

Activering op de arbeidsmarkt: de ambivalentie voor vijftigplussers voorbij

Sinds het begin van dit decennium, en vooral met het Generatiepact van 2005, tracht ons land de decennialange trend van vervroegde uittrede op de arbeidsmarkt om te buigen tot meer arbeidsparticipatie van ouderen. Toch is er nog een aanzienlijke reserve waaruit werkgevers momenteel niet putten om vacatures in te vullen. Oudere werklozen hoeven nog niet afgeschreven te zijn voor de arbeidsmarkt – mits een gepast beleid van activering en sensibilisering hen ondersteunt bij de overstap naar een andere baan. Deze bijdrage betoogt dat er nog heel wat ruimte is voor de activering van vijftigplussers, en pleit voor een driespoorbeleid: ten aanzien van met ontslag bedreigde werknemers, ten aanzien van de nieuwkomers in het uitkeringsstelsel en ten aanzien van de groep van langdurig werkloze ouderen.

Van werkloos naar werk: een activerend uitkeringsstelsel

Activeringsbeleid gaat, getuige de consensus in de internationale literatuur, in essentie om de activering van het zoekgedrag van de werkloze. De focus van beleid ligt dus bij de aanbodzijde, het middel is de werkloze te ondersteunen via een bepaalde mix van 'incentives' en sancties. De 'incentives' kunnen van financiële aard zijn, via rechtstreekse subsidiëring van het nettoloon, zoals de werkhervattings-toeslag voor vijftigplussers die minstens één jaar werkloos zijn. De sancties kunnen betrekking hebben op onvoldoende zoekgedrag of de weigering van een gepast aanbod van werk. Naast 'incentives' en sancties kan men ook denken aan een derde type maatregelen, namelijk het aanbod van bege-

leiding waarop de vijftigplusser aanspraak kan maken. Daarbij gaan rechten en plichten hand in hand. In de Europese benadering van activering ligt de klemtoon eerder op 'employability' (gericht op het verwerven of behouden van een baan), de Amerikaanse benadering wordt eerder vereenzelvigd met de plichtenvariant van 'workfare' of 'work first'. Beide zijn onlosmakelijk verbonden en vormen twee zijden van eenzelfde medaille (Mann, 2007; Struyven, 2006). Ook ouderen – degenen die de pensioenleeftijd naderen of reeds met pensioen zijn – behoren tot de doelgroep waarvan men de verwachtingen en het gedrag met betrekking tot langer werken wil veranderen. Dat gedrag is ingebed in instituties. Zo zit in feitelijke en

wettelijke pensioenleeftijden en vervroegde uitredstelsels (brugpensioen en vervroegd brugpensioen) een bepaald leeftijdsdenken vevat. In nieuwe regelingen wordt dat vaak nog versterkt. Het is dat leeftijdsdenken dat moet worden gebannen. Of, in Giddens' woorden: *"We should move towards abolishing the fixed age of retirement, and we should regard older people as a resource rather than a problem."* (Giddens, 1998).

Meestal slaat activering op betaalde arbeid, maar het kan ook slaan op de bredere context van maatschappelijke participatie en individuele verantwoordelijkheid (Mann, 2007). Economisch gezien wordt het doel van activering gerechtvaardigd vanuit de demografische evolutie. Deze leidt tot toenevende schaarste op de arbeidsmarkt en een groei-

ende afhankelijkheidsratio (verhouding inactieven/actieven), wat een probleem vormt voor het pensioenstelsel (zeker als dat, zoals in België, gebaseerd is op een repartitiesysteem). Volgens de OESO (2006) vormt de oudere groep van werklozen en inactieven een van de belangrijkste reserves op de arbeidsmarkt.

Beschikbaar voor de arbeidsmarkt ... of toch weer niet

In de landen met een langere traditie van activering – de ‘activeringslanden’ – zijn de doelgroepen van beleid de werklozen in het algemeen, alleenstaande moeders en jongeren, en recenter ook de inactieven. Ouderen maken ipso facto deel uit van de brede doelgroep van werklozen die wordt geactiveerd.

Ons land daarentegen heeft een hele traditie van *desactiverende* regelingen voor oudere werklozen. Tot voor 2002 verlieten zij massaal de arbeidsmarkt via de regelingen van brugpensioen, vervroegd brugpensioen, en vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Daardoor verdwenen ze niet uit de beroepsbevolking, maar wel uit de beschikbare reserve van arbeidskrachten. De mogelijkheden hiertoe zijn de afgelopen jaren beperkt. Met als gevolg dat het aantal vijftigplussers in de werkloosheid sterk is gestegen: van 8% van de werkzoekenden in 2002 tot ruim 25% in 2007 (VDAB, 2008). De verklaring voor de stijgende werkloosheid bij ouderen is dus in de eerste plaats institutioneel van aard.¹

De uitstroombans uit de werkloosheid is voor oudere werklozen aanzienlijk lager dan voor de jongere leeftijdsgroepen. De voorbije jaren bleek telkens weer dat de oudere werkzoekenden sterk ondervertegenwoordigd bleven in de trajectbegeleiding en de opleiding voor werkzoekenden. Oudere werkzoekenden worden niet opgeroepen in het kader van de activering van het zoekgedrag. De enige verplichting voor nieuwe oudere werklozen is de informatieplicht via een infosessie over de ‘Actie 50+’ bij de VDAB. Met het federaal-gewestelijk akkoord over de activering van het zoekgedrag loopt in ons land de activeringsplicht – met het daaraan verbonden recht op begeleiding – tot 49 jaar. De uitbreiding naar de hoogste leeftijdsgroep

van 50 tot 59 jaar is op de lange baan geschoven. Kortom, een beleid dat wel beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt vooropstelt maar zonder de noodzakelijke ondersteuning en hulp te voorzien bij het zoeken naar werk, is weinig coherent. Het onbedoelde signaal van dergelijk onvoltooid beleid werkt averechts: of men nu actief zoekt of niet, het maakt geen verschil uit voor het behoud van de uitkering. Hier schuilt een eerste ambivalentie van het huidige beleid ten aanzien van vijftigplussers. Terwijl de officiële leeftijd voor beschikbaarheid op de arbeidsmarkt is verhoogd tot 58 jaar, komt deze groep feitelijk gezien weinig terecht in het aanbod van begeleiding. De VDAB en andere partners doen wel inspanningen om de ondervertegenwoordiging weg te werken, maar zolang deze groep buiten elke verplichte regeling blijft ter stimulering van het zoekgedrag, zijn er feitelijk ook geen stimuli voor de intermediairen om een aanbod te garanderen.

Werkzoekend én bruggepensioneerd

Een nieuwe categorie in de werkloosheidsstatistieken zijn de ‘werkzoekende bruggepensioneerden’. Het Generatiepact bepaalt dat de nieuwe bruggepensioneerden voortaan beschikbaar moeten blijven voor de arbeidsmarkt tot 60 jaar (vanaf 1 januari 2008; voor 2007 nog tot 58 jaar). Het effect in de cijfers blijft tot nog toe zeer beperkt, maar de nieuwe categorie van ‘werkzoekende bruggepensioneerden’ heeft ongetwijfeld een grote toekomst – zolang althans de mogelijkheid van brugpensioen op vervroegde leeftijd blijft bestaan. Dit is een tweede ambivalentie in het beleid ten aanzien van vijftigplussers. Terwijl de officiële leeftijd voor brugpensioen werd verhoogd tot 58 jaar, kan de feitelijke leeftijd reeds ingaan vanaf 50 jaar (voor bedrijven in moeilijkheden). Niet helemaal vrijblijvend weliswaar, want dit brengt ook activeringsplichten met zich mee voor werkgever en ex-werknemer, waarover hierna meer.

De kwestie waar het hier om gaat is dat de kloof tussen feitelijke en officiële pensioenleeftijden, die in België zeer groot is, slechts mondjesmaat wordt gedicht. Dit is deels een gevolg van het in stand houden van het brugpensioen. Deels belemmert dit ook het activeringsbeleid in ons land: bij ons kwam dit pas echt uit de startblokken in 2004, ter-

wijl een land als Nederland al vijftien jaar eerder in die richting is geëvolueerd (Struyven, 2006). Nog steeds kampen we met een uitkeringsstelsel dat voor vijftigplussers de rechte weg naar vroegtijdige pensionering vormt. De mogelijkheden voor een activerend beleid worden er zelfs door tegengewerkt. Beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt en activering van het zoekgedrag zijn twee verschillende zaken. Met andere woorden, het terugschroeven van desactiverende regelingen is wel een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om de oudere werklozen opnieuw aan het werk te helpen.

Van werk naar werk: een activerende ontslagregeling

De algemene les van het activerend arbeidsmarktbeleid luidt dat voorkomen beter is dan genezen. Op dat principe is het beleid van de Europese richtsnoeren gebaseerd. Een activerend beleid kan ook door werk-naar-werk-overgangen te bespoedigen. In ons land werkt de ontslagregeling, in het bijzonder bij herstructurerings- en bij ontslag van bedienden, door de royale opzegvergoedingen nog vaak desactiverend. Het recht op outplacement (herplaatsing bij een andere werkgever) voor 45-plussers in het kader van de cao nr. 82 (2002) betekende een kentering. Recent (2006) werd hierop voortgebouwd door de werkgever te verplichten om de (ex-)werknemer een aanbod van outplacement te doen (cao 82bis). Het principe is dat de werkgever verantwoordelijk wordt gesteld voor de ex-werknemer eens de arbeidsovereenkomst is beëindigd. Dit op straffe van een boete voor de werkgever van 1 800 euro die door de RVA wordt geheven. Toch suggereren voorlopige cijfers over het aantal begeleidingen dat de markt voor outplacement achterblijft. Er is sprake van een concentratie bij enkele grote spelers. Ook blijken werkgevers in de praktijk de verplichting vaak af te kopen, waardoor zij de outplacementkosten of de boete bij niet-naleving door de RVA kunnen ontlopen. Ook de complexiteit van de regelgeving kan afremmen (WASO, 2005). Mogelijk zijn werknemers onvoldoende geïnformeerd of geïnteresseerd. En tenslotte is onduidelijk of het controlesysteem bij de RVA sluitend is. Lopend onderzoek in het kader van het VIONA-programma moet hierover uitsluitsel geven. Wat in elk geval vaststaat, is dat er nog ruimte

is om de preventieve aanpak vanuit de werkgever meer sluitend te maken en zo de instroom in de werkloosheid verder in te dijken.

Anders ligt het voor bedrijven in herstructurering met collectief ontslag. Hiervoor is er wettelijk een kluwen van maatregelen gegroeid: de verminderskaart 45+, de terugbetaling van het outplacementaanbod, de oprichting van een ad hoc tewerkstellingscel. Het Generatiepact heeft dit kluwen nog wat dichter gemaakt voor vijftigplussers. Bedrijven die een beroep willen doen op de vervroegde brugpensioenleeftijd moeten een activerend begeleidingsplan indienen, dat door de regionale minister van werk wordt getoetst op zijn activerend gehalte. Zij zijn verplicht een tewerkstellingscel in te schakelen. Kleinere bedrijven of grote bedrijven met een kleiner aantal ontslagen kunnen terugvallen op een permanente tewerkstellingscel van de VDAB. De werknemer in de tewerkstellingscel krijgt een inschakelingsvergoeding gelijk aan het normale loon, gedurende zes maanden.

Deze regelingen vallen onder de noemer van een activerend herstructureringsbeleid en geven aan hoe bijkomende 'incentives' en verplichtingen (voor werkgevers en ex-werknemers) er kunnen uitzien als het gaat om vijftigplussers. Het herstructureringsbeleid wordt internationaal gezien als een voorbeeld van 'flexicurity' (Wilthagen, 2007). Waarom dit enkel voorbehouden voor collectief ontslag in de context van herstructurering? Een verruiming naar een activerend ontslagbeleid is wenselijk. Hoewel men zich kan afvragen waarom het recht op herplaatsing specifiek moet voorbehouden worden voor 45-plussers. Waarom dit niet veralgemenen voor alle ontslagen werknemers ongeacht de leeftijd? De controle op niet-naleving en op de mate van 'sluitende aanpak' zou er alvast een stuk eenvoudiger op worden.

Op maat activeren

De kritische lezer zal opwerpen dat activerend beleid maar zoden aan de dijk zet als de werkgever afstapt van stereotiepe beeldvorming en discriminerende praktijken bij werving en selectie. Niet de huidige activering van vijftigplussers is ambivalent, maar wel de arbeidsmarkt voor vijftigplussers. Hoewel wettelijk verboden is er nog altijd sprake

van een diep ingewortelde leeftijdsdiscriminatie. Dit mechanisme ligt aan de basis van het 'discouraged worker effect', dat vaker bij (onder meer) ouderen wordt aangetroffen. De gepercipieerde kansen op de arbeidsmarkt liggen lager, waardoor zij minder actief zoekgedrag vertonen. Naar het voorbeeld van Nederland, Groot-Brittannië en Finland kan de overheid deze beeldvorming beïnvloeden via gerichte sensibiliseringsacties. Maar de overheid kan dit niet alleen. Vooral op het niveau van de bedrijfssectoren is er nog een hele weg af te leggen inzake diversiteitsplannen, doelgroepenbeleid en sectorale streefcijfers.

Anderen zullen opwerpen dat dit beleid onvoldoende draagvlak heeft bij de oudere werklozen zelf. Voor ons land beschikken we niet over gegevens die een inzicht geven in de recente evoluties in de werkbereidheid bij ouderen. Werkbereidheid hangt sterk samen met de institutionele context. In Nederland bijvoorbeeld blijkt uit een recente bevraging dat in de groep van 55- tot en met 64-jarigen bijna 80% van de werklozen wil werken. De belangrijkste reden bij de niet-werkwillige werklozen is de gezondheid. Om die reden gaat de voorkeur vooral naar 'grote deeltijdbanen' (van Echtelt & Hoff, 2008). Wellicht speelt dit ook bij de oudere werklozen in ons land. Het activeringsbeleid voor ouderen zal dus voldoende ondersteuning moeten bieden voor de gezondheid; voor een aantal onder hen betekent dit meer banen op maat. Wat verder naar voor komt uit de evaluatiestudies in andere landen, is de aandacht voor het proces van heroriëntatie om de negatieve zelfperceptie en het status- en inkomensverlies te verwerken. Waar begeleiding en opleiding op maat in het algemeen de voorkeur verdienen gelet op de heterogene achtergronden en behoeften, geldt dit des te meer voor de groep van ouderen (Hasluck & Green, 2007). Ouderen hechten belang aan gepersonaliseerd advies en begeleiding door een persoonlijke coach. Dit maakt dat de kostprijs van een traject voor een oudere hoger ligt dan voor de jongere groep. Ter illustratie: in Nederland kost een traject naar werk voor een 55-plusser gemiddeld 2 800 euro, in vergelijking met 1 700 euro voor 35- tot en met 44-jarigen. Tenslotte is er, om de negatieve beeldvorming bij werkgevers om te buigen, nood aan specifieke instrumenten die werkgevers over de brug kunnen halen. Voorbeelden in andere landen zijn de leertrajecten met baangarantie en de proefplaatsing ('work trial'). In

het eerste voorbeeld wordt een periode van tewerkstelling na opleiding vooraf afgesproken met de werkgever. Bij de proefplaatsing kan de oudere werkloze gedurende enkele dagen of maanden aan de slag met behoud van uitkering. In Nederland is daaraan een verplicht contract gekoppeld gedurende zes maanden na proefplaatsing.

De ultieme vraag is of maatwerktrajecten naar betaald werk zijn weggelegd voor de langdurig werkloze 55-plussers, die dicht bij het pensioen staan en die geen perspectief meer hebben op ander werk. Vaak is bij hen de bereidheid groot om zich maatschappelijk nuttig te maken, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of mantelzorg. Hier biedt sociale activering een antwoord, zonder dat zij nog verder verplicht worden te zoeken naar ander werk. Andere landen vullen daarom de beschikbaarheidsvereisten soepeler in vanaf een bepaalde leeftijd. In Australië bijvoorbeeld hebben 50- tot en met 64-jarigen dezelfde plichten als de jongere groepen, maar kunnen 55-plussers aan de vereisten beantwoorden als zij deeltijdwerk of erkend vrijwilligerswerk (minstens 15 uur per week) verrichten. In Nederland kan een werkloze van 57,5 jaar die vrijwilligerswerk of mantelzorg verricht, vrijgesteld worden van de sollicitatieplicht die vanaf 2004 geldt tot 64 jaar.

Conclusie

Het overheersende beeld in Vlaanderen is dat van veel ouderen in de werkloosheid, en weinig ouderen in het activeringsbeleid. Op het eerste zicht lijkt de werkzaamheidsgraad (klemtoon op de eerste lettergreep) de goede kant op te gaan, zeker voor de groep van 50- tot 55-jarigen, hoewel ons land achteraan het Europese peloton blijft bengelen en zo goed als vaststaat dat België de Europese doelstelling van een arbeidsparticipatie voor ouderen van 50% tegen 2010 niet zal halen. Om de achterstand op te halen hebben we in deze bijdrage een driesporenbeleid naar voor geschoven: ten aanzien van met ontslag bedreigde werknemers vooraleer zij werkloos worden, ten aanzien van de nieuwkomers in het uitkeringsstelsel van vooral jonge vijftigers, en ten aanzien van de groep van langdurig werkloze ouderen die de pensioenleeftijd naderen.

Het actief arbeidsmarktbeleid dat enkel gebaseerd is op vrijwilligheid, is niet opgewassen tegen een

uitkeringsstelsel dat nog altijd het bestaande leeftijdsdenken ondersteunt in de richting van een vroegde uitstap uit de arbeidsmarkt. Rechten en plichten inzake outplacement zijn enkel de norm bij collectief ontslag in een bedrijf in herstructurering. Reïntegratie, zelfs voor wie het echt wil, wordt dan heel moeilijk. Daarom wordt het tijd om het huidige ambivalente activeringsbeleid om te bouwen tot een consequent beleid van werkloos-naar-werk-trajecten en werk-naar-werk-trajecten voor alle leeftijden: een beleid op maat van de doelgroep en met aandacht voor de specifieke noden van de vijftigplussers.

Ludo Struyven
Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt
HIVA
K.U.Leuven

Noot

1. Het terugschroeven van de vrijstelling van beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt verliep in stapjes. Sinds juli 2002 werden alle nieuwe werkzoekenden verplicht tot hun 56ste beschikbaar te blijven (nadien werd dat 57 jaar en 58 jaar), een effect dat zal doorwerken tot juni 2010 wanneer de cohorte van 50-jarigen de leeftijd van 58 bereikt. In augustus 2004 kwamen daar ook de werkzoekenden met 'minivrijstelling' bij (vrijstelling van de toenmalige stempelcontrole) en in oktober 2004 de PWA'ers, vooral vrouwelijke veertigers die zorgen voor een gestage toename bij de vijftigplussers.

Bibliografie

- Giddens, A. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hasluck, C. & Green, A. E. 2007. *What works for whom? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions*. Research Report No 407. Leeds: Department for Work and Pensions.
- Mann, K. 2007. Activation, Retirement Planning and Restraining the 'Third Age'. *Social Policy & Society*, 6(3): 279-292.
- OECD 2006. *Live Longer, Work longer*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Struyven, L. 2006. *Hervormingen tussen drang en dwang, Marktwerking bij arbeidsbemiddeling*. Leuven: Acco.
- Van Echtelt, P. & Hoff, S. 2008. *Wel of niet aan het werk. Achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Raad voor Werk en Inkomen.
- VDAB 2008. *VDAB Ontcijfert nr. 8*. Brussel: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.
- WASO 2005. *Evaluatie van het werkgelegenheidsbeleid 2003-2005. Europese werkgelegenheidsstrategie België*. Brussel: Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg.
- Wilthagen, T. 2007. *Flexicurity Practices*. Brussels: European Commission.