat de arbeidsparticipatie in deze kabinetsperiode flink omhoog moet: 200.000 mensen met (grote) afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag. Langzaam aan begint het besef te groeien dat dit streven al

leen zal lukken indien zowel beleidsmakers als werkgevers de diversiteit in het arbeidsaanbod als uitgangspunt nemen. Een werkgever die denkt dat hij (of – af en toe – zij) de meeste vacatures kan vervullen met ‘witte mannen tot 55 jaar’ zou wel eens bedrogen kunnen uitkomen, zoals blijkt uit tabel 3. Het extra arbeidsaanbod in de toekomst is overwegend vrouw, ouder en vaak ook allochtoon.

Ten opzichte van dit plaatje willen overheid en sociale partners nog een extra slag maken: nu wordt gestreefd naar een overall arbeidsparticipatie van 80 procent in 2016. Het zal duidelijk zijn dat ook dit extra arbeidsaanbod vooral door vrouwen, ouderen en allochtonen geleverd zal moeten worden. Hoe wil de overheid dat gaan aanpakken?

Overheidsbeleid gericht op participatiebevordering

De overheid heeft de afgelopen jaren afscheid genomen van het zogenoemde doelgroepenbeleid en voert zoveel mogelijk een algemeen participatiebevorderend beleid dat voor alle doelgroepen geldt. Elementen daarvan zijn het creëren van de juiste financiële prikkels voor meer en/of langer werken, het creëren van betere mogelijkheden om zorgtaken uit te besteden, het toekennen van verlof aan werknemers met tijdelijk extra intensieve zorgtaken, het bestrijden van discriminatie en het stimuleren van goede voorbeelden en experimenten rond het combineren van werk en privé en rond langer doorwerken.

Flinke stappen vooruit

Een belangrijke mijlpaal in het beleid van de afgelopen jaren is het zogenaamde vpl-dossier: vut-prepensioen en levensloop. Door de afschaffing van de fiscale voordelen van vut en prepensioen en de introductie van een levensloopregeling die ook voor verlof eerder in de arbeidsloopbaan kan worden benut, is de gemiddelde uittredeleeftijd in Nederland de afgelopen jaren gestegen van ruim 59 naar circa 62 jaar. Door gebruik van de levensloopregeling in de toekomst alleen nog maar voor deeltijdpensioen toe te staan, zou de uittredeleeftijd nog verder kunnen toenemen.

Een andere belangrijke mijlpaal is het fasegevoels afbouwen van de heffingskorting voor de afhankelijke partner, in de volksmond ook wel de aanrechtsubsidie genoemd. Hoewel het kabinet daar veel tijd voor wil nemen, is dit in de Nederlandse verhoudingen toch wel een kleine revolutie te noemen.

Een doorbraak is ook de verplichte werkgeversbijdrage voor de kinderopvang, die sinds begin 2007 bestaat.

Tot slot is sinds mei 2004 de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid van kracht. Deze wet heeft inmiddels al tot circa 250 oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling geleid. Deze oordelen stellen het traditionele ouderenbeleid in bedrijven ter discussie (zie hierna).

Geen eenduidig emancipatiebeleid

Hoewel er duidelijke stappen vooruit zijn gezet, laat het participatiebeleid ook nog tal van knel-

Tabel 1. De ‘oude’ en de ‘nieuwe’ fase-indeling van de levensloop

Oude fase-indeling				
1 ^e fase	2 ^e fase		3 ^e fase	
Jeugd	Volwassenheid		Ouderdom	
0 - 20 jaar	20 - 65 jaar		65 - gemiddeld 75 jaar	

Nieuwe fase-indeling				
1 ^e fase	2 ^e fase	3 ^e fase	4 ^e fase	5 ^e fase
Vroege jeugd	Jongvolwassenheid	Spitsuur	Actieve ouderdom	Zorgbehoevend
0 - 15 jaar	15 - 30 jaar	30 - 55 jaar	55 - 75/80 jaar	> 75/80 jaar

Tabel 2. Het ‘vergrijzingsgat’ als percentage van het BBP, 2001 – 2040

	% BBP			
	2006	2011	2020	2040
AOW	4,7	5,3	6,6	8,8
Gezondheidszorg	8,8	9,3	10,3	13,1
Totaal	13,5	14,6	16,9	21,9
Belasting uit pensioen	3,7	4,1	5,4	7,8
‘Vergrijzingsgat’	9,8	10,5	11,5	14,1

Bron: Centraal Planbureau (2006), eigen bewerking op basis van tabel 5.2, pag. 89.

Tabel 3. De ontwikkeling van het arbeidsaanbod, 2005 – 2030

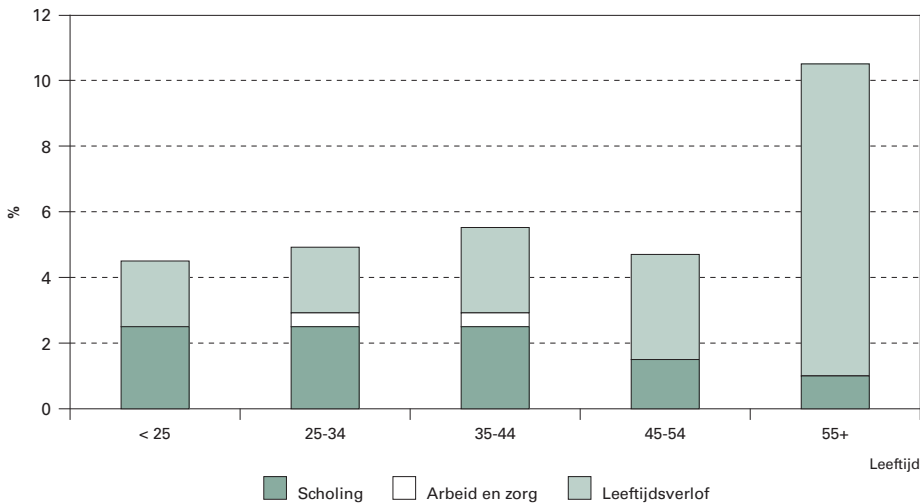
	2005	2010	2020	2030
Arbeidsparticipatie (20-64 jaar)	72%	73%	76%	75%
Arbeidsaanbod (x 1.000 personen)	7.222	7.386	7.430	7.063
Verandering t.o.v. 2005		164	208	-159
w.v. demografisch effect		-132	-339	-639
w.v. participatie effect		307	585	488
w.v. mannen 20-54 jaar		54	76	58
w.v. mannen 55-64 jaar		21	51	47
w.v. vrouwen 20-54 jaar		121	172	123
w.v. vrouwen 55-64 jaar		111	286	260

Bron: Centraal Planbureau (2005).

punten zien. Op het gebied van de arbeidsparticipatie van vrouwen maken onder meer de eindrapportage van de Visitatiecommissie Emancipatie, de studie ‘Maak meer werk van vrouwen’ en de Emancipatiemonitor duidelijk dat het alsnog niet lukt om in Nederland consistent en eenduidig emancipatiebeleid te voeren. Probleem is het gebrek aan politieke consensus. Dat komt bijvoorbeeld naar voren in de keuze om de ‘aanrechtsubsidie’ wel te laten voortbestaan voor moeders met kinderen onder de zeven jaar en in de keuze om de sollicitatieplicht voor moeders met jonge kinderen in de bijstand af te schaffen en te vervangen door een vrijblijvender scholingsverplichting. Nederland werkt, maar moeders met jonge kinderen niet! Dat is de boodschap. Zolang de kinderen klein zijn, verleiden we moeders met fiscale voordelen om thuis te blijven. Maar als het jongste kind de grens van zeven jaar is gepasseerd, vervalt het fiscale voordeel en verwachten we dat de moeder op eigen kracht de weg terug naar de arbeidsmarkt weet te vinden. Eventuele opleidingskosten en het opgelopen verlies aan verdiencapaciteit en carrièreperspectief zijn geheel voor eigen rekening. Mantelzorg wordt bovendien nog steeds afgewenteld op de schouders



In 2050 zullen in Nederland naar verwachting zo'n half miljoen mensen lijden aan dementie. In 1950 waren dat er 50.000. Behoorden toen per dementerende circa 120 mensen tot de potentiële beroepsbevolking, in 2050 zullen dat er niet meer dan 18 zijn. Regionaal of lokaal zijn er grote verschillen, zowel in de aantallen als in de te verwachten groei. In sommige regio's, Zeeuws Vlaanderen bijvoorbeeld, is het aantal dementerenden nu al 30 procent groter dan op basis van landelijke gegevens zou worden verwacht. In regio's als Almere en de grote steden blijft zowel het aantal als de trend ver achter bij die op landelijk niveau. Voor plannen ten aanzien van zorgaanbod op lokaal en regionaal niveau moet daarom niet uitsluitend worden afgegaan op landelijke cijfers (Landelijke en regionale prognoses dementie; R.J.M. Perenboom, W.T. van Beekum, TNO Kwaliteit van Leven, Leiden).



Bron: Expertisecentrum LEEFtijd, 2007.

LITERATUUR:

- CPB (2005), *Arbeidsaanbod tot 2050: een beleidsneutraal scenario*. Memorandum 134. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2006), *Ageing and the sustainability of Dutch public finances*. Bijzondere publicatie 61. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Dalen, H. van, K. Henkens, W. Henderiksen en J. Schippers (2006), *Dealing with an ageing labour force: What do European employers expect and do?* NIDI rapport nr. 73. Den Haag: NIDI.
- Dalen, H. van, K. Henkens en J. Schippers (2007), *Oudere werknemers door de lens van de werkgever*. NIDI rapport nr. 74. Den Haag: NIDI.
- OCW (2007), *Meer kansen voor vrouwen. Emancipatiebeleid 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Sap, J. (2007), *Maak meer werk van vrouwen*. Den Haag: Visitatiecommissie Emancipatie/Utrecht: Expertisecentrum LEEFtijd.
- SCP/CBS (2006), *Emancipatiemonitor 2006*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- SZW (2002), *Verkenning levensloop. Beleidsopties voor leren, werken, zorgen en wonen*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- SZW (2007), *Actieprogramma iedereen doet mee*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- VCE (2007), *Een beetje beter is niet goed genoeg. Overkoepelende eindrapportage*. Den Haag: Visitatiecommissie Emancipatie.
- WRR (2006), *De verzorgingsstaat hervogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Rapport nr. 76, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Amsterdam: Amsterdam University Press.

van vooral oudere vrouwen. Verder wordt straks met het aflopen van de experimenten dagindeling niets meer gedaan aan de cultuur in Nederlandse bedrijven dat je voor een serieuze carrière toch echt voltijd moet werken en liefst nog geen 40 moet zijn. De Emancipatienota van het ministerie van OCW belooft wel weer een Taskforce DeeltijdPlus die vrouwen moet verleiden om meer uren te gaan werken. Hoe? Dat blijft de vraag.

Ontziebeleid en weinig investeringen voor ouderen

Bij ouderen is een deel van het probleem dat de overheid als werkgever zelf zo'n slecht voorbeeld geeft en de eigen oudere werknemers de afgelopen jaren met de riant 'Remkesregeling' voortijdig naar huis heeft gestuurd. Niet bepaald motiverend voor bedrijven die toch al niet zaten te wachten op de vpl-wetgeving en de leeftijdswet. En de overheid heeft die bedrijven juist hard nodig omdat zij voor het welslagen van haar beleid uiteindelijk afhankelijk is van besluiten op de werkvloer. Tot dusver lijken werkgevers en werknemers elkaar nog steeds te vinden rond 'vroeg' stoppen en dat werpt zijn schaduwen ver vooruit, in die zin dat er al vanaf pakweg 45-jarige leeftijd nauwelijks meer wordt geïnvesteerd in de inzetbaarheid van de ouder wordende werknemer.

Beleid ten aanzien van ouderen binnen organisaties is vooral 'ontzie'-beleid: ouderen moeten minder en mogen meer. Voor een deel ligt dat vast in de cao. Voor een deel is het ook 'fatsoen': "we gunnen onze trouwe medewerkers een rustige aftocht". Investeren in oudere werknemers is er veelal niet bij, ondanks dat veel werkgevers een kloof zien tussen de loonkosten en de productiviteit van ouderen.

Die gedooghouding geldt wel ten aanzien van 'eigen' werknemers, maar niet bij werving. Dan staan ouderen achter in de rij. Veel werkgevers geven vooralsnog de voorkeur aan allerlei andere 'oplossingen' dan dat zij hun toevlucht nemen tot het werven van ouderen. Een flink deel van die 'oplossingen' richt zich op de korte termijn en biedt dus geen structureel soelaas. Voorlopig zijn vrouwen populairder dan ouderen.

Scheve verdeling van levensfasegerichte uitgaven door werkgevers

Vanuit levensloopperspectief bekeken is opvallend hoe werkgevers hun uitgaven verdelen over werknemers in verschillende levensfasen en voor welke doelen dat geld wordt uitgegeven. Zoals blijkt uit de figuur komen de uitgaven weliswaar gedeeltelijk ten goede aan alle leeftijdsgroepen (het flexibel pensioendeel), maar wordt het grootste deel aan de 55-plussers besteed. Zo gaat het leeuwendeel van de levenslooppuitgaven – zo'n 57 procent – naar leeftijdsgebonden verlof: flexibele pensioen, leeftijdsvakantiedagen en seniorenregelingen. Aan scholing wordt met 38 procent beduidend minder uitgegeven en aan 45-plussers wordt nog maar weinig gepend. Enigszins cynisch zou je kunnen zeggen dat bedrijven liever geld steken in het thuis houden van hun oudere personeelsleden dan in het inzetbaar houden van deze groep. Aan arbeid en zorg (verlofregelingen, kinderopvang, thuiswerkfaciliteiten) wordt ten slotte slechts een schamele vijf procent van de totale levenslooppuitgaven gepend. Dit beeld is gebaseerd op de scan levenslooppuitgaven die Expertisecentrum LEEFtijd in het kader van een ESF3-dagindingsproject heeft ontwikkeld. De scan is inmiddels op maat uitgevoerd bij verschillende bedrijven: postorderbedrijf, thuiszorginstellingen en bierbrouwers. Opvallend is dat het patroon vrijwel overal hetzelfde is, zij het dat het niveau kan verschillen.

Het hier geschetste beeld komt overigens ook naar voren uit het WRR-rapport 'De verzorgingsstaat herwogen', en de eerste cijfers over gebruik van de levensloopregeling laten eveneens zien dat deze vooral als uittredefaciliteit wordt gebruikt.

Conclusie

De komende jaren zullen drie onderwerpen de nodige aandacht vragen. Het zijn de drie O's uit de Verkenning Levensloop:

- overbelasting in de midden- c.q. spitsuurfase tegengaan;
- onderbenutting van menselijk potentieel in de vierde levensfase tegengaan;
- onderhoud van menselijk kapitaal in alle levensfasen bevorderen.

Op elk van deze punten is inmiddels beleid in gang gezet. Toch werd eerder nog een reeks van knelpunten geconstateerd. Die liggen zowel op het terrein van het overheidsbeleid als in de sfeer van organisaties. Veel onopgeloste kwesties betreffen het punt van de verantwoordelijkheidsverdeling. Wat doen werkgevers, wat doet de overheid en waarvoor zijn individuele burgers zelf verantwoordelijk? Dat geldt zowel waar het de taakverdeling en voorzieningen in het spitsuur van het leven betreft als waar het gaat om het op peil houden van de productiviteit van individuen en levenslang leren. Het geldt ook voor het – tot dusver in Nederland weinig besproken – idee van 'active ageing'. Vanuit verschillende invalshoeken (betere gezondheid, grote maatschappelijke behoefte) valt te beargumenteren dat de talenten van 60-plussers de komende decennia hard nodig zullen zijn. De vraag hoe die worden ingeschakeld, en vooral wie daarbij het

voortouw gaat nemen, blijft tot dusver onbeantwoord.

Sterk verweven met deze kwesties is de discussie over de AOW. De vraag is of het vanuit arbeidsmarkt- en/of gezondheidsperspectief reëel is om vast te houden aan een voor iedereen gelijke AOW-leeftijd of dat de toenemende diversiteit in levenslopen ook op dit punt gevolgen moet hebben. De vraag is ook of een veel geleidelijker overgang van betaald werk naar pensioen mogelijk moet worden, bijvoorbeeld in combinatie met meer ondersteuning voor mantelzorg en vrijwilligerswerk. Veel van de discussies over deze onderwerpen zijn nog nauwelijks op gang gekomen. Toch zullen ze moeten worden gevoerd én moeten resulteren in maatregelen om de Nederlandse arbeidsmarkt en de openbare financiën op adequate wijze de

hobbel van de vergrijzing te kunnen laten nemen, om uiteindelijk te komen tot een samenleving waarvoor in alle opzichten geldt 'geschikt voor alle leeftijden'.

Dit artikel vormt een bewerking van de plenaire lezing gehouden tijdens de Demografiedag.

Drs. J. Sap, Expertisecentrum LEEFtijd, e-mail: jSap@leeftijd.nl, en **prof. dr. J.J. Schippers**, Universiteit Utrecht, e-mail: j.schippers@econ.uu.nl



Foto: Wim de Jonge