

Wat als ... je niet alleen geld maar ook tijd kon sparen? Een inschatting van de haalbaarheid van een systeem van loopbaansparen in de Belgische context

Haalbaarheidsstudie omtrent de organisatie van loopbaansparen in België (2016), uitgevoerd door An De Coen, Tess Schooreel & Daphné Valsamis (IDEA Consult) i.s.m. Frank Hendrickx & Sarah De Groof (KU Leuven, Instituut voor Arbeidsrecht) en Luc Sels (KU Leuven, Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen) in opdracht van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO).

In het debat over de verlenging van de loopbaanduur en de promotie van werkbaar werk, staan regelingen met betrekking tot werkbelasting en arbeidstijd centraal. De vraag naar langer werken gaat immers gepaard met de vraag naar flexibeler werken. Een concrete maatregel die wordt voorgesteld in het regeerakkoord (2014-2019) is de invoering van een model van loopbaansparen dat werknemers in staat stelt om krediet (tijd en/of geld) te accumuleren. Dit krediet kan vervolgens gebruikt worden om de loopbaan tijdelijk te onderbreken en inactieve periodes te financieren. Gezien de complexiteit en gevoeligheid van deze materie, liet de federale overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (FOD WASO) de haalbaarheid van een systeem van loopbaansparen onderzoeken. De studie identificeert en evalueert de verschillende componenten van loopbaansparen en werkt enkele scenario's voor de eigenlijke implementatie uit.

Doelstelling en aanpak

In het regeerakkoord dat op 10 oktober 2014 gepubliceerd werd, kondigde de federale regering een breed loopbaanbeleid aan, met expliciete aandacht voor de verlenging van de loopbaanduur en de promotie van werkbaar werk. Een breed loopbaanbeleid moet bijdragen aan een optimale inzet van menselijk kapitaal op de arbeidsmarkt en daarbuiten. De regering engageerde zich om samen met de sociale partners tot een nieuw loopbaanmodel te komen. Een van de aangereikte modellen is het invoeren van een systeem

van loopbaansparen, dat werknemers de mogelijkheid biedt om individueel tijd of geld te sparen op een rekening. Werknemers zouden zo de mogelijkheid krijgen om die rekening te spijzen tijdens arbeidsintensieve periodes, en het gespaarde saldo te gebruiken wanneer andere activiteiten dan werk centraal staan.

Het doel van deze studie was om na te gaan of, en zo ja op welke manier en binnen welke grenzen, een systeem van loopbaansparen in de Belgische context kan worden ingevoerd. Bij de evaluatie is rekening gehouden met de haalbaarheid, alsook met de positieve en de negatieve effecten voor zowel de individuele werknemer en de werkgever, als de arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Daarnaast werd ook rekening gehouden met de vereiste aanpassingen in het arbeidsrecht.

In de studie werden volgende componenten van loopbaanspaarmodellen in detail geëvalueerd en gepreciseerd: de doelstelling van loopbaansparen, de aard van het krediet, de manier waarop krediet kan worden opgebouwd en opgenomen, de overdraagbaarheid van het opgebouwd krediet en het niveau waarop het systeem wordt georganiseerd. Om deze componenten adequaat te kunnen beoordelen, werd onder meer beroep gedaan op internationaal vergelijkend onderzoek naar eerdere experimenten in binnen- en buitenland, maar ook op een brede consultatie van experts en diverse stakeholders, in casu de beleidsactoren en de sociale partners. Daarbij werd zowel gewerkt met diepte-interviews als met focusgroepen.

Flexibiliteit als voornaamste doelstelling

Een systeem van loopbaansparen kan verschillende doelen dienen. Zo kunnen stelsels van loopbaansparen ingezet worden als een financieringswijze voor vervroegde pensionering. Daarnaast wordt vooral verwacht dat systemen van loopbaansparen werknemers meer vrijheid geven om de loopbaan zelf vorm te geven en er zo op gericht zijn de werk-privébalans te verbeteren. Voor werkgevers kan loopbaansparen ook een instrument zijn om de arbeidstijd flexibeler te organiseren en de capaciteitsbenutting te optimaliseren.

Bij de consultatie van stakeholders en experts werd benadrukt dat een Belgisch systeem van loopbaansparen in de eerste plaats een instrument moet zijn dat werknemers meer flexibiliteit biedt en toelaat een pauze in te lassen in de loopbaan wanneer dat nodig is. Over de andere doelstellingen bestond minder eensgezindheid, aangezien andere, bestaande maatregelen hier beter aan beantwoorden.

Eerder tijdsparen dan geldsparen

Een kernaspect van loopbaansparen is welk type krediet er precies gespaard kan worden, namelijk tijd, geld of een combinatie van beide. Naargelang de bron van het krediet wordt gesproken over tijdsparen of geldsparen. Bij *tijdsparen* worden tijdselementen zoals extralegale verlofdagen, ADV-dagen (arbeidsduurverminderingdagen) en overuren gespaard en in de vorm van vrije tijd op een later moment opgenomen. Bij *geldsparen* worden geldelementen zoals een eindejaarstoelage, extralegale voordelen en bonussen gespaard om op een later moment in de loopbaan vrije tijd te kunnen kopen.

De meeste stakeholders verkiezen een systeem van tijdsparen, vooral door de lagere complexiteit in termen van registratie en beheer. Bovendien verhoogt tijdsregistratie de transparantie van het aantal gepresteerde uren voor werknemers en werkgevers. Toch wordt ook bij tijdsparen gevreesd voor toenemende administratieve belasting, vooral dan aan de kant van de werkgeversorganisaties. Vakbonden waarschuwen ook voor de extra piekbelasting voor werknemers in een systeem van tijdsparen, en een tekort aan recuperatie in periodes waarin vooral tijd gespaard wordt. De meningen zijn dan ook verdeeld over welke specifieke tijdselementen zouden kunnen gespaard worden. Er is een vrij brede consensus over het sparen van vrije tijd (extralegale verlofdagen en anciënniteitsdagen), en vooral discussie over de wenselijkheid van het sparen van arbeidstijd (ADV-dagen en overuren).

Het draagvlak voor een systeem dat ook geldsparen toelaat, is vooralsnog beperkt. Enerzijds wordt erkend dat werknemers die weinig tijd kunnen sparen, hun spaarkans via geldsparen kunnen verhogen en dat geldsparen kan bijdragen tot de

flexibiliteit en inspraak van werknemers in hun verloningspakket. Anderzijds zijn er ook bezorgdheden, bijvoorbeeld met betrekking tot wie het rendement van het krediet verzekert (indexatie, marktrente, enzovoort) en wie de garantie voorziet dat het opgespaarde geld niet verloren gaat (waarborg). De sociale partners geven aan dat het niet wenselijk is dat dit economisch risico door hun eigen geleiding wordt gedragen.

De inperking van kredietopbouw en -opname

De internationale vergelijking leert dat de meeste landen een bovengrens zetten op de hoeveelheid krediet die kan worden opgebouwd. Dergelijke regels worden vaak voorzien om het risico op welzijns- en gezondheidsproblemen in te perken die kunnen ontstaan wanneer met het oog op het opsparen van krediet te langdurig wordt doorgewerkt. Regels met betrekking tot de maximale opbouw van krediet worden ook vaak voorgesteld als een manier om de gevolgen van ongelijke kansen te temperen. Niet alle werknemersgroepen hebben immers dezelfde mogelijkheden om tijd te sparen, bijvoorbeeld omdat ze minder extralegale verlof- of ADV-dagen hebben. In de mate dat vrouwen zich door een hogere combinatiedruk meer moeten houden aan een strakke en strikte organisatie van de werkweek (en gezinsweek), kunnen ook zij mogelijk minder vlot van de ruimere flexibiliteit gebruik maken.

De geconsulteerde partijen zijn het erover eens dat een plafond bepaald moet worden. Overheid en experts zijn eerder voorstanders van een hoog plafond, wat in lijn ligt met de filosofie van loopbaansparen. Werkgeversorganisaties pleiten dan weer voor een laag plafond met het oog op het beperken van de administratieve last en van de impact op de arbeidsorganisatie van erg lange periodes van afwezigheid. Ook aan werknemerszijde zijn er voorstanders van een laag plafond, maar dan eerder om werknemers tegen zichzelf en tegen een te hoge werkdruk te beschermen. De vraag stelt zich wel of het plafond uniform moet worden toegepast, dan wel of er uitzonderingen moeten worden gemaakt voor bepaalde groepen van werknemers (bijvoorbeeld uit een bepaalde sector of van een bepaalde leeftijd of loopbaanfase).

Een systeem van loopbaansparen legt doorgaans ook voorwaarden op voor de opname van het krediet, die sterk samenhangen met de doelstelling van het loopbaansparen. Zo kan er een beperking zijn op de hoeveelheid gespaard krediet dat kan worden opgenomen. Een andere mogelijke voorwaarde is dat werknemers het opgebouwde krediet binnen een bepaalde tijd dienen op te nemen, wat impliceert dat er een geldigheidsduur wordt gekoppeld aan het gespaarde krediet. Dit kan bijvoorbeeld opgelegd worden om te vermijden dat loopbaansparen wordt ingezet als een vervroegde uitrederegeling. Ten slotte moet ook vastgelegd worden door welke partij (werkgever of werknemer) het moment van opname wordt bepaald. Traditioneel komt deze beslissing tot stand via onderling akkoord tussen de werkgever en werknemer.

Uit de consultatie kwam duidelijk naar voor dat de opname in de eerste plaats via onderling akkoord tot stand zou moeten komen. Verder heeft vooral de werkgeverszijde een sterke voorkeur voor het beperken van de hoeveelheid op te nemen krediet. Grote opnames van krediet kunnen immers leiden tot vervangingskosten en extra werklast voor collega's. Het opleggen van een bovengrens kan de opname van krediet beperken, net als het beperken van de opnamevorm van het krediet (bijvoorbeeld gefaseerd in plaats van aaneensluitend). Werknemersorganisaties sluiten zich hierbij aan en benadrukken bovendien de nood aan een bovengrens ter bevordering van de inzetbaarheid van de werknemer na zijn of haar terugkeer.

Daarnaast zijn alle partijen voorstander van een geldigheidsduur voor het gespaarde krediet, maar dit om verschillende redenen. De sociale partners verwijzen voornamelijk naar de financiering van het krediet. Hoe langer het krediet kan gebruikt worden, hoe lager de waarde ervan zou kunnen worden. Dat is zo wanneer de financiering van het krediet gebeurt aan het loon waaraan het gespaard werd. Het opleggen van een geldigheidsduur kan ook helpen vermijden dat het krediet wordt ingezet voor vervroegde uitrede. Hoewel de nood aan een geldigheidsduur voor het gespaarde krediet wordt erkend, is er geen consensus rond de maximumduur van opname.

Overdraagbaarheid

Een delicaat, maar cruciaal aspect van loopbaansparen is de overdraagbaarheid en vereffening van het krediet. Wanneer een werknemer verandert van werkgever, kan het opgespaarde krediet immers worden meegenomen naar een nieuwe werkgever om het daar op te nemen. Dit vereist echter dat het krediet kan worden overgezet tussen de accounts van opeenvolgende werkgevers, maar ook dat toekomstige werkgevers de gevolgen willen dragen (in termen van afwezigheid) van het krediet dat werknemers bij hun vorige werkgever(s) hebben opgebouwd. Een alternatief voor overdraagbaarheid is dat het resterende krediet uitbetaald wordt wanneer werknemers de organisatie verlaten.

De overdraagbaarheid en vereffening van het krediet zijn een groot discussiepunt. Zowel aan werknemers- als werkgeverskant wordt gewezen op het risico op discriminatie bij aanwerving, waarbij kandidaten met een groot gespaard krediet (vooral oudere werknemers) minder aantrekkelijk worden bij rekrutering door andere werkgevers. Daarnaast wordt gewezen op het creëren van ongelijkheden tussen werknemers wanneer een werknemer krediet overdraagt naar een organisatie die haar werknemers geen systeem van loopbaansparen aanbiedt (indien deze keuzevrijheid voorzien wordt). Om deze risico's in te perken, wordt voorgesteld om het krediet uit te keren wanneer de werknemer de organisatie verlaat. Deze uitkering kan gebeuren in de vorm van cashgeld (zoals vertrekvakantiegeld) of als financieel supplement (bijvoorbeeld als startkapitaal bij een groepsverzekering). De keerzijde hiervan is dat de mobiliteit op de arbeidsmarkt in het gedrang komt wanneer werknemers bij hun werkgever willen blijven om het gespaarde krediet als 'tijd' te kunnen opnemen.

Voorstanders van overdraagbaarheid zien het als een noodzakelijke voorwaarde om tot een loopbaanbreed systeem te komen en bovendien te vermijden dat het systeem de mobiliteit op de Belgische arbeidsmarkt zou inperken. Ze pleiten er doorgaans wel voor om de overdraagbaarheid van het krediet te laten samengaan met de nodige transparantie, en dit zowel wat betreft het resterend saldo, het omrekenen van krediet (van geld naar

tijd indien van toepassing) als de vorm van opname van het krediet bij de toekomstige werkgever.

Vraag naar maatwerk op bedrijfsniveau met interprofessionele omkadering

Een stelsel van loopbaansparen kan op drie niveaus georganiseerd worden. Op het interprofessionele niveau kan loopbaansparen tot stand komen aan de hand van een collectieve regeling die iedereen het recht geeft om gebruik te maken van het systeem. Op dit niveau is het systeem dus het meest toegankelijk en kan het krediet makkelijk overgedragen worden tussen werkgevers. Indien het stelsel georganiseerd wordt op het sectorale niveau, kan het beheerd worden door een sectoraal fonds, wat de administratieve last verlaagt voor de onderneming. Een systeem op sectoraal niveau houdt echter een risico in van beperkte overdraagbaarheid tussen werkgevers uit verschillende sectoren. Ten slotte kan het systeem georganiseerd worden op het ondernemingsniveau. Dit laat toe om een systeem op maat uit te werken dat beantwoordt aan de specifieke noden van het bedrijf en zijn werknemers. Anderzijds ligt het beheer en de administratieve last wel bij de werkgever. Dit brengt ook mogelijke nadelen met zich mee voor werknemers, zoals het risico om het krediet niet te kunnen opnemen bij faillissement en de beperkte overdraagbaarheid naar andere werkgevers.

De meeste stakeholders pleiten voor een interprofessioneel kader voor loopbaansparen, dat voorziet in een aantal basismodaliteiten zoals het type krediet en de periode van opname, in combinatie met een concrete invulling van het systeem op niveau van de onderneming. Aangezien de haalbaarheid van de verschillende aspecten van een systeem van loopbaansparen afhangt van de noden en de specifieke structuur van de onderneming, is maatwerk wenselijk op het bedrijfsniveau. Op het interprofessionele niveau kan dan weer gewaakt worden over de verschillen tussen sectoren en over het opnemen van het gespaarde krediet via loopbaansparen in combinatie met het krediet waarop werknemers recht hebben via andere wettelijke stelsels. Zowel aan werknemers- als aan werkgeverskant zijn ook voorstanders te vinden van een organisatie op sectorniveau. Bepaalde tijd- of geldelementen die kunnen ingezet worden voor loopbaansparen, worden

immers op het sectorniveau bepaald (bijvoorbeeld eindejaarspremies). Er wordt echter benadrukt dat sectoren enkel een faciliterende rol mogen spelen en niet beperkend mogen optreden.

Een mogelijke piste

Bij de uitwerking van een concrete piste zijn we vertrokken van vijf uitgangspunten (zie kader).

Vijf uitgangspunten voor een stelsel van loopbaansparen

- Het systeem moet voldoende omvangrijk zijn en verschillen van andere, reeds bestaande stelsels.
- Een nieuwe regeling moet erop gericht zijn openingen te creëren waar die er nog niet zijn. Ze moet verder gaan dan gemorrel in de marge. Het uitstippelen van een nieuw stelsel heeft enkel een voldoende grote meerwaarde wanneer het systeem niet alleen spaarregelingen uitbreidt die al mogelijk zijn, maar ook nieuwe spaarelementen toevoegt.
- Bij de implementatie moet rekening gehouden worden met de doelstellingen en de organisatiestructuur van de individuele onderneming.
- Werknemers hebben de keuzevrijheid om wel of niet te sparen als hun werkgever de regeling voor hen voorziet. De beslissing om (geen) gebruik te maken van de mogelijkheden van loopbaansparen, is een vrije keuze.
- Bestaande, meer uitgebreide systemen op bedrijfsniveau moeten mogelijk blijven. We positioneren een systeem van loopbaansparen als een instrument voor individueel loopbaanmanagement dat buiten de traditionele verloningspakketten valt. Dat neemt evenwel niet weg dat werkgevers ervoor kunnen kiezen om meer verregaande cafetariaplannen te implementeren, zelfs met een tijdscomponent als één van de opties.

We stellen een tweeledig systeem voor. Enerzijds wordt een basissokkel voorzien die aangeeft welke kreditelementen werknemers minimaal kunnen inzetten voor loopbaansparen. De sokkel zou bestaan uit extralegale verlofdagen en ADV-dagen, waarvan maximum 20 dagen interprofessioneel overdraagbaar zijn. Anderzijds kunnen hieraan op een lager niveau (bedrijf of eventueel ook de sector) extra bouwstenen worden toegevoegd. Geldelementen kunnen extra bouwstenen vormen, overuren eveneens. We stellen voor de implementatie van deze piste te koppelen aan twee voorwaarden, namelijk dat ze opgestart wordt aan de hand van een verkennende fase en dat ze samengaat met de nodige juridische aanpassingen.

Concreet wordt aanbevolen om in een eerste, verkennende fase een systeem te introduceren waarbij het initiatief om wel of niet in te stappen volledig bij de bedrijven ligt. Ondernemingen kunnen vrij kiezen of, en zo ja welk, krediet kan gespaard worden. Omdat het systeem van loopbaansparen in deze fase volledig facultatief is voor organisaties, kan het gespaarde krediet niet overgedragen worden tussen werkgevers. Bij uitdiensttreding dient de organisatie die voorziet in een systeem van loopbaansparen, het resterend kredietsaldo uit te betalen aan de werknemer. Na deze verkennende fase kan geëvalueerd worden in welke mate loopbaansparen geïmplementeerd wordt door organisaties en vervolgens gebruikt wordt door werknemers. Wanneer blijkt dat er voldoende draagvlak is voor een dergelijk systeem, kan overgegaan worden tot de ontwikkeling van het tweeledig systeem dat een basissokkel van spaarelementen voorziet. Na de verkennende fase kunnen de parameters (zoals de twintig dagen die kunnen worden overgedragen tussen werkgevers) waar nodig worden aangepast.

De modaliteiten van loopbaansparen zijn onderworpen aan voorwaarden bepaald op interprofessioneel niveau, zoals beperkingen aan de hoeveelheid opgebouwd en opgenomen krediet. We stellen voor om in de verkennende fase te starten met een bovengrens van tien werkdagen voor de jaarlijkse opbouw van krediet en een bovengrens tussen veertig en zestig werkdagen voor de totale spaarpot. Eveneens wordt een beperking voorgesteld voor de kredietopname in de vorm van een geldigheidsduur van vijf jaar. De hoeveelheid opneembaar krediet zou bepaald worden in onderling overleg tussen werknemers en werkgevers. Deze limieten voor de kredietopbouw en -opname worden niet automatisch meegenomen naar het tweeledig systeem, maar zijn voorwerp van sociaal overleg na een evaluatie van de verkennende fase.

Om deze piste tot stand te brengen, zijn ook enkele juridische aanpassingen vereist. Om tijdselementen zoals overuren te kunnen opsparen, zal bijvoorbeeld de Arbeidswet moeten gewijzigd worden, zodat deze uren geen aanleiding geven tot overloon en inhaalrust. Daarnaast zijn er een aantal bepalingen die de wetgeving zal moeten opleggen, zoals welke wisselkoers naar tijd wordt gehanteerd als geld wordt opgespaard. De wet zal sowieso de

(para)fiscale behandeling van deze gespaarde loon-elementen moeten vastleggen.

De verdere stappen

Belangrijk is dat in de eerste verkennende fase in kaart gebracht wordt in welke mate er een behoefte bestaat aan een (verregaand) stelsel van loopbaansparen. Over de noodzaak of wenselijkheid van loopbaansparen bestaat immers veel onduidelijkheid. De identificatie van de precieze behoeften moet toelaten om de doelstelling van het systeem scherp te stellen. Een duurzaam systeem van loopbaansparen is pas haalbaar wanneer het een duidelijke meerwaarde heeft. Vanuit dat opzicht kan men zich afvragen of het volstaat om werknemers tien dagen per jaar te laten sparen en het totale krediet te laten oplopen tot 'slechts' veertig dagen.

Ook de positionering van loopbaansparen moet verder uitgeklaard worden. Wanneer loopbaansparen als nieuwe regeling geïntroduceerd wordt, verdient het een duidelijke plaats naast andere stelsels, zowel in termen van finaliteit, termijn, enzovoort. Bovendien is een haalbaar systeem van loopbaansparen het voorwerp van sociaal overleg. Zo kan worden gewaakt over de belangen van werknemers en werkgevers. Zo is het aan de sociale

partners op ondernemingsniveau om te beslissen welke bouwstenen (zoals overuren of financiële extralegale voordelen) zij toevoegen aan de basis-sokkel met extralegale verlofdagen en ADV-dagen.

Ondanks de voorziene bewegingsruimte op bedrijfsniveau, dienen een aantal interprofessionele afspraken te worden gerespecteerd over bedrijven en sectoren heen. Zo zijn de voorgestelde plafonds van tien dagen op te bouwen krediet per jaar en twintig dagen over te dragen krediet wel universeel. Dit creëert transparantie, ook al wordt het krediet in verschillende bedrijven op andere manieren opgebouwd. Een systeem van loopbaansparen moet tot slot ook beheersbaar zijn, zowel voor de overheid als voor de betrokken organisaties. Dat uit zich bijvoorbeeld in termen van beheer en de betrokken administratie en financiering. Die kosten moeten in verhouding staan tot de ervaren baten.

*Tess Schooreel
An De Coen
IDEA Consult*

*Luc Sels
KU Leuven*