

BEVORDERING ARBEIDSPARTICIPATIE VAN LANGDURIG WERKLOZE OUDEREN: WAT KUNNEN WE LEREN VAN ENKELE BUITENLANDEN?

Eindrapport

Yvonne Prince

Arie Gelderblom

Tim Koenders

Met medewerking van: Saskia van der Maarel en Eveline Ruijters

Rotterdam, september 2025



COLOFON

DIT IS EEN UITGAVE VAN

SEOR BV

© SEOR BV / ROTTERDAM

Niets van deze uitgave mag op welke wijze dan ook worden verveelvoudigd zonder de voorafgaande toestemming van de uitgever en andere auteursrechthebbenden. SEOR is niet aansprakelijk voor gegevens die door derden werden verstrekt.

BEVORDERING ARBEIDSPARTICIPATIE VAN LANGDURIG WERKLOZE OUDEREN: WAT KUNNEN WE LEREN VAN ENKELE BUITENLANDEN?

CONTACTPERSOON

Naam	Yvonne Prince
Adres	Marconistraat 16 3029 AK Rotterdam
Telefoon	010 302 0500
Mobiel	06 4052 7014
Email	prince@seor.eur.nl

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN MOGELIJKE LEERPUNTEN	2
1. INLEIDING	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Deelrapportages	6
1.3 Leeswijzer	7
2 SELECTIE VAN GOED PRESTERENDE LANDEN	8
3 DENEMARKEN	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Beschrijving	13
3.3 Wat is de rol van de verschillende factoren?	19
4 NOORWEGEN	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Beschrijving	20
4.3 Wat is de rol van de verschillende factoren?	24
5 VERENIGD KONINKRIJK	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Beschrijving	25
5.3 Wat is de rol van de verschillende factoren?	29
6 TSJECHIË	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Beschrijving	30
6.3 Wat is de rol van de verschillende factoren?	34
7 JAPAN	36
7.1 Inleiding	36
7.2 Beschrijving	36
7.3 Wat is de rol van de verschillende factoren?	39
REFERENTIELIJST	40

SAMENVATTING EN MOGELIJKE LEERPUNTEN

S1. Inleiding

Hoewel oudere werknemers steeds langer doorwerken, komen (langdurig) werkloze ouderen nog steeds lastig aan nieuw werk. En dat terwijl de arbeidsmarktkrapte groot is, en het aanwenden van het onbenut arbeidspotentieel voor het bedrijfsleven van belang is. Ook wordt de groep oudere werknemers de komende tijd steeds groter waarmee werkloosheid onder ouderen vaker voor zal komen. De vraag die zich hierbij voordoet is: **hoe kan de arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen in Nederland verder gestimuleerd worden?**

We beschouwen in dit onderzoek iemand als langdurig werkloos als men langer dan een jaar werkloos is en we richten ons in dit onderzoek op ouderen die 50 jaar of ouder zijn (50-plussers). Daarmee sluiten we aan bij gangbare afbakeningen in statistieken, onderzoeken en beleidsmaatregelen.

Omdat bestaande studies met verschillende invalshoeken naar het vraagstuk van het verhogen van de arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen hebben gekeken, zetten we in een nieuw onderzoek alle opgedane inzichten systematisch op een rij en voegen daar recente inzichten van veldwerk verricht in een periode van arbeidsmarktkrapte aan toe. Het veldwerk betreft enerzijds enquêtes onder werkloze ouderen en onder werkloze ouderen die na hun vijftigste jaar weer werk gevonden hebben. Anderzijds halen we door middel van interviews met werkgevers in drie sectoren met krapteberoepen hun beelden, wervingsactiviteiten en ervaringen t.a.v. oudere werkzoekenden op. Over de resultaten van het uitgevoerde veldwerk is in 2025 een aparte deelrapportage verschenen.¹

Daarnaast is er in 2024 reeds een eerste deelrapportage verschenen met inzichten over de herzieningen in de sociale zekerheid, het overheidsbeleid gericht op oudere werkzoekenden, evaluaties van dergelijke beleidsinitiatieven en 50-plus-programma's, evaluaties van scholingsregelingen, over beeldvorming, en over het arbeidsmarktbeleid gericht op ouderen in drie landen (Denemarken, Noorwegen en Japan).² In onderhavig deelrapport hebben we de daarin opgenomen landenstudies apart bij elkaar gezet en deze aangevuld met de landen Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.

Dit deelrapport: wat kunnen we leren van enkele buitenlandse landen?

In het voorliggende deelrapport gaan we na welke inspiratie we voor de Nederlandse situatie mogelijk zouden kunnen ontleenen aan vijf buitenlandse landen die op basis van bestaande statistieken relatief goed presteren wat betreft de arbeidsmarktpositie van oudere werkzoekenden. Hierbij zijn drie Europese landen (Denemarken, Noorwegen, Tsjechië) geselecteerd met een relatief lage werkloosheid onder ouderen en/of een relatief hoge herintredingskans als zij werkloos raken. Tevens is het Verenigd Koninkrijk toegevoegd omdat dit land in bestaande statistieken goed presteert op beeldvorming. Tenslotte besteden we aandacht aan Japan omdat dit land in nog veel sterkere mate te maken heeft gekregen met vergrijzing dan de Europese landen en als reactie hierop er in is geslaagd om de arbeidsparticipatie onder ouderen te verhogen.

¹ Yvonne Prince, Tim Koenders, Mark den Hartog & Arie Gelderblom (2025). Bevordering arbeidsparticipatie van langdurig werkloze 50-plussers. Inzichten uit veldwerk onder werkloze 50-plussers en onder werkgevers in een periode van arbeidsmarktkrapte. Rotterdam: SEOR.

² Yvonne Prince, Arie Gelderblom, Tim Koenders & Mark den Hartog (2024). Bevordering arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen. Inzichten uit de literatuur en goede voorbeelden: welk beleid is gevoerd en welke elementen werken? Rotterdam: SEOR.

S2. Enkele highlights uit de beschouwde landen

In Denemarken blijkt sprake van een combinatie van arbeidsmarktfactoren die tezamen gebracht zijn in een samenhangend beleid gericht op 'flexicurity': soepele ontslagwetgeving, zekerheid voor werkzoekenden via vrij ruime werkloosheidsuitkeringen en activerend arbeidsmarktbeleid, inclusief veel aandacht voor scholing.

In Noorwegen wordt sterk de nadruk gelegd op de relatief gematigde loonvorming en vrij 'platte' loonprofielen, dat wil zeggen dat de lonen weinig 'automatisch' stijgen met de leeftijd. Zowel Noorwegen als Denemarken kennen ook een actief beleid op het gebied van tegengaan van negatieve beeldvorming.

Voor Tsjechië geldt dat dit land heeft geprofiteerd van gematigde lonen die de vraag op de arbeidsmarkt sterk hebben vergroot. De lage werkloosheid onder ouderen is vooral het resultaat van een lage instroomkans in werkloosheid en niet zozeer van een hoge uitstroomkans naar werk. Op dit laatste terrein gebeurt wel een en ander. Zo wordt de publieke arbeidsvoorziening geacht meer maatwerk te bieden, maar de uitvoering kent veel problemen. Opvallend is dat er weinig in scholing wordt geïnvesteerd, terwijl diverse studies toch de meerwaarde hiervan laten zien.

Enkele indicatoren op nationaal niveau gaven de indruk dat de beeldvorming over ouderen in het Verenigd Koninkrijk vrij gunstig is. Bij nadere beschouwing van de literatuur bleek dit tegen te vallen en speelt leeftijdsdiscriminatie zeker een rol op de arbeidsmarkt. Wel is het loonprofiel met de stijging van de leeftijd vrij vlak, wat in het voordeel van het aannemen van ouderen kan werken. Tevens heeft het land een vrij breed spectrum aan maatregelen gericht op de doelgroep toegepast, waaronder bijvoorbeeld ook maatregelen die betrekking hebben op loopbaanadvies.

In Japan richt het beleid zich sterk op een combinatie van (1) verhoging van de leeftijd waarop men recht heeft op een pensioenuitkering, (2) verhoging van de minimale leeftijd waarop bedrijven contracten kunnen laten aflopen vanwege pensioen, en (3) verplichtingen voor bedrijven om oudere werknemers na het aflopen van een contract alsnog een (nieuw) contract aan te bieden mocht dit gewenst zijn. Japan kent met dit laatste dus ook duidelijk verplichtingen voor de vraagkant. Daartegenover staan bij deze nieuwe arbeidscontracten echter wel vaak verslechterde arbeidsvoorwaarden.

S3. Mogelijke leerpunten voor Nederland

Uit de landenbeschrijvingen vallen globaal enkele inzichten te benoemen die mogelijk inspiratie kunnen bieden voor het beleid in Nederland, daarbij in beschouwing nemende dat de contexten per land enorm verschillen en een goed voorbeeld niet zondermeer vertaald kan worden naar de Nederlandse situatie:

1. **Loonvorming.** Het beperken van automatisen in de loongroei met de leeftijd voorkomt dat ouderen door werkgevers als 'duur' worden gezien. Denemarken en Noorwegen onderscheiden zich op dit punt.
2. **Actief arbeidsmarktbeleid.** Alle beschouwde landen kennen voorbeelden van evaluaties die wijzen op positieve effecten van beleid, zeker bij scholing, maar soms ook van sancties voor werkzoekenden als verplichtingen rondom werk zoeken niet worden nagekomen. Bij scholing (en ook bemiddeling) blijkt de vormgeving van belang zoals de aanwezigheid van een praktijkcomponent, de mate van functiegerichtheid en de richting van de scholing; ook een vroege start is van belang. Denemarken kent een bijzondere maatregel waarbij werknemers die scholing volgen tijdelijk vervangen kunnen worden door een werkzoekende. Bij bemiddeling komt bij diverse landen het belang van maatwerk terug. In het Verenigd Koninkrijk bestaan ook specifieke maatregelen waarbij voor de oudere doelgroep speciale aandacht wordt besteed aan loopbaanadvies.
3. **De uitkering.** De uitkeringsduur komt terug als (negatieve) prikkel voor herintrede in Noorwegen en Japan. Als men langer recht heeft op een uitkering verkleint dit de kans op herintrede. In Denemarken heeft men reeds in een eerder stadium de uitkeringsduur aanzienlijk verkort (van maximaal 4 naar 2 jaar), omdat de werkloosheidsuitkering als een verkapt pre-pensioenregeling werd gebruikt. In Tsjechië komt ook de hoogte van de uitkering naar voren. Deze uitkering is weliswaar vrij sober, maar door allerlei toeslagen

treedt voor bepaalde groepen bij het vinden van werk toch een armoedeval op, wat versterkt wordt door vrij hoge belastingtarieven voor de laagste inkomensgroepen.

4. **Beeldvorming.** Noorwegen en Denemarken zijn landen die goed scoren op indicatoren voor beeldvorming over oudere werknemers en zijn ook landen die een actief beleid voeren op dit terrein. Bij Denemarken komen met name campagnes en strikte anti-discriminatie wetgeving terug als beleidsinstrumenten op dit terrein. Maar gezegd moet worden dat de literatuur erop lijkt te wijzen dat een vrij positief beeld van ouderen al langere tijd van toepassing is en niet (alleen) aan dit soort maatregelen toegeschreven kan worden. In Noorwegen is een concreet instituut op dit terrein actief. Een van de producten zijn monitors onder zowel werknemers als werkgevers die de ontwikkelingen op dit terrein volgen (inclusief percepties/stereotypen). De ontwikkelingen hierin worden ook gerelateerd aan wijzigingen in het beleid. Ook het Verenigd Koninkrijk kent sinds kort een apart instituut, *Centre for Ageing Better*, dat zich met name richt op campagnes.
5. **Ontslagbeleid.** Dit betreft regelgeving over hoe soepel werkgevers (oudere) werknemers kunnen ontslaan.. Deze discussie speelt zeker in Japan waar werkgevers eerder het contract van werknemers kunnen ontbinden vanwege hun leeftijd ('mandatory retirement') dan de officiële pensioenleeftijd. Werkgevers hebben vervolgens wel een verplichting om deze werknemers weer een nieuw contract aan te bieden, maar de voorwaarden hiervan zijn dan veelal wel minder gunstig voor de werknemer. Tsjechië is een voorbeeld van een land met restrictieve ontslagwetgeving, wat de positie van werkende ouderen versterkt, maar in het nadeel kan werken van oudere werkzoekenden omdat aanname meer risico's oplevert voor werkgevers. Denemarken kent juist een soepel ontslagbeleid en hoge instroom van oudere werkzoekenden, maar deze soepele ontslagregels kunnen niet geïsoleerd worden van de inbedding hiervan in een samenhangend beleid waar ook andere elementen bij horen zoals meer zekerheid voor ontslagen werknemers via vrij riant uitkeringen en veel begeleiding naar nieuw werk ("flexicurity").

Nederland heeft reeds de nodige slagen gemaakt met versobering werkloosheidsuitkeringen

Wanneer we het bovenstaande vertalen naar Nederland, dan lijkt op sommige punten Nederland al vrij ver en valt op andere punten wellicht nog meer winst te behalen. Waar bijvoorbeeld reeds het nodige heeft plaatsgevonden zijn werkloosheidsuitkeringen. Hierbij hebben in het verleden reeds een aantal versoberingen plaatsgevonden. Voor de komende periode wordt in Nederland een verdere inperking van de maximale werkloosheidsduur overwogen van 24 maanden naar 18 maanden, maar dit is vooralsnog niet ingevoerd.

Nederland voldoet aan gematigde loongroei bij senioriteit, maar extra faciliteiten voor ouderen zijn een aandachtspunt

Wat betreft een gematigde loongroei met senioriteit, wat dus de toename van de loonkosten van oudere werknemers na hun vijftigste jaar beperkt, scoort Nederland vrij gunstig. Een aandachtspunt is dan wel dat allerlei 'ontzie'-maatregelen of maatregelen zoals het generatiepact ouderen wel duurder of minder inzetbaar kunnen maken. Deze maatregelen dragen anderzijds wel bij aan het langer inzetbaar houden van reeds werkende ouderen en daarmee de arbeidsparticipatie van deze groep. Maar voor werkloze ouderen die een baan zoeken kunnen dit extra kosten voor de werkgever betekenen³. Omdat de loongroei in Nederland op oudere leeftijd vrij gematigd is, ligt een situatie als in Japan, waarbij er reeds voor de officiële pensioenleeftijd een leeftijd geldt dat werknemers kunnen worden ontslagen – en vervolgens weer onder andere arbeidsvoorwaarden in dienst worden genomen – niet voor de hand.

³ Soms worden dergelijke extra kosten, zoals voor een generatiepactregeling, echter deels wel collectief op sectorniveau gedragen, waardoor dit minder een belemmering hoeft te zijn voor individuele werkgevers om ouderen aan te nemen. Dit soort omslagregelingen zijn dus wel van belang voor de herintrede van oudere werkzoekenden.

Nederland kan winst boeken door scholing van meer oudere werkzoekenden

Wat betreft scholing van werkzoekenden blijkt Nederland in internationale vergelijkingen geen koploper. Denemarken scoort in ieder geval aanzienlijk beter. Gezien de positieve effecten van scholing - die ook in Nederland naar voren komen - is het dus belangrijk dat hier voldoende budgettaire ruimte voor is en blijft. Ouderen zijn vaak ondervertegenwoordigd bij scholing van werkzoekenden. Het is daarom belangrijk dat ouderen zelf en ook de aanbieders van scholing en de intermediairs van het belang van scholing voor de doelgroep doordrongen zijn. Tevens is belangrijk om aandacht te hebben voor de uitvoeringspraktijk van scholing en met name evaluaties te benutten om na te gaan of bepaalde typen scholing beter werken dan andere.

In Nederland zou een vast instituut zich structureel bezig kunnen houden met campagnes, en monitoring zou gewenst zijn om effecten van beleid rondom beeldvorming in kaart te brengen

Wat betreft campagnes geldt dat ook andere landen hiermee actief zijn. Deze lijken echter nogal eens een ad-hoc karakter te hebben, iets wat ook herkenbaar is voor Nederland. Sommige landen hebben wel een vast instituut waar vraagstukken rondom vergrijzing belegd zijn en welke zich ook met campagnes bezig houden. Een ander lastig element bij campagnes is dat het - afgezien van bekendheid - moeilijk is om de effecten te meten. In dit verband is een interessante optie om meer periodiek percepties over oudere werknemers en werkzoekenden te meten, zoals dat in Noorwegen gebeurt. Hier kunnen in ieder geval indicaties aan worden ontleend of er rondom campagnes en bepaalde beleidsveranderingen ook trendbreuken in percepties over ouderen optreden. Uit praktische overwegingen, maar ook om de analysemogelijkheden te verbeteren is denkbaar dat voor dit type vragen niet een apart instrument wordt ontwikkeld, maar dat in Nederland wordt aangehaakt bij bestaande (bedrijven)panels en/of samenwerking wordt gezocht met panels van het SCP, of de WEA.

Ook Nederland zou meer continuïteit in beleidsmaatregelen aan kunnen brengen waaronder de uitvoering én benutting van effectevaluaties

Tenslotte komt bij meerdere maatregelen voor deze doelgroep naar voren dat deze een ad-hoc en tijdelijk karakter lijken te hebben en lang niet altijd een effectevaluatie is terug te vinden. Zeker bij meer innovatieve maatregelen is het interessant om meer te weten hoe deze uitpakken. Als de resultaten positief zijn, kan hier continuïteit aan worden gegeven. Meer innovatieve maatregelen die naar voren kwamen, liggen bijvoorbeeld op het vlak van loopbaanadvisering (VK) en tijdelijke vervanging van werknemers die scholing volgen door werkzoekenden (Denemarken). Voor wat betreft aparte maatregelen voor loopbaanadvisering geldt dat deze in Nederland ook zijn uitgevoerd, maar een tijdelijk karakter hadden, terwijl hier zeker positieve aanknopingspunten in zaten. Op het punt van continuïteit in beleidsmaatregelen met de uitvoering én benutting van effectevaluaties om maatregelen te verbeteren, is zeker ook in Nederland verbetering mogelijk.

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Weliswaar is de arbeidsparticipatie van ouderen in de periode 2015-2023 toegenomen maar desondanks ligt het aandeel langdurige werklozen onder oudere werkzoekenden nog altijd relatief een stuk hoger dan het aandeel langdurige werklozen onder jongere werkzoekenden. Zo is de kans voor oudere werkzoekenden om binnen drie maanden weer aan betaald werk te komen in 2022 aanzienlijk lager dan voor jongere werkzoekenden.⁴

Hoewel oudere werknemers steeds langer doorwerken, komen (langdurig) werkloze ouderen dus nog steeds lastig aan nieuw werk. En dat terwijl de arbeidsmarktkrapte groot is, en het aanwenden van het onbenut arbeidspotentieel voor het bedrijfsleven van belang is. Ook wordt de groep oudere werknemers de komende tijd steeds groter waarmee werkloosheid onder ouderen vaker voor zal komen. De vraag die zich hierbij voordoet is:

Hoe kan de arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen in Nederland verder gestimuleerd worden?

Omdat bestaande studies met verschillende specifieke invalshoeken naar het vraagstuk van het verhogen van de arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen hebben gekeken, zetten we in een nieuw onderzoek eerder opgedane inzichten eerst systematisch op een rij, en voegen daar recente inzichten van veldwerk verricht in een periode van arbeidsmarktkrapte aan toe.

We beschouwen in dit onderzoek iemand als langdurig werkloos als men langer dan een jaar werkloos is en we richten ons in dit onderzoek op ouderen die 50 jaar of ouder zijn (50-plussers). Daarmee sluiten we aan bij gangbare afbakeningen in statistieken, onderzoeken en beleidsmaatregelen.

1.2 DEELRAPPORTAGES

De bevindingen van het onderzoek nemen we op in diverse deelrapportages, waarna een syntheserapport over het gehele onderzoek zal verschijnen. Er is in het kader van dit onderzoek in 2024 een eerste deelrapportage verschenen met inzichten over de herzieningen in de sociale zekerheid, beschrijvingen en evaluaties van diverse beleidsinitiatieven en 50-plus-programma's, evaluaties van scholingsregelingen, en van het arbeidsmarktbeleid gericht op ouderen in drie landen (Denemarken, Noorwegen en Japan).⁵ In dat deelrapport is op een rij gezet wat heeft gewerkt en wat daarvan geleerd zou kunnen worden om de

⁴ Zie: Yvonne Prince, Arie Gelderblom, Tim Koenders & Mark den Hartog (2024). Bevordering arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen. Inzichten uit de literatuur en goede voorbeelden: welk beleid is gevoerd en welke elementen werken? Rotterdam: SEOR.

⁵ Yvonne Prince, Arie Gelderblom, Tim Koenders & Mark den Hartog (2024). Bevordering arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen. Inzichten uit de literatuur en goede voorbeelden: welk beleid is gevoerd en welke elementen werken? Rotterdam: SEOR.

arbeidsparticipatie van langdurig werkloze ouderen verder te stimuleren. Hierin is ook de algehele onderzoeksopzet opgenomen.

Daarnaast is in 2025 een deelrapport verschenen over het veldwerk dat verricht is. We hebben in de periode eind 2024-begin 2025 veldwerk verricht onder enerzijds oudere werkzoekenden (de aanbodkant) en anderzijds werkgevers (de vraagkant). Onder oudere werkzoekenden hebben we online enquêtes uitgezet onder zowel kortdurige als langdurige werkloze 50-plussers, en onder zowel kortdurige als langdurige werkloze 50-plussers die na hun 50^e jaar weer werk gevonden hebben. Het veldwerk onder werkgevers betrof het uitvoeren van interviews met werkgevers in drie sectoren met krapteberoepen over hun beelden, wervingsactiviteiten en ervaringen t.a.v. oudere werkzoekenden. Dat deelrapport doet verslag van de aanpak en resultaten van beide soorten veldwerk.⁶

Dit deelrapport bevat vijf landenstudies waarvan het beleid mogelijk ter inspiratie kan dienen

Om zicht te krijgen op beleidsinitiatieven in het buitenland waar we voor de Nederlandse situatie mogelijk van zouden kunnen leren, zijn we op zoek gegaan naar enkele Europese landen waarvan uit eerder onderzoek is gebleken dat de langdurige werkloosheid onder ouderen lager is of de herintrede kans van ouderen hoger is dan in Nederland (zoals Denemarken, Noorwegen en Tsjechië), of dat de beeldvorming over ouderen (zoals in de VK) gunstiger is dan in Nederland. Daarnaast lijkt Japan een interessant buitenland omdat aldaar de vergrijzing al verder gevorderd is dan in Europese landen. We zetten op basis van literatuuronderzoek en deskresearch het beleid gericht op de arbeidsparticipatie van ouderen op een rij, en gaan na welke inzichten dat oplevert voor de achterliggende succesfactoren. In dit tussenrapport zijn alle vijf de landenstudies opgenomen.

1.3 LEESWIJZER

Dit deelrapport bevat de verschillende landenstudies die ter inspiratie gebruikt kunnen worden om mogelijk van te leren voor de Nederlandse situatie.

Hoofdstuk 2 gaat in op de achtergrond van de selectie van de vijf landen. Daarna bevatten de hoofdstukken 3 t/m 7 achtereenvolgens de beschrijvingen van de volgende landen: Denemarken, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk, Tsjechië en Japan.

Achterin is de referentielijst opgenomen die opgedeeld is naar de referenties die voor de verschillende landen geraadpleegd zijn.

De samenvatting en mogelijke leerpunten zijn aan het begin van dit rapport opgenomen.

⁶ Yvonne Prince, Tim Koenders, Mark den Hartog & Arie Gelderblom (2025). Bevordering arbeidsparticipatie van langdurig werkloze 50-plussers. Inzichten uit veldwerk onder werkloze 50-plussers en onder werkgevers in een periode van arbeidsmarktkrapte. Rotterdam: SEOR.

2 SELECTIE VAN GOED PRESTERENDE LANDEN

We hebben voor de analyse in dit rapport vijf landen geselecteerd om mogelijk inspiratie voor de Nederlandse situatie aan te ontleen. Drie Europese landen zijn gekozen vanwege hun sterke prestaties op arbeidsmarktindicatoren met betrekking tot de werkloosheid van ouderen. Een vierde land is geselecteerd vanwege zijn relatief gunstige scores op indicatoren voor de beeldvorming over ouderen. Ten slotte is Japan als vijfde land opgenomen, omdat de vergrijzing hier nog veel verder gevorderd is dan in de Europese landen. Hieronder beschrijven we hoe we tot de selectie van de landen zijn gekomen.

Drie Europese landen die goed scoren op (langdurige) werkloosheid van ouderen: Denemarken, Noorwegen en Tsjechië

In tabel 2.1 zijn vier indicatoren opgenomen die een beeld geven van de (langdurige) werkloosheid onder ouderen: (1) De werkloosheidsgraad onder 50-64-jarigen, waarbij een lager percentage duidt op een betere prestatie van een land. (2) Het aandeel langdurig werklozen onder oudere werkzoekenden, wat een indicatie geeft van de mate waarin oudere werkzoekenden langdurig zonder werk blijven. Een lager aandeel is hierbij gunstiger. (3) De transitiekansen van oudere werkzoekenden naar werk, wat de kans aangeeft dat iemand binnen een kwartaal werk vindt na werkloosheid. Hoe hoger deze kans, hoe beter de prestatie van een land. (4) Ten slotte de netto participatiegraad, die het aandeel werkenden binnen de leeftijdscategorie 50-64 jaar aangeeft. Deze indicator is belangrijk omdat een lage werkloosheid onder ouderen niet noodzakelijkerwijs betekent dat ze actief blijven op de arbeidsmarkt; een hoge participatiegraad verkleint de kans dat ouderen om andere redenen, zoals vervroegd pensioen of arbeidsongeschiktheid, niet actief zijn. Een hoger percentage is hierbij gunstiger.

Tabel 2.1 Indicatoren werkloosheid ouderen, EU-landen (in groen: de 5 best presterende landen op de betreffende indicator)

Sector	Werkloosheid 50-64 jarigen (%), 2022	Aandeel (%) langdurige werkloosheid (langer dan 12 maanden), 50-64 jarigen, 2022	Transitiekansen (%) van werkloosheid naar werk binnen 3 maanden, 55-74 jaar, 2022 ^{a)}	Netto participatiegraad (%), 50-64 jarigen, 2022 ^{b)}
EU - 27	4,8	53,3		68,8
België	3,6	63,2	15	64,5
Bulgarije	3,7	60,5	9	73,6
Tsjechië	1,9	34,7	14	79,9
Denemarken	2,7	20,0	37	77,8
Duitsland	2,5	49,1	21	77,5
Estland	4,6	35,0	19	78,2
Ierland	3,3	49,1	24	71,6
Griekenland	8,6	73,3	8	60,9
Spanje	11,9	54,1	16	63,7
Frankrijk	5,3	46,5	18	66,0
Kroatië	5,2	42,3	14	57,2
Italië	5,3	65,1	15	61,5
Cyprus	4,8	43,8	15	70,3
Letland	6,1	38,1	28	73,1
Litouwen	6,7	48,9	16	73,6
Luxemburg	4,3	49,8		59,7

Hongarije	3,1	41,6	14	74,0
Malta	1,9			63,7
Nederland	2,5	48,8	21	77,2
Oostenrijk	3,7	42,5	22	66,1
Polen	2,0	41,1	14	64,7
Portugal	5,0	64,1	12	71,5
Roemenië	3,7	45,4	7	59,4
Slovenië	3,1	53,4	16	66,8
Slowakije	4,5	74,7	5	70,9
Finland	6,8	39,1	22	75,6
Zweden	5,3	54,7	17	81,1
IJsland	2,1		36	83,7
Noorwegen	1,5		26	77,1
Zwitserland	3,7	51,5	24	77,0

Bron: Online database Eurostat.

^{a)} Deze transitiekansen geven de gemiddelde kans weer dat een werkloze in deze leeftijdsgroep binnen een kwartaal werk vindt.

^{b)} De netto participatiegraad betreft de werkzame bevolking in een specifieke leeftijdsgroep gedeeld door de totale bevolking in deze leeftijdsgroep.

In tabel 2.1 zijn voor elke indicator de vijf best presterende landen gemarkeerd. Ter vergelijking: Nederland staat bij geen van de arbeidsmarktindicatoren in de top 5 van best scorende landen. Voor Tsjechië, Denemarken en IJsland geldt dat zij bij drie van de vier indicatoren tot de beter presterende landen behoren. Denemarken scoort opvallend goed als we kijken naar de transitiekansen van werkloosheid naar werk en het (lage) aandeel langdurig werklozen. Dit toont aan dat oudere werklozen relatief snel weer aan het werk zijn en doorgaans niet langdurig zonder werk blijven. Daarnaast heeft Tsjechië vooral een zeer lage werkloosheid onder ouderen. Omdat IJsland een kleine economie heeft met specifieke kenmerken die een vergelijking met de Nederlandse arbeidsmarkt moeilijk maken, laten we IJsland buiten beschouwing. We kijken wel naar Noorwegen: dit land heeft het laagste werkloosheidspercentage onder ouderen en ook de transitiekansen naar werk zijn gunstig. In dit hoofdstuk analyseren we daarom de mogelijke succesfactoren die leiden tot de goede arbeidsmarktpositie van ouderen in Tsjechië, Denemarken en Noorwegen.

Het Verenigd Koninkrijk steekt gunstig af op beeldvorming en discriminatie

Aanvullend kijken we naar beeldvorming en discriminatie van ouderen op de arbeidsmarkt. Eurobarometergegevens, met name de 2015-enquête over leeftijdsdiscriminatie, bieden waardevolle inzichten.⁷ Het Verenigd Koninkrijk steekt gunstig af in deze data: het scoort op alle relevante indicatoren beter dan het Europese gemiddelde. Zie tabel 2.2. Het aandeel dat aangeeft dat een oudere leeftijd een nadeel is bij sollicitaties behoort bij de laagste van de beschouwde landen. Ook de acceptatie bij collega's als oudere ligt hoog. Daarom valt de keuze op het Verenigd Koninkrijk.

⁷ De Eurobarometer is een reeks van opiniepeilingen die worden uitgevoerd namens de Europese Commissie om de publieke opinie in de EU-lidstaten in kaart te brengen. Een van de onderwerpen die soms aan de orde komt is discriminatie, waaronder ook leeftijdsdiscriminatie.

Tabel 2.2 Indicatoren beeldvorming uit Eurobarometer, EU-landen (in groen: de 5 best presterende landen op de betreffende indicator)

Sector	Aandeel (%) dat aangeeft dat oudere leeftijd (>55 jaar) een nadeel is bij sollicitaties, ook bij verdere gelijke geschiktheid (peiling 2015)	Ik heb me gediscrimineerd gevoeld omdat ik ouder dan 55 jaar ben (%) (2015)	Aandeel (%) dat zich comfortabel zou voelen om met een oud iemand samen te werken op het werk (2019)	Aandeel (%) dat zich comfortabel zou voelen om met een oud iemand samen te werken op het werk (2023)
EU28 (laatste kolom betreft EU-27)	56	5	87	87
België	59	4	93	85
Bulgarije	59	6	75	69
Tsjechië	66	8	87	87
Denemarken	55	4	87	95
Duitsland	61	4	85	83
Estland	56	5	80	82
Ierland	46	4	95	97
Griekenland	60	3	89	93
Spanje	67	4	92	96
Frankrijk	64	4	93	95
Kroatië	41	6	86	82
Italië	40	6	86	97
Cyprus	69	3	87	86
Letland	64	4	77	84
Litouwen	63	5	77	85
Luxemburg	67	2	88	92
Hongarije	62	6	78	85
Malta	54	1	89	93
Nederland	78	6	97	98
Oostenrijk	57	7	74	76
Polen	46	4	79	78
Portugal	58	6	82	89
Roemenië	52	6	68	64
Slovenië	62	3	81	82
Slowakije	52	7	81	79
Finland	69	5	76	94
Zweden	66	6	96	97
Verenigd Koninkrijk	42	4	95	

Bron: Eurobarometer.

Opvallend in deze data is de positie van Nederland: het aandeel dat aangeeft dat het hebben van een hogere leeftijd (55-plus) een nadeel is bij sollicitaties is in Nederland veruit het hoogste. Ook voelen ouderen zich meer dan gemiddeld in Europa gediscrimineerd om hun leeftijd.

Belangrijk is op te merken dat juist op het gebied van beeldvorming, stereotypen en discriminatie de operationalisering in indicatoren heel verschillend kan zijn (zie ook Abuladze & Perek-Białas, 2018). Als andere indicatoren en bronnen gehanteerd worden, kan de volgorde van landen weer verschillen. Zo heeft bijvoorbeeld Riekhoff (2023) eenmalig een Europees vergelijkend onderzoek uitgevoerd waarbij werkgevers werden gevraagd waar de leeftijdsgrens ligt dat iemand te oud is om te werken (*retirement age norms*). Groot-Brittannië heeft hier slechts een middenpositie. Zeker Denemarken, maar ook Noorwegen scoren hierbij heel

gunstig met een hoge grens. Deze landen zijn reeds geselecteerd op grond van hun arbeidsmarktindicatoren, maar bij de bespreking van deze landen zullen we ook beeldvorming als mogelijke factor meenemen.

Er zijn daarnaast weer andere bronnen die de gunstige positie van het Verenigd Koninkrijk bevestigen. In het onderzoek van Van Dalen e.a. (2012) wordt de mening van werkgevers in acht Europese landen vergeleken, en zijn werkgevers in het Verenigd Koninkrijk het minst zorgelijk over de gevolgen van vergrijzing voor de winstgevendheid van hun bedrijven. Wat de verschillen in indicatoren laten zien is dat knelpunten in de beeldvorming van ouderen in alle landen terugkomen. Wel is het dus zo dat sommige landen – waaronder het Verenigd Koninkrijk – vaker wat beter scoren dan andere landen.

Veel vergrijzing en hoge arbeidsmarktparticipatie onder ouderen in Japan

Tot slot kijken we naar een land met een bijzonder ver gevorderde vergrijzing: Japan. Terwijl in Nederland 20% van de bevolking 65 jaar of ouder is en dit percentage in de EU 21% bedraagt, ligt het in Japan op 29%. Hierdoor is het voor Japan nog belangrijker dat oudere leeftijdsgroepen actief blijven in de beroepsbevolking, om de balans tussen werkenden en niet-werkenden te behouden.

Japan is daarin een van de beter presterende landen, zoals ook blijkt uit tabel 2.3. De netto participatiegraad van 55-64 jarigen (78,1%) ligt ver boven het gemiddelde van de EU (62,3%) en Nederland (73,2%). Ook de werkloosheid onder ouderen ligt lager dan in Nederland, al zijn de verschillen in procentpunten hier meer beperkt (2,8% in Nederland versus 2,5% in Japan).

Tabel 2.3 Netto participatiegraad en werkloosheid ouderen in Japan en enkele EU-landen

Sector	Netto participatiegraad (%), 55-64 jarigen, 2022	Werkloosheid (%), 55-64 jaar, 2022
EU-27	62,3	4,8
Nederland	73,2	2,8
Noorwegen	74,5	1,3
Denemarken	73,0	3,0
Tsjechië	72,9	2,0
Verenigd Koninkrijk	64,8	3,0
Duitsland	73,3	2,7
Japan	78,1	2,5

Bron: Database OECD.

Wat opvalt is dat het aandeel langdurig werklozen in Japan bij de oudere werklozen weinig verschilt met jongere leeftijdsgroepen. Zie tabel 2.4. Dit staat in contrast met de situatie in de meeste andere landen, waaronder Nederland, waar het aandeel langdurig werklozen bij ouderen aanzienlijk hoger ligt dan bij jongere werkloosheidsgroepen. In Japan is langdurige werkloosheid dus niet een probleem dat zich specifiek bij ouderen voordoet.

De vergevorderde vergrijzing en het feit dat Japanners nog relatief vaak op hogere leeftijd werken, maken dit land interessant om ook nader te bekijken.

Tabel 2.4 Verdeling werkloosheidsduur onder leeftijdsgroepen werkzoekenden in Japan, OECD totaal en Nederland (2023)

Werkloosheidsduur	Japan	OECD totaal	Nederland
25-54 jaar			
Korter dan 1 maand	15%	18%	23%
1-2 maanden	22%	27%	29%
3-5 maanden	17%	17%	20%
6-11 maanden	9%	13%	13%
1 jaar of langer	38%	25%	15%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%

55-64 jaar			
Korter dan 1 maand	13%	15%	14%
1-2 maanden	20%	22%	17%
3-5 maanden	20%	15%	13%
6-11 maanden	13%	13%	14%
1 jaar of langer	30%	35%	43%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%
65 jaar of ouder			
Korter dan 1 maand	25%	24%	18%
1-2 maanden	25%	31%	16%
3-5 maanden	19%	16%	10%
6-11 maanden	6%	9%	17%
1 jaar of langer	25%	21%	39%
<i>Totaal</i>	100%	100%	100%

Bron: Database OECD.

De landenstudies die in de volgende hoofdstukken opgenomen zijn, beogen overigens geen causale verklaring te geven voor de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van ouderen in de betreffende landen. In plaats daarvan bieden ze indirect bewijs om te illustreren welke factoren mogelijk van belang zijn geweest voor de uiteenlopende ontwikkelingen.

3 DENEMARKEN

3.1 INLEIDING

Om de mogelijke achtergronden van Denemarken als eventueel goed voorbeeld op het spoor te komen, gaan we in dit hoofdstuk in op de volgende elementen:

- Sociale zekerheid, zoals de pensioenleeftijd en prikkels via werkloosheidsuitkeringen op het zoekproces.
- De rol van actief arbeidsmarktbeleid en scholing in het bijzonder.
- De rol van lonen, met name ook de mate waarin senioriteit zich vertaalt in hogere lonen.
- Beeldvorming, bij zowel werkgevers als werknemers zelf.
- Anti-discriminatie wetgeving.

3.2 BESCHRIJVING

De pensioenleeftijd is gestegen en mogelijkheden om eerder met pensioen te gaan zijn versoberd

De officiële pensioenleeftijd in Denemarken is de afgelopen jaren gestegen van 65 naar 67 jaar. Deze leeftijd zal verder stijgen, afhankelijk van de ontwikkeling van de verwachte levensduur. Hiermee lijkt dit systeem sterk op Nederland. Daarnaast is er een aparte regeling om vrijwillig eerder met pensioen te gaan. De voorwaarde is dat men minimaal 30 jaar heeft bijgedragen aan een fonds voor werkloosheidsuitkeringen, inclusief premies voor deze regeling voor eerder uittreden. Uitbetaling vindt plaats via deze fondsen die bestuurd worden door vakbonden. Sinds 2006 is de regeling steeds meer versoberd om werkenden aan te moedigen langer te blijven werken. De minimumleeftijd is gestegen (in 2024: 64 jaar) en de duur van de uitkering beperkt tot drie jaar (OECD, 2018). Sinds 2021 zijn voor een hele specifieke groep de voorwaarden voor toetreding verruimd, namelijk degenen die minstens 42 jaar ervaring hebben op de arbeidsmarkt.⁸

Flexicurity, samenhangend geheel maatregelen: soepel ontslagbeleid, genereuze werkloosheidsuitkeringen en actief arbeidsmarktbeleid (inclusief scholing en verplichtingen voor werkzoekende)

Denemarken kent naast een laag werkloosheidscijfer ook een hoge arbeidsmobiliteit. Het succes in Denemarken wordt vaak toegeschreven aan de ‘flexicurity’ die Denemarken hanteert. Het Deense arbeidsmarktmodel wordt gekenmerkt door een hoge mate van soepele wervings- en ontslagprocedures (externe numerieke flexibiliteit voor werkgevers), een hoge mate van zekerheid voor werknemers (relatief royale werkloosheidsuitkeringen) en een hoge mate van ondersteuning bij het vinden van een nieuwe baan (via een goed ontwikkeld actief arbeidsmarktbeleid). De combinatie van deze verschillende elementen zorgt ervoor dat het Deense systeem zich onderscheidt van andere landen. Het Deense systeem heeft betrekking op het totale systeem van arbeidsmarktondersteuning en -regulering dat zowel op werkenden als werklozen van toepassing is. In Denemarken wordt ook wel naar dit systeem gekeken als ‘a golden triangle’. Deze gouden driehoek verwijst naar de combinatie van regels voor het ‘aannemen en ontslaan van werknemers’ (externe numerieke flexibiliteit), relatief genereuze werkloosheidsuitkeringen (inkomenszekerheid) en een actief

⁸ <https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2023-country-profile-Denmark.pdf>

arbeidsmarktbeleid (Ilsøe & Larsen, 2023). Twee van de elementen van dit flexicurity model hebben betrekking op sociale zekerheid; de andere op actief arbeidsmarktbeleid en komt onder een kopje hieronder aan de orde.

Het eerste element van de ‘gouden driehoek’ zijn soepele ontslagregels. OECD heeft hier een indicator voor ontwikkeld en Denemarken zit qua striktheid onder het OECD-gemiddelde (zie tabel 3.1). Overigens is voor wat betreft deze indicator in de internationale literatuur geen eenduidigheid of deze nu goed of slecht uitpakt voor de positie van ouderen op de arbeidsmarkt. De mechanismen werken immers twee kanten op. Soepele ontslagwetgeving betekent makkelijker werkloos worden van (oudere) werknemers, maar betekent tegelijkertijd dat de werkgever minder risico’s heeft bij de aanname van nieuwe (oudere) werknemers, waardoor de herintredkans toeneemt. Vanuit de empirische literatuur is niet duidelijk welk effect overheerst.⁹

Tabel 3.1 OECD-Indicator striktheid van ontslagwetgeving in verschillende landen (lager is soepeler)

Sector	Indicator striktheid ontslagwetgeving (2019)
OECD	2,27
Nederland	2,88
Noorwegen	2,37
Denemarken	1,94
Tsjechië	3,26
Verenigd Koninkrijk	1,90
Duitsland	2,60
Japan	2,08

Bron: OECD Database. Employment Protection Strictness; zie https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV

Het tweede element in de gouden driehoek is inkomenszekerheid. Werkloosheidsuitkeringen vormen een solide vangnet. Het overgrote deel van de werknemers is lid van een fonds voor werkloosheidsuitkeringen. De hoogte van de uitkering ligt relatief hoog, al is deze in reële termen in recente jaren wel iets gedaald (Ilsøe & Larsen, 2023). Om te voorkomen dat werkloosheidsuitkeringen gebruikt worden als een soort alternatieve vervroegde pensionering is de uitkeringsduur in 2011 verlaagd van 4 naar 2 jaar. Tegelijkertijd zijn de regels versoepeld ten aanzien van de voorwaarden van het arbeidsverleden, zodat het aantrekkelijker wordt om ook tijdelijk werk aan te nemen en onderbroken perioden van werk met elkaar te verbinden (OECD, 2018).

Deze ‘rechten’ op sociale zekerheid kunnen in het Deense model niet los gezien worden van ‘plichten’. Deze plichten bestaan uit het actief zoeken naar werk, de verplichting om geschikte aangeboden functies aan te nemen en de verplichting om deel te nemen aan interventies om de kans op werk te vergroten (actief arbeidsmarktbeleid). Op dit laatste gaan we hieronder verder in. Als aan deze voorwaarden niet wordt voldaan, kunnen sancties volgen. Als een ontvanger van uitkeringen bijvoorbeeld niet komt opdagen voor een sollicitatiegesprek dan wordt dit geregistreerd als een negatief incident dat mogelijk kan leiden tot economische sancties. De uitkering kan dan worden gekort. Studies van Qureshi (2013) en Svarer (2007) laten zien dat de toepassing van sancties in Denemarken de kans op herintreding naar werk bevordert. Het onderzoek van Svarer laat overigens zien dat de kans op toepassing van een sanctie in Denemarken relatief laag ligt: een jaarlijkse kans van 4%; Van der Klaauw e.a. (2008) en Boone & Van Ours (2000) laten zien dat dit veel lager is dan in Nederland en bijvoorbeeld Zwitserland.

⁹ Een overzicht van de literatuur wordt gegeven in Bladh & Johansson, 2021.

Hoge en effectieve investeringen in actief arbeidsmarktbeleid: (gerichte) scholing en begeleiding

Het derde element van het flexicurity model is dat, als men niet snel weer een baan vindt, er snel ondersteuning plaatsvindt in de vorm van bijvoorbeeld bemiddeling en scholing. Dat Denemarken sterk inzet op actief arbeidsmarktbeleid blijkt uit tabel 3.2. De cijfers zijn afkomstig uit de twee veel gebruikte databases over actief arbeidsmarktbeleid van Eurostat en de OECD. Voordeel van de OECD als bron is dat hiermee ook data beschikbaar zijn voor landen van buiten de EU. Voor de landen die wij beschouwen, geldt dit voor Japan. Voor het Verenigd Koninkrijk zijn alleen data voor (veel) oudere jaren beschikbaar. In beide databases steekt Denemarken er duidelijk bovenuit in termen van relatief hoge uitgaven. Dit geldt zowel op het gebied van uitgaven aan diensten van de *Public Employment Services* (in Nederland diensten van UWV op terrein bemiddeling, administratie), als aan scholing en een optelling van actief arbeidsmarktbeleid. Bij deze laatste indicator is bewust alleen 2019 als jaar geselecteerd, omdat voor sommige landen deze na 2019 sterk stijgt, naar verwachting door beleid rondom corona.

Tabel 3.2 Uitgaven aan arbeidsmarktmaatregelen uit Eurostat- en OECD databases (uitgaven als % GDP)

	Diensten Public Employment Services (% GDP, 2020) - Eurostat	Scholing (% GDP, 2020) - Eurostat	Totaal actief arbeidsmarktbeleid (exclusief PES) (% GDP, 2019) – Eurostat	Diensten Public Employment Services (% GDP, 2021) - OECD	Scholing (% GDP, 2021) – OECD
EU 27	0,197	0,165	0,388		
OECD gemiddelde				0,12	0,11
Tsjechië	0,124	0,001	0,161	0,12	0,00
Denemarken	0,378	0,192	1,374	0,36	0,29
Duitsland	0,325	0,192	0,256	0,31	0,18
Nederland	0,154	0,061	0,384	0,16	0,10
Noorwegen	0,148	0,084	0,258	0,13	0,08
Verenigd Koninkrijk	-	-	-	-	-
Japan	-	-	-	0,07	0,01

Bron: Database Eurostat voor wat betreft Labour Market Policies¹⁰, en database OECD voor Labour Market Programmes¹¹.

Bovenstaande tabel 3.2 heeft betrekking op het actief arbeidsmarktbeleid in zijn geheel, terwijl de focus in dit onderzoek specifiek ligt op oudere werkzoekenden. Eén van de weinige bronnen waaruit meer specifieke informatie voor deze groep valt af te leiden is de Labour Force Survey. Omdat het in deze zin om een unieke databron gaat, hebben we in onderstaande tabel 3.3 een langere reeks voor meerdere landen opgenomen. Ook deze data over deelname van scholing door oudere werkzoekenden laat zien dat Denemarken een relatief hoge score kent. Na Zweden kent Denemarken de hoogste score van de gepresenteerde landen en duidelijk hoger dan het EU-gemiddelde.

¹⁰ https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/explore/all/all_themes?lang=en&display=card&sort=category

¹¹ <https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

Tabel 3.3 Deelname aan scholing of onderwijs (%) in de laatste 4 weken door oudere werklozen (55-74 jaar)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EU 27	5,2	5,5	5,7	6,4	6,6	5,3	7,0	8,0
België	-	-	7,2	8,7	6,8	5,7	10,5	11,6
Tsjechië	1,5	-	4,2	-	-	3,5	-	-
Denemarken	19,8	26,4	19,3	23,5	22,3	19,5	25,9	23,1
Duitsland	2,3	1,9	2,7	2,3	2,3	-	4,2	4,3
Frankrijk	12,3	12,3	12,1	11,5	12,6	7,3	8,0	9,8
Nederland	12,0	12,2	10,5	10,5	13,0	11,7	17,1	16,8
Finland	8,9	11,8	14,0	13,7	17,2	10,8	14,0	12,9
Zweden	37,0	33,2	33,6	35,5	33,6	28,0	33,5	36,8
Noorwegen	11,9	9,6	-	-	-	-	-	-
Verenigd Koninkrijk	11,1	11,5	10,1	10,0	8,9	-	-	-

Bron: Database Eurostat, op basis van de Labour Force Survey (LFS). Noot: de betreffende tabel kent veel noten in termen van 'breaks in series' en 'low reliability'. Het is daarom des te meer van belang om meerdere jaren voor een land te bekijken om een beeld te krijgen of een land 'hoog' of 'laag' scoort.

In de loop van de tijd zijn veranderingen opgetreden in de manier waarop dit beleid in Denemarken is vormgegeven. Andersen (2019) geeft aan dat sinds 2015 het beleid richting cliënten minder rigide wordt toegepast. Volgens Andersen (2019) lag de nadruk daarvoor sterk op het voldoen aan formele vereisten, bijvoorbeeld over de noodzaak van een cv opstellen, het uitvoeren van sollicitaties en periodiek uitvoeren van gesprekken met consultants. Na 2015 is gepoogd om het systeem flexibeler in te richten, waarbij meer nadruk ligt op de aansluiting bij de vraag naar arbeid en een goede matching en ook in kwaliteitsverbetering van de interventies. In OECD (2015) wordt aangegeven dat vanaf 2015 juist ook extra geld beschikbaar is gekomen voor kwaliteitsverbetering van matching voor oudere werkzoekenden.

Werklozen hebben recht op scholing, waarbij vaak een praktijkcomponent in bedrijven is opgenomen. De mate waarin bedrijven hiervoor plekken beschikbaar stellen, geeft echter wel een zekere rantsoenering. De hervorming van 2015 had ook betrekking op scholing. Voorheen had iedere werkloze na een bepaalde periode recht op scholing van ongeveer 6 weken. Na 2015 heeft men vanaf de start van de werkloosheidsperiode recht op scholing en kan men kiezen uit een lijst van trainingen. Dit geldt echter voor een meer gelimiteerde doelgroep en niet voor hoger opgeleiden. Het doel is dat juist degenen die scholing het meest nodig hebben hierdoor meer gericht bereikt worden.

Daarnaast kent Denemarken een bijzonder type maatregel, namelijk zogenaamde *job rotation*. Als een werknemer scholing volgt in werktijd, heeft een bedrijf de mogelijkheid om een werkloze tijdelijk hiervoor te werk te stellen. Volgens Madsen (2015) heeft deze regeling per saldo positieve effecten voor de deelnemers op de herintrede, met name op wat langere termijn. Deze regeling wordt juist in het kader van scholing van oudere werklozen als een interessante optie genoemd.¹² In OECD (2018) wordt aangegeven dat ongeveer een derde van de deelnemers ouder dan 50 jaar is. Ook in een recente notitie in de VK wordt deze Deense regeling als een 'good practice' beschouwd.¹³ Belangrijk is wel op te merken dat het bij een dergelijke regeling om een beperkt aantal deelnemers gaat: OECD (2018) geeft aan dat het in 2016 om zo'n 900 deelnemers gaat.

¹² <http://www.cpa.org.uk/information/reviews/CPA-International-Case-Study-2-Training-older-workers-in-Denmark.pdf>

¹³ <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/111581/pdf/>

Kreiner en Svarer (2022) wijzen erop dat Denemarken een lange traditie heeft van evaluatie van het eigen actief arbeidsmarktbeleid. Ze geven aan dat sinds 2005 maar liefst 11 gerandomiseerde experimenten hebben plaatsgevonden. Over het algemeen zijn de resultaten positief. De effecten variëren wel aan de hand van bepaalde uitvoeringsaspecten en het type doelgroep. Zo zijn de effecten voor jonge werklozen met complexe problematiek bijvoorbeeld minder groot. Wat betreft de uitvoering worden positieve effecten gevonden van een eerdere start met scholing (niet 26 weken wachten, maar 13 weken); individuele sessies in plaats van groepssessies met consultants; een hogere frequentie van deze sessies. Tevens laten enkele van deze studies zien dat er reeds een effect uitgaat van de 'dreiging' van deelname aan een maatregel: om deelname te vermijden wordt blijkbaar soms harder gezocht naar een baan. Overigens wijst men ook op een tegengesteld effect op een iets later moment, namelijk dat de deelname tot een zekere 'lock-in' kan leiden. Omdat men in een maatregel zit, doet men minder moeite, of komt men minder toe aan uitstroom naar werk. Volgens Andersen (2019) kan dit lock-in effect het effect van een maatregel grotendeels te niet doen. Volgens hem geeft onderzoek in Denemarken vooral aan dat de grootste effecten optreden als interventies snel plaatsvinden. Blache (2008) vergelijkt in een eerdere studie over het actief arbeidsmarktbeleid in Denemarken verschillende typen maatregelen. Hierbij zijn de effecten van scholing relatief gunstig, zowel op de herintredkans als op de lonen. Wat betreft scholing geven Jespersen et al. (2008) aan dat de effecten sterk afhangen van het type scholing. De effecten zijn positief als het om specifieke trainingen gaat die aan bepaalde functies zijn gerelateerd, terwijl de effecten van meer algemene klassikale scholing beperkt zijn.

Het gewicht van senioriteit in de loonhoogte is beperkt

In tabel 3.4 staat een inschatting van de mate van senioriteit van lonen van oudere werknemers voor verschillende landen. Het betreft berekeningen van de OECD en een eerder onderzoek van CPB (Euwals e.a., 2009). In het OECD onderzoek heeft Denemarken de laagste score, wat betekent dat de senioriteit in de lonen hier het laagste is. Ook in het eerdere CPB-onderzoek verloopt het loonpatroon voor Denemarken vlak op oudere leeftijd. In dit oudere CPB-onderzoek zijn sommige uitkomsten wel wat anders. Zo scoren Japan en VK veel 'gunstiger' in het CPB-onderzoek van Euwals e.a. (2009), in termen van dalende loonprofielen vanaf 55 jaar, en Nederland 'ongunstiger'. De 'gunstige' positie van Denemarken (en Noorwegen) komt wel overeen.

Tabel 3.4 Geschatte loongroei ouderen in geselecteerde landen in twee onderzoeken

Sector	Geschatte loongroei bij ouderen door stijging van 10 naar 20 jaar ervaring in hetzelfde bedrijf (OECD, 2018)	Loonprofiel in Euwals e.a. (2009) vanaf 50 jaar
OECD	5,9 %	
Nederland	2,0 %	Licht stijgend
Noorwegen	2,3 %	Vlak
Denemarken	1,7 %	Vlak
Tsjechië	7,3 %	Niet opgenomen
Verenigd Koninkrijk	6,3 %	Dalend
Duitsland	10,3 %	Licht stijgend
Japan	11,1 %	Dalend

Bron: Geschatte loongroei: OECD (2018), Working better with age. Japan. OECD berekeningen gebaseerd op Survey of Adult Skills (PIAAC) (2012, 2015), www.oecd.org/skills/piaac/. In deze cross-sectie schattingen is gecorrigeerd voor diverse achtergrondfactoren, zoals geslacht, opleiding en beroep en opleiding ouders.

In OECD (2015) *Working better with Age* worden enkele achtergronden geschetst van de beperkte senioriteit van lonen in Denemarken. Ten eerste past dit bij de relatief 'platte' loonstructuur van Scandinavische landen. Inkomensverschillen zijn relatief beperkt. Tevens wordt erop gewezen dat individuele loonvorming sterk op bedrijfsniveau plaatsvindt, waarbij individuele productiviteit en loonruimte bij het bedrijf als geheel een belangrijke rol speelt. Uitzondering hierop is de collectieve sector, welke veel meer vaste patronen met senioriteit in de loonvorming kent. Tenslotte wordt gewezen op de relatief korte baanduren van werknemers

in Denemarken, waardoor – door regelmatige intrede in een nieuwe baan - minder automatiseren van senioriteit van toepassing zijn.

Denemarken scoort relatief gunstig op beeldvorming en dit lijkt te corresponderen met een actief beleid op dit terrein

Eerder zagen we (zie tabel 2.2) dat Denemarken relatief goed scoort op het gebied van stereotypen en discriminatie van ouderen. Dit komt ook naar voren in een studie van Jensen en Møberg (2012) waarin percepties van Deense werkgevers over oudere werknemers aan de orde komen. De studie van Riekhoff (2023) over leeftijdsnormen bevestigt dat in Denemarken zowel werkgevers als werknemers het vrij normaal vinden dat ouderen tot op redelijk hoge leeftijd doorwerken: de leeftijd waarop men vindt dat iemand te oud is om te werken ligt relatief hoog in vergelijking met andere landen. Hieronder gaan we in het verlengde hiervan in op activiteiten op het terrein van campagnes en wetgeving die hier mogelijk aan bijgedragen hebben.¹⁴

Regelmatig komt in rapporten over Denemarken terug dat campagnes worden gevoerd om vooroordelen rondom *ageing* te bestrijden en een mentaliteitsverandering teweeg te brengen bij werkgevers, ouderen zelf en hun collega's. OECD (2018) benadrukt dat dit vaak in samenwerking met de sociale partners gebeurt. Concrete voorbeelden en uitwerkingen van dergelijke campagnes zijn lastiger te vinden, laat staan evaluaties. Een van de campagnes die bij naam wordt genoemd is *“Een paar extra jaren maken een groot verschil”* (Halvorsen en Tågström, 2013). Tevens wordt in diverse studies gewezen op de website *seniorpraksis* die door het nationale agentschap voor de Arbeidsmarkt (STAR) wordt beheerd. Hierin worden onder meer allerlei goede voorbeelden gegeven van leeftijdsbewust personeelsbeleid, inclusief strategieën rondom werving van ouderen (Cedefop, 2015). Verschillende rapporten wijzen er echter op dat van een dergelijk initiatief geen evaluatie beschikbaar is (zie bijvoorbeeld Barslund, 2015). De website lijkt nu niet meer te bestaan.

Diverse rapporten over *ageing* in Denemarken wijzen ook op de strikte wetgeving op het punt van anti-discriminatie. OECD (2018) wijst op een antidiscriminatiewet uit 1996 op de arbeidsmarkt welke expliciet ook leeftijd omvat. Volgens recente informatie¹⁵ is deze wet verder aangescherpt (vanaf juli 2022). Hierbij wordt expliciet verboden dat sollicitanten verplicht worden om hun leeftijd aan te geven. Dit verbod geldt voor het indienen, verzenden, uploaden, typen of anderszins invullen van een sollicitatie, op welke manier dan ook. Het doel van deze bepaling is om te voorkomen dat de werkgever een elektronische screening of andere voorsortering van sollicitanten uitvoert op basis van leeftijd. De rechtbank kan werkgevers een boete opleggen in geval van leeftijdsdiscriminatie wanneer in personeelsadvertenties wordt vermeld dat kandidaten van een bepaalde leeftijd de voorkeur zullen krijgen. Deze wet gaat niet zo ver dat niet meer om cv's (los van leeftijd) mag worden gevraagd. Tevens zijn enkele sectoren uitgezonderd, zoals defensie. In het genoemde artikel wordt aangegeven dat het aantal claims op basis van leeftijd in anti-discriminatiewetgeving laag is: 6,5% van het aantal claims dat behandeld is door de Deense Raad van Gelijke Behandeling (41 cases van 629 in totaal in 2022).

¹⁴ Hierbij passen twee nuanceringen. Ten eerste is zeer wel denkbaar dat deze relatief gunstige positie van Denemarken op het punt van stereotypering reeds langere tijd bestaat. Reeds eerder hebben we laten zien dat in een oudere NIDI-studie Denemarken reeds relatief gunstig naar voren kwam wat betreft percepties op de invloed van vergrijzing op winstgevendheid (Van Dalen e.a., 2012). Hansen (2001) laat zien dat reeds in 1997 werkgevers in Denemarken in een survey vrij positief zijn over diverse werkaspecten van ouderen (in vergelijking met jongeren). Een tweede nuancering is dat de relatief gunstige positie van Denemarken niet betekent dat stereotypering en discriminatie afwezig is. Zie bijvoorbeeld een verwijzing naar een recente survey vanuit een vakbond in Denemarken. <https://businesschief.eu/sustainability/workplace-ageism-uk-prevalence-as-denmark-unveils-new-law>

¹⁵ <https://www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/denmark#:~:text=Under%20the%20Act%2C%20employers%20are,may%20apply%20in%20certain%20circumstances.>

3.3 WAT IS DE ROL VAN DE VERSCHILLENDE FACTOREN?

Bij alle onderwerpen die hierboven genoemd zijn, zijn elementen te vinden die een rol kunnen spelen bij de lage werkloosheid van ouderen in Denemarken en hun hoge herintredetrends. Wat betreft sociale zekerheid: wetgeving rond aanname en ontslag is soepel, wat betekent dat werkgevers minder risico's lopen. De uitgaven voor actief arbeidsmarktbeleid, inclusief scholing, zijn hoog. Tevens kent Denemarken minder automatiseren dat senioriteit zich vertaalt in hogere lonen. Stereotypen over ouderen zijn niet afwezig, maar lijken minder sterk dan elders. Anti-discriminatiewetgeving besteedt aandacht aan de factor leeftijd en dit element is recentelijk nog versterkt in nieuwe wetgeving.

In sommige overzichtsstudies – met name die van de OECD (2015, 2018) – wordt het belang van ieder van deze factoren onderschreven. In andere studies wordt het succes van Denemarken specifiek gelinkt aan de combinatie van enkele van deze factoren: het flexicurity model (soepele ontslagwetgeving, gunstige werkloosheidsuitkeringen, en actieve ondersteuning werkzoekenden). Bladh en Johansson (2021) trachten een vergelijking te maken met een situatie dat flexicurity er niet geweest was. Hiertoe maken zij gebruik van de zogenaamde *Synthetic Control Method*, waarbij gekeken wordt naar de ontwikkeling van een aantal landen die zoveel mogelijk lijken op Denemarken in de uitgangssituatie. Via deze methode wordt geschat dat door het 'flexicurity system' in Denemarken de werkloosheid voor vrouwen bijna 2,5 procentpunten lager ligt en bij mannen 1 procentpunt. Andersen (2019) en Svarer (2007) laten zien dat om een groter arbeidsmarkteffect te bereiken, het beleid rondom flexicurity op verschillende aspecten wel is aangepast, zoals beperkingen in de duur van de werkloosheidsuitkeringen en een versterking (en vervroeging) van de activerende elementen van het model. Kreiner en Svarer (2022) leggen eveneens een link van het Deense succes wat betreft lage werkloosheid met flexicurity, maar benadrukken vooral het belang van het actieve arbeidsmarktbeleid hierbinnen. Ilsøe en Larsen (2023) benadrukken ook het belang van de flexibiliteit van de vorming van collectieve arbeidsvoorwaarden, waarbij een balans gehanteerd wordt tussen randvoorwaarden op sectorniveau, met flexibiliteit in toepassing binnen bedrijven, wat de baanzekerheid versterkt.

Tenslotte is belangrijk om op te merken dat de genoemde factoren op zich geen garantie voor succes zijn, maar dat blijkt dat ook de uitvoeringspraktijk een belangrijk rol speelt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkelingen en veranderingen binnen het flexicurity systeem en diverse studies die aangeven dat een verschil in aanpak ook tot andere effecten leidt.

4 NOORWEGEN

4.1 INLEIDING

Noorwegen is een ander land dat bij de indicatoren over werkloosheid eruit springt. Van alle opgenomen landen in tabel 2.1 en 2.3 is de werkloosheidsgraad onder ouderen het laagst in Noorwegen. De participatiegraad van de leeftijdsgroep 55-64 jaar is ook vrij hoog. In dit hoofdstuk gaan we zoals in het voorgaande hoofdstuk in op mogelijke achtergronden hiervan. We behandelen daartoe ook eerst de sociale zekerheid en loonvorming, omdat deze twee factoren in de literatuur over Noorwegen steeds naar voren komen als bepalende factoren voor de uitkomsten van de werkloosheidsgraad en participatiegraad. Daarna komen ook het arbeidsmarktbeleid, de beeldvorming en de anti-discriminatiewetgeving aan bod.

4.2 BESCHRIJVING

Het pensioensysteem is reeds in 2011 hervormd om dit beter toe te rusten op de vergrijzing

In het pensioensysteem in Noorwegen heeft in 2011 een belangrijke aanpassing plaatsgevonden, met het oog op de vergrijzing. Het Noorse systeem is vrij complex en omvat meerdere elementen: zowel een staatspensioen dat afhankelijk is van het arbeidsverleden (met een bepaald minimum als garantie vanaf 67 jaar), als aanvullende pensioenen vanuit sectoren of particuliere spaarvormen (zie onder meer Halvorsen (2020) voor een beschrijving). Kern van de aanpassing in 2011 is dat het pensioen flexibel opgenomen kan worden vanaf 62 jaar tot en met 75 jaar. Naarmate men later pensioen opneemt, zijn de pensioenen hoger. De hoogte van de pensioenen wordt automatisch aangepast aan de levensverwachting. Tevens is er een koppeling met de ontwikkeling van de loonhoogte, al vindt op deze indexering wel een korting plaats. De pensioenen zijn eventueel te combineren met looninkomsten als men (deels) blijft of weer gaat werken. Halvorsen (2020) geeft aan dat het pensioensysteem een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de stijging van de participatiegraad van 60-plussers.

Een opvallend discussiepunt in de literatuur over Noorwegen is de leeftijd waarop werkgevers werknemers kunnen ontslaan, zonder dat de gebruikelijke arbeidsrechtelijke bescherming van toepassing is. Deze is verhoogd van 70 naar 72 jaar. Een expert-commissie over de arbeidsmarkt heeft in 2019 geadviseerd om dit weer terug te verlagen naar 70 jaar, zodat de aanname van oudere werknemers minder belemmeringen geeft voor werkgevers. Tegelijkertijd adviseert de commissie dat het makkelijker zou moeten worden om na die leeftijd door te werken met een aangepast contract. Solem et al. (2020) hebben onderzoek verricht of de verschuiving van 70 naar 72 jaar de houding van werkgevers heeft veranderd. Zij gebruiken hiervoor een monitor over percepties over ouderen bij managers (ouderenbeleid barometer, waarover later meer) en interviews bij bedrijven, en concluderen dat de effecten zeer beperkt zijn.

Duell et al. (2009) geven aan dat de duur van de werkloosheidsuitkering (maximaal 2 jaar) vrij lang is. Zij citeren ook onderzoek (Roed en Westlie, 2007) waaruit blijkt dat dit vroege herintrede van werklozen vermindert. Toch komt dit uit de studie van Duell e.a. (2009) en andere studies zeker niet als belangrijkste aandachtspunt naar voren.

De lage werkloosheid verhuult verborgen werkloosheid in de (hoge) deelname aan arbeidsongeschiktheidsregelingen

Alle meer brede beschrijvingen van de arbeidsmarktsituatie van ouderen in Noorwegen leggen sterk de nadruk op de relatief hoge deelname aan arbeidsongeschiktheidsregelingen. De werkloosheidsgraad in Noorwegen is relatief (zeer) laag, maar daarnaast is de omvang van de arbeidsongeschiktheidsregelingen in Noorwegen zeer hoog, zeker bij ouderen. In de leeftijdsgroep 55-67 jaar is het percentage met een arbeidsongeschiktheidsuitkering weliswaar enigszins gedaald, maar in 2019 nog altijd bijna 25% (Sila en Hemmings, 2020). De lage werkloosheid en hoge mate van arbeidsongeschiktheid kunnen niet los van elkaar gezien worden. Een deel van de deelnemers aan arbeidsongeschiktheidsregelingen kunnen gezien worden als verborgen werkloosheid (zie ook OECD, 2013). Halvorsen (2020) benadrukt dat veel oudere werknemers die te maken krijgen met herstructurering van sectoren en reorganisaties van bedrijven een arbeidsongeschiktheidsuitkering instromen. Dit verklaart ook waarom naast de zeer lage werkloosheid de participatiegraad van ouderen in Noorwegen weliswaar hoog is, maar minder in het oog springend. In het systeem worden wel hervormingen uitgevoerd om de instroom in arbeidsongeschiktheid te beperken en uitstroom te vergroten, met wel enig effect, maar ook weer niet heel groot (zie bijvoorbeeld Barth, 2015; Sila en Hemmings, 2020).

Noorwegen kent een gematigde loonvorming en 'platte' loonprofielen met de leeftijd

De loonvorming is een zeer belangrijke factor om de lage werkloosheid onder ouderen te begrijpen en wel op twee manieren. Noorwegen kent een traditie van gecoördineerde loonvorming op centraal niveau, met daarnaast enige ruimte voor onderhandelingen op bedrijfsniveau (zie bijvoorbeeld Barth, 2015; Sila & Hemmings, 2020). De loonvorming op centraal niveau is sterk geënt op de situatie voor export-georiënteerde bedrijfstakken, waardoor loonmatiging wordt betracht om de concurrentiepositie te waarborgen.

Een ander element van de loonvorming is dat het senioriteitsbeginsel in de loonvorming, de automatische stijging met leeftijd, beperkt is. In Noorwegen zijn de loonprofielen op basis van leeftijd relatief vlak. Dit bevordert de aantrekkelijkheid van behoud en aanname van ouderen (OECD, 2013).

Oudere werkzoekenden hebben een bescheiden plek in het actief arbeidsmarktbeleid

Noorwegen is geen opvallend land wat betreft de inspanningen voor actief arbeidsmarktbeleid en scholing daarbinnen. De scores in tabellen 3.2 (omvang actief arbeidsmarktbeleid) en 3.3 (omvang scholing werkzoekenden) zijn lager dan voor diverse andere landen die in de tabellen zijn opgenomen. Dit spoort met de informatie die hierover naar voren komt in meer landspecifieke studies. Binnen het nationale re-integratiebeleid zijn bepaalde prioriteiten geformuleerd, maar oudere werkzoekenden behoren daar niet bij, terwijl dit voor jongeren wel geldt (Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs, 2016). Hoogstens is er indirect een relatie met de langdurige werklozen die wel als prioriteitsgroep zijn gedefinieerd (Halvorsen, 2020). Duell et al. (2009) geven aan dat oudere werkzoekenden relatief ondervertegenwoordigd zijn in maatregelen en zij vragen dan ook meer aandacht voor deze groep. Deze ondervertegenwoordiging van ouderen in maatregelen geldt zeker voor scholing (Barth, 2015). In de literatuur komt de discussie terug wat meer aandacht voor oudere werkzoekenden zou moeten betekenen. Het Noorse Ministerie van SZW wijst op de diversiteit van deze groep en waarschuwt voor een 'one size fits all' aanpak. Deze aandacht voor maatwerk past bij de aandacht die in Noorwegen gegeven wordt aan individuele actieplannen voor werkzoekenden¹⁶. Duell et al. (2009) wijzen erop dat ook de screening van instromende werkzoekenden is verbeterd.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld <https://nhwstat.org/welfare/unemployment/job-training-and-activation>.

Noorwegen kent diverse evaluatiestudies van actief arbeidsmarktbeleid die positieve effecten laten zien

Dat maatregelen van het actieve arbeidsmarktbeleid er in de statistieken minder uitsprongen voor Noorwegen, heeft in ieder geval niet te maken met minder beschikbaarheid van informatie over de (positieve) effecten. Tijdens het verzamelen van literatuur zijn we diverse evaluatiestudies tegengekomen over actief arbeidsmarktbeleid (inclusief training) in Noorwegen, met vaak vrij gunstige effecten (zie bijvoorbeeld overzichten in Kluve, 2006; Dahl & Lorentzen, 2005; Lorentzen & Dahl, 2005; Duell al., 2009). Duell et al. (2009) geven aan dat studies ook positieve effecten van de toepassing van sancties laten zien.¹⁷

Noorwegen heeft gunstige scores op beeldvorming...

Doordat Noorwegen niet opgenomen is in de Eurobarometer is minder data beschikbaar over hoe Noorwegen zich verhoudt tot andere landen wat betreft beeldvorming van oudere werknemers. Wel is Noorwegen opgenomen in de eerdergenoemde studie van Riekhoff (2023). Noorwegen komt hier zonder meer gunstig naar voren. Zowel de gemiddelde leeftijd die men te hoog vindt om door te werken, als de leeftijd die men te laag vindt om met pensioen te gaan, zijn in Noorwegen relatief hoog. Dit geldt zowel voor werkgevers als werknemers.

...maar dit is sterker ten opzichte van bestaande oudere werknemers, dan van oudere intreders

Halvorsen (2022), Solem (2016) en Solem et al. (2020) brengen hierin wel een nuance aan. Werkgevers staan positief tegenover behoud van oudere werknemers, maar er is wel aarzeling bij de aanname van oudere werknemers. Hierbij wordt onder meer gewezen op data dat oudere werknemers in Noorwegen relatief lang bij hun werkgever blijven werken¹⁸, maar dat het aandeel ouderen bij de aanname relatief laag is.¹⁹ Tevens gebruikt men data uit een jaarlijkse monitor onder werkgevers over ouderenbeleid. Hieruit komt naar voren dat managers vinden dat ouderen boven de 50 minstens zo goed presteren als jongere collega's (Solem, 2016). Tegelijkertijd is er wel aarzeling om ouderen te rekruteren. Vanaf gemiddeld 58 jaar heeft men hier toch de nodige aarzeling bij (zie Solem et al., 2020). Solem (2016) interpreteert dit soort combinaties van uitkomsten als dat werkgevers wel het nodige vertrouwen hebben in hun eigen oudere werknemers, die ze kennen, dan in aanname van ouderen, die ze niet kennen.

Noorwegen kent een actief beleid op het terrein van beeldvorming

In internationaal perspectief is de beeldvorming dus vrij gunstig, maar er blijft ruimte voor verbetering en men onderschrijft het belang om op dit punt actief beleid te voeren. Hierbij komen in Noorwegen verschillende initiatieven naar voren:

- Op nationaal niveau is een intentieverklaring afgegeven tussen overheid en sociale partners omtrent meer inclusie op de werkvloer (tripartite inclusieve werkvloer). Hierbij worden concrete doelen geformuleerd. Elke 4 jaar wordt de intentieverklaring vernieuwd.
- Binnen de publieke arbeidsvoorziening (NAW) zijn (19) speciale centra ontwikkeld die zich richten op inclusie in bedrijven.²⁰ Zij geven advies aan bedrijven op dit terrein, ontwerpen actieplannen voor bedrijven, organiseren trainingen en andere activiteiten voor bedrijven en onderhouden contact met

¹⁷ Ze tekenen hierbij aan dat sancties in Noorwegen redelijk ruim worden toegepast.

¹⁸ Halvorsen (2022) gebruikt hiervoor het aandeel werkenden van 60-64 jaar dat in dezelfde baan werkt als 5 jaar geleden. Dit is voor Noorwegen 70%, terwijl dit voor de OECD als geheel 47% is.

¹⁹ Halvorsen (2022) gebruikt OECD-data voor deze hiring rate van 55-64 jarigen. Hierbij wordt als indicator gebruikt welk aandeel van de werkenden van 55-64 jaar korter dan 1 jaar in hun huidige baan werkt. Noorwegen scoort hierop 4% ten opzichte van het OECD gemiddelde van 9%.

²⁰ <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17553&langId=en>

- andere instanties die relevant zijn op dit terrein, zoals de arbeidsinspectie en gezondheidsdiensten. Inclusie wordt breed opgevat, en leeftijd en de positie van oudere werknemers zijn onderdeel hiervan.
- Het Noorse Centrum voor Ouderenbeleid (*Senter for Seniorpolitikk*). Dit is een Nationaal Platform rondom ouderenbeleid in Noorwegen²¹. Deze organisatie wordt gefinancierd vanuit de overheid en kent een bestuur waarin ook diverse maatschappelijke organisaties zijn vertegenwoordigd, waaronder sociale partners. Het centrum richt zich op de positie van ouderen op de arbeidsmarkt, maar ook breder in de samenleving. Vanuit het centrum worden allerlei initiatieven genomen:
 - o Bekendheid geven aan relevante thema's door een magazine, digitale nieuwsbrief, en brochures.
 - o Campagnes. Een voorbeeld zijn posters die erop gericht zijn om de beeldvorming rondom ouderen te beïnvloeden.²²
 - o Publicaties waarin onder meer de positie van ouderen op de arbeidsmarkt aan de orde komt.²³
 - o Een monitor (*Norsk Seniorpolitisk Barometer*) waarin opinies van zowel werkgevers als oudere werknemers worden gevolgd.²⁴ Deze wordt deze monitor ook gebruikt om te zien of beleidsveranderingen leiden tot veranderingen in gedrag en percepties van werkgevers of werknemers (Solem et al., 2020). Zo is deze monitor bijvoorbeeld benut om te zien of een verhoging van de leeftijd waarop men een werknemer kan ontslaan vanwege pensionering, ook geleid heeft tot een minder bereidwillige houding van werkgevers om oudere werknemers aan te nemen. Østerud (2019) laat zien dat verschillende indicatoren omtrent de positie van ouderen in de periode 2003 – 2017 volgens opinies van de ouderen zelf verbeterd zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de kans voor oudere werknemers om aan scholing deel te nemen en de kans op promoties.

Anti-discriminatiewetgeving afgeleid van Europese regelgeving²⁵

Noorwegen kent anti-discriminatiewetgeving wat betreft leeftijd die sterk afgeleid is van Europese regelgeving. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op criteria voor aanname en ontslag. Er is in de praktijk echter sprake van spanning met de regelgeving, met de argumentatie van werkgevers dat zij bij aanname en ontslag van werknemers streven naar een evenwichtige leeftijdsverdeling binnen het bedrijf. De praktijk is dus dat er betrekkelijk weinig aandacht is voor deze wetgeving. Het aantal daarop gebaseerde rechtszaken is beperkt, maar stijgt wel.

Een element dat in dit kader wel de nodige aandacht krijgt is de eerdergenoemde leeftijdsgrens waarbij werkgevers een contract kunnen beëindigen. Het is mogelijk om via cao's voor bepaalde (zware) beroepen hierop een uitzondering te maken en een lagere leeftijd af te spreken. Op dit punt is er nog wel eens discussie in hoeverre dit conform de anti-discriminatiewetgeving op leeftijd is.

²¹ Dit centrum wordt zodanig gezien als 'good practice' dat Denemarken overweegt om een vergelijkbaar instituut in te stellen (Kadefors, 2022).

²² Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de presentatie *Policy Measures to support Older Workers in Norway*, zie: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docid=14785&langId=en>

²³ <https://seniorpolitikk.no/om-oss/centre-for-senior-policy/business-idea/>. Een voorbeeld is een publicatie van Østerud (2019) waarin allerlei beleidsopties op een rij worden gezet zodat ouderen langer doorwerken.

²⁴ Het meest recente rapport is terug te vinden op: <https://seniorpolitikk.no/content/uploads/2023/11/Norsk-seniorpolitisk-barometer-2023-enderlig-rapport.pdf>

²⁵ Deze passage is sterk gebaseerd op: <https://www.agediscrimination.info/international-age-discrimination/norway#:~:text=In%20accordance%20with%20the%20Working,is%20also%20regarded%20as%20discrimination.>

4.3 WAT IS DE ROL VAN DE VERSCHILLENDE FACTOREN?

Noorwegen heeft een zeer lage werkloosheid onder ouderen. Uit de landenstudie komen verschillende mogelijke achtergrondfactoren hiervoor naar voren. Noorwegen kent een gecoördineerde (gematigde) loonvorming die rekening houdt met de internationale concurrentiepositie. Bovendien zijn de loonprofielen met de leeftijd relatief vlak: senioriteit telt maar beperkt door. Tevens scoort Noorwegen relatief gunstig wat betreft beeldvorming van ouderen en voert op dit punt ook een heel actief beleid.

Hier staan wel enige kanttekeningen tegenover. De eerste ligt in de sfeer van de sociale zekerheid. De lage werkloosheidsgraad onder ouderen geeft wellicht een te rooskleurig beeld, omdat de deelname aan arbeidsongeschiktheidsregelingen hoog is, en daarin zeker deels een verborgen werkloosheid schuilgaat. Bovendien heeft de goede arbeidsmarktpositie van ouderen meer te maken met goede kansen om te blijven werken bij de huidige werkgever (en een positieve perceptie van de werkgever hierbij), dan dat werkgevers ook vaak ouderen (inclusief werklozen) aannemen. In het actief arbeidsmarktbeleid zijn oudere werkzoekenden ook niet specifiek aangeduid als doelgroep en de deelname aan maatregelen, en zeker scholing, is relatief beperkt.

5 VERENIGD KONINKRIJK

5.1 INLEIDING

De arbeidsmarktpositie van oudere werkzoekenden in het Verenigd Koninkrijk (VK) vertoont zowel overeenkomsten als verschillen met die in Nederland. In 2022 bedroeg het werkloosheidspercentage onder personen van 50 jaar en ouder in het VK 2,6%, vrijwel gelijk aan Nederland, waar dit 2,5% was.²⁶ Dit geeft aan dat de werkloosheid onder ouderen in beide landen relatief laag is (vergeleken met het EU-gemiddelde van 4,8%). Wanneer we echter kijken naar de langdurige werkloosheid, zien we duidelijke verschillen. In 2023 was 37,5% van de werkloze 50- tot 64-jarigen in het VK langdurig werkloos (langer dan 12 maanden).²⁷ Ter vergelijking: in Nederland was dit aandeel een jaar eerder aanzienlijk hoger, namelijk 48,8% in 2022.

Conjuncturele schommelingen, die worden veroorzaakt door veranderingen in de economische cyclus, beïnvloeden in de regel de vraag naar arbeid en kunnen leiden tot variaties in werkloosheidspercentages. In theorie kunnen perioden van economische groei de vraag naar arbeid stimuleren, waardoor werkgelegenheid toeneemt en werkloosheid afneemt. Echter, het feit dat zowel Nederland als het VK een vergelijkbaar werkloosheidspercentage onder ouderen vertonen, terwijl de langdurige werkloosheid in Nederland aanzienlijk hoger is, duidt op andere factoren die een grotere rol spelen dan conjuncturele effecten. Hieronder gaan we in op de structuur van de sociale zekerheid, diverse beleidsinitiatieven t.a.v. de arbeidsmarkt en scholing voor ouderen in het VK, beeldvorming over ouderen en leeftijdsdiscriminatie. Tot slot gaan we na welke factoren in de Britse aanpak mogelijk relevant kunnen zijn voor de Nederlandse context.

5.2 BESCHRIJVING

Ontwikkelingen in de beleidscontext

Sinds het begin van de huidige eeuw versnelde het tempo van beleidsveranderingen gericht op het verlengen van de werkzame levensduur aanzienlijk (Phillipson et al., 2016). Zo werd er anti-leefijdscriminatie wetgeving ingevoerd, werd er afgestapt van het idee dat met pensioen gaan onvermijdelijk is op een bepaalde leeftijd, en werd ervoor gezorgd dat ouderen meer eigen regie nemen over hun pensioen. Daarnaast zijn er ook diverse beleidsinitiatieven ontwikkeld om oudere werknemers te ondersteunen en hun arbeidsmarktparticipatie te bevorderen. Deze initiatieven richten zich op het wegnemen van barrières, het verbeteren van beeldvorming, het stimuleren van werkgevers om een leeftijdsdivers personeelsbestand te omarmen en het bieden van mogelijkheden voor bij- en omscholing van oudere werkzoekenden. Deze worden hieronder besproken.

Pensioenleeftijd van 65 jaar afgeschaft

Tot 2011 konden in het VK werkgevers werknemers verplicht met pensioen sturen zodra zij de leeftijd van 65 jaar bereikten. In 2011 werd de verplichte pensioenleeftijd van 65 jaar afgeschaft door de *Employment Equality (Repeal of Retirement Age Provisions)*, waardoor werkgevers alleen op basis van een gerechtvaardigde reden

²⁶ <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peoplenotinwork/unemployment/timeseries/ybvw/lms>

²⁷ Economic labour market status of individuals aged 50 and over, trends over time (2023, Department of Work & Pensions)

werknemers konden laten pensioneren. Dit gaf werknemers ook de mogelijkheid na hun 65e levensjaar door te blijven werken.²⁸

Het Britse pensioenstelsel bestaat uit een staats-, beroeps- en persoonlijk pensioen. Het staatspensioen is een basispensioen dat door de overheid wordt gefinancierd voor individuen die voldoende nationale verzekeringsbijdragen hebben betaald en biedt een gegarandeerd inkomen vanaf de pensioengerechtigde leeftijd. Beroepspensioenen worden aangeboden door werkgevers aan hun werknemers en kunnen zowel 'defined benefit' (uitkering gebaseerd op salaris en dienstjaren) als 'defined contribution' (uitkering gebaseerd op ingelegde bijdragen en beleggingsrendementen) zijn. Tot slot zijn er persoonlijke pensioenen die mensen afsluiten bij pensioenaanbieders, los van hun werkgever.

Veranderingen in de structuur van (werkloosheids)uitkeringen

In 2013 werd *Universal Credit* geïntroduceerd als onderdeel van een brede hervorming van het sociale zekerheidsstelsel.²⁹ Het vervangt zes bestaande uitkeringen door een eenmalige uitkering voor degenen die werkloos zijn of een laag inkomen hebben. Het doel van deze hervorming is om het uitkeringssysteem te vereenvoudigen en mensen te stimuleren om (meer) te gaan werken. *Universal Credit* stopt niet abrupt wanneer iemand gaat werken, maar wordt geleidelijk verminderd naarmate het inkomen stijgt. Het systeem past zich automatisch aan inkomensveranderingen aan, zodat werk altijd loont, zelfs bij tijdelijke of deeltijdse banen, en biedt zekerheid bij inkomensverlies of werkloosheid. Daarnaast ondersteunt een werkcoach bij sollicitaties, training en financiële planning om een stabiele loopbaan op te bouwen.

Ontwikkelingen in de loonvorming

Loonvorming is belangrijk voor het begrijpen van de arbeidsmarktpositie van oudere werknemers. Wanneer de loongroei niet gelijke tred houdt met de productiviteitsgroei, kunnen oudere werknemers minder aantrekkelijk worden voor werkgevers. Het Britse systeem van loonvorming is in de afgelopen decennia gekenmerkt door een sterke mate van decentralisatie en marktgerichtheid, waarbij collectieve onderhandelingen minder dominant zijn geworden.³⁰ Dit betekent dat lonen vooral worden vastgesteld op bedrijfs- of zelfs individueel niveau, in plaats van via nationale of sectorale onderhandelingen zoals in veel andere Europese landen. Senioriteit speelt een bescheiden rol in de loonontwikkeling, vooral in de eerste tien jaar bij dezelfde werkgever (Williams, 2009). Dit suggereert dat de opbouw van ervaring, met name binnen een beroep, doorslaggevender is voor de loonontwikkeling dan enkel anciënniteit.

Beleidsinitiatieven t.a.v. arbeidsmarkt en scholing

De hierboven genoemde hervormingen van de wetgeving helpen in ieder geval ouderen om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt door de afschaffing van de verplichte pensioenleeftijd, de verhoging van de AOW-leeftijd waardoor ze meer autonomie krijgen over hun pensioendatum. Daarnaast zijn er ook diverse beleidsinitiatieven ontwikkeld om oudere werknemers te ondersteunen en hun arbeidsparticipatie te bevorderen. Deze initiatieven richten zich op het wegnemen van barrières, het verbeteren van beeldvorming, het stimuleren van werkgevers om een leeftijdsdivers personeelsbestand te omarmen en het bieden van mogelijkheden voor bij- en omscholing van oudere werkzoekenden. Hieronder worden enkele voorbeelden van dergelijke initiatieven beschreven.

Returnships. Een interessant initiatief binnen het beleid ter ondersteuning van oudere werknemers is het concept van *Returnships*, dat speciaal is ontwikkeld om 50-plussers te helpen opnieuw aansluiting te vinden

²⁸ <https://www.gov.uk/working-retirement-pension-age>

²⁹ <https://www.gov.uk/universal-credit>

³⁰ Dit in tegenstelling tot landen waar loonvorming op nationaal niveau is gecentraliseerd, zoals België en Slovenië. In andere landen, zoals Nederland en Italië, vinden onderhandelingen meestal op sectorniveau plaats.

bij de arbeidsmarkt.³¹ Dit concept biedt een samenhangend programma dat oudere werkzoekenden ondersteunt bij hun terugkeer naar de arbeidsmarkt. Returnerships combineren verschillende initiatieven: Skills Bootcamps en Sector-Based Work Academy Programmes (SWAPs). Skills Bootcamps zijn gratis cursussen die worden ontwikkeld in samenwerking met lokale werkgevers en duren maximaal 16 weken. Ze zijn gericht op het verwerven van vaardigheden die in de regio sterk in vraag zijn en worden afgesloten met een sollicitatiegesprek. Daarnaast zijn er Sector-Based Work Academy Programmes (SWAPs) programma's die zich richten op werkzoekenden die aanspraak maken op *Universal Credit*, de voornoemde werkloosheidsuitkering. Ze bieden deelnemers de kans om nieuwe vaardigheden te leren en werkervaring op te doen in specifieke sectoren, zoals zorg, bouw of logistiek.

Lifelong Learning Entitlement. De *Lifelong Learning Entitlement* is een initiatief van de Britse overheid, dat vanaf 2025 van kracht is geworden.³² Het biedt werkenden en werklozen van alle leeftijden de mogelijkheid om tot 37.000 pond aan leengeld te gebruiken voor (om)scholing. De lening kan flexibel worden gebruikt gedurende het werkzame leven van mensen. Het kan worden gebruikt om zowel korte modules als volledige studiejaar te betalen, ongeacht of deze worden aangeboden door hogescholen, universiteiten of onafhankelijke opleidingsaanbieders. De terugbetaling van de lening start bij een inkomen boven £25.000 per jaar, met 9% aflossing op het deel boven deze drempel en een rente van 4,3%.

Restart Scheme. Het *Restart Scheme* van het Department for Work and Pensions, gelanceerd in 2021, is gericht op het helpen van langdurig werklozen bij het vinden van duurzaam werk.³³ Het programma is beschikbaar voor degenen die al minstens zes maanden Universal Credit ontvangen. Het wordt geleverd door verschillende regionale organisaties en biedt uitgebreide ondersteuning die is afgestemd op de individuele behoeften van de deelnemers, waaronder hulp bij sollicitaties. Deelnemers krijgen ook toegang tot online tools en een toegewijde werkadviseur die hen gedurende het proces begeleidt. De ondersteuning duurt tot 12 maanden, waardoor het team de tijd krijgt om de omstandigheden van de deelnemers te begrijpen en hen te helpen bij het stellen en bereiken van carrièredoelen.

Mid-Life Career Review. Het *Mid-Life Career Review* programma uit 2013 was een *eenmalige* interventie die gericht was op het bieden van loopbaanadvies aan 50-plussers ter ondersteuning bij het maken van keuzes omtrent werk, gezondheid en financiën. Het project werkte met 17 partners, vooral met National Career Service en Unionlearn, om verschillende adviesmodellen te testen. De sessies vonden plaats één-op-één, in groepen, telefonisch of via e-mail. De helft van de cliënten was werkend, de andere helft werkloos. Evaluaties toonden aan dat veel cliënten verrast waren door het bestaan en de voordelen van de dienst, zoals toegenomen zelfvertrouwen, motivatie, deelname aan opleidingen, actief werk zoeken, en inschrijving voor trainingen.

National Retraining Scheme. Het *National Retraining Scheme* is een initiatief van de Britse overheid, aangekondigd in 2017, met als doel volwassenen te ondersteunen bij het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en het omscholen voor banen die in opkomst zijn.³⁴ Het programma werd geïntroduceerd als reactie op de snelle veranderingen in de economie, veroorzaakt door automatisering, technologische vooruitgang en de behoefte aan nieuwe competenties in diverse sectoren. Hoewel het trainingsprogramma niet specifiek gericht is op oudere werklozen, biedt het ook aanzienlijke voordelen voor deze groep, evenals voor jongere volwassenen die zich willen aanpassen aan een veranderende arbeidsmarkt. Deelnemers krijgen

³¹ <https://educationhub.blog.gov.uk/2023/03/17/budget-2023-what-are-returnerships-and-who-are-they-for/>

³² <https://educationhub.blog.gov.uk/2023/09/19/transforming-student-finance-lifelong-loan-entitlement/>

³³ <https://www.gov.uk/government/publications/restart-scheme>

³⁴ <https://www.gov.uk/government/publications/national-retraining-scheme>

bijvoorbeeld toegang tot loopbaanadviseurs die hen helpen hun huidige vaardigheden in kaart te brengen en nieuwe carrièremogelijkheden te verkennen.

Mid-Life MOT. De *Mid-life MOT* is geïntroduceerd naar aanleiding van een aanbeveling uit de onafhankelijke evaluatie van de AOW-leeftijd (Department for Work & Conditions, 2017) door John Cridland.³⁵ In zijn review benadrukte Cridland het belang van ondersteuning voor werknemers van middelbare leeftijd bij het plannen van hun toekomstige carrière en pensioen, gezien de toenemende levensverwachting en het vooruitzicht van een langere werkende levensduur. Om deze aanbeveling in de praktijk te brengen, hebben vier organisaties - Aviva, Legal & General (L&G), de Pensions Advisory Service (TPAS) en Mercer - de concepten van de *Mid-life MOT* ontwikkeld en getest. Deze pilotprojecten waren gericht op het verkennen van effectieve manieren om werknemers in hun mid-life te ondersteunen en werden positief beoordeeld door de betrokkenen.³⁶ Voornamelijk de integrale focus op werk, welvaart en welzijn werd zeer gewaardeerd.

Age Without Limits Campaigne. De *Age Without Limits Campaigne* is een recent initiatief van de Britse organisatie *Centre for Ageing Better*, gelanceerd in januari 2024. Deze campagne heeft als doel de manier waarop we over veroudering denken te transformeren en een groeiende beweging van individuen en organisaties te ondersteunen die streven naar een meer leeftijds-inclusieve samenleving. Het hoofddoel van de campagne is een positieve beeldvorming over ouder worden bevorderen en negatieve stereotypen te ontmantelen. Ook zet de campagne zich in voor mentorschap en kennisoverdracht door mentorschapsprogramma's op te zetten waarin ervaren werknemers hun kennis en vaardigheden delen met jongere collega's.

Beeldvorming over oudere werknemers

De algemene beeldvorming van oudere werknemers en werklozen in het VK wordt aanzienlijk beïnvloed door hardnekkige stereotypen en vooroordelen. Uit een rapport³⁷ blijkt dat oudere werknemers vaak worden geassocieerd met eigenschappen zoals verminderde flexibiliteit, aanpassingsvermogen, en bereidheid om nieuwe vaardigheden te leren (Smeaton & Parry, 2018). Werkgevers, vooral in sectoren zoals IT en technologie, hebben vaak de perceptie dat oudere werknemers minder goed overweg kunnen met nieuwe technologieën vanwege hun leeftijd.

De implicaties van de beeldvorming van oudere werknemers komen duidelijk naar voren in het wervings- en selectieproces. Volgens Smeaton & Parry (2018) ervaren oudere sollicitanten vaak discriminatie gedurende alle fasen van het wervingsproces. Dit begint al bij de pre-interviewfase, waarbij vacatureteksten en de gebruikte terminologie vaak impliciet jongere werknemers bevoordelen. Bijvoorbeeld, termen zoals 'een frisse aanpak' en 'energieke houding' kunnen signalen afgeven aan oudere sollicitanten dat zij mogelijk niet gewenst zijn. Ook tijdens het sollicitatiegesprek ervaren oudere sollicitanten discriminatie, vaak gebaseerd op negatieve stereotypen. Het rapport vermeldt dat in sommige gevallen zelfs de meest gekwalificeerde oudere kandidaten worden afgewezen, omdat werkgevers twifelen over hun vermogen om in een jong team te passen.

Uit een onderzoek op basis van een representatieve steekproef blijkt dat leeftijdsdiscriminatie een aanzienlijke impact heeft op het zelfbeeld en zoekgedrag van oudere werkzoekenden in het VK.³⁸ Ongeveer een derde van de 50-plussers gaf aan dat hun leeftijd een belemmering vormt in het wervingsproces, terwijl slechts 17% aangaf daadwerkelijk leeftijdsdiscriminatie te hebben ervaren tijdens het recruitmentproces. Degenen die wel leeftijdsdiscriminatie ondervonden, noemden als meest waarschijnlijke reden dat zij 'te veel ervaring' zouden

³⁵ <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a829fe6e5274a2e8ab587f6/state-pension-age-review-final-report.pdf>

³⁶ <https://ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-10/Developing-the-Mid-life-MOT-report.pdf>

³⁷ <https://ageing-better.org.uk/sites/default/files/2018-09/Being-age-friendly-employer-evidence-report.pdf>

³⁸ <https://ageing-better.org.uk/too-much-experience-ageism-recruitment-online>

hebben. Uit de 17% van de werkzoekenden die discriminatie ervoer tijdens het sollicitatieproces, gaf ongeveer twee derde (68%) aan dat hun zelfvertrouwen door deze ervaringen werd ondermijnd. De voortdurende afwijzingen op basis van leeftijdsgebonden vooroordelen zorgden ervoor dat zij twijfelden aan hun eigen capaciteiten en bijdrage aan de arbeidsmarkt.

Verminderde sollicitatieactiviteit door ontmoediging

De negatieve impact op het zelfvertrouwen vertaalde zich direct naar het zoekgedrag van oudere werkzoekenden in het VK. Ongeveer drie kwart (76%) van de deelnemers gaf aan dat hun ervaringen met leeftijdsdiscriminatie hen ontmoedigden om te solliciteren naar nieuwe banen. Sommigen probeerden hun leeftijd te verbergen op hun cv, terwijl anderen helemaal stopten met solliciteren voor functies waarvan zij dachten dat deze meer geschikt waren voor jongere kandidaten. Dit leidde ertoe dat veel oudere werkzoekenden hun sollicitatieactiviteiten verminderden of zich beperkten tot sectoren waar zij dachten minder snel met vooroordelen te worden geconfronteerd. Ook bleek dat meer dan de helft (52%) van degenen die leeftijdsdiscriminatie hadden ervaren, geen baan kon vinden die aan hun behoeften voldeed.

5.3 WAT IS DE ROL VAN DE VERSCHILLENDE FACTOREN?

De keuze voor het Verenigd Koninkrijk als mogelijk 'goed voorbeeld' was gebaseerd op een relatief gunstige beeldvorming volgens de Eurobarometer. Uit verdere literatuurstudie bleek echter dat ook in het Verenigd Koninkrijk aanzienlijke uitdagingen bestaan op het gebied van negatieve beeldvorming over werkende en werkloze ouderen. Het verschil in de oververtegenwoordiging van ouderen in langdurige werkloosheid tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland lijkt daarom niet eenvoudig te verklaren door een positievere beeldvorming in het Verenigd Koninkrijk.

Daarentegen kunnen de relatief vlakke loonprofielen in het Verenigd Koninkrijk ertoe leiden dat werkgevers minder snel een grote kloof tussen productiviteit en loonkosten opmerken, waardoor ze mogelijk eerder oudere werknemers aannemen. Daarnaast is de invloed van de diverse genomen beleidsmaatregelen in het Verenigd Koninkrijk op het aandeel ouderen in langdurige werkloosheid vooralsnog onduidelijk. Deze maatregelen dienen mogelijk alleen als inspiratie voor het vormgeven van beleid voor (langdurig) werkloze ouderen in Nederland; er bevinden zich enkele interessante initiatieven gericht op (toekomstige) ouderen onder zoals de *Mid-Life Career Review* en de *Mid-life MOT*.

6 TSJECHIË

6.1 INLEIDING

Evenals in de voorgaande landenstudies gaan we in dit hoofdstuk dat over Tsjechië handelt in op diverse aspecten die betrekking hebben op de sociale zekerheid (zoals de pensioenleeftijd), het arbeidsmarktbeleid, de beeldvorming en leeftijdsdiscriminatie van ouderen. Daarna gaan we in op de aspecten waarvan we mogelijk kunnen leren voor de Nederlandse situatie.

6.2 BESCHRIJVING

Naast het verhogen van de pensioenleeftijd biedt een hervorming van het pensioensysteem in Tsjechië de mogelijkheid om door te blijven werken na het pensioen

Net zoals in veel Europese landen, is een van de manieren om met vergrijzing om te gaan de pensioenleeftijd verhogen. Historisch gezien zijn er in Tsjechië verschillen in de pensioenleeftijd tussen mannen en vrouwen. Voor mannen geldt dat de pensioenleeftijd in 1995 verhoogd is van 60 naar 63 jaar. Voor vrouwen was het pensioen afhankelijk van het aantal kinderen: twee kinderen opvoeden verlaagt de pensioenleeftijd met 1 jaar, drie kinderen met 2 jaar, en vier kinderen met 3 jaar. De pensioenleeftijd voor vrouwen lag daarmee voor 1995 tussen de 53 en 57 jaar, en na 1995 tussen de 59 en 63 jaar (Bednárík & Škorpík, 2007). Deze leeftijd wordt in Tsjechië langzaam verhoogd naar 65 jaar, met het doel dat die leeftijd wordt bereikt in 2030 voor mannen en in 2037 voor vrouwen met 5 of meer kinderen. De huidige systematiek is dat iedere 5 jaar een nieuw besluit wordt genomen over de pensioenleeftijd. Het ministerie van SZW stelt hiertoe een rapport op met een voorstel, waarbij ook rekening gehouden wordt met de stijging van de verwachte levensduur. 2019 was zo'n jaar, maar hier zijn geen veranderingen voorgesteld.

Er zijn in 2014 ook veranderingen opgetreden in het pensioensysteem. De bedoeling van deze veranderingen is om werken na de pensioenleeftijd aantrekkelijker te maken (Leszko & Bugajska, 2017). Het pensioen in Tsjechië bestaat uit een vast deel (basispensioen) en een flexibel deel dat gebaseerd is op het inkomen, met hoge pensioenplafonds voor mensen met een hoger inkomen (OECD, 2023a). De pensioenhervorming heeft het voor ouderen mogelijk gemaakt om na het bereiken van de pensioenleeftijd verder te werken. Er zijn hierbij drie opties: men kan het ontvangen van het pensioen uitstellen, wat leidt tot een verhoging van het pensioen in de toekomst; men kan gedeeltelijk met pensioen gaan, waardoor men 50% van het pensioen al ontvangt en parttime kan blijven werken voor een kleinere verhoging van het pensioen in de toekomst; tenslotte kan men gewoon het volledige pensioenbedrag verkrijgen, en nog steeds kiezen om daarnaast te blijven werken.

Ondanks de hoge arbeidsparticipatiegraad onder ouderen gaan Tsjechen 'te vroeg' met pensioen

Het aandeel ouderen dat kiest om te blijven werken na pensionering is aan het groeien (Vidovičová, 2014). Toch gaan Tsjechische werknemers volgens de OECD (2023a) te vroeg met pensioen: de effectieve leeftijd waarop men de arbeidsmarkt verlaat is in Tsjechië een van de laagste van de OECD-landen. Hoewel de arbeidsparticipatie van ouderen in het algemeen hoog is, daalt deze scherp nadat de leeftijd van 60 is bereikt. Dit komt door de mogelijkheid om met vervroegd pensioen te gaan. De praktijk is dat een derde van de Tsjechen voor de officiële pensioenleeftijd met pensioen gaat (OECD, 2023a). Om de instroom in het vervroegd

pensioen te beperken zijn de regels strikter geworden sinds 1 oktober 2023: het is nu alleen mogelijk om 3 jaar voor de pensioenleeftijd al met pensioen te gaan en niet meer 5 jaar ervoor³⁹.

Transitiekansen van werk naar werkloosheid zijn laag, maar ook van werkloosheid naar werk

Ondanks dat de werkloosheid onder ouderen relatief laag is, betekent dit niet dat de positie van oudere werkzoekenden gunstig is: in 2019 vormden 50-plussers meer dan een derde van alle werkzoekenden en aan het einde van juni datzelfde jaar was een kwart van alle werkzoekenden 55 jaar of ouder (Dohnalová en Legnerová, 2021). Dit is ook te zien in het feit dat de transitiekansen van werkloosheid naar werk voor 50-plussers in Tsjechië maar 14% is, minder dan het Europese gemiddelde (tabel 2.1). Hiervoor kunnen twee redenen worden genoemd:

- 1) De Tsjechische arbeidsmarkt is erg robuust, met strikte arbeidsbescherming en een erg lage arbeidsmobiliteit (Flek et al., 2022): zo is de striktheid van ontslagwetgeving in Tsjechië erg hoog vergeleken met het OECD gemiddelde (tabel 3.1). Hierdoor is de arbeidsmarkt een stuk minder fluïde: hoewel er een lager risico op baanverlies is, is de kans om een baan te vinden als werkloze ook een stuk lager. Tsjechië kent in vergelijking met andere landen zowel een lage kans op instroom in de werkloosheid als een lage kans op instroom van werkloosheid in werk. Tsjechië scoort bij de eerste stroom (uitstroom naar werkloosheid) nog relatief lager dan bij de tweede (Araujo & Malecek, 2015).
- 2) Oudere werkzoekenden in Tsjechië maken relatief vaak een transitie naar inactiviteit. Flek et al. (2020) maken deze vergelijking voor 50-64 jarigen tussen Tsjechië en Slowakije. Opvallend is dat de kans op instroom in werk niet heel veel verschilt tussen beide landen, maar de kans op uitstroom naar inactiviteit bij Tsjechië hoger ligt. Dit geldt met name voor 50-59 jarigen. In dit artikel wordt weinig duiding hieraan gegeven. Wel wordt aangegeven dat in Slowakije de instroom naar werk relatief hoog is na de maximale duur van werkloosheidsuitkeringen. In Tsjechië, waar de uitkeringsduur wat langer is, geldt ook een piek op het einde van de maximale uitkeringsduur, maar hier is deze meer richting inactiviteit. Flek et al. (2020) geven zelf aan dat deze observaties aanleiding geven naar meer onderzoek hoe dit soort institutionele arrangementen precies uitwerken. In het artikel wordt niet nader ingegaan op de aard van de inactiviteit (vervroegd pensioen, instroom in arbeidsongeschiktheid, niet aanbieden op arbeidsmarkt).

Werkloosheidsuitkeringen zijn redelijk sober, maar door toeslagen en de belastingsystematiek kan terugkeer naar werk voor sommige groepen toch ontmoedigd worden

De hoogte en het verloop van de werkloosheidsuitkering (65% in de eerste 2 maanden van een gemiddeld salaris daarvoor; 50% in de volgende 2 maanden; 45% in de resterende maanden) lijken voldoende prikkel te geven om tijdens de uitkeringsperiode op zoek te gaan naar werk. Ook Flek et al. (2020) geven aan dat de uitkeringen niet ruimhartig zijn. Wel wordt in verschillende papers gewezen op een armoedeval bij de overgang van werkloosheid naar werk voor specifieke groepen die een werkloosheids- of bijstandsuitkering ontvangen (zie onder meer Galuscak & Pavel, 2007; Guzi, 2013). Dit betreft met name lager opgeleiden en (alleenstaande) vrouwen, groepen die ook onder de langdurig werkzoekende ouderen vertegenwoordigd zijn. De armoedeval wordt onder meer veroorzaakt door diverse systemen van aanvullende toeslagen die vervallen als men gaat werken⁴⁰. Tevens wordt gewezen op vrij hoge belastingtarieven voor de lagere inkomens, waardoor juist deze groepen er in netto termen minder op vooruitgaan.

³⁹ Zie voor de oude regels: <https://www.cssz.cz/web/lang/predcasny-starobni-duchod>. De nieuwe regels zijn terug te vinden op: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1106&langId=en&intPageId=4478#:~:text=As%20of%20October%202023%2C%20it,u%20employment%20benefits%20or%20requalification%20benefits>.

⁴⁰ De armoedeval is zeker ook iets wat in Nederland speelt, zie bijvoorbeeld: Nuyten, (2019).

Aanvankelijk kende Tsjechië een gematigde loonontwikkeling, maar recentelijk stijgen de lonen vrij sterk

De economische groei van Tsjechië na de transitie was sterk gebaseerd op intrede in de EU en daaraan gekoppelde handelsvoordelen. De export steeg snel en Tsjechië was een interessant vestigingsland voor Europese en zeker ook Duitse bedrijven die een deel van hun productie daarheen verplaatsten. Tsjechië heeft een traditie in de maakindustrie en een vrij goed ontwikkeld beroepsonderwijs. Daarnaast koos Tsjechië voor een gematigde loonontwikkeling. Sociale partners gingen hier bewust in mee om daarmee ontslagen zoveel mogelijk te voorkomen (Gitter en Scheuer, 1998). Skrabal (2020) laat zien dat de toename in investeringen met buitenlands kapitaal (*Foreign direct investment*) een direct verband houdt met een daling in de werkloosheid.

In een recent paper van de European Commission (2023) wordt geconstateerd dat er de laatste jaren een zekere druk op de loonvorming is geweest en dat de lonen in Tsjechië sneller groeien dan gemiddeld in de EU. Deels wordt dit gezien als inhaalslag, maar deels ook verklaard uit de sterke krapte op de arbeidsmarkt. Om verdere druk op prijzen en lonen te verminderen wordt daarom gepleit om het aanbod van arbeid te versterken, waarbij ook ouderen worden genoemd.

Informatie over senioriteit in de loonvorming is niet eenduidig

Voor wat betreft die positie van ouderen is op het vlak van de loonvorming van belang in hoeverre sprake is van automatiseren in de loongroei met de leeftijd, die de loonkosten voor deze groep verhogen. De bronnen hierover geven geen eenduidig beeld. De data uit tabel 3.4 geven een minder gunstig beeld in de zin dat lonen relatief sterk stijgen met senioriteit. Daartegenover geeft een eerdere analyse van de OECD (2004) hierover een wat ander beeld. Hierin is het loonprofiel over de leeftijd vrij 'plat', ook als dit apart wordt weergegeven voor verschillende opleidingsgroepen. Het is niet helemaal duidelijk wat de oorzaak van deze verschillen is. De databron is in ieder geval verschillend (PIAAC-data versus een survey over lonen), evenals de periode van analyse. Wat betreft dit laatste: zeer wel denkbaar is dat de bron OECD (2004) een gedateerd beeld geeft en Tsjechië intussen een verandering heeft doorgemaakt, waarbij lonen naar leeftijd minder 'plat' zijn geworden.

Er wordt, zeker voor oudere werkzoekenden, weinig in scholing geïnvesteerd

In Tsjechië wordt weinig geïnvesteerd in scholing in het kader van actief arbeidsmarktbeleid (zie tabel 3.2). Deelname aan scholing of onderwijs in de laatste 4 weken door oudere werklozen (55-74 jaar) was in 2020 dan ook lager dan het EU-gemiddelde (tabel 3.3). Zowel Hora & Sirovátka (2021) als Horáková & Sirovátka (2018) benadrukken dat juist de werkloze groepen die wellicht het meeste aan scholing hebben, ondervertegenwoordigd zijn, met name lager opgeleiden en ouderen. Tevens geldt dat als zij wel gebruik maken van scholing, zij gemiddeld later instromen, waarmee kostbare tijd verloren gaat om hen op deze wijze te ondersteunen.

De effecten van scholing zijn positief

Zowel OECD (2004) als Horáková en Sirovátka (2021) laten zien dat de effecten van scholing positief zijn. Bij het OECD-rapport gaat het dan om bruto plaatsingscijfers en bij Horáková en Sirovátka (2021) om een vergelijking met een controlegroep (via gebruik van administratieve data). Hora en Sirovátka (2021) benadrukken dat de (netto) effecten juist hoger zijn bij groepen als lager opgeleiden en oudere werkzoekenden. Ook een studie die zich richt op de vraagkant (werkgevers), wijst op positieve effecten: in een recent vignetten-onderzoek onder werkgevers blijkt dat deelname aan scholing in het kader van actief arbeidsmarktbeleid een positief effect heeft op de kans op aanname (Vyhlídal, 2025).

In een meer recente studie van Hora en Sirovátka (2023) komt in een specifiek project waarbij de bedoeling is dat maatwerk wordt ingezet met beschikbaarheid van meerdere instrumenten, scholing iets minder gunstig naar voren. Maar hier is de vergelijking met name met andere instrumenten, waarbij gesubsidieerde plaatsingen in de private sector relatief beter scoren. In een toelichting met een mogelijke verklaring wijzen ze op de (mindere) kwaliteit van de consultants, waardoor zij competenties missen om maatwerk te bieden.

Bredere programma's rond vergrijzing richten zich vooral op versterking van de positie van oudere werknemers en minder op oudere werkzoekenden

Tsjechië heeft in de loop van de tijd verschillende programma's ontwikkeld in het kader van vergrijzing. Het *National Action Plan Supporting Positive Ageing 2013-2017* (NAPSA) was een plan van de Tsjechische overheid om op een innovatieve manier de problemen van vergrijzing te adresseren (Vidovičová, 2014). Vervolgens heeft Tsjechië in de periode van 2018-2022 verschillende maatregelen geïmplementeerd in overeenstemming met het *Madrid International Plan of Action Aging* (MIPAA) en de *Regional Implementation Strategy* (RIS). Het meest actuele programma is de '*Strategic Framework for Preparing for an Ageing Society*' (2020-2025).

We hebben weinig evaluaties terug kunnen vinden over dergelijke programma's. Wat echter wel als meer algemeen kritiekpunt wordt genoemd is dat dergelijke programma's een sterke focus hebben op langer doorwerken van werknemers en leeftijdsbewust personeelsbeleid bij bedrijven en veel minder gericht zijn op het stimuleren van herintrede van werkloze ouderen. Flek et al. (2020) geven aan dat dit punt vrijwel is genegeerd in het nationale actieplan rond vergrijzing van 2013-2017. Een uitzondering lijkt een maatregel voor werklozen van 50 jaar en ouder om hen te ondersteunen om een eigen bedrijf te starten (Leszko & Bugajska, 2017). Dit wordt ondersteund via informatiecampagnes en de mogelijkheid voor (beperkte) leningen (Vidovičová, 2014). In een rapport van het Tsjechische Ministerie van SZW (Ministry of Labour and Social Affairs, 2021) over de implementatie van het MIPAA-plan komen wel iets meer elementen terug voor de doelgroep oudere werkzoekenden. Dit betreft:

- Middelen voor meer maatwerk bieden in het actief arbeidsmarktbeleid voor deze doelgroep, deels ook via een ESF-project.
- Middelen voor deelname aan loonkostensubsidies voor maatschappelijk zinvolle banen. Het rapport van het ministerie geeft aan dat in de deelname bij deze maatregel ouderen goed vertegenwoordigd zijn.
- Flexibele vormen van arbeid stimuleren en wettelijk inkaderen, zoals combinatiebanen (2 personen die 1 baan vervullen) om daarmee herintrede van met name vrouwen en degenen met een arbeidsbeperking makkelijker te maken.

In de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid is nog veel ruimte voor verbetering

Zoals gezegd zijn van dergelijke programma's effectevaluaties minder goed terug te vinden. Wel zijn er een aantal studies die ingaan op de (mindere) kwaliteit van de uitvoering van actief arbeidsmarktbeleid (zie onder meer Sirovatka, 2007; Sirovátka, T. & Rákoczyová, 2022). Deze laatste studie zet een aantal achterliggende factoren op een rij:

- Er is gebrek aan geld en tijd. Hierdoor is onder meer sprake van onderbezetting in de uitvoering. Ook in een landenrapport van de OECD (2004) wordt gesproken over de onderbezetting.
- Consulenten hebben te maken gehad met veel reorganisaties en wijzigingen in de structuur van aansturing.
- Consulenten worden geacht samen te werken met veel andere instanties, maar dit verloopt soms moeizaam. Overigens wordt doorverwijzing soms ook gebruikt om de betrokkenheid bij de meest complexe cliënten af te schuiven.
- Doordat de werkloosheid laag ligt, heeft men meer en meer te maken met moeilijke doelgroepen, waarbij ook de motivatie lager ligt en die veel persoonlijke problemen kennen. Tegelijkertijd werkt men zelf onder een zekere druk. Dit alles voedt een zeker cynisme en stereotypering bij consulenten.
- In de loop van de tijd zijn de opleidingseisen bij arbeidsbureaus verlaagd. Voorheen werd veel met academici gewerkt, maar dit is nu veel minder het geval. Tegelijkertijd wordt van de consulent meer en meer maatwerk gevraagd.
- De kwaliteit van de scholing door externe partijen is niet altijd goed. Dit wordt in de hand gewerkt door offerteprocedures waarbij prijs sterk leidend is.

- Als bedrijven bij de scholing betrokken zijn, vindt vaak een zekere afroming plaats, waarbij de meer kansrijke kandidaten voorrang krijgen.
- In de praktijk wordt vrij veel gebruik gemaakt van sancties⁴¹. Dat men enerzijds ondersteuning wil bieden, maar anderzijds 'straffen' uitdeelt, geeft een zekere spanning. Voor goede uitwerking van maatwerk in de ondersteuning is vertrouwen belangrijk, wat verstoort kan worden door de (dreiging van) sancties.

Leeftijdscriminatie is een serieus probleem in Tsjechië

In de data van tabel 2.2 komt Tsjechië minder gunstig naar voren op het terrein van leeftijdscriminatie. Ook in studies over Tsjechië komt dit punt terug. Musilová & Režňáková (2015) verwijzen naar een rapport van de ombudsman waaruit naar voren komt dat in vacatureteksten meer dan 10% directe of indirecte leeftijdscriminatie voorkomt (wat daarmee hoger ligt dan discriminatie op andere gronden, zoals geslacht). Ook in een officieel document van de regering over leeftijdscriminatie wordt dit probleem erkend⁴². Hierin komt naar voren dat het verbod op leeftijdscriminatie is verankerd in wetten en regelgeving conform internationale afspraken en EU-regelgeving. Tegelijkertijd wordt ook aangegeven dat uitzonderingen mogelijk zijn als dit een legitiem doel heeft. Een opvallend voorbeeld hiervan is dat werkgevers een maximumleeftijd bij werving kunnen instellen als scholing voor het beroep is vereist. Dit wordt als redelijk gezien omdat werkgevers de kosten hiervan moeten kunnen terugverdienen.

In een onderzoek tussen 25 EU-landen gebaseerd op de data van de Eurobarometer (zie ook tabel 2.2) bleek dat Tsjechië ook binnen Oost-Europese landen op dit terrein relatief ongunstig scoort. In dit onderzoek is een correctie uitgevoerd voor de individuele kenmerken en algemene tevredenheid van de respondenten uit het onderzoek, zodat verschillen die resteren tussen landen niet hierop terug te voeren zijn (Rychtaříková, 2019).

Bij een vignetten-onderzoek onder toekomstige managers (opleiding bedrijfskunde) blijkt dat deze jongere groep echter geen uitgesproken voorkeur heeft voor jonge kandidaten bij vacatures. Zij hebben een vrij genuanceerd beeld in de zin dat zij oudere kandidaten hoger inschatten op 'zachte' eigenschappen als communicatieve vaardigheden, betrouwbaarheid en accuratesse en minder goed op 'harde' vaardigheden als flexibiliteit en vermogen om te leren. De auteur beschouwt dit meer genuanceerde beeld toch als stereotypen die tegenwicht verdienen (Iarovitsyna, 2023).

6.3 WAT IS DE ROL VAN DE VERSCHILLENDE FACTOREN?

Over het algemeen is er in Tsjechië een lage werkloosheid en een hoge arbeidsparticipatiegraad onder ouderen. Dit lijkt echter meer in het verlengde te liggen van de algemene status van de (krappe) arbeidsmarkt, dan dat de positie van ouderen daarbinnen zo gunstig is. Tsjechië heeft geprofiteerd van buitenlandse investeringen vanuit andere EU-landen die de vraag op de arbeidsmarkt sterk hebben vergroot. Lagere lonen dan bijvoorbeeld in het aangrenzende Duitsland hebben deze investeringen zeker aangewakkerd.

Toch zijn er wel problemen in Tsjechië. Zo is er sprake van een negatieve beeldvorming van ouderen en is de transitiekans voor werkloze ouderen naar werk laag. De lage werkloosheid onder ouderen is vooral het resultaat van een lage instroomkans in werkloosheid en niet zozeer van een hoge uitstroomkans naar werk. Dit beeld past bij een arbeidsmarkt met een sterke ontslagbescherming. In het verlengde hiervan luidt kritiek

⁴¹ Gesproken wordt van 85-90 duizend werklozen die jaarlijks (mogelijk tijdelijk?) worden uitgeschreven omdat ze onvoldoende meewerken. Hierbij is sprake van een relatieve stijging van 15% tot 37% van de geregistreerde werklozen in de periode 2014-2018.

⁴² <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/OlderPersons/AgeismAgeDiscrimination/Submissions/States/Czech-Republic.docx>

op het beleid dat er in Tsjechië meer aandacht is voor de versterking van de positie van werkende ouderen (bijvoorbeeld via leeftijdsbewust personeelsbeleid) en verlenging van de duur van hun arbeidzame leven (via aanpassingen in de pensioenleeftijd) dan voor de herintrede van oudere werkzoekenden. Op dit laatste terrein gebeuren wel dingen. De publieke arbeidsvoorziening wordt geacht meer maatwerk te bieden, maar de uitvoering kent veel problemen. Opvallend is dat er weinig in scholing wordt geïnvesteerd, terwijl diverse studies toch de meerwaarde hiervan laten zien.

7 JAPAN

7.1 INLEIDING

Van alle OECD-landen heeft Japan veruit het hoogste aandeel 65-plussers in de bevolking. Om de arbeidsparticipatie voldoende hoog te houden, is daarom de noodzaak erkend om juist onder oudere bevolkingsgroepen deze te verhogen. Hierin is men ook geslaagd. De arbeidsparticipatiegraad onder oudere bevolkingsgroepen is hoog en de werkloosheid laag (zie ook tabel 2.3).⁴³ Opvallend is ook dat de langdurige werkloosheid onder ouderen niet veel hoger is dan onder jongere werkloze leeftijdsgroepen (tabel 2.4). In deze paragraaf gaan we in op de achtergronden hiervan. Achtereenvolgens gaan we in op de sociale zekerheid, loonvorming, actief arbeidsmarktbeleid en discriminatiewetgeving.

7.2 BESCHRIJVING

Instituties op de arbeidsmarkt in Japan bieden een groot deel van de werknemers langdurige banen en bescherming tegen ontslag

Van belang is ermee rekening te houden dat de Japanse arbeidsmarkt eigen instituties en karakteristieken kent die afwijken van de Europese context. Van oudsher kent de Japanse arbeidsmarkt een systeem van life-time banen (voor vooral mannen) bij een werkgever. Dit systeem is deels geërodeerd en een steeds groter deel van de werkgelegenheid wordt gekenschetst als 'non-regular', namelijk 40%, terwijl dit voorheen minder dan 20% was (OECD, 2018). Maar nog altijd geldt dat in Japan een relatief groot deel van de werknemers lange dienstverbanden kent.⁴⁴

Dit systeem van life-time employment betekent dat bedrijven er op gericht zijn om hun werknemers gedurende lange tijd in dienst te houden, en hen daarvoor intern ook bredere competenties laten opdoen. Door structurele economische oorzaken, zoals een veranderende sectorstructuur en crises, is dit echter niet altijd mogelijk. In dit geval spannen bedrijven zich in om hun werknemers via eigen inspanningen of via uitbesteding van outplacement-activiteiten hun werknemers te herplaatsen (OECD, 2015). Dergelijke inspanningen worden ook vereist in het kader van wetgeving. Sowieso is de ontslagbescherming in Japan hoog, waarmee ook de overheid bijdraagt aan het systeem van life-time employment. Bovendien probeert de overheid ontslagen vanwege tijdelijke crises zoveel mogelijk te voorkomen door een regeling waarbij werknemers tijdelijk korter kunnen werken (OECD, 2015). OECD (2015) geeft aan als er – ondanks deze maatregelen – toch ontslag plaatsvindt, de kans groter is dat dit ouderen treft. Bovendien is de herintredekans voor deze groep dan lager.

⁴³ Binnen de werkloosheid in Japan is ook een relatief kleiner deel langdurig werkloos in vergelijking met de EU. Zo is in 2023 ongeveer een derde van de werkzoekenden (34%) langer dan 1 jaar werkloos en 43% langer dan 6 maanden. Deze percentages zijn lager dan voor de EU (51% respectievelijk 65%), en Nederland (42% respectievelijk 57%). (Data Explorer OECD).

⁴⁴ Van de 25-54 jarigen heeft in Japan 45% een dienstverband ('job tenure') van meer dan 10 jaar, terwijl dit in Nederland 31% is en voor de EU als geheel 38% (data voor 2022; bron OECD database, employment by job tenure intervals). Voor de 55-64 jarigen ligt dit bij Japan niet hoger, maar de achtergrond hiervan is dat in veel gevallen de lopende contracten op 60 jaar vervallen. Hier komen we nog op terug.

De arbeidsparticipatie van ouderen is hoger geworden door zowel verhoging van de pensioenleeftijd, als verplichtingen van werkgevers voor het (her) in dienst nemen van uitgetreden ouderen...

Op het einde van de loopbaan heeft Japan een systeem van pensioenen en verplichtingen van de werkgever, waarin de laatste jaren de nodige veranderingen plaatsvinden. De pensioenleeftijd wordt geleidelijk opgetrokken naar 65 jaar. In het verleden lag deze aanzienlijk lager, bij vrouwen zelfs op 55 jaar en bij mannen op 60 jaar. Het pensioen bestaat uit twee componenten. Ten eerste een basispensioen (mits men minimaal 10 jaar gewerkt heeft), waarvan de hoogte afhangt van de lengte dat men premies hiervoor heeft ingelegd. Als men minimaal 40 jaar heeft gewerkt, ontvangt men het maximum. Ten tweede is er een variabele component welke zowel afhangt van de duur als hoogte van de premies die men heeft afgedragen. Ook hiervoor moet men minimaal 10 jaar hebben gewerkt. Bij mannen ligt de pensioengrens van het vaste deel inmiddels op 65 jaar en geldt dit ook voor het variabele deel in 2025.

Er is ook sprake van de nodige regulering aan de vraagkant. Bedrijven kunnen namelijk een verplichte pensioneringsleeftijd instellen. In de economische literatuur wordt dit als essentieel element gezien van de loonprofielen van Japan⁴⁵. Deze kennen een relatief snel stijgend profiel met de leeftijd (waarover hieronder meer), waarbij het voor bedrijven essentieel is dat ze weten dat ze de mogelijkheid hebben om een dergelijk (duur) contract op hogere leeftijd te ontbinden. Deze verplichte pensioneringsleeftijd is in 1998 ingesteld op minimaal 60 jaar.

Daarnaast is in 2004 regelgeving ingesteld dat bedrijven verplicht zijn om werknemers tot 65 jaar te laten werken, terwijl ze nog wel gebruik kunnen maken van een leeftijd om het huidige contract te ontbinden, die op minimaal 60 jaar is blijven staan. Ze kunnen de verplichting om werk aan te bieden op verschillende manieren invullen: (1) door de verplichte pensioneringsleeftijd te verhogen (2) door de verplichte pensioneringsleeftijd af te schaffen (3) door deze werknemers een doorstart te laten maken in een nieuw contract. Volgens Kajitani (2023) maakt meer dan driekwart van de bedrijven met meer dan 30 werknemers gebruik van de derde optie. In 2021 is dit nog verder aangescherpt doordat werkgevers een inspanningsplicht hebben om hun werknemers tot 70 jaar werk te bieden als ze dit willen. Hierbij kan men gebruik maken van vergelijkbare opties als die bestonden voor de verplichting om dit tot 65 jaar te doen. Het aanbieden van dergelijke opties is dus verplicht tot 65 jaar en tot 70 jaar is er een inspanningsplicht.

Kondo en Shigeoka (2017) laten, door een vergelijking van leeftijdscohorten die met verschillende condities te maken hebben gehad, zien dat zowel de bovenstaande genoemde aanpassingen aan de aanbodkant (pensioenleeftijd) als vraagkant (regelgeving over aanbieden opties voor ouderen) ieder afzonderlijk een positief effect hebben gehad op de participatiegraad van oudere werknemers. Het effect van de maatregel aan de vraagkant is het grootste bij werknemers van grote bedrijven, die de verplichte pensionering in het verleden meer strikt toepasten. Oshio e.a. (2018) geven nog een aanvulling op de effecten van het pensioenstelsel. Ze laten namelijk zien dat versoeringen van de pensioenhoogte eveneens effecten hebben gehad op de participatiegraad.

... met als schaduwzijde dat de arbeidsvoorwaarden zoals loon en werkzaamheden sterk verslechteren

In de literatuur wordt wel een aantal schaduwzijden genoemd van het systeem waarbij bedrijven verplicht zijn tot doorstart van hun contracten met oudere werknemers. De arbeidsvoorwaarden zijn een stuk minder gunstig, zowel qua loon als werkzaamheden. Volgens Kajitani (2023) liggen de lonen op 61-jarige leeftijd gemiddeld op slechts 72,5% van het niveau van de lonen op 60 jaar. En doet ongeveer de helft vergelijkbaar werk. OECD (2018) wijst erop dat een deel van deze werknemers in minder aantrekkelijk werk terecht komt,

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld Kajitani (2023) die hierbij teruggrijpt op een basisartikel hierover in de economische literatuur: Lazear (1979).

wat als risico heeft dat men toch stopt met werken. De bestaande kennis van de groep die in ander werk terecht komt wordt daardoor te weinig benut. Bovendien vindt weinig scholing van deze groep plaats.

Japan is één van de weinige landen waar de gemiddelde effectieve pensioenleeftijd hoger ligt dan de formele pensioenleeftijd voor zowel mannen als vrouwen. Dit betekent dat de gemiddelde leeftijd waarop mensen daadwerkelijk met pensioen gaan hoger is dan de leeftijd waarop ze volledige pensioenuitkeringen kunnen ontvangen via het officieel ouderdomspensioen (Moriyama, 2022). Het bovengenoemde systeem van verplichtingen voor bedrijven zal daarbij zeker een rol spelen. Moriyama (2022) wijst in dit verband ook op het feit dat uit onderzoek blijkt dat men in Japan relatief graag lang doorwerkt, bijvoorbeeld voor de sociale contacten. Maar ook geeft men vaak economische noodzaak aan, waarbij men niet graag inlevert op het welvaartsniveau, al was het maar omdat men daarmee ook anderen in de familie ondersteunt.

Werkloosheidsuitkeringen zijn relatief kort, maar beïnvloeden wel de herintredkans

De werkloosheidsuitkeringen in Japan duren relatief kort⁴⁶. Deze duren maximaal 11 maanden en hangen af van de duur van de laatste baan, leeftijd en reden van werkloosheid (Hamaguchi, 2022). Of men hier wel of niet (nog) recht op heeft, beïnvloedt de herintredkans van oudere werkzoekenden (Kajitani, 2008).

Sterk stijgende loonprofielen met senioriteit zijn diep verankerd in Japan; koppeling aan individuele prestaties is nog minder ontwikkeld

Binnen de loonvorming in Japan wordt aan senioriteit een hoog gewicht toegekend. Lonen stijgen meer met de leeftijd dan in andere landen (zie tabel 3.4, en ook Nishimura, 2020). Nishimura (2020) geeft hiervoor enkele verklaringen. Ten eerste is de relatie tussen lonen en leeftijd een reflectie van het geïnstitutionaliseerde idee over de veranderingen in de kosten van levensonderhoud in verschillende levensfasen, met name voor de man als (hoofd)kostwinner. Naarmate de leeftijd toeneemt stijgen de kosten van levensonderhoud voor het gezin. De (stijgende) lonen komen hieraan tegemoet. Ten tweede worden vaardigheden van werknemers sterk geassocieerd met werkervaring. Systemen waarbij loon(sverhoging) meer gekoppeld wordt aan individuele prestaties zijn minder ontwikkeld (zie ook OECD, 2018). Daarom is in 2017 een subsidiemaatregel ingesteld voor MKB-bedrijven om experimenten uit te voeren met andere beloningssystemen met een groter gewicht op individuele prestatiebeoordelingen. De OECD (2018) verwacht een beperkt gebruik van deze maatregel, omdat het huidige beloningssysteem diep verankerd ligt.

In Japan wordt relatief weinig besteed aan scholing van werkzoekenden, maar er zijn wel indicaties dat deze effectief is, ook voor ouderen

In Japan wordt relatief weinig besteed aan actief arbeidsmarktbeleid. Dit geldt ook voor scholing. Dit wordt vooral gezien als iets dat tijdens de loopbaan binnen bedrijven – vaak on the job - plaatsvindt. Wel komt uit OECD (2015) naar voren dat de (bruto) effecten van scholing van werkzoekenden in termen van plaatsingscijfers hoog zijn. In dit OECD rapport wordt scholing dan ook als succesvol gezien en volgt als aanbeveling dat hier meer in geïnvesteerd dient te worden. Het gaat hier overigens niet om een (netto) effectmeting met een controlegroep. Wel zijn er verschillende studies waarin onderzocht wordt of de (bruto) effecten afhangen van de aard en organisatie van scholing, wat wel degelijk het geval blijkt te zijn (Fujimoto, 2016; Kurosawa en Hotokeishi, 2012). Zo lijken meer centraal georganiseerde trainingsvormen beter te presteren dan meer regionaal georganiseerde trainingen (Kurosawa en Hotokeishi, 2012, zoals besproken in OECD, 2018). Tevens wordt de effectiviteit vergroot als naast de scholing aan de deelnemers ook ondersteuning wordt geboden in zoekactiviteiten en de scholingsinstituten ook zelf actief contacten leggen met sectororganisaties van bedrijven (Fujimoto, 2016). Tevens zijn er in dit onderzoek verschillen naar richting

⁴⁶ In dit verband is belangrijk om te vermelden dat jonge werkzoekenden vaak nog een beroep kunnen doen op ondersteuning door hun ouders en dat daardoor de prikkel wat kleiner is om snel een (nieuwe) baan te vinden. Dit wordt gezien als een van de redenen dat de werkloosheidsduur bij jongeren niet veel korter is dan bij ouderen (Naganuma en Uno, 2016).

van de opleiding: cursussen in de zorg, bouw en persoonlijke verzorging (kappers, beauty) scoren relatief goed, ook na correctie voor een aantal kenmerken van de deelnemers. Leeftijd is in deze analyse niet significant⁴⁷, wat betekent dat de positieve (bruto) resultaten van scholing ook opgaan voor ouderen.

In de bemiddeling wordt specifieke aandacht besteed aan ouderen als doelgroep, maar consulenten zijn niet zonder vooroordelen

OECD (2018) geeft aan dat de aandacht voor oudere werkzoekenden in Japan toeneemt. Zo zijn er speciale hoeken bij de arbeidsbureaus voor ouderen met bijvoorbeeld laagdrempelige computers met betere schermen om vacatures te zoeken. Tevens zijn er speciale consulenten die zich op deze doelgroep richten.

Tegelijkertijd noemt het rapport een aantal knelpunten die zich bij deze gerichte voorzieningen voor oudere werkzoekenden voordoen. De consulenten geven aan dat sommige oudere werkzoekenden erg aarzelend staan ten opzichte van een nieuwe baan. In wisselwerking hiermee hebben de consulenten zelf ook nog wel eens negatieve percepties ten opzichte van ouderen. De neiging bestaat om hen te verwijzen naar minder aantrekkelijke functies waarin jongeren weinig geïnteresseerd zijn en waardoor zich daarin tekorten voordoen.

Ook in Japan spelen stereotypen een rol; wetgeving en beleid om dit tegen te gaan is slechts beperkt ontwikkeld

In tegenstelling tot veel andere OECD-landen heeft Japan geen algemene wetgeving ten aanzien van leeftijdsdiscriminatie. Er is in Japan wel wetgeving uit 2007 dat leeftijdsdiscriminatie verbiedt bij werving en tewerkstelling, wat in principe voorkomt dat werkgevers leeftijdslimieten stellen in vacatures, tenzij hiervoor gegronde redenen zijn (Oshio et al., 2018).

In het OECD landenrapport (2018) wordt geconstateerd dat Japan ook weinig actief beleid voert om stereotypering tegen te gaan. Dat stereotypen wel degelijk in de Japanse arbeidsmarkt verankerd zijn, blijkt uit een artikel van Takeuchi en Katagiri (2023). Ze laten tevens zien dat het klimaat op dit terrein in bedrijven ook zijn (negatieve) weerslag heeft op de eigen percepties van vergrijzing en het eigen welzijn van oudere werknemers. Dit geldt het sterkste voor vrouwen die parttime werkzaam zijn.

7.3 WAT IS DE ROL VAN DE VERSCHILLENDE FACTOREN?

Japan heeft bij uitstek te maken met vergrijzing. Men heeft dan ook succesvol ingezet om de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. De (langdurige) werkloosheid onder ouderen is relatief laag. Belangrijke oorzaak hiervan ligt op het terrein van sociale zekerheid en dan met name regelgeving rondom de pensioenleeftijd. Deze regelgeving bestaat uit een combinatie van verhoging van de pensioenleeftijd en verplichtingen voor werkgevers om ouderen ook na beëindiging van een dienstverband, weer nieuw werk aan te bieden. De schaduwzijde van dit laatste is wel dat het daarbij nogal eens om aanzienlijke achteruitgang in arbeidsvoorwaarden en inhoud van het werk gaat. Werkgevers gebruiken de nieuwe dienstverbanden om de hoge loonkosten van ouderen door senioriteit (fors) om te buigen.

De rol van de overheid via actief arbeidsmarktbeleid is beperkt. Voor zover informatie beschikbaar is, leidt scholing wel tot goede resultaten. De mate van succes hangt wel af van de richting en organisatie van de scholing (zoals parallelle ondersteuning in zoekgedrag). Verder gebeurt relatief weinig aan het tegengaan van negatieve beeldvorming.

⁴⁷ De eenheid van analyse in dit onderzoek zijn cursusgroepen, waarbij het aandeel 50-plussers een van de factoren is waarvoor wordt gecontroleerd.

REFERENTIELIJST

Referenties behorende bij hoofdstuk 2 (Selectie van goed presterende landen)

- Abuladze, L., & Perek-Białas, J. (2018). Measures of ageism in the labour market in international social studies. Contemporary perspectives on ageism, 461-491.
- Riekhoff, A. J. (2023). Employers' retirement age norms in European comparison. Work, Aging and Retirement. 10 (4), 317-330.
- Van Dalen, H., Henkens, K., Conen, W., & Schippers, J. (2012). Dilemma's rond langer doorwerken. Europese werkgevers aan het woord, NIDI Boek 85.

Referenties behorende bij hoofdstuk 3 (Denemarken)

- Andersen, T. M. (2019). Labour market policies in Denmark. Aarhus University. Report prepared for the Norwegian expert group of the employment commission.
- Barslund, M. (2015). Extending working lives: the case of Denmark. CEPS Working Document No.404.
- Blache, G. (2008). Active Labour Market Policies in Denmark: A Comparative Analysis of Post-Program Effects, MPRA Paper 23168.
- Bladh, G. & Johansson, E., (2021). The Danish model. A study investigating the Effect of the Flexicurity model on Unemployment, Thesis, Lund University.
- Boone, J., & Van Ours, J. C. (2000). Harder straffen doet minder pijn. Economisch Statistische Berichten, 85 (4257), 440-443.
- Cedefop (2015). Increasing the value of age. Guidance in employers' age management strategies. CEDEFOP: Research Paper no. 44.
- Euwals, R., De Mooij, R.A., Van Vuuren, D. (2009). Rethinking retirement [Report]. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Halvorsen, B. & Tägtström, J. (2013). A matter of health and job satisfaction. Seniors, work and retirement in the Nordic regio. TemaNord 2013: 543.
- Hansen, H. (2001). Active Strategies for Older Workers. Danish National Institute of Social Research: Working paper 02: 2001.
- Ilsøe, A., & Larsen, T. P. (2023). Flexicurity and the Future of Work - Lessons from Denmark. Policy Commons. Essay, LSE Centre for Economic Performance.
- Jensen, P. H., & Møberg, R. J. (2012). Age management in Danish companies: what, how, and how much? Nordic Journal of Working Life Studies, 2(3), 49.
- Jespersen, S., Munch, J. R., & Skipper, L. (2008). Costs and benefits of Danish active labour market programmes. Labour Economics, 15(5), 859-884.
- Kreiner, C. T., & Svarer, M. (2022). Danish Flexicurity: Rights and duties. Journal of Economic Perspectives, 36(4), 81-102.
- Madsen, P. K. (2015). Upskilling unemployed adults. The organisation, profiling and targeting of training provision: Denmark. European Employment Policy Observatory.
- OECD (2015). Working better with Age in Denmark. Assessment and key recommendations.

OECD (2018). Key policies to promote longer working lives: Denmark. Country note 2007 to 2017.

Riekhoff, A. J. (2023). Employers' retirement age norms in European comparison. *Work, Aging and Retirement*. 10 (4), 317-330.

Svarer, M. (2007). The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate: Evidence from Denmark. School of Economics and Management, University of Aarhus. Economics Working Papers.

Qureshi, A. (2013). The Effect of Punitive Sanctions on the Transition Rate from Welfare to Work: Evidence from Denmark. *Nationaløkonomisk Tidsskrift* 151, 225-246.

Van Dalen, H., Henkens, K., Conen, W., & Schippers, J. (2012). Dilemma's rond langer doorwerken. Europese werkgevers aan het woord, NIDI Boek 85.

Van Der Klaauw, te Voortwis, A., Vos, R., & Willems, I. (2008). Waarschuwingen voor werklozen even effectief als sancties. *ESB* 93 (4548), 724-726.

Referenties behorende bij hoofdstuk 4 (Noorwegen)

Barth, E. (2015). Unemployment and activation policies in Norway. GIGAPP Estudios/Working Papers. Edicion Especial WP-2015-06.

Dahl, E. & Lorentzen, T., (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. In: *International Journal of Social Welfare*, 14(2), 86-98.

Duell, N., Singh, S., & Tergeist, P. (2009). Activation policies in Norway. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 78. Paris: OECD.

Halvorsen, B., (2020). Senior Citizens: Work and Pensions in the Nordics. Delegationen för senior arbetskraft. Rapport 17.

Halvorsen, B., (2022) High and rising senior employment in Nordic countries. In: Abrahamsson, K. & Ennals, R. (eds.). *Sustainable work in Europe. Concepts, conditions, challenges*.

Kadefors, L. (2022). Creation of a national platform for senior policy based on a Norwegian example. In: Halme, J. (ed.) *Policy recommendations for a longer working life*, 21-22. Baltic Sea Labour Forum for Sustainable Working Life (BSLF-SWL) project.

Kluve, J. (2006). The Effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA DP No. 2018.

Lorentzen, T., & Dahl, E. (2005). Active labour market programmes in Norway: are they helpful for social assistance recipients? *Journal Of European Social Policy*, 15(1), 27-45.

Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs (2016). UNECE National Report on Ageing 2016 – NORWAY.

OECD (2013). Ageing and Employment Policies: Norway 2013. *Working Better with Age*, Paris: OECD.

Østerud, K. (2019). How can we make more people want to work longer? Is there a blueprint for achieving this? SSP Memorandum 3/2019. Centre for Senior Policy.

Riekhoff, A. J. (2023). Employers' retirement age norms in European comparison. *Work, Aging and Retirement*. 10 (4), 317-330.

Roed, K. & Westlie, L. (2007). Unemployment Insurance in Welfare States: Soft Constraints and Mild Sanctions, IZA Discussion Paper No. 2877, Bonn.

Sila, U., & Hemmings, P. (2020). Maintaining high employment in Norway. OECD Economic department working papers No. 1598.

Solem, P. E. (2016). Ageism and age discrimination in working life. *Nordic Psychology*, 68(3), 160-175.

Solem, P. E., Salomon, R. H., & Terjesen, H. C. A. (2020). Does a raised mandatory retirement age influence managers' attitudes to older workers? *Nordik Welfare Research*, 5(2), 122–136.

Referenties behorende bij hoofdstuk 5 (Verenigd Koninkrijk)

Banks, J., Breeze, E., Crawford, R., Demakakos, P., de Oliveira, C., Gjonça, E., Green, R., Hussey, D., Kumari, M., Lessof, C., Marmot, M., McMunn, A., Muriel, A., Nazroo, J., Nunn, S., Oldfield, Z., Shankar, A., Stafford, M., Steptoe, A., Tetlow, G., Ward, K., Wood, N., & Zaninotto, P. (2010). Financial circumstances, health and well-being of the older population in England: The 2008 English Longitudinal Study of Ageing (Wave 4). Institute for Fiscal Studies.

Phillipson, C., Vickerstaff, S., & Lain, D. (2016). Achieving fuller working lives: Labour market and policy issues in the United Kingdom. *Australian Journal of Social Issues*, 51(2), 187–203.

Smeaton, D., & Parry, J. (2018). Becoming an age-friendly employer: Evidence report. Centre for Ageing Better.

Weyman, A, Wainwright, D, O'Hara, R, Jones, P & Buckingham, A (2012). Extending Working Life: Behaviour Change Interventions. Department for Work and Pensions Research Reports, vol. RR 809, Department for Work and Pensions, Sheffield, U.K.

Williams, N. (2009). Seniority, experience, and wages in the UK. *Labour Economics*, 16(3), 272–283.

Referenties behorende bij hoofdstuk 6 (Tsjechië)

Araújo, S. & Maleček, P. (2015). The Czech Labour Market: Documenting Structural Change and Remaining Challenges. OECD Economics Department Working Papers No. 1213.

Bednárik, R., & Škorpík, J. (2007). Transition from work to retirement in the Czech Republic and Slovakia. Vienna Centre Policy Brief.

Dohnalová, M., & Legnerová, K. (2021). Employment changes in the Czech population over 50 years of age. *International days of Statistics and Economics Conference Proceedings*, 227–236.

European Commission (2023). Labour Market and Wage Developments in Europe 2023. Annual Report.

Flek, V., Hála, M., & Mysíková, M. (2020). Assessing the Job-Finding Probability of Older and Prime-Age Unemployed Workers. *Prague Economic Papers*, 2020(4), 424-444.

Flek, V., Hála, M., & Mysíková, M. (2022). The ins and outs of Central European unemployment. *Baltic Journal of Economics*, 22(1), 49-67.

Galuščák, K. & Pavel, J. (2007). Unemployment and Inactivity Traps in the Czech Republic: Incentive Effects of Policies. Working paper series / Czech National Bank, 2007.9.

Gitter, R.J. & Scheuer, M. (1998). Low unemployment in the Czech Republic: 'miracle' or 'mirage'? *Monthly Labor Review*, 121(8), 31–37.

Guzi, M. (2013). An Empirical Analysis of Welfare Dependence in the Czech Republic. IZA Discussion Paper No. 7478.

Hora, O., & Sirovátka, T. (2021). How active labour market policy helps the most disadvantaged: Evidence from the Czech Republic. *Labour market institutions and productivity*, 260-283.

Hora, O., & Sirovátka, T. (2023). Do individualised projects help integrate the long-term unemployed and disadvantaged people? Lessons from the Czech Republic. *International Journal of Social Welfare*, 33(3), 675–689.

- Horáková, M. & Sirovátka, T. (2018). The low-skilled unemployed in the main ALMP tools in 2014 and 2015. Research Institute for Labour and Social Affairs, Prague.
- Iarovitsyna, A. (2023). Age discrimination in the job application process: an empirical study in the Czech Republic with potential future managers. Prague University of Economics and Business.
- Leszko, M., & Bugajska, B. (2017). The Evaluation of Employment Policies for Older Adults in the Czech Republic, Poland, and Slovakia. *Selected Contemporary Challenges of Ageing Policy*, 69-87.
- Ministry of Labour and Social Affairs. Old age Pension. Geraadpleegd van [Old-age Pension \(mpsv.cz\)](https://mpsv.cz) op 24-09-2024.
- Ministry of Labour and Social Affairs (2021). Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA) and its Regional Implementation Strategy (RIS) in the Czech Republic. Geraadpleegd via [mipaa20-report-czechia.pdf \(unece.org\)](https://mipaa20-report-czechia.pdf).
- Musilová, H., & Režňáková, M. (2015). Age Related Discrimination in The Context of Corporate Social Responsibility and Company Performance. The Case of The Czech Republic. *Procedia Economics and Finance*, 23, 71-76.
- Nuyten, J. (2019). Samenspel landelijk en gemeentelijk inkomensbeleid: een onderzoek naar de armoedeval. Utrecht, Stimulansz.
- OECD (2004). Ageing and Employment Policies/Vieillessement et politiques de l'emploi: Czech Republic 2004, Ageing and Employment Policies, Paris.
- OECD (2023a), OECD Economic Surveys: Czech Republic 2023, Paris.
- OECD (2023b), Retaining Talent at All Ages, Ageing and Employment Policies, Paris.
- Rychtaříková, J. (2019). Perception of population ageing and age discrimination across EU countries. *Population and Economics*, 3(4), 1-29.
- Sirovátka, T. (2007). Ten: The individual approach in activation policy in the Czech Republic. In: Making it personal. Bristol, UK: Policy Press.
- Sirovátka, T., & Rákoczyová, M. (2022). Front-line work in activation and targeting of re-qualification programmes: lessons from the Czech Republic: Přímá práce s klienty v oblasti aktivace a cílenost rekvalifikačních programů - poučení z České republiky. *European Journal of Social Work*, 25(1), 162–175.
- Škrabal, J. (2020). The Influence of Foreign Direct Investment on Selected Economies on Selected Economies in Central Europe. *Balkans Journal of Emerging Trends in Social Sciences*, 3(2), 122–130.
- United Nations (2021). Call for inputs: thematic report on ageism and age discrimination - Response by the Czech republic ([Call for inputs: thematic report on ageism and age discrimination | OHCHR](#)).
- Vidovičová, L. (2014). Conceptual Framework of the active ageing policies in employment in Czech Republic. CASE Research Paper, 469.
- Vyhlídal, J. (2025). Employers, recruitment and activation programmes experimental evidence from the Czech labour market. *European Journal of Training and Development*, 49(2), 97-135.

Referenties behorende bij hoofdstuk 7 (Japan)

- Fujimoto, M. (2016). Analysis of the support system for job seekers: Relation of training implementation agencies' activities and trainees' job seeking success. In: *Japan Labor Review*, vol. 13, no. 1, 89–92.
- Hamaguchi, K. (2022). Overview of Employment Policy in Japan, in: *Japan Labor Issues*, vol.6, no.38, 17-20.

- Kajitani, S. (2008). Does skill-development make elderly Japanese more marketable? in: Japan Labor View, vol. 5, no. 2, 89-111.
- Kajitani, S. (2023). Promoting Employment of Older Workers and Adjustment of their Working Conditions at Japanese Firms. Japan Labor Issues, vol. 7 no. 42, 25-38.
- Kondo, A., & Shigeoka, H. (2017). The Effectiveness of Demand-Side Government Intervention to Promote Elderly Employment: Evidence from Japan. In: Industrial & Labor Relations Review, vol. 70, no. 4, 1008–1036.
- Kurosawa, M. & Hotokeishi, K. (2012). Examination on Public Training Bodies and Service Scheme (in Japanese), geciteerd in OECD (2018).
- Lazear, E. P. (1979). Why is There Mandatory Retirement?, Journal of Political Economy, 87(6), 1261-1284.
- Naganuma, S. & Uno, Y. (2016). Long-term unemployment in Japan, in: Research Lab No. 16-E-1, 13 April 2016.
- Moriyama, T. (2022). Why does the older population in Japan work so much? In: Japan Labor Issues, vol.6, no. 39, 20-26.
- Nishimura, I. (2020). Wages in Japan. Part 1: Why does Japanese wage curve have a strong seniority element? In: Japan Labor Issues, vol.4, no.23, 17-21.
- OECD (2015), Back to Work. Japan: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers.
- OECD (2018). Working Better with Age. Japan. Ageing And Employment Policies.
- Oshio, T., Usui, E., & Shimizutani, S. (2018). Labor force participation of the elderly in Japan. NBER Working Paper Series. Working Paper 24614.
- Takeuchi, M., & Katagiri, K. (2023). Effects of workplace ageism on negative perception of aging and subjective well-being of older adults according to gender and employment status. In: Geriatrics & Gerontology International, 24(S1), 259–265.

Dit rapport doet verslag van onderzoek dat is uitgevoerd met ondersteuning van het Instituut GAK.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij SEOR BV. Het gebruik van het materiaal in dit rapport is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldiging en/of openbaarmaking in welke vorm dan ook is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van SEOR BV.

Het onderzoek is uitgevoerd door SEOR BV.