

'Vlucht SN 50-plus naar Benidorm, klaar voor vertrek'

Ons land is bekend om haar vroege uitstroom: op gebied van de vertegenwoordiging van vijftigplussers op de arbeidsmarkt scoort België slecht in de internationale vergelijking. Daar waar de officiële pensioenleeftijd voor mannen op 65 jaar en voor vrouwen op 63 jaar ligt,¹ wordt de gemiddelde leeftijd waarop men definitief de arbeidsmarkt verlaat voor mannen rond 58 en voor vrouwen rond 55 jaar gesitueerd.² We kennen immers verscheidene en eerder genereuze vervroegde uittredekanalen, waarvan veel werkgevers en in heel wat gevallen ook oudere werknemers dankbaar gebruik maken. En bij herstructureringen is het een nationale traditie eerst de oudere werknemers via de brugpensioenpiste te slachtofferen, om, zoals mooi geformuleerd, 'naakte ontslagen' te vermijden.

In dit artikel gaan we dieper in op de Belgische (en Europese) situatie op gebied van arbeidsmarktparticipatie van vijftigplussers en de verschillende uittredekrachten. In een tweede bijdrage nemen we een aantal ideeën inzake een ander eindeloopbaanbeleid onder de loep.

Vijftigplussers weinig present op de Belgische arbeidsmarkt

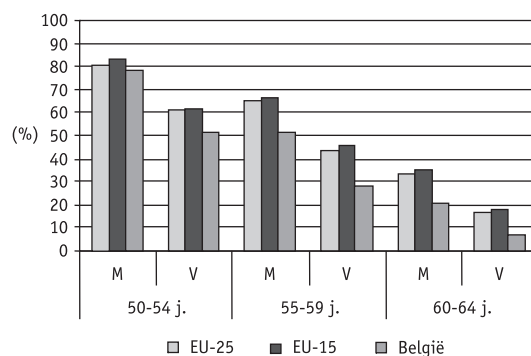
Van alle 50 tot 54-jarigen is in België in 2003 nog 65,2% aan het werk, van de 55 tot 59-jarigen nog 39,8% en van de 60 tot 64-jarigen nog 13,5%. De overgrote meerderheid van de Belgen stopt dus met werken voor de officiële pensioenleeftijd, en velen reeds lang daarvoor. In figuur 1 vergelijken we de Belgische cijfers met Europese gegevens op

gebied van het aandeel werkenden in deze drie leeftijdsgroepen, en dit apart voor mannen en vrouwen.

Uit de figuur blijkt dat we qua aandeel werkende vijftigplussers sterk achterop liggen op Europa. Enkel het aandeel werkende mannen tussen 50 en 54 jaar benadert enigszins de Europese cijfers, het verschil blijft er beperkt tot minder dan 5 procentpunten. Bij de mannen boven 55 jaar en bij de vrouwen in alle drie de leeftijdsgroepen is de afwijking ten opzichte van de EU evenwel erg groot, met verschillen tussen 10 en 15 procentpunten.

Figuur 1.

Aandeel werkende vijftigplussers naar leeftijd en geslacht (België en gemiddelde EU-15; 2003).



Bron: Eurostat LFS, NIS EAK (bewerking Steunpunt WAV).

De EU-15 doet het globaal een stuk beter dan België wat betreft de vertegenwoordiging van vijftigplussers op de arbeidsmarkt, maar dat wil niet zeggen dat alle veertien andere lidstaten goed scoren. Er is in tegendeel een grote variatie tussen landen. In 2003 heeft België met 42,4% de laagste werkzaamheidsgraad voor de totale groep 50 tot 64-jarigen. Enkel Italië en Oostenrijk benaderen dit zwakke cijfer, de overige landen scoren 6 tot meer dan 30 procentpunten hoger. Vooral het Verenigd Koninkrijk (64%) en de Scandinavische landen (Zweden 74%, Finland 61%, Denemarken 68%) slagen er goed in ouderen aan het werk te houden.

De werkzaamheidsgraad van 50 tot 64-jarigen lag in 2003 voor de EU met vijftien lidstaten op 52,9%. De tien nieuwe lidstaten behaalden in 2003 met 44,8% een veel lager cijfer, waardoor ze het totale percentage van de uitgebreide EU (EU-25) naar beneden trekken. Ook tussen de nieuwe lidstaten is er een aanzienlijke variatie, gaande van lidstaten met ongeveer het Belgische niveau (Malta bijvoorbeeld met 42%) tot een maximum van 61% in Cyprus. Uitschieters zoals Denemarken en Zweden vinden we hier evenwel niet.

Het aandeel werkende vijftigplussers is er de voorbije jaren in België wel wat op vooruitgegaan. Zo is tussen 1996 en 2003 het totale aandeel werkenden in de groep 50 tot 64-jarigen met 7 procentpunten toegenomen. Hiermee volgen we ongeveer de stijgende trend die het totaalcijfer van de EU-15 optekent. Zowel in het totaal van de EU als in België zijn het daarbij vooral vrouwen die het percentage werkenden optrekken. Ter illustratie: in de beschouwde periode werd in België bij vrouwen een toename opgetekend van 9,6 procentpunt tegenover 4,6 bij mannen.³ Deze verschillen naar geslacht zijn zeer betekenisvol. Ze impliceren immers dat de recente toename van het aandeel werkende vijftigplussers eigenlijk meer het gevolg is van de historische emancipatorische evolutie van vrouwen (die vanaf de jaren zeventig steeds talrijker actief werden op de arbeidsmarkt en daar nu ook meer in de oudere cohorten aanwezig zijn) dan van een algemene verschuiving in de timing van de uitrede.

We hebben nog een hele weg af te leggen om bij te benen tot het Europese niveau. Het behalen van de norm die de EU voorhoudt, zijnde 50% werkende

55 tot 64-jarigen tegen 2010, lijkt voor België alvast onhaalbaar. Anno 2003 bedraagt het aandeel werkende 55-64-jarigen in België immers slechts 28%, tegenover 42% in de EU-15.

Dat ouderen meer en langer aan het werk zullen moeten blijven, daarover lijkt vandaag de dag iedereen het eens. Dit is, zo wijzen talloze onderzoeks- en beleidsrapporten uit, noodzakelijk om de stijgende lasten (op vlak van pensioenen, gezondheidszorgen, en dergelijke) van de vergrijzing te kunnen blijven ondervangen, alsook om te vermijden dat we op termijn met structurele aanbodtekorten zouden kampen op de arbeidsmarkt. Het is immers zo dat verwacht wordt dat we vanaf 2015 met manifeste aanbodtekorten geconfronteerd zullen worden als gevolg van de demografische evolutie en van de vervroegde uitrede.

Waarom zulke lage participatie?

De wetenschappelijke literatuur reikt voor de lagere Belgische score op vlak van de vertegenwoordiging van vijftigplussers op de arbeidsmarkt diverse verklaringen aan.

Zo wordt onder meer gewezen op de invloed van de *historische emancipatorische achterstand* van België. We zagen reeds dat de werkzaamheidsgraad overal in de EU sterk wordt opgetrokken door oudere cohorten vrouwen. Nu is het zo dat de emancipatiebeweging en het tweeverdienschap in België later op gang gekomen zijn dan in een aantal andere EU-lidstaten, waardoor dit opkrieken van de werkzaamheidsgraad van vijftigplussers door de nieuwe generaties actieve vrouwen in België later ingezet is en dus nog minder impact gehad heeft op de cijfers dan in onze buurlanden (zie onder meer Van Wichelen, 2000).

Een deel van de verklaring wordt ook gezocht bij *typisch Belgische loopbaan kenmerken*. We werken in België met velen gedurende een beperkte – ‘gecomprimeerde’ zegt men ook – periode en dit aan een hoog tempo. Studiewerk van het Steunpunt WAV (2002) wijst uit dat we in vergelijking met het EU-gemiddelde later beginnen te werken en vroeger stoppen, maar dat we in onze typische ‘gecomprimeerde’ actieve fase wel met meer werken dan gemiddeld in de EU. Een andere aanduiding van

het 'hard werkend Vlaanderen' (in de leeftijdsgroep 25-49 jaar) vindt het Steunpunt WAV (2002) in het gegeven dat in België beduidend meer voltijds gewerkt wordt dan in de meeste EU-landen. Dat we hard werken wordt tevens geïllustreerd door de in Europese vergelijking hoge productiviteitscore van België (Bogaert, 2002). Deze hoge werkdruk in een gecomprimeerde werkperiode wordt door verscheidene auteurs aangeduid als een van de verklarende factoren voor het gegeven dat men het in België niet zo lang volhoudt op de arbeidsmarkt (zie onder meer Elchardus & Cohen, 2003a; Manpuys, 2000; Raas & Van Hasselt, 1999).

Voorts wordt gewezen op de impact van het relatief sterk *geïndustrialiseerde karakter van de Belgische economie*. Dit gegeven verklaart volgens Vandembroucke en van der Hallen (2002) gedeeltelijk de hoge Belgische werkloosheidsniveaus bij vijftigplussers. In de voorbije decennia was het immers in de industriële sectoren dat de meeste banen sneuvelden. België is niet toevallig Europees kampioen op vlak van bedrijven waar gewerkt wordt in ploegen en met nachtploegen. In het algemeen zijn werknemers in deze industriële bedrijven niet geneigd een aanbod om vroeg uit dit soort werk uit te treden, af te slaan.

Te eenzijdige keuze voor inkomensbescherming

De belangrijkste verklaringsgrond wordt evenwel door de meeste auteurs (zie bijvoorbeeld Guillemard, 2003; Esping-Andersen, 2003) gelegd bij het gevoerde beleid inzake de relatie tussen ouderen en arbeidsmarkt. Een aantal continentaal-Europese landen, waaronder België, heeft in de periode van enorme jeugdwerkloosheid in de jaren zeventig en tachtig radicaal gekozen voor de uitstoot uit de arbeidsmarkt van vijftigplussers om zo kansen te geven aan jongeren. In functie hiervan werden diverse vervroegde uittrederoutes geïnstitutionaliseerd. De praktijk van vervroegde uitrede van ouderen via deze kanalen, op initiatief van werkgevers en/of werknemers, is vervolgens decennialang volgehouden. Guillemard (2003) benadrukt dat waar verscheidene continentaal-Europese landen met deze beleidsroute eerder eenzijdig opteerden voor inkomensbescherming van vijftigplussers – via de creatie van uitredestelsels die redelijk gunstige fi-

nanciële tegemoetkomingen inhouden tot aan de pensioenleeftijd – een aantal Scandinavische landen er met een tweesporenbeleid gericht op de promotie van tewerkstelling van ouderen én inkomensbescherming beter in geslaagd zijn ouderen aan het werk te houden.

In de literatuur is men het er over eens dat dit beleid van vervroegde uitrede zeer moeilijk om te buigen is (zie onder meer Elchardus & Cohen, 2003a) aangezien de volgehouden uittredepraktijk via deze kanalen, bij doordeweeks personeelsbeleid en bij herstructureringsgolven, zich als het ware 'vastgezet heeft in de geesten'. Centrale arbeidsmarktactoren hebben er hun verwachtingen en gedragingen aan aangepast, en er gevestigde belangen rond gevormd. Zo zijn heel wat werknemers vervroegde uitrede gaandeweg als een 'recht' gaan beschouwen. Uit onderzoek naar de gemiddeld gewenste uitredeleeftijd blijkt overigens dat deze ongeveer gelijkloopt met de feitelijke gemiddelde uitredeleeftijd in België, op 57 jaar (Schokkaert e.a., 2000). Ook vakbonden hebben belang bij het behoud van de bestaande vervroegde uitredemodaliteiten, omdat dit strookt met de preferenties van een aanzienlijk deel van hun achterban en omdat deze uitredemodaliteiten het mogelijk maken in geval van gedwongen ontslag bij faillissementen of herstructureringen de pil te verzachten door veelal financieel gunstige vertrekregelingen aan te bieden aan oudere werknemers. Heel wat werkgevers van hun kant zijn gehecht aan de mogelijkheden die de vervroegde uitredekanalen bieden om hun personeelsbestand flexibel aan te passen bij herstructureringen of in functie van verjongingsoperaties. Bovendien zijn zulke uitrederegelingen voor vele bedrijven vanuit financieel oogpunt interessant omdat ze de kost ervan deels kunnen afwentelen op de overheid en op hun sectorfondsen. Tenslotte heeft de overheid bij diverse operaties in eigen personeelskringen een beroep gedaan op vervroegde uitrederegelingen en toont ze zich tot op heden ook voorstander van de optimale aanwending van uitrederegelingen voor vijftigplussers bij herstructureringscasussen in de private sector.

Belangrijkste uitredekanalen

In België vormt *brugpensioen* het meest bekende vervroegde uitredekanaal.

Een uitrederoute die de laatste jaren qua aantal uitreders minstens even belangrijk is, is evenwel het statuut 'vrijgestelde oudere werkloze'. In dit statuut ontvangt men zoals bij brugpensioen tot de officiële pensioenleeftijd maandelijks een werkloosheidsvergoeding. Twee types uitreders maken van dit statuut gebruik. In de eerste plaats gaat het om uitreders waarvan de vroegere werkgever een maandelijks bijpassing blijft geven zoals bij brugpensioen, maar dit zonder het formele brugpensioenstatuut en de eraan verbonden reglementering toe te passen. In dit geval spreken we van 'brugpensioen Canada Dry'. In de tweede plaats betreft het uitreders die niet kunnen profiteren van een bijpassing van de vroegere werkgever, noch in het kader van brugpensioen noch via een andere regeling. Het 'vrijstellingsstatuut' van deze oudere werklozen houdt in dat men niet meer arbeidsmarktbeschikbaar moet zijn en dus vrijgesteld is van het zoeken naar werk. Vrijgestelde oudere werklozen kunnen na een jaar werkloosheid ook genieten van een anciënniteitstoeslag van de RVA bovenop hun werkloosheidsvergoeding.

Naast brugpensioen en het statuut van vrijgestelde oudere werkloze kan ook *arbeidsongeschiktheid* als een uitrederoute beschouwd worden, aangezien uit registratiegegevens van het RIZIV blijkt dat vijftigplussers een groot aandeel vormen van de personen binnen dit statuut.⁴

Een vierde vervroegde uitstaproute betreft *vervroegde (officiële) pensionering*, vanaf de leeftijd van zestig jaar.

Ten slotte vormt ook *voltijdse loopbaanonderbreking* voor vele oudere werknemers een eerste fase in de vervroegde uitrede, die meestal gevolgd wordt door een van de vier andere hier voorgestelde kanalen of door het pensioen. We beschouwen de vijf hier genoemde statuten als de belangrijkste kanalen waarlangs werknemers de arbeidsmarkt voortijdig en definitief verlaten.⁵

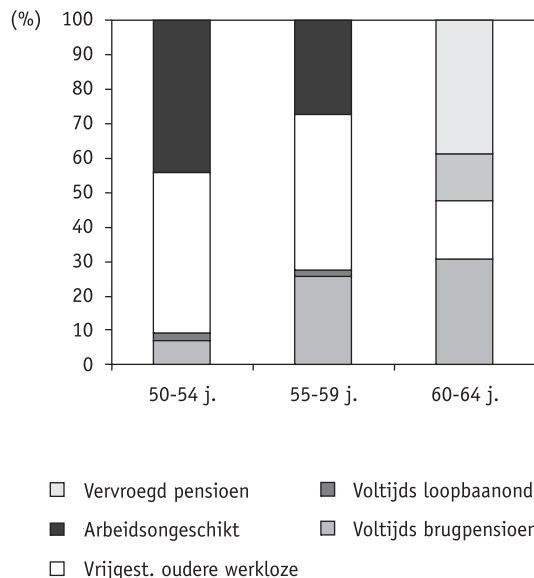
Wie gebruikt welk uitredekanaal?

De verschillen in de regelgeving rond deze vijf statuten, onder meer op vlak van de minimumleeftijd, maken dat ze niet alle vijf voor alle leeftijdsgroepen even toegankelijk zijn. Figuur 2 illustreert welke

kanalen worden gebruikt door de inactieve vijftigplussers per leeftijdsgroep van vijf jaar.

Figuur 2.

Verdeling van de inactieve ex-werknemers⁶ over vijf vervroegde uitredekanaalen naar leeftijdsgroepen (België; 2003).



Bron: RVA, RVP, RIZIV (Bewerking Steunpunt Gelijkekansenbeleid).

Vervroegd pensioen kan pas vanaf zestig jaar, dus vinden we deze uitrederoute vanzelfsprekend pas in de leeftijdsgroep 60-64 jaar terug. Vrijgestelde oudere werklozen en arbeidsongeschikten gaan automatisch vanaf hun zestigste over naar vervroegd pensioen, vandaar de terugval van vooral deze twee kanalen tussen de leeftijdsgroepen 55-59 en 60-64 jaar. Bruggepensioneerden kunnen niet overstappen op vervroegd pensioen, een regel die de overheid ingesteld heeft om te vermijden dat werkgevers hun kost voor bruggepensioneerde ex-werknemers vanaf zestig jaar volledig op de overheid zouden afwentelen. Om die reden blijft het aandeel bruggepensioneerden ook in de oudste groep zeer hoog. De minimumleeftijd voor brugpensioen ligt momenteel op 58 jaar, al worden daar wel in bepaalde gevallen uitzonderingen op toegelaten (in sommige sectoren, bij herstructureringen en faillissementen). Uit de figuur blijkt dat het gros

van de bruggepensioneerden terug te vinden is in de groepen 55-59 en 60-64 jaar, waaruit we kunnen afleiden dat afwijkingen van de leeftijdsgrens tot beneden 55 jaar inderdaad eerder uitzonderingen blijven. Bij de jongste groep valt vooral het grote aandeel van het vrijstellingsstatuut 'oudere werkloze' op. Blijkbaar wordt gegeven het feit dat voor deze leeftijdsgroep brugpensioen meestal nog geen optie is, voor (en door) hen eerder beroep gedaan op dit alternatieve uittredekanal. Ten slotte valt op dat een aanzienlijk deel van de 50 tot 59-jarige inactieve ex-werknemers arbeidsongeschikt is.

De Belgische overheid heeft tot op heden, in het kader van de ontmoediging van vervroegde uittrede, vooral de toegang moeilijker gemaakt voor het brugpensioenstatuut en het statuut van vrijgestelde oudere werkloze. Maatregelen om het brugpensioen minder toegankelijk te maken en ook de kostprijs ervan voor de werkgever te verhogen, werden reeds genomen vanaf de jaren tachtig. Zo werd in de twee voorbije decennia een algemene leeftijdsgrens vastgelegd (momenteel ligt deze op 58 jaar), werd een anciënniteitsvoorwaarde ingevoerd (deze ligt momenteel op 25 jaar) en werd een vervangingsplicht ingevoerd. Voorts werden door de overheid een reeks inhoudingen en werkgeversbijdragen op het brugpensioen toegepast. Bij deze maatregelen dient wel gesteld dat ze voor ondernemingen in moeilijkheden of herstructureeringen dikwijls niet of in een mildere vorm worden toegepast. De uittrederoute 'vrijgestelde oudere werkloze' werd pas recent (juli 2002) stevig ingeperkt. Waar vroeger alle vijftigplussers vanaf een jaar werkloosheid van dit vrijstellingsstatuut konden genieten, kan dit nu nog enkel voor werklozen die minstens 58 jaar oud zijn of die minstens 50 jaar oud zijn én een anciënniteit van minstens 38 jaar kunnen voorleggen.⁷ De werkloze vijftigplussers die niet aan één van beide voorwaarden voldoen, verkrijgen enkel een minivrijstelling, die inhoudt dat ze worden vrijgesteld van stempelcontrole maar wel arbeidsmarktbeschikbaar moeten blijven. Deze laatsten worden bijgevolg als (nog) werkzoekend geregistreerd, wat betekent dat ze niet meer meegerekend worden in de vijf 'inactiviteitsstatuten' die we hier onderscheiden.

Het is nog onzeker of en in welke mate de combinatie van deze maatregelen inzake de statuten

brugpensioen en vrijgestelde oudere werkloze vervroegde uittrede zal ontmoedigen. Na de openvolgende hervormingen van het brugpensioenstatuut in de jaren tachtig en negentig werd vastgesteld dat het aandeel bruggepensioneerden op het totaal van vervroegde uittrede afnam, maar dat tegelijk het aandeel uittrede die passeerden via het statuut vrijgestelde oudere werkloze toenam (Gieselink e.a., 2002; Goyvaerts & Breda, 2003). De ene piste werd dus in vele gevallen vervuld voor de andere, waardoor een netto-effect van de genomen maatregelen uitbleef. Heel wat auteurs (Chassard, 2003; Van Dalen & Henkens, 2003) waarschuwen voor een dergelijk 'communicerende vaten' mechanisme. Ze benadrukken dat het risico hierop groot is wanneer specifiek aan een uittredekanal gesleuteld wordt en alternatieve routes ongemoeid gelaten worden. Deze auteurs pleiten dan ook voor een integrale aanpak van de diverse uittredekanalen.

Met de aanpak in 2002 van het statuut van vrijgestelde oudere werkloze wordt alvast één alternatieve route meer ingeperkt door de overheid, maar het is nog afwachten of dit tot zal leiden tot een afname van de vroege uitstroom. Diverse auteurs (Gieselink e.a., 2002; Van Dalen & Henkens, 2003) wijzen immers op het risico dat bij ingrepen in werkloosheidsgerelateerde stelsels (brugpensioen, statuut vrijgestelde oudere werkloze) de instroom in het statuut arbeidsongeschiktheid gaat toenemen. Bovendien is het de vraag of een overheveling van vijftigplussers binnen de werkloosheid van het inactiviteitsstatuut 'vrijgestelde oudere werkloze' (waarin men niet langer arbeidsmarktbeschikbaar moet zijn) naar het gewone statuut van werkzoekende een wezenlijk verschil zal uitmaken. Het valt te betwijfelen of deze ingreep nog werkende vijftigplussers ervan zal weerhouden de arbeidsmarkt vroegtijdig te verlaten en/of de nieuwe groepen als werkzoekend geregistreerde vijftigplussers ertoe zal aanzetten in groter getale de arbeidsmarkt terug op te zoeken. Dat laatste zal afhangen van de mate waarin deze als werkzoekend geregistreerde vijftigplussers nog werkbereid zijn en van de mate waarin inspanningen geleverd worden om hen daadwerkelijk weer naar de arbeidsmarkt te loodsen. Een aantal Belgische studies (Tielens, 2003; Vandenbroucke & Van Mechelen, 2001) hebben uitgewezen dat er van overstappen van het werkzoekendensegment naar het werkende segment bij

vijftigplussers tot op heden zeer weinig sprake is. Wanneer en in de mate dat dit het geval blijft voor België, kan ook een transfer van het vrijstellingsstatuut naar het gewone werkzoekendenstatuut als een onderdeel van het ‘communicerende vaten’ mechanisme beschouwd worden.

Gebruik van uittredemechanismen doorheen de tijd

Registratiegegevens van de vijf routes, beschouwd over de voorbije tien jaar, kunnen alvast een indicatie bieden van de richting die we uitgaan. Hier is wel voorzichtigheid bij de interpretatie geboden, aangezien de uittrederoute vrijgestelde oudere werkloze pas recent werd ingeperkt en maatregelen op dit terrein eigenlijk pas na verloop van jaren op hun netto-effect kunnen getoetst worden.⁸

In de volgende twee tabellen worden een aantal richtinggevend cijfers samengebracht. De eerste tabel stelt de evolutie in het voorbije decennium

voor van de aantallen en de percentages (op het totaal van inactieve ex-werknemers) gebruikers van de vijf beschouwde uittredekanalen. Verschuivingen inzake de omvang en samenstelling van de inactieve populatie vijftigplussers kunnen evenwel niet los beschouwd worden van de evolutie van twee andere segmenten: de nog werkenden en de werkzoekenden. Vooral voor de evaluatie van beleidsmaatregelen gericht op inactiviteitsstatuten is het belangrijk ook evoluties in deze twee andere segmenten in beschouwing te nemen, aangezien ingrepen in deze inactiviteitsstatuten zowel een impact kunnen hebben op hun onderlinge verhouding als op de verhouding van het totale segment inactieven versus de twee andere segmenten. In de tweede tabel wordt daarom de evolutie in het voorbije decennium voorgesteld van de aantallen en percentages in deze drie segmenten.⁹

In tabel 1 vallen vooral bij de statuten brugpensioenen en vrijgestelde oudere werklozen belangrijke verschuivingen op. We zien dat – zoals reeds werd aangegeven – in de jaren negentig het aandeel uitreders via brugpensioenen sterk terugliep en tegelijk

Tabel 1.

Evolutie 1992-2003* van het aantal en het aandeel gebruikers (ex-werknemers) in de vijf beschouwde inactiviteitsstatuten; voor de 50 tot 64-jarigen (België).

(n)	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Voltijds brugpensioen	137 215	135 421	134 813	123 743	114 478	109 951	106 483	107 915
Voltijds tijdskrediet/loopbaanonderbr.	1 880	2 051	2 232	2 567	3 258	3 800	4 175	4 935
Vrijgestelde oudere werkloze	51 911	50 767	99 554	124 248	140 763	147 919	152 310	146 418
Vervroegd pensioen	65 104	72 017	74 080	89 007	10 4215	83 764	77 330	76 151
Arbeidsongeschiktheid	96 341	93 794	92 644	95 359	99 355	97 872	105 892	109 718
Totaal inactieven	352 451	34 050	403 323	434 924	462 069	443 306	446 190	445 137
(%)	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Voltijds brugpensioen	38,9	38,2	33,4	28,5	24,8	24,8	23,9	24,2
Voltijds tijdskrediet/loopbaanonderbr.	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,9	0,9	1,1
Vrijgestelde oudere werkloze	14,7	14,3	24,7	28,6	30,5	33,4	34,1	32,9
Vervroegd pensioen	18,5	20,3	18,4	20,5	22,6	18,9	17,3	17,1
Arbeidsongeschiktheid	27,3	26,5	23,0	21,9	21,5	22,1	23,7	24,6
Totaal inactieven	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Voor '92-'00 tweejaarlijks en voor '00-'03 jaarlijks.

Bron: RVA, RVP, RIZIV (Bewerking Steunpunt Gelijkekansenbeleid).

het aandeel uittrekders in het statuut vrijgestelde oudere werkloze een belangrijke opmars kende. De absolute cijfers laten zien dat in die tien jaar het aantal bruggepensioneerden met ruim 30 000 afnam terwijl het aantal vrijgestelde oudere werklozen met meer dan 100 000 toenam. Dit laatste statuut heeft dus niet enkel de afname van het aantal bruggepensioneerden gecompenseerd (het zogenaamde communicerende vaten-mechanisme), maar heeft ook het overgrote deel van het toegenomen aantal inactieven (toename van meer dan 100 000 eenheden in de jaren negentig) opgevangen. Anno 2003 vormt het statuut vrijgestelde oudere werkloze het meest gebruikte vervroegde uittredekanal (ongeveer een op drie van de totale groep inactieven), gevolgd door voltijds brugpensioenen en arbeidsongeschiktheid die elk ongeveer een vierde van de vervroegde uittrekders opvangen. Tien jaar geleden zag deze verdeling er nog heel anders uit. Het overgrote deel van de inactieve vijftigplussers zat toen in het brugpensioenstatuut.

We zoomen vervolgens in tabel 1 in op de verschuiving in het aandeel vrijgestelde oudere werklozen tussen '02 en '03, de jaartallen waartussen de nieuwe regelgeving rond dit statuut (voor de nieuwe instromers in de werkloosheid) in werking trad. Het aandeel vijftigplussers in dit statuut neemt inderdaad licht af, met 1,2 procentpunt (ppn). Dit is

geen beduidende afname, maar betekenisvol is wel dat dit het eerste jaar is dat een afname wordt vastgesteld, na een jarenlange stelselmatige opmars. Anderzijds merken we op dat het aandeel bruggepensioneerden weer licht toeneemt nadat dit statuut net omgekeerd in het voorbije decennium jaarlijks een reductie optekende, maar ook hier blijft de toename erg beperkt (+0,3 ppn). Het aandeel binnen het statuut arbeidsongeschiktheid neemt wat meer toe (+0,9 ppn). Bekijken we de absolute aantallen, dan wordt duidelijk dat de totale groep inactieve vijftigplussers tussen '02 en '03 in omvang slechts licht gewijzigd is (een afname van zo'n 1 000 eenheden) en dat er tot nu toe enkel beperkte herschikkingen hebben plaatsgevonden tussen de statuten.

Tabel 2 vervolledigt het plaatje. De totale groep vijftigplussers (hier beschouwd als de groep die vroeger of nog steeds een loopbaan als werknemer had of heeft) neemt over de gehele periode '92-'03 beschouwd stelselmatig in aantal toe.¹³ Bekijken we de periode '92-'02 dan zien we dat deze toename (+185 000) ongeveer gelijkmatig gerealiseerd wordt binnen het nog werkende (+103 000) en het inactieve (+94 000) segment. Het werkzoekende segment neemt in tegendeel qua aantal af, met ongeveer 12 000 eenheden. De verhouding nog werkenden tegenover inactieven is in deze periode dus niet sterk gewijzigd. Tussen '02 en '03 volgt

Tabel 2.

Evolutie 1992-2003* van het aantal en het aandeel vijftigplussers (werknemers én ex-werknemers) in de segmenten inactiviteit, werkzoekend en werkend; voor de 50 tot 64-jarigen (België).

(n)	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Totaal inactieven (ex-werknemers)	352 451	354 050	403 323	434 924	462 069	443 306	446 190	445 137
Werkzoekenden (ex-werknemers) ¹⁰	50 735	58 660	48 609	37 189	35 441	35 473	38 414	52 788
Nog werkenden in private sector ¹¹	242 420	246 469	253 146	293 744	317 418	328 298	345 700	364 561
Totaal	645 606	659 179	705 078	765 857	814 928	807 077	830 304	862 486
(%)	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003
Totaal inactieven (ex-werknemers)	54,6	53,7	57,2	56,8	56,7	54,9	53,7	51,6
Werkzoekenden (ex-werknemers)	7,9	8,9	6,9	4,9	4,3	4,4	4,6	6,1
Nog werkenden in private sector	37,5	37,4	35,9	38,4	39,0	40,7	41,6	42,3
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Voor '92-'00 tweejaarlijks en voor '00-'03 jaarlijks.

Bron: RVA, RVP, RIZIV, NIS (EAK)¹² (Bewerking Steunpunt Gelijkekansenbeleid).

de verschuiving evenwel een geheel ander patroon: het totaal van de drie groepen blijft ook hier toenemen (+32 000), maar ditmaal wordt de toename voornamelijk gerealiseerd binnen de segmenten werkenden (+19 000) en werkzoekenden (+14 000).

De belangrijkste verschuiving die plaatsvond tussen '02 en '03 bestaat er dus in dat de uitstroom van werknemers uit de arbeidsmarkt nu in grotere mate via het werkzoekendenstatuut geschiedt in plaats van zoals vroeger voornamelijk rechtstreeks naar inactiviteit. De totale groep inactieven blijft tussen '02 en '03 nagenoeg ongewijzigd (-1 000) en tussen de inactiviteitsstatuten vinden enkel beperkte herschikkingen plaats. Tot op heden is er dus, zoals de overheid in eerste instantie beoogde, voornamelijk een transfer van het inactieve segment naar het werkzoekende segment. Of deze trend zich zal doorzetten valt nog af te wachten. De belangrijkste vraag blijft evenwel of dit een wezenlijk verschil zal uitmaken. Met andere woorden: in welke mate zal de registratie als werkzoekende in plaats van als 'vrijgestelde' (inactieve) binnen de werkloosheid in de volgende jaren de vervroegde uitrede gaan tegenhouden of werkzoekende vijftigplussers er toe aanzetten zich ook daadwerkelijk terug te oriënteren op de arbeidsmarkt?

Bracht gesleutel aan reglementering soelaas?

Terugblikkend op de genomen beleidsmaatregelen, kunnen we stellen dat de 'aloude' uitredkanalen tot op heden behouden gebleven zijn, al is hier en daar wel gesleuteld aan hun reglementering om vooral het gebruik ervan door werknemers jonger dan 58 jaar in te perken. Vooral de recente verstrenging van de toegang tot het uitredkanaal 'vrijgestelde oudere werkloze' blijkt daarbij effect te ressorteren, in die zin dat de instroom in dit inactiviteitsstatuut significant vermindert en de toestroom in het (nog) werkzoekende segment vergroot. Of deze transfer ook effect zal hebben op de werkzaamheidsgraad van vijftigplussers valt nog af te wachten.

In haar evaluatierapport over het Belgische einde-loopbaanbeleid is de kritiek van de OESO (2003) op onze uitredkanalen niet mals. Ze pleit voor een verdergaande, grondige hervorming van de di-

verse stelsels. Dit is niet enkel noodzakelijk om het gebruik af te remmen, maar ook omdat het geheel van regelingen erg complex en te weinig transparant is én heel wat ongelijkheden inhoudt. Bovendien acht de OESO het risico groot dat in geval enkel eenzijdige restricties ingebouwd worden in afzonderlijke stelsels, het communicerende vatenmechanisme optreedt. De OESO pleit er tevens voor dat vervroegde uitrede via de werkloosheid – wat zowel geldt bij brugpensioen als bij het statuut van vrijgestelde oudere werkloze – niet langer door de overheid gesubsidieerd zou worden. Wanneer in bepaalde sectoren uitrederegelingen wenselijk bevonden worden voor specifieke groepen werknemers, dan acht ze het eerder de rol van de betrokken sectoren zelf om via hun sectorfondsen deze regelingen te financieren. Voorts gaan de recent doorgevoerde wijzigingen in de reglementering van het statuut vrijgestelde oudere werkloze voor de OESO niet ver genoeg. Haar adviezen hieromtrent komen er eigenlijk op neer dat dit specifieke statuut binnen de werkloosheid best volledig afgeschaft wordt en dat oudere werklozen gewoon als werkzoekend behandeld zouden moeten worden zoals hun jongere lotgenoten. Ze bekritiseert immers ten eerste de betaling van een extra anciënniteitstoeslag binnen dit statuut, ten tweede de restrictie van de nieuwe, strengere reglementering¹⁴ tot nieuwe aanvragers waardoor niet geraakt wordt aan het statuut voor zij die er nu reeds van genieten en ten derde de leeftijdsgrens van 58 jaar: waarom zou men zo een vrijstelling wél toekennen aan 58-plussers? De Canada Dry-regelingen dienen volgens de OESO helemaal afgeschaft te worden, aangezien het gaat om brugpensioenachtige regelingen waarbij de reglementering inzake brugpensioen (onder meer het betalen van bijdragen aan de overheid) niet toegepast wordt; die in vele gevallen voor de werkgever minder kostelijk zijn dan brugpensioen (al is het maar omdat de werkgever de betrokken werknemer vanaf zestig jaar op vervroegd pensioen kan laten overschakelen, wat niet het geval is bij brugpensioen); en bovenal: waar de overheid geen zicht op heeft. Ontslagen werknemers die werkloosheidssteun aanvragen moeten immers aan de RVA geen informatie doorgeven over de eventueel met hun ontslagregeling verbonden premies. De overheid kent bijgevolg noch de volumes oudere werklozen die van zo'n Canada Dry-regeling genieten, noch de specifieke regelingen met hun ex-werkgevers.

De aanpak van deze uitderegelingen kan evenwel niet los beschouwd worden van het beleid dat in België toegepast wordt inzake herstructureringen. Hoewel de overheid en de sociale partners meer en meer het belang lijken in te zien van het optrekken van de arbeidsparticipatie van ouderen, blijven ze in gevallen van herstructureringen veelal, in functie van het bereiken van een 'minst pijnlijk' oplossing, vervroegde uittrede van oudere werknemers via brugpensioenen als eerste piste bewandelen. In dit verband stellen Vandembroucke en Van Mechelen (2001) dat vaak een dubbele boodschap wordt geformuleerd. Enerzijds luidt het 'te duur', 'moet ontmoedigd worden', 'nuttige kwalificaties worden weggegooid', anderzijds blijft brugpensioenen nog steeds bijzonder populair zodra bedrijven of de overheid zelf aan sanering toe zijn. Bekende casussen zoals Sabena en Ford Genk vormen treffende illustraties. In haar evaluatierapport wijst de OESO er op dat zelfs bedrijven in moeilijke doch draagkrachtige marktsegmenten die niet echt in moeilijkheden zijn, gebruik maken van grootschalige herstructureringsoperaties waarin vervroegde uittrede van vijftigplussers het belangrijkste onderdeel vormt. Belgacom is daarvan een goed voorbeeld.

Hoewel in de jaren negentig, ter inperking van het gebruik, de minimumleeftijd voor brugpensioenen tot 58 jaar werd opgetrokken, wordt van deze regel bij herstructureringscasussen veelal afgeweken. Zo werd zowel in het geval van Sabena als bij Ford Genk een brugpensioenregeling vanaf 50 jaar overeengekomen. Bij Ford Genk werd zelfs een lagere leeftijdsgrens gehanteerd: personeelsleden vanaf 48 jaar konden er intekenen voor brugpensioenen vanaf hun vijftigste, waarbij ze in tussentijd in een speciaal tijdregime in het bedrijf tewerkgesteld blijven.

De OESO geeft dan ook aan dat een hervorming van de uittredesels op zich onvoldoende zal zijn. We zullen andere prioriteitsregels moeten volgen bij collectief ontslag. Ze verwijst daarbij naar Nederland, waar in 1984 het principe om eerst ouderen te ontslaan, werd afgeschaft en vervangen door het principe om bij de selectie van te ontslagen werknemers een leeftijdsverdeling te hanteren evenredig met de bestaande leeftijdsverdeling in het bedrijf. Volgens het ideaal van de OESO zouden kwalificaties en noodzakelijke competenties

voor het goed functioneren van het bedrijf als voornaamste criteria gehanteerd moeten worden bij afvloeiingen (OESO, 2003).

*Karin Goyvaerts
Steunpunt Gelijkekansenbeleid
met medewerking van Barbara Dessein
Steunpunt WAV*

Noten

1. Voor vrouwen wordt de grens tegen 2009 geleidelijk verder opgetrokken tot 65 jaar.
2. Dit zijn resultaten van een onderzoek van Elchardus en Cohen (2003b) in 2002, uitgevoerd op een representatieve steekproef van werkende en niet-werkende 45 tot 65-jarigen in België. Zie ook *Over.Werk* nr. 3/2003, pp. 214-217 voor een korte samenvatting van dit onderzoek.
3. Eurostat LFS, NIS EAK, bewerking door Steunpunt WAV. Ook wanneer we nog verder teruggaan in de tijd wordt duidelijk dat het in grote mate de oudere cohorten vrouwen zijn die de werkzaamheidsgraad optrekken.
4. Blöndal en Scarpetta (1997) zetten een aantal factoren op een rij die suggereren dat het statuut van arbeidsongeschiktheid ook voor andere doeleinden wordt gebruikt dan uitsluitend voor inkomensgarantie in geval van ziekte of invaliditeit. Deze factoren zijn: een sterke toename in de aantallen gebruikers wat contrasteert met de onderzoeksmatig vastgestelde verbetering van de gezondheidstoestand van ouderen; grote verschillen in de verhouding gebruikers tussen landen die niet corresponderen met objectief vastgestelde internationale verschillen in de gezondheidstoestand van ouderen; en tenslotte het feit dat in surveys eerder weinig vijftigplussers aangeven dat ze uitgetreden zijn vanwege gezondheidsredenen.
5. In principe kunnen de vijftigplussers vanuit het statuut van vrijgestelde oudere werkloze, brugpensioenen, arbeidsongeschiktheid en voltijdse loopbaanonderbreking, wel terugkeren naar de arbeidsmarkt. Uit onderzoek (zie bijvoorbeeld Tielens, 2003) blijkt evenwel dat zo'n herintegratie in feite enkel in uitzonderlijke gevallen voorkomt. Om die reden gaan we er van uit dat deze statuten eigenlijk voor het overgrote deel van de gebruikers ervan als definitieve uittredekanalen kunnen beschouwd worden.
6. We illustreren hier enkel de uittrederoutes voor werknemers en hun gebruiksgegevens. De eenheden betreffen dus personen die een loopbaan als werknemer achter de rug hebben en in 2003 (als 50-54-jarige, 55-59-jarige of 60-64-jarige) in een van de vijf inactiviteitsstatuten zitten.

7. De leeftijdsgrens werd tussen juli '02 en juli '04 geleidelijk opgetrokken van 56 over 57 tot 58 jaar en de anciënniteitsvereiste werd tussen juli '02 en juli '04 geleidelijk opgetrokken van 36 over 37 tot 38 jaar.
8. Het is bovendien zo dat de nieuwe reglementering inzake het statuut van vrijgestelde oudere werkloze enkel toegepast wordt voor nieuwe instromers in de werkloosheid. De reeds aanwezige 'stock' vrijgestelde oudere werkloze blijft dus verder van dat vrijstellingsstatuut genieten. Dit maakt dat we op korte termijn geen drastische verschuivingen kunnen verwachten.
9. We herhalen dat deze cijfers enkel vijftigplussers betreffen die nog werkzaam zijn als werknemer of die werkzoekend of inactief zijn na een loopbaan als werknemer.
10. Hierin zijn begrepen: uitkeringsgerechtigd volledig werklozen (UVW's) die werkzoekend zijn na voltijdse arbeid, UVW's die werkzoekend zijn na studies; werkzoekenden die een overbruggingsuitkering ontvangen (in het kader van deeltijds leren/werken), en UVW's die werkzoekend zijn na vrijwillige deeltijdse arbeid.
11. Hier wordt enkel de groep werknemers binnen de private sector beschouwd, en niet de werknemers die als contractuelen in dienst zijn bij de overheid. De reden hiervoor is dat de Arbeidskrachtenenquête (EAK) pas vanaf 2000 het onderscheid toelaat tussen contractuelen en ambtenaren in dienst van de overheid.
12. De gegevens over inactieven en werkzoekenden zijn afkomstig uit ambtelijke registraties van RVA, RVP en RIZIV; het aantal nog als werknemer in de private sector werkenden is afgeleid uit de enquête naar de arbeidskrachten van het NIS.
13. Deze toename is het gevolg van de demografische evolutie enerzijds en van de toegenomen arbeidsparticipatie van de vrouw anderzijds (steeds meer vrouwen van boven de vijftig hebben nu een loopbaan als werknemer, waardoor ze ook meer vertegenwoordigd zijn als nog werkend, werkzoekend of inactief binnen het werknemersstatuut).
14. Waarbij men pas van het vrijstellingsstatuut kan genieten vanaf 58 jaar tenzij men een loopbaan van 38 jaar kan voorleggen.

Bibliografie

Zie artikel 'Uitzicht op een andere aanpak', p. 22.