

De eindeloopbaanproblematiek

In januari 2004 gaf de regering de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid de opdracht de problematiek van het einde van de loopbaan te onderzoeken. De bevindingen van dat onderzoek werden opgenomen in het verslag 2004 van de Hoge Raad, dat in juni laatstleden verscheen. Het verslag behandelt vooreerst de actuele arbeidsmarktsituatie van ouderen, waarna een aantal verklarende factoren voor de geringe arbeidsparticipatie van deze bevolkingsgroep wordt onderzocht. Tevens wordt een overzicht verschaft van de manier waarop een aantal Europese landen recentelijk hervormingen met betrekking tot het einde van de loopbaan heeft doorgevoerd. Tenslotte formuleert het verslag, op basis van de gestelde diagnose en de buitenlandse ervaringen, een aantal aanbevelingen voor België. Door middel van dit verslag beoogt de Hoge Raad een objectieve bijdrage te leveren tot het debat terzake dat ook in ons land gevoerd wordt.

De achterstand

De werkgelegenheidsgraad, dit is de mate waarin 15-64-jarigen – de bevolking op arbeidsleeftijd – aan het werk zijn, ligt in België ruim onder het EU-gemiddelde. Deze achterstand is, zoals reeds veelvuldig en door verschillende instellingen werd opgemerkt, vooral groot bij de oudere leeftijdsgroepen. Terwijl in de EU gemiddeld vier op tien 55-plussers een job hebben, is in ons land nauwelijks nog een kwart onder hen aan het werk. Overigens werd in 2001 op de EU-top in Stockholm de doelstelling vastgelegd de werkgelegenheidsgraad voor 55-64-jarigen in de EU tegen 2010 tot 50% te verhogen. De gemiddelde loopbaan van een Belgische man bedraagt volgens een recente OESO-studie 37 jaar, dat is ruim vier jaar minder dan gemiddeld in de EU en zes jaar korter dan in de Scandinavische landen.

Deze achterstand is des te problematischer aangezien België in de komende decennia, net als de meeste industrielanden, geconfronteerd zal worden met een belangrijke demografische schok. Geleidelijk aan bereiken de 'babyboomers' het einde van de loopbaan, terwijl de volgende generaties minder talrijk zijn en de levensverwachting blijft stijgen. Verwacht wordt dat terwijl de totale bevolking tegen 2030 nog met 600 000 personen zal toenemen, de bevolking op arbeidsleeftijd, die het potentiële arbeidsaanbod bepaalt, met 200 000 eenheden zal dalen. Deze afname zal zich vooral in Vlaanderen voordoen. Daarenboven zal deze groep van 15-64-jarigen gemiddeld relatief ouder worden, wat zich uit in een

stijgend aandeel van de 55-plussers, die nu nog slechts in geringe mate actief zijn. Indien zij in slechts even geringe mate als nu aan het werk zouden blijven, zal het aantal werkenden tegen 2030 met zowat 300 000 personen afnemen. Een aanzienlijke verhoging van de werkgelegenheidsgraad van de ouderen is dan ook onontbeerlijk om de economische groei en de welvaart te vrijwaren.

De redenen

De redenen voor de (niet-)participatie van ouderen aan de arbeidsmarkt zijn uiteraard veelvuldig en complex. In het verslag van de Hoge Raad worden een aantal factoren aangehaald die met de arbeidsdeelname van ouderen in verband kunnen worden

gebracht. Het betreft meer bepaald de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot opleiding, de beroepsmobiliteit, de verhouding tussen de arbeidskost en de productiviteit en, tenslotte, de institutionele context. In dat laatste verband werden ook de financiële prikkels tot uittrede uit de arbeidsmarkt gemeten.

De arbeidsvoorwaarden, in het bijzonder voor atypische, ploegen- en tijdelijke arbeid, worden doorgaans beschouwd als een belangrijke determinant van de arbeidsmarktparticipatie van 55-plussers. Ouderen stappen soms uit de arbeidsmarkt omdat zij de job nog moeilijk aankunnen, moeite hebben met de werkomstandigheden of gezondheidsproblemen hebben. Uit onderzoek van de 'Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden' (de zogeheten Dublin Foundation) blijkt dat een groot deel van de oudere werknemers blootgesteld is aan een moeilijke werkomgeving, zware taken of lastige werktijden; België scoort daarbij echter niet slechter dan gemiddeld in de EU. Wel zijn er bij ouderen meer afwezigheden wegens met het werk verband houdende gezondheidsproblemen. Volgens de Europese arbeidskrachtenenquête is deeltijdwerk – een formule die ouderen in staat kan stellen om de genoemde elementen wat beter op te vangen – in België bij ouderen ongeveer evenveel ontwikkeld als gemiddeld in de EU, maar wel minder dan in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen.

Een tweede element is de toegang tot opleiding. Het op peil houden en verhogen van de kennis – en bijgevolg van de productiviteit – is, in combinatie met de verworven ervaring, ongetwijfeld essentieel om de arbeidsinzetbaarheid van oudere werknemers te behouden en draagt tevens bij tot hun persoonlijke motivatie. Vastgesteld wordt dat de opleidingsinspanningen in alle Europese landen dalen met de leeftijd, maar er zijn zeer belangrijke verschillen. Met name in het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen, waar de werkgelegenheidsgraad van ouderen momenteel beduidend hoger ligt dan in ons land, nemen ouderen aanzienlijk meer aan opleidingen deel. In Zweden bijvoorbeeld participeert nog 30% van de 55-plussers aan opleiding, tegenover slechts 6% in België, waar met name minder gekwalificeerde ouderen nog nauwelijks opleiding ontvangen.

Een derde element is de professionele mobiliteit. Functieveranderingen, ook binnen dezelfde onderneming, kunnen er immers toe leiden dat de werknemer zich kan omschakelen en een job gaat uitoefenen die meer in overeenstemming is met zijn leeftijd en zijn fysieke en mentale toestand. Ook hier komen er grote verschillen voor tussen landen. Van de totale groep werkenden, ongeacht de leeftijd, heeft in België ongeveer 20% een anciënniteit van minder dan twee jaar in hun functie, dat is aanzienlijk minder dan in het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen. Dat aandeel ligt bij de 55-plussers, die gemiddeld genomen een grotere anciënniteit hebben, dan wel veel lager, maar ook daar is het in de vermelde landen aanzienlijk groter dan in België. Aldus blijkt grotere mobiliteit een kenmerk te zijn van landen met goede jobprestaties.

Een vierde element betreft de arbeidskost van oudere werknemers in verhouding tot hun productiviteit, wat de vraag van bedrijven naar deze arbeidskrachten beïnvloedt. De anciënniteit blijkt in België, en vooral bij bedienden, een belangrijke bepalende factor te zijn van de loonschalen, waardoor de arbeidskost toeneemt met de leeftijd. Indien dit loonkostenverschil niet wordt goedge maakt door een hogere productiviteit, zou dit ertoe kunnen leiden dat bedrijven financiële prikkels ondervinden om oudere werknemers vervroegd uit het arbeidsproces te stoten. Een vergelijkende analyse toont aan dat de loonspanning tussen oudere en jongere werknemers in België groter is dan gemiddeld in de EU, lager dan in landen als Nederland en Frankrijk, maar aanzienlijk hoger dan in de Scandinavische landen en het Verenigd Koninkrijk. Alhoewel die gegevens vertekend kunnen zijn door verschillen in werkgelegenheidsstructuur, het vervroegd uittredegedrag, enzovoort, lijkt er niettemin een negatief verband voor te komen tussen de loonspanning en de werkgelegenheidsgraad van oudere werknemers.

Een laatste element dat de arbeidsdeelname van oudere werknemers beïnvloedt, is het bestaan en de aantrekkelijkheid van diverse vervroegde uitstapregelingen. Deze zijn in België sterk ontwikkeld: er worden bijna 270 000 pensioenen uitgedeerd aan 50-64-jarigen, dat is – zonder rekening te houden met dubbelstellingen – 15% van die leeftijdsgroep, en 254 000 personen, of bijna 14%, heb-

ben de arbeidsmarkt verlaten via brugpensioen of het statuut van oudere niet-werkzoekende werkloze. Over de zogeheten Canada Dry-systemen, waarbij werkloosheidsuitkeringen aangevuld worden door premies van werkgevers, zijn geen gegevens beschikbaar. De regimes van vervroegde uitrede, die werden ontwikkeld in een periode van economische crisis met grote instroom van jongeren op de arbeidsmarkt, zijn uitgegroeid tot vrij algemene mogelijkheden. Alhoewel ze oorspronkelijk gecreëerd werden voor oudere minderschoolden met weinig arbeidsmarktperspectieven, worden die stelsels heden ten dage immers ook intensief gebruikt bij ouderen met een hoge opleiding, die normaal goede kansen hebben op het behoud of terugvinden van een baan.

De vervroegde uitstapregelingen blijken in de praktijk zowel voor de ondernemingen als voor de oudere werknemers een voor de hand liggende optie. Voor de bedrijven zijn die uitderegimes vaak aantrekkelijke middelen geworden voor rationalisering. Uit diverse analyses blijkt ook dat zij voor de werknemers aanzienlijke inactiviteitsvallen omvatten, met name door de vroege toegangsleeftijd en de financiële incentivestructuur. Met de hulp van de betrokken overheidsdiensten berekende de Hoge Raad voor een reeks modelgevallen de vervangingsratio – dit wil zeggen het inkomen bij vervroegd uitstappen in verhouding tot het laatst verdiende arbeidsinkomen, na persoonlijke sociale bijdragen en belastingen – die de verschillende institutionele eindloopbaanstelsels in België aanbieden. Voor een werknemer met een gemiddeld inkomen benaderen of overtreffen deze ratio's in veel gevallen 70%, wat inhoudt dat het financieel verlies bij vroegtijdige uitrede eerder beperkt uitvalt. Meer gesofisticeerde microsimulaties, die berusten op de observatie van representatieve groepen en alle determinanten van de pensioenrechten in aanmerking nemen, tonen aan dat de 'impliciete belasting' op het blijven werken – dit is het verschil tussen de gecumuleerde pensioenbijdragen die verder moeten betaald worden en de aanvullend opgebouwde pensioenrechten, in procenten van het laatste inkomen – in België bij vervroegde uitrede aanzienlijk groter is dan in de meeste andere landen. De financiële stimulans om vervroegd uit de arbeidsmarkt te stappen, is hier dus zeer belangrijk. Er bestaat overigens een duidelijk verband tussen de hoogte van die belasting en de omvang van

de vermindering in participatiegraad die men vaststelt tussen de leeftijdsgroep 50-54 jaar en die van 55-59 jaar.

De hervormingen

Zoals vermeld, zal niet alleen België in de nabije toekomst geconfronteerd worden met een drastische verandering in de demografische context. Veel landen, die in de jaren '70 in analoge omstandigheden als in België – in een somber conjunctuurklimaat en met een overvloed aan arbeidskrachten – hun toevlucht hadden genomen tot vervroegde uitderegimes, hebben hun eindloopbaanbeleid dan ook grondig herzien. Als voorbeeld werden de hervormingen in Zweden, Finland, Denemarken, Nederland, Italië en Frankrijk onder de loep genomen. Deze verlopen globaal genomen volgens drie assen.

Vooreerst werd de financiële incentivestructuur bij vervroegd uitstappen hervormd, wat geresulteerd heeft in een hogere toegangsleeftijd tot uitrede en in een verminderde impliciete belasting op het verder werken, vaak via aanpassingen die een grotere actuariële neutraliteit hebben gerealiseerd of zelfs door een positief systeem in te voeren dat aanmoedigt zo lang mogelijk te blijven werken. In de meeste onderzochte landen gebeurde dit trouwens door op hetzelfde moment hervormingen door te voeren in het pensioenstelsel en in de alternatieve uitrededorvoorzieningen, om te vermijden dat maatregelen in het ene stelsel zouden leiden tot een groter gebruik van een andere regeling, zonder invloed op het totale uitrededrag.

Vervolgens werden inspanningen geleverd om de inzetbaarheid van ouderen te verbeteren, met name door hun toegang tot opleiding te verbeteren en hun arbeidskosten te verminderen. Tenslotte zijn vaak belangrijke communicatie-inspanningen geleverd om de draagwijdte van de problematiek duidelijk te maken en de beoogde maatregelen te duiden.

Vermits de hervormingen in de meeste landen nog van zeer recente datum zijn, is het overigens onmogelijk nu al hun impact te evalueren; de overgang van het ene naar het andere reglementaire kader verloopt er bovendien altijd zeer geleidelijk.

Ook in België zijn al een aantal stappen gezet. Enerzijds werden ouderen door de lancering van een aantal reglementeringen ten voordele van de arbeidsflexibiliteit – waaronder het halftijds brugpensioen, het tijdskrediet en de landingsbanen – aangemoedigd om te blijven werken en wordt de werkhervatting van werkzoekende 50-plussers gestimuleerd door de storting van een aanvullende uitkering indien zij opnieuw in loondienst gaan. Anderzijds werden maatregelen genomen om de uittredes te beperken. Zo genieten bedrijven van lastenverminderingen voor oudere werknemers en zijn zij bij ontslag van werknemers van 45 jaar of ouder verplicht te voorzien in outplacement. Tevens werd de pensioenleeftijd voor vrouwen geleidelijk aan opgetrokken (in 2009 zal die leeftijd, net als voor mannen, 65 jaar bedragen) en vond recentelijk een verhoging plaats van de toetredingsleeftijd voor het regime van oudere werkloze.

Die inspanningen zijn, rekening houdend met de zwakke Ausgangssituatie en de demografische uitdaging waarmee ons land geconfronteerd zal worden, echter lang niet voldoende. Naast acties om het groeipotentieel van de economie te versterken,

de arbeidskosten te beheersen, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en de participatie van diverse andere ondervertegenwoordigde groepen te versterken, meent de Hoge Raad dat – uitgaand van de diverse elementen van de diagnose en de buitenlandse ervaringen – aanzienlijke extra inspanningen nodig zijn om de werkgelegenheidsgraad van ouderen te verhogen. Een beleid in die zin mag overigens niet alleen gericht zijn op ouderen, het moet slaan op de totale bevolking op arbeidsleeftijd en de gehele arbeidsmarkt dynamischer maken, zodat de prikkels voor vroegtijdige uittredes tijdens de loopbaan al worden beperkt. Dergelijke hervormingen hebben overigens enkel kans op slagen indien zij de steun krijgen van alle sociale geledingen en beleidsniveaus, wat van een echte mentaliteitswijziging bij alle betrokken partijen dan ook een absolute vereiste maakt.

Jan Smets

Jan De Mulder

Nationale Bank van België