

Kruispunt of rondpunt, bewandelt het tewerkstellingsbeleid rond ouderen andere wegen?

In de Europese werkgelegenheidsstrategie vormt het zoeken naar een evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid al sinds 1993 een centraal aandachtspunt. Europa verwacht dat zowel het verhogen van de flexibiliteit als van de zekerheid rond arbeid de competitiviteit, de productiviteit en de kwaliteit van de productie ten goede zal komen én bedrijven en werknemers zal helpen de economische veranderingen het hoofd te bieden. In dit artikel wordt met behulp van het begrip 'flexicurity' nagegaan of flexibiliteit en zekerheid 'hand in hand' kunnen gaan.¹

Het begrip 'flexicurity'

Werknemers, bedrijven, sectoren, regeringen en de Europese Unie staan voor een dubbele uitdaging. Ze worden geconfronteerd met een sterke vraag naar meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties én met een even sterke vraag naar zekerheid en bescherming voor – vooral kwetsbare groepen – werknemers.

Het hand in hand gaan van flexibiliteit en zekerheid vormt een paradox dat meer dimensies heeft dan de klassieke tweespalt tussen kapitaal en arbeid. Streven naar flexibiliteit is niet langer alleen het monopolie van de werkgever, ook werknemers zijn vragende partij om werk en huishouden meer op eigen maat te kunnen combineren. En niet alleen werknemers, ook werkgevers zien 'hun' voordeel om zich via stabiele, zekerheid biedende arbeidscontracten te verzekeren van toegewijd 'human capital'.

Niet iedereen is echter even optimistisch over de mogelijkheid het streven naar flexibiliteit én zekerheid met elkaar te kunnen verzoenen. Ozaki stelt in zijn boek uit 1999 'Negotiating flexibility' onomwonden dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt de fundamentele rechten van de werknemers inzake tewerkstellings- en inkomenszekerheid sterk heeft uitgehold. Daarom zijn beleidsdeskundigen, rechtsdeskundigen, vakbondsvertegenwoordigers en werkgeversvertegenwoordigers op zoek naar een werkbaar arbeidsmarktconcept dat de op het eerste zicht schijnbaar tegengestelde doelstellingen van flexibiliteit en zekerheid met elkaar verzoend.

De universiteiten van Tilburg en van Amsterdam gaan in het onderzoeksprogramma 'Flexicurity, a new paradigm for labour market and employment regulation?' na of er in België, Nederland, Denemarken en Duitsland beleidsstrategieën tot stand komen die zowel de flexibiliteit op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties versterkt als de sociale zekerheid en de tewerkstellingszekerheid bevordert. Een interessante vraag is wat gunstige voorwaarden zijn voor zulk beleid. Doordat de gekozen landen in institutioneel opzicht niet al te veel van elkaar verschillen, biedt het kansen om van elkaars beleid te leren. Een van de projecten in dit programma betreft het HR-beleid rond oudere werknemers, waar we in deze bijdrage verder op ingaan.

Uitruilen en combineren van vormen van flexibiliteit en zekerheid

Op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties kunnen vier vormen van *flexibility* worden onderscheiden:

- bedrijfsexterne numerieke flexibiliteit: het aanpassen van het aantal werknemers aan de veranderende vraag naar arbeid in bedrijven (in kwantitatieve zin)
- bedrijfsinterne numerieke flexibiliteit: het aanpassen van het aantal te werken uren maar met een stabiel, gelijkblijvend personeelsbestand
- functionele flexibiliteit: het kwalitatief aanpassen van de arbeid, van de organisatie of van de inzet van werknemers in het bedrijf (zoals interne mobiliteit, taak- en functieaanpassing)
- loonflexibiliteit: een variabele prijs van arbeid

Daartegenover kan vier soorten 'security' worden geplaatst: jobzekerheid, werkzekerheid (employability), inkomenszekerheid en 'combinatie'-zeker-

heid, wat staat voor een vlotte combinatie van arbeid en werk met huishoud- of andere privé-verplichtingen.

Sommige vormen van flexibiliteit en zekerheid zijn niet te combineren zoals bedrijfsexterne flexibiliteit en jobzekerheid of loonflexibiliteit en inkomenszekerheid. Maar andere soorten flexibiliteit en zekerheid gaan goed samen. Er zijn verschillende uitruilen mogelijk en verlies van bepaalde vormen van flexibiliteit of zekerheid kan worden gecompenseerd met andere soorten flexibiliteit en zekerheid. Wat betreft oudere werknemers is in tabel 1 een aantal strategieën en maatregelen uiteengezet die zowel de flexibiliteit als de zekerheid kunnen bevorderen. In het vervolg van dit artikel zal worden nagegaan of het beleid ten aanzien van oudere werknemers in landen als Duitsland, Denemarken en Nederland verschuift naar bepaalde vormen van flexibiliteit en zekerheid en of er in deze landen voorbeelden van 'flexicurity'-beleid en -maatregelen zijn te vinden.

Figuur 1.

Uitruilen tussen flexibiliteit en zekerheid en mogelijke flexicurity-strategieën en flexicurity-arrangementen voor oudere werknemers.*

Zekerheid → Flexibiliteit ↓	Inkomenszekerheid	Jobzekerheid	Tewerkstellingszekerheid	Combinatie-zekerheid (evenwicht werk-leven)
Extern numeriek	Pensioensregelingen		Bedrijven- en jobpooling Versoepelen van het zoeken naar ander werk Oudere schijnzelfstandigen	Schijnzelfstandigen
Intern numeriek	Flexibele pensioensregeling	Deeltijdwerk Flexibele pensioensregeling: deeltijds werk, deeltijds pensioen		Deeltijds pensioen Flexibel prepensioen Vlotte uurregelingen
Interne/functionele flexibiliteit		Opleiding/vorming Aangepaste arbeidstijden en arbeidstaken	Opleiding/vorming Ouderenbanen Job-rotaties Leeftijdsbewuste loopbaanplanning/leeftijdsbewust taakbeleid	
Loonflexibiliteit			Demotie	

* eerste, voorlopige opzet.

De arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers

Wat de arbeidsmarktparticipatie van oudere werknemers in de vier EU-landen betreft, toont tabel 1 een aantal basiscijfers. Deze vier landen werden in de jaren zeventig/tachtig geconfronteerd met een hoge jeugdwerkloosheid en met grote herstructureringen in de industriële sectoren. Diverse uitrederegelingen werden in het leven geroepen om deze problemen het hoofd te bieden. Deze uitrederegelingen voorzagen voor oudere werknemers interessante financiële voorwaarden om uit de arbeidsmarkt te treden, daarom kregen deze regelingen gaandeweg het karakter en de status van 'verworven recht'. Zo kwam er een balans op de arbeidsmarkt tussen inkomenszekerheid voor oudere werknemers en gebruikers van vormen van bedrijfsexterne numerieke flexibiliteit, voorzover de uitrede-regelingen behulpzaam waren voor afvloeiing van overtollig personeel. Door deze sterke focus op uitrede, hebben bedrijfsinterne vormen van flexibiliteit en de baan- en werkzekerheid van ouderen weinig aandacht gekregen in het HR-beleid van bedrijven en in het beleid van de sociale partners en overheden. Door het toegenomen belang van activeringstrategieën rond oudere werknemers om de arbeidsparticipatie van ouderen op te krikken, valt de beperkte flexibiliteit van ouderen op en zullen, ter compensatie bij het afslanken van te riant uitredingsregelingen, werknemers andere zekerheden moeten worden verschaft.

Denemarken

In vergelijking met andere landen zijn de problemen rond oudere werknemers in Denemarken

minder groot, maar toch durft de regering niet goed in te grijpen in de (pre)pensioenregelingen. In 1999 zijn alleen maatregelen uitgevaardigd die langer werken na zestig jaar financieel aantrekkelijk maken.

Denemarken kent een interessante mix van flexibiliteit en zekerheid op de arbeidsmarkt, ook voor ouderen. De numerieke flexibiliteit is groot, maar ook de werk- en inkomenszekerheid is hoog. De Deense combinatie van genereuze welvaarsarrangementen, een flexibele arbeidsmarkt en een actieve arbeidsmarktpolitiek wordt door Per Madsen ook wel de 'gouden driehoek van flexicurity' genoemd. In tegenstelling tot de andere drie landen, hoeven Deense bedrijven weinig procedures in acht te nemen om ouderen te ontslaan. Daar staat tegenover dat de inzetbaarheid van ouderen in andere bedrijven relatief hoog is, wat een sterke tewerkstellingszekerheid waarborgt. De deelname van vijftigplussers aan opleidingen is in Denemarken meer dan twee keer zo hoog dan in België en meer dan zes keer zo hoog dan in Duitsland (zie tabel 2).

Tabel 2.

Percentage van werkzame vijftigplussers die participeren in opleiding en training in vier EU-landen (2001).

Denemarken	10,0
Nederland	8,5
België	4,0
Duitsland	1,5

Bron: EU Labour Force Survey (Eurostat, juli 2004).

Tabel 1.

Uitreding en arbeidsparticipatie van ouderen in vier EU-landen (2002/2003).

	gemiddelde uitredings leeftijd 2002	arbeidspart. 55+ 2003	groei arbeidspart. 55+ 1993-2003
België	58,5	28,1	6,2
Denemarken	60,9	60,2	8,2
Duitsland	60,7	39,3	3,5
Nederland	62,2	44,8	16,0
EU-15	60,8	41,7	5,9

Bron: EU Labour Force Survey (Eurostat, juli 2004).

Toch baart de arbeidsmarkt er ook zorgen. Vergeleken met jongeren in het land, raken ouderen als ze werkloos worden niet zo vlot weer aan de slag. Hierdoor is de zorg terecht dat ze buiten de 'golden triangle' vallen. Ten tweede wordt het beleid in Denemarken rond oudere werknemers (zoals op de meeste terreinen van de arbeidsverhoudingen) sterk overgelaten aan bedrijven en CAO-partijen, terwijl zij oudere werknemers niet als belangrijk topic beschouwen.

Duitsland

Duitsland kent, in ieder geval ten opzichte van Denemarken en Nederland, grotere problemen met oudere werknemers. Vooral het zeer geringe succes om de arbeidsparticipatie van 55-plussers te verhogen is zorgwekkend (zie tabel 1).

Het Duitse beleid rond oudere werknemers wordt gekenmerkt door veel inkomens- en baan zekerheid, maar weinig werkzekerheid en weinig flexibiliteit. Oudere werknemers genieten in Duitsland bij wet en bij collectieve afspraken tussen sociale partners (zoals in het zogenaamde 'Sozialplan') extra jobbescherming. In de Duitse overlegpraktijk rond bedrijfsherstructureringen wordt deze bescherming tegen naakt ontslag uitgeruild tegen financiële voorzieningen voor ouderen die vervroegd uittrede. Naar verhouding blijven werkloze ouderen in Duitsland langer werkloos en zijn ze veel minder betrokken bij opleidings- en trainingsprogramma's (zie tabel 2).

Het beleid in Duitsland is gericht op meerdere maatregelen om de arbeidsparticipatie van ouderen te verhogen. Het meeste effect wordt verwacht van hervormingen in de pensioensystemen die in de jaren negentig zijn geïntroduceerd en die geleidelijk worden geïmplementeerd. De leeftijdsvoorwaarden van pensioenregelingen zijn met mondjesmaat verhoogd en vroeger stoppen dan 65 jaar is financieel minder aantrekkelijk gemaakt. Het 'Altersteilzeitgesetz' (1996) faciliteert deeltijduittreding, waarbij oudere werknemers halftijds aan de slag blijven met een inkomensgarantie van 75%. Het bedrijf krijgt een financiële tegemoetkoming indien het daarbij bijkomend een jongere werkloze aanwerft. In de praktijk bleven mensen niet langer werken, maar wordt het zo 'geregeld' dat er twee

jaar voltijds werd gewerkt om daarna twee jaar helemaal niet meer te werken met behoud van loon ('blockmodel').

Opmerkelijk is dat Duitsland ondanks de beleidsmaatregelen er niet in slaagt de trend van vervroegde uittrede om te buigen. Net zoals in België, wordt de houding van politici en sociale partners door een zekere ambiguïteit gekenmerkt: vervroegde uittrede én bestrijden én promoten. In Duitsland raken werkgevers en werknemersvertegenwoordigers het moeilijk eens. Vakbonden als IG Metaal blijven wijzen op de voordelen van vervroegde uittrede, zoals werkgelegenheid voor jongeren en humanisering van het (arbeids)leven van ouderen. Werkgevers bepleiten deregulering op de arbeidsmarkt, terwijl bedrijven ambigu zijn als ze er op wijzen dat vervroegde uittredingsarrangementen een belangrijk instrument zijn om het personeelsbestand aan te passen aan economische veranderingen.

Nederland

Net als in de andere landen is vervroegd uittreden in Nederland een vaste waarde. De relatief sterke toename van de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland moet in het licht worden gezien van het inhalen van een behoorlijke achterstand in het verleden. Vooral de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO) was een belangrijke uittredingsroute, naast de vrijwillige vervroegde uittredingsregelingen (VUT) in collectieve arbeidsovereenkomsten.

De institutionele veranderingen in Nederland rond vervroegde uittredingsarrangementen gaan de laatste jaren snel en zijn ingrijpend. Vanaf medio jaren negentig hebben de sociale partners deze regelingen geflexibiliseerd door invoering van à la carte opties in uittredingsleeftijd en in het voorzien van deeltijdse uitstapregelingen. Hiermee zijn nagenoeg alle uniforme voorzieningen, gefinancierd door collectieve fondsen via het omslagstelsel, geïndividualiseerd. Het kabinet heeft in deze zomer het besluit genomen alle fiscale faciliteiten voor prepensioenvoorzieningen (dus voor het 65ste jaar) af te schaffen. Hiermee heeft de regering Balkenende II de sociale partners 'overruled'. Met name voor de vakbeweging gaat deze maatregel te ver en dreigt zij andere overeenkomsten met de

regering, zoals een nulgroei in de lonen, op te zeggen. De hervormingen in Nederland, in tegenstelling tot die in Denemarken, hebben daadwerkelijk geleid tot lagere uitkeringen voor werknemers die vervroegd uittraden. In tegenstelling tot Duitsland lijken de hervorming ook meer succes te hebben, al moeten we voorzichtig zijn de groei van de arbeidsparticipatie van ouderen in Nederland toe te schrijven aan het beleid. In hoeverre het hier gaat om een beleidseffect dan wel om een conjunctuureel 'markt' effect is niet duidelijk.

De verlaging van de inkomenszekerheid van ouderen op de Nederlandse arbeidsmarkt wordt een beetje gecompenseerd door de toegenomen voorzieningen voor ouderen in CAO's en in bedrijven om de workload te verlichten (zie tabel 3). Daarbovenop leert het OSA-aanbodpanel dat de employability van ouderen is verbeterd door een relatief sterke stijging van de scholingsdeelname vanaf 1994.

Meer of minder flexi versus meer of minder zeker?

Hoewel het onderzoek nog in zijn startblokken staat, lijken er vanuit het concept van 'flexicurity' al wat overeenkomsten en verschillen tussen de landen zichtbaar.

In alle vier de landen is het beleid er op gericht om te sleutelen aan de balans zoals die vanaf de jaren zeventig is ontstaan: het vóórkomen van bedrijfsexterne numerieke flexibiliteit, zij het op uniforme en collectieve wijze, in combinatie met inkomenszekerheid voor de ouderen. De mate en snelheid waarin de inkomensbescherming van ouderen wordt afgebouwd, verschilt tussen de landen. In alle landen (en vooral ook in België) zijn maatregelen genomen om flexibele deeltijdpensioenering te bevorderen, waardoor een nieuw evenwicht kan ontstaan van interne numerieke flexibiliteit en 'combinatiezekerheid'. Immers, meer soepele werkuren en reeds halftijds uitgroeien geeft de oudere de mogelijkheid zijn/haar deeltijdse baan beter te combineren met verantwoordelijkheden en activiteiten uit de privé-sfeer. Bovendien kan verlaging van de workload door halftijds werken meer waarborgen bieden voor jobzekerheid.

Een derde overeenkomst is de opkomst van een nieuw evenwicht: die tussen werkzekerheid en functionele flexibiliteit. Deze aandacht staat nog in de startblokken, maar is zichtbaar in initiatieven op bedrijfsniveau, in beleidsnotities van sociale partners en in sommige wettelijke faciliteiten. Maatregelen betreffen 'ouderen banen', opleiding en training voor oudere werknemers, job rotatie en een leeftijdsbewust loopbaanbeleid.

Tabel 3.

Percentage werknemers onder CAO's met specifieke CAO-arrangementen voor oudere werknemers in Nederland.

Issue	Industrie	Verkoop	Diensten	Publieke sector	Totaal
Prepensioen	37	30	19	27	28
Extra verlof	97	82	76	52	80
Aangepaste werktijden	73	91	61	87	76
Gereduceerde werktijden	57	64	75	88	67
Loopbaanswitch					8
Demotie					22
Verzekeren van de inzetbaarheid					32*
Taakrotatie/mentorschap	3	2	11	13	6
Opleidingsverlof					8
Vervroegde pensioensregeling, niet flexibel					2*
Flexibele vervroegde pensioensregelingen					83*
Onderzoek naar projecten voor ouderen	62	11	48	45	40

Bron: Arbeidsinspectie (2002) en * Ministerie van SZW (2004).

Verschillen tussen de landen zijn ook zichtbaar. De arbeidsmarkt en de regels rond arbeid in de landen kennen, vaak al lang bestaande, evenwichten die uit verschillende soorten flexibiliteit en zekerheid bestaan. Verder doemen er verschillen op in het niveau van beleidsactiviteiten, in de vormen van flexibiliteit en zekerheid die daarbij worden betrokken en in de mate waarin maatregelen zijn gericht op verhoging van zowel de flexibiliteit als de zekerheid van ouderen op de arbeidsmarkt.

Verder onderzoek naar het personeelsbeleid ten aanzien van oudere werknemers op bedrijfsniveau in deze landen moet uitwijzen of de bedrijven resoluut op het kruispunt tussen flexibiliteit en zekerheid nieuwe maatregelen kiezen die beide combineren, dan wel of ze op het klassieke rondpunt van gekende beleidsmaatregelen rondjes blijven draaien, niet goed wetende welke afslag te moeten kiezen?

*Frank Tros²
Hugo Sinzheimer Instituut (HSI)
Universiteit van Amsterdam.*

Noten

1. Deze tekst is gebaseerd op de working paper "The concept of 'flexicurity' in policies for the older workers in four EU-countries". Voor gebruikte literatuur en verantwoording van deze ingekorte tekst: www.tilburguniversity.nl/flexicurity.
2. De auteur is op zoek naar cases van Belgische bedrijven met een personeelsbeleid voor oudere (of ouder worden-de) werknemers dat gericht is op verhoging van zowel de flexibiliteit als de zekerheid van oudere medewerkers. F.H.Tros@uva.nl.