



ITINERA INSTITUTE **ANALYSE**

ONAFHANKELIJKE DENKTANK | **KLARE IDEEËN, KLAAR VOOR ACTIE**

# LANGER WERKEN: EEN BELEIDSAGENDA MET EEN BELGISCHE BRIL

**Marc De Vos**

directeur Itinera Institute  
Hoofddocent UGent

*Het Belgische luik in deze “Nederland-België” rond langer werken heeft als opzet recht op doel af te gaan door concreet enkele pistes te formuleren die de nood van langer werken tot een deugddoende realiteit kunnen maken. De noodzaak tot langer werken, wordt in België al jaren onderkend. Alle politieke partijen – zonder uitzondering – achten langer werken onvermijdelijk. Het fameuze Generatiepact heeft ongetwijfeld aanzetten in de juiste richting gegeven, maar andere Europese landen staan ook niet stil. Per saldo blijft een werkgelegenheidsgraad van momenteel 37% voor de Belgische beroepsbevolking boven de 55 jaar zowat de laagste in heel Europa. Wie de inventaris maakt van arbeidsmarktkenmerken voelt al snel waar het schoentje knelt: lage herintredingskansen of aanwervingskansen, lage effectieve pensioenleeftijd, lage deelname aan vorming, hoge loonkosten, hoge gemiddelde anciënniteit en hoge kwetsbaarheid bij ontslag, in het bijzonder bij herstructurering.<sup>1</sup> Laten we de koe bij de horens vatten en hervormingen overwegen die de arbeidsmarkt leeftijdsvriendelijk kunnen maken voor de iets minder jongere werknemer: uiteindelijk zijn mensen van pakweg 55 à 60 jaar nergens echt oud of out, behalve op de arbeidsmarkt.*

De demografische veroudering van de bevolking, gekoppeld aan een massieve uitstroom van de babyboom generatie in de volgende jaren, zorgen er voor dat “langer werken” niet alleen noodzakelijk maar ook natuurlijk zal worden (en al zijn). Een oordeelkundige mix van beleid kan die natuurlijke evolutie schragen, versnellen en daarmee een dubbele doelstelling dienen: een talentinfarct op de arbeidsmarkt vermijden en de financiering van de vergrijzing spreiden en ondersteunen. De basisdoelstelling in wat volgt, is de arbeidsmarkt, het carrièreverloop en de personeelsorganisaties op duurzame wijze te heroriënteren voor een nieuwe demografische realiteit van schaarser talent dat we beter en langer moeten actief houden in de toekomst dan in het verleden. Dit vergt echte keuzes, wat de Belgische arbeidsmarktorganisatie al heel lang niet meer gewoon is. De onderstaande voorstellen zijn zeker niet zaligmakend en ook niet technisch “af”. Maar ze geven wel de strategische richting aan, en die is in feite onvermijdelijk. Als we niet bereid zijn tot aanpassing, wacht ons een toekomst van kunstmatige schaarste op de arbeidsmarkt en acute budgetnood in de sociale zekerheid. Dit is een onheilsrecept dat we kunnen missen als kiespijn.

<sup>1</sup> Zie het overzicht met tabellen in de PowerPointpresentatie bij dit rapport, beschikbaar op [www.itinerainstitute.org](http://www.itinerainstitute.org)

## I. MAAK EEN MODERN EENHEIDSTATUUT

Het onderscheid tussen arbeiders en bedienden dateert van de negentiende eeuw. Het is totaal voorbijgestreefd. Het verkavelt en stremt carrières, wat de arbeidsmarkt afremt. Het beïnvloedt studiekeuzes van ouders en studenten, waardoor talenten verloren gaan. Het zorgt voor onnodige complexiteit en administratie. En het veroorzaakt een grote discriminatie in ontslagbescherming: arbeiders behoren tot de minst beschermde in Europa, bedienden zijn vaak bij de best beschermde.

Over dit alles is iedereen het roerend eens. Maar de gelijkschakeling van arbeiders en bedienden in een zogeheten “eenheidsstatuut” botst al decennia op dezelfde muur: werkgevers willen/kunnen de arbeiders niet tot hetzelfde niveau als de bedienden halen, en vakbonden willen/kunnen het ontslagstatuut van bedienden niet afbouwen. Met bloed, zweet en tranen, kwamen de sociale partners recentelijk toch tot een compromis dat door de regering Letorme in wet werd omgezet. Dat compromis is een typische weegschaal-oefening die de beide statuten geleidelijk en op zeer complexe wijze financieel naar elkaar laat toegroeien. Intussen heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat een andere gelijkschakeling verplicht is tegen medio 2013. Het is dus tijd voor bezinning.

We hebben nood aan meer visie. We moeten de weegschaal inruilen voor de breedbeeld-camera. De cruciale uitdaging voor onze arbeidsmarkt is meer mensen beter en langer actief te kunnen houden. Dat vergt dynamische, wisselende loopbanen met meerdere jobs, en een voortdurende investering in talent. Een modern eenheidsstatuut kan daarbij helpen. De doelstelling mag niet beperkt blijven tot harmoniseren: we moeten ook een beter en moderner ontslagstatuut brengen.

1. Maak een **stelsel van twee pijlers**. De eerste pijler is de opzegtermijn of –vergoeding. Wat dat betreft moet er een systeem komen met forfaitaire periodes, uniform voor alle werknemers en transparant voor de werkgevers. Hoelang die termijnen precies zijn, is per saldo zaak van onderhandeling, maar het is logisch om zowel een minimum- als een maximumtermijn te bepalen. Wij doen geen uitspraak over de precieze duurtijd, maar het is logisch ergens tussen de polen van arbeiders en bedienden te landen.
2. Maar dat betekent geen afbouw, integendeel. De noodzaak van langere en wisselende carrières betekent dat ontslag een omschakelfunctie krijgt. Ontslag is niet (alleen) een einde, maar (ook) een nieuw begin in een carrière die vandaag al vaak uit meerdere opvolgende banen bestaat. Ontslagrecht vergt daarom een tweede pijler, die de klassieke finaliteit van ontslag in eer herstelt: een **pijler van wedertewerkstelling** die via middelen en diensten ontslagen werknemers helpt om zo snel mogelijk opnieuw inzetbaar te zijn in een nieuwe functie. De kern daarvan bestaat vandaag al in een bescheiden stelsel van outplacement en tewerkstellingscellen. Belangrijk is dat de tweede pijler echt maatwerk toestaat. De wensen en de positie van werknemers zijn immers erg divers. Daarom bevelen we aan deze pijler op te nemen in de persoonlijke loopbaanrekening (zie verder).

Maak een **verstandig financieringssysteem** voor zowel de eerste als de tweede ontslagpijler. Het verdient aanbeveling de financiering van beide ontslagpijlers al tijdens de tewerkstelling op te bouwen. Dat vermijdt een plotse ontslagkost die ontslagkeuzes vertekent: denk maar aan de neiging om per definitie de jongste of de oudste werknemers eerst de deur te wijzen. Minstens de pijler wedertewerkstelling kan worden samengesteld via “up front” bijdragenpercentages die gestort worden op de persoonlijke loopbaanrekening van de werknemer. In geval van ontslag kan het bedrag dan dienen voor investering naar nieuw werk. Zonder ontslag blijft er een kapitaal dat meeneembaar is voor de werknemer en dat verderop in de loopbaan vruchten kan afwerpen (zie verder). Een variatie hierop is collectieve prefinanciering in een pool, met trekkingsrechten op het moment van ontslag.

3. Maak een systeem van geleidelijke invoering en overgang, met een duidelijk tijds-kader. Zo kunnen we zonder revolutie met vaste tred richting een betere arbeidsmarkt.

Op die manier kunnen meerdere vliegen in één klap worden geslagen. Ontslag wordt niet alleen uniform, maar ook transparant voor de werkgever, flexibel en eerlijk voor elke werknemer en efficiënt voor de arbeidsmarkt. Uiteraard moet er over modaliteiten gesproken worden. Denk maar aan de motivering van ontslag, of aan de bescherming tegen misbruik. Uiteraard moet er gewaakt worden over de totale ontslagkost. Maar de essentie is een modern en toekomstgericht ontslagrecht, waarin overigens verschillende Europese landen ons zijn voorafgaan.

## II. VERSTERK DE WERKLOOSHEIDSVERZEKERING

De werkloosheidsverzekering dient klassiek als een inkomensverzekering: werkwillige werklozen krijgen een uitkering die hun inkomen handhaaft ondanks en tijdens de werkloosheid. Maar werkloosheidsverzekering kan ook een hefboom zijn om de werkzoekende te helpen in het vinden van een nieuwe job. Dat is de fameuze “activering”, een hard woord voor de zeer zachte doelstelling van meer investering en begeleiding naar werk. Activering is in België eerst op veel weerstand gestoten, maar werpt nu voor alle leeftijdsgroepen vruchten af.

We kunnen de beide componenten structureel verenigen in een verstevigde werkloosheidsverzekering. De essentie is de creatie van twee pijlers – één uitkering en één begeleiding – die als communicerende vaten met elkaar in verbinding staan.

1. De werkloosheidsverzekering berust op een **vast budget per werkloze**, maar waarvan de **samenstelling wijzigt naarmate de duurtijd van de werkloosheid oploopt**. De **passieve component** van de **werkloosheidsuitkering** weegt zwaar door bij de aanvang van de werkloosheidsperiode. De uitkering mag zelfs hoger zijn dan vandaag: werklozen moeten kunnen zoeken naar een job die goed bij hen past en hun inkomen moet dat toelaten.

2. **Het aandeel van de werkloosheidsuitkering in het totale budget neemt af ten voordele van begeleidingsmaatregelen naarmate de tijd verstrijkt.** Deze maatregelen worden na verloop van tijd de dominante component in het budget. Dit impliceert degressieve uitkeringen over de tijd, maar ten voordele van progressieve besteding aan begeleiding en investering, ten voordele van de uitstroom uit werkloosheid. De lengte van de respectieve periodes kan deels worden gekoppeld aan de werkervaring van de werkloze, als beloning voor vroegere activiteit. Dat kan ook de insteek zijn om het systeem van wachtuitkeringen voor schoolverlaters zonder de minste werkervaring, te heroriënteren.
3. De **besteding van het progressieve budget voor “activering” berust bij de regionale diensten van arbeidsbemiddeling**, zoals de VDAB in Vlaanderen. Activering werkt het best op maat van de persoon en van de lokale arbeidsmarkt. We moeten er wel over waken dat het begin van de begeleiding zeer snel komt. We moeten er ook voor zorgen dat de bevoegde diensten geobjectiveerde resultaatsdoelstellingen voor wedertewerkstelling krijgen en daarop worden afgerekend. Er zal daarbij ook moeten gesleuteld worden aan het concept van de “passende arbeid” die een werkloze geacht wordt te aanvaarden. We gaan immers geen duurzame verbetering van de werkzaamheidsgraad krijgen zonder flexibeler en dynamischer met carrières om te gaan. Werkzoekenden zullen meer dan vroeger geholpen worden om carrièrewendingen te kunnen nemen en zullen daar ook meer dan vroeger voor moeten open staan. Maar voor het overige kan de timing en de wijze waarop het budget kantelt van uitkering naar investering op individuele basis worden bepaald, binnen politiek getrokken grenzen.
4. De combinatie van degressieve uitkering en progressieve activering **beslecht ook de eeuwige discussie over de onbeperktheid in de tijd van de Belgische werkloosheidsuitkeringen**. Door het verminderen van de uitkeringen ontlopen we het gevaar dat de werkloze zich passief nestelt in de werkloosheid. Door het vermeerderen van de begeleiding vermijden we dat de werkloze zijn uitkering verliest om zonder meer inactief te worden of zomaar in de bijstand van het OCMW te tuimelen. Het alternatief van een botte beperking in de tijd realiseert het eerste zonder het tweede. Financiële aanmoediging om een job te vinden is goed. Maar wie desondanks geen job kan vinden, verdient ondersteuning en opvang. Daarvoor dient de progressieve pijler voor wedertewerkstelling.
5. Investering, begeleiding en opvolging moeten hand in hand gaan. Het is dan ook evident dat de al begonnen **“activering” voor 50+ algemeen wordt** en, door de hefboom van de tweede pijler in de werkloosheidsverzekering, een zeer sterke steun voor de werkzoekende kan betekenen. Daaraan zit tevens een dimensie staatsvorming. Het verdient aanbeveling de **regio’s, waar de bevoegdheid zit voor begeleiding en activering, tevens volledig bevoegd te maken voor de aansluitende beleidsaspecten in de werkloosheidsverzekering**: de controle en sanctionering van werkbereidheid, het bepalen of the interpreteren van de zogenaamde “passende arbeid” die werklozen moeten aanvaarden, en de besteding van minstens dat deel van het budget van de werkloosheidsuitkering dat in de pijler van wedertewerkstelling zit.

6. Er zullen altijd werklozen zijn die geen werk vinden. Indien uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt niet wordt gerealiseerd na een bepaalde periode, wordt best overgestapt op **een bijstandsregime met verplichte dienstverlening aan de gemeenschap**. De betrokken personen hebben weliswaar geen echt werk, maar hun betrokkenheid bij de samenleving wordt onderhouden en hun deelname aan maatschappelijk zinvolle activiteit in ruil voor uitkeringen is te verkiezen boven de zuivere werkloosheid. Bovendien onderstreept deze visie de wisselwerking tussen rechten en plichten, die het cement vormt van de sociale zekerheid in onze samenleving. De realiteit van een activiteit in ruil voor uitkering is ook een effectieve preventie tegen het risico van misbruiken en zwartwerk.

Een aldus verstevigde en gemoderniseerde werkloosheidsverzekering sluit aan bij de algemene noodzaak om, in het licht van de demografische vergrijzing, meer mensen beter en langer actief te krijgen. Ze zal beter werken voor de werkzoekende. Ze zal beter renderen voor de arbeidsmarkt. Ze verstevigt de cohesie binnen de sociale zekerheid door niemand te laten vallen maar ook iedereen op plichten aan te spreken.

### III. SCHRAP BANENPLANNEN

Maar liefst 60% van alle nieuwe tewerkstelling in België wordt gesubsidieerd. Als we zo blijven doordoen, dan wordt een steeds groter deel van onze werkgelegenheid artificieel, want bestaande bij gratie van belastinggeld. Straks is niet alleen werkloosheid, maar ook werkgelegenheid een budgettair probleem.

Onze verslaving aan banenplannen is één van de redenen. We tellen er in België inmiddels meer dan 110. Stuk voor stuk politieke oefeningen om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt voor te trekken, ten nadele van andere. Allemaal zetten ze ondernemingen aan om creatief te shoppen naar de goedkoopste werknemers, in plaats van gewoon de beste te kiezen. Allemaal zorgen ze voor bureaucratie en complexiteit. Men kan zich afvragen of het sop de kool wel waard is.

Het is gemakkelijk om te identificeren wie via een banenplan werkt. Het is zeer moeilijk vast te stellen welke netto-jobcreatie een banenplan oplevert. Waren de werknemers die in het kader van een plan werden aangeworven ook aangeworven geweest zonder het plan? Werden zij aangeworven ten koste van kandidaten die zonder het banenplan de voorkeur zouden gekregen hebben? Geen enkele Belgische statistiek biedt daarover duidelijkheid, maar internationale studies schatten de verspilling van banenplannen op bijna 70%.

Het is politiek legitiem om bepaalde groepen op de arbeidsmarkt te willen helpen. Daarvoor dient een banenplan. Maar het kan veel efficiënter. Werkzoekenden kunnen op maat worden geholpen. Daarvoor hebben we arbeidsbemiddeling zoals bij de VDAB. Extra steun voor opleiding, scholing, stage of mobiliteit, kan dan op individuele basis worden verleend. Dat is veel beter dan de botte bijl van een banenplan: die scheert iedereen van zijn doelgroep over dezelfde kam, ongeacht persoonlijke noden of verschillen. Vandaar ook de grote verkwisting.

Willen we een eindeloze collectie banenplannen met veel verspilling en perverse effecten, maar waarmee politici gemakkelijk kunnen pronken? Of gaan we voor maximaal rendement en efficiëntie in de schaduw, via anonieme maar persoonlijke ondersteuning? Banenplannen worden best zoveel mogelijk afgeschaft en vervangen door een beleid over drie assen:

- Een *versterkte persoonlijke begeleiding en ondersteuning* van de werklozen op individuele basis. Dit is een regionale bevoegdheid die versterkt kan worden in de context van een staatshervorming. Zie daarvoor ons voorstel voor modernisering van de werkloosheidsverzekering.
- Een *algemene loonlastenverlaging*, in het bijzonder voor de lagere lonen, door een combinatie van alternatieve financiering van de sociale zekerheid met progressieve sociale bijdragen. Het reduceren van de loonkost heeft een bewezen positief effect op werkgelegenheid. Daarenboven genereert het geen overheadkost, maar vermindert het integendeel de bureaucratische kost die gepaard gaat met het bepalen, betalen, innen en controleren van loonbelastingen.
- Het *actief bestrijden van discriminatie en het promoten van diversiteit op de arbeidsmarkt*, waarbij opnieuw de klassieke gemarginaliseerde doelgroepen gediend worden.

## IV. MAAK DE LOOPBAAN OP MAAT VIA DE LOOPBAANREKENING

De loopbaanrealiteit is volop in beweging:

- *Structureel*, doordat een steeds groter deel van de economie persoonlijke diensten betreft en daardoor op maat van klanten moet worden afgestemd, die zelf vaak in een dynamische nationale of internationale context opereren.
- *Maatschappelijk*, doordat in de levenspatronen en verwachtingspatronen van de hedendaagse werknemers en gezinnen een steeds wisselende combinatie van werken en leven centraal staat.
- *Arbeids-sociologisch*, omdat het “beroep” dood is. Werknemers hebben geen vast beroep meer, maar veeleer een set van vaardigheden die hen inzetbaar houden in een steeds wisselende beroepsomgeving.
- *Economisch*, omdat ondernemingsrealiteit en personeelsorganisatie steeds meer stoeien op teamprojecten, betrokkenheid, verantwoordelijkheid en beschikbaarheid.
- *Technologisch*, omdat hedendaagse communicatiemiddelen de scheiding tussen werk en privé doen vervagen.
- *Geografisch*, doordat de arbeidsrealiteit meer grensoverschrijdend wordt wegens de internationalisering van de economie, ook al blijft werkplek nog fysiek in het thuisland.
- *Demografisch*, omdat de beroepsbevolking steeds meer divers wordt, zowel in generaties als in etnische groepen.

Tegenover deze toenemende dynamiek en diversiteit staat een traditionele arbeids- en loopbaanorganisatie van collectieve en gestandaardiseerde normen, die we hebben geërfd van de industriële maatschappij uit de vorige eeuw. Dat klassieke loopbaanmodel – met wortels in arbeidsregulering, paritaire comités, CAO’s en arbeidsorganisatie – stoelt op het vaste beroep, bij een vaste werkgever, met een stijgende loopbaancurve tot pakweg 45-50 jaar, gevolgd door een kort plateau en een definitieve ravijn van vervroegd pensioen.

**Het oude model zal ons niet toelaten een duurzame combinatie van flexibel en werkbaar werk te realiseren**, die de noodzakelijke basis is van de geleidelijke maar onvermijdelijke evolutie naar langer werken. We moeten het bord niet compleet leeg vegen. Maar we kunnen wel de finaliteit van bestaande systemen aanpassen aan de nieuwe realiteit, en een hefboom daarvoor creëren via de invoering van een loopbaanrekening.

De loopbaanrekening is een **multifunctioneel loopbaaninstrument** dat een **financiële hefboom** biedt voor het opvangen en ondersteunen van de loopbaanontwikkeling van de werknemer, op de maat van de werknemer. De loopbaanrekening kan aangesproken worden voor opleiding en vorming, voor verloven en arbeidsduurvermindering, voor arbeidsformules op maat, bij ontslag of pensioen, enz. Ze vervangt of versterkt collectieve systemen die uitsluitend met veralgemeende doelgroepen werken, die suboptimaal renderen ten aanzien van de individuele carrièrenoden en die het persoonlijke loopbaangedrag van werknemers artificieel beïnvloeden, met perverse effecten voor de hele arbeidsmarkt.

De loopbaanrekening komt tot stand in een **driehoeksverhouding tussen de werknemer, de werkgever en de overheid**. Voor de werknemer is de loopbaanrekening een draagbaar krediet dat van de wieg tot het graf van de actieve loopbaan ter beschikking staat, en dat in de loop daarvan wordt opgebouwd of angewend. Het restkrediet op de rekening bij het einde van de carrière kan dienen als aanvullend pensioenkapitaal.

Aan de loopbaanrekening **zal de werknemer ook zelf bijdragen**, enerzijds financieel via bijdragen en anderzijds door te werken, want het is precies via werk dat de opbouw van de loopbaanrekening door de werkgever en of overheid zal gebeuren. Betrokkenheid van de werknemer is essentieel: zo draagt ook de werknemer een stuk van de verantwoordelijkheid voor het opsparen en besteden van de middelen. Dat is de beste garantie voor doelmatigheid in het licht van zijn/haar persoonlijke loopbaansituatie. Dat is het grote verschil met collectieve systemen die volledig door derden, in het bijzonder door de belastingbetalers, worden gedragen. De financiële bijdragen van de werknemer kunnen bestaan uit een loonpercentage en/of uit het inruilen van tijd voor geld. De **loopbaanrekening kan met andere woorden ook het gekende "tijdsparen"** toelaten, waarbij de werknemer verlofdagen, rustdagen of andere periodes vrijwillig omruilt voor een kapitaal dat hij/zij later kan gebruiken om langere tijd niet of minder te werken.

Voor de werkgever is de loopbaanrekening een instrument om talentmanagement en loopbaanplanning te integreren in het courante personeelsbeleid. Het is in het belang van de hele samenleving en van alle werkgevers dat ons menselijk talent – dat door de vergrijzing snel en structureel schaars wordt – beter kan evolueren over langere, meer gevarieerde en meer aangepaste loopbanen. Daarbij is de primaire doelstelling niet de nadagen van de loopbaan iets langer te rekken door oudere werknemers te ontzien via aangepaste arbeidsduur, lichter werk, meer vakantiedagen en zo meer. Het is integendeel belangrijk om, met de werknemer als copiloot, **proactief de loopbaan te plannen en om kennis en vaardigheden te blijven vernieuwen**, zodat de loopbaan spontaan en gezond langer wordt. De overheid tenslotte kan daarop inspelen door de loopbaanrekening als hefboom te zien voor beleid dat de inzetbaarheid van werknemers op de arbeidsmarkt wil bevorderen, dat langer werken wil belonen en dat vroeger stoppen wil ontraden.

De loopbaanrekening kan opgesplitst worden in **posten waarvan de besteding gebonden is aan vooropgestelde doelstellingen**:

- Een post *competenties*, bestemd voor opleiding en vorming.
- Een post *loopbaanplanning*, voor de regelmatige beoordeling en begeleiding tijdens de loopbaan.
- Een post *eindeloopbaan*, die vanaf een te bepalen carrièrepunt (aantal effectief gewerkte loopbaanjaren) kan aangesproken worden.
- Een post *tijdsparen*, die wordt aangevuld door tijd voor geld in te ruilen en die dan vrij kan worden aangewend om later geld voor tijd in te ruilen.
- De *tweede ontslagpijler*, die exclusief bestemd is voor investering en begeleiding naar nieuw werk, in het geval van ontslag

Afhankelijk van het compartiment kan de wijze van financiering in de vermelde driehoeksrelatie verschillen en kunnen bestaande collectieve systemen worden afgebouwd, omgebouwd in de loopbaanrekening, of zonder meer worden afgeschaft. Uiteraard zal bij dit alles grondig over totale kostprijs, modaliteiten en impact moeten nagedacht worden. Maar het principe is helder, de logica sterk en het mechanisme gekend: ook in de hospitalisatieverzekering en nog meer in de aanvullende pensioenfinanciering kent de arbeidsmarkt en het personeelsbeleid reeds de techniek van een gefinancierde rekening met meeneembare rechten.

## V. GA VAN GENERATIEPACT NAAR LEEFTIJDSPACT

Het is genoegzaam bekend: onze bevolking vergrijsst. Er stromen meer mensen uit de arbeidsmarkt dan er instromen: tegen 2015 geeft dat een gat van nagenoeg 500.000 te vervangen werknemers tegenover een verwachte instroom van minder dan 130.000, immigratie inbegrepen. Tegelijkertijd werken zogenaamde “ouderen” veel te weinig: tussen de leeftijd van 50 en 65 zijn maar liefst één miljoen personen niet actief. In een vorige legislatuur werd het Generatiepact opgesteld om een doorbraak te realiseren. Zonder hier de evaluatie van het Pact te willen doen, moeten we vaststellen dat de weg nog lang is: de werkzaamheidsgraad bij de 55+ blijft bij de allerlaagste van Europa (37%) en verbleekt in het niets tegenover die in de betere arbeidsmarkten. Brugpensioen blijft helaas een onverkwikkelijke Pavlovreflex bij herstructurering, alle klaagzangen ten spijt, ook al stijgt de gemiddelde leeftijd.

We kunnen de knop omdraaien naar een **Leeftijdspact dat alles op alles zet voor meer activiteit op leeftijd**. Het is intussen 5 over 12: we moeten de vroegtijdige uitstroom van “minder jonge werknemers” – 50 is al lang niet “oud” meer – zowel meteen als duurzaam afremmen. We stellen daarom een drieledige strategie voor: structurele maatregelen, onmiddellijke financiële maatregelen en een mobilisatie via symbolische quick-wins.

### 1. De gouden driehoek: loopbaanondersteuning via loopbaanrekening, modern ontslagrecht en een verstevigde werkloosheidsverzekering

Elders in dit rapport stellen we voor het eenheidsstatuut voor arbeiders/bedienden te enten op een **modern ontslagrecht met een pijler voor wedertewerkstelling**. Tevens breken we een lans voor een **multifunctionele loopbaanrekening** die, via een combinatie van initiatieven, werknemers doorheen de loopbaan zal steunen om beter op de arbeidsmarkt inzetbaar te blijven. Voor de **werkloosheidsverzekering bepleiten we doorgedreven investering** met een tweede en progressieve pijler voor begeleiding naar nieuw werk. Al deze initiatieven zullen voor oudere werknemers bijzonder renderen: precies zij zijn bij uitstek gediend met extra investering en begeleiding bij ontslag, met preventieve loopbaanondersteuning bij hun werkgever en met betere begeleiding en opvolging in geval van werkloosheid. Het gaat hier niet om doelgroepenmaatregelen ten voordele van oudere werknemers alleen, maar om algemene maatregelen voor alle werknemers, die met name zullen renderen in de latere fasen van de loopbaan.

### 2. Komaf maken met “senioritis”

Internationaal onderzoek toont duidelijk aan dat **hogere loonkost correleert met lage tewerkstellingsgraad bij oudere werknemers**. Dat is een zeer verontrustende vaststelling, omdat we in België van oudsher de gewoonte hebben om loon te laten stijgen met anciënniteit (en vroeger met leeftijd).

De regering kan daarom een **traject opstellen voor de geleidelijke terugdringing van anciënniteit/leeftijd in de vaststelling van loonbarema's**. Anciënniteit kan nog een legitieme en gestandaardiseerde rol spelen in de eerste jaren van een functie-uitoefening, wanneer de werknemer evolueert naar functievolverwaaenheid – zeg maar tot vijf jaar na de opneming van de functie. Nadien zal een aangepast platform voor personeelsbeleid nodig zijn waarin beloning en carrièreverloop met een reeks van relevante criteria en technieken bepaald worden. Een **alternatief is anciënniteit te handhaven tot op een te bepalen moment van piekloon**, om daarna te dalen in ruil voor andere afspraken (zoals arbeidsduur, flexibiliteit, vakantie of werkzekerheid). Dit laatste is minder ingrijpend maar laat ook de essentie onaangeroerd: de naadloze koppeling tussen loon en anciënniteit is geen reflectie van “gelijk loon voor gelijk werk” in een economie die niet meer op gestandaardiseerde productie steunt.

De overschakeling van leeftijd en anciënniteit naar een andere basis voor loon- en arbeidsvoorwaarden, vergt een overgangperiode die de legitieme verwachtingen compenseert van werknemers die hun carrière-pad in de onderneming op de oude criteria gebaseerd hebben. In pakweg tien jaar kan, via systematische afbouw in elk interprofessioneel akkoord, de rol van de factor leeftijd/anciënniteit na 5 jaren ervaring geleidelijk tot nul worden herleid. De essentie is niet minder verdienen, maar de looncurve natuurlijker maken over de loop van de carrière: meer in het begin, om af te toppen later, in plaats van omgekeerd.

### 3. Stuur vervroegd pensioen met pensioen

Het minste dat de overheid kan doen, wanneer de maatschappij collectief de steven richting langer werken moet wenden, is **stoppen met het organiseren van vroeger stoppen**. De frontlijn van dit debat is bekend: het symbooldossier van het brugpensioen en andere vormen van vervroegde pensionering, zoals die met name ook in de overheidssector welig tieren. Vanuit het perspectief van algemeen arbeidsmarktbeleid is er maar één echte remedie: het **geleidelijk uitdoven door het stapsgewijs optrekken van de voorwaarden**.

De beleidsuitdaging ligt veel meer in het kenteren van de achterstelling van ouderen op de arbeidsmarkt: precies die kentering maakt het afbouwen van vervroegd pensioen ook sociaal verdedigbaar. Het alternatief voor brugpensioen moet werk zijn, geen werkloosheid. Afbouw van vervroegde pensionering moet gelijk sporen met opbouw van andere maatregelen voor een leeftijdsvriendelijke arbeidsmarkt.

**De casus herstructurering wettigt daarbij een bijkomende investering, maar die dient veeleer gericht te worden op het bevorderen van nieuwe tewerkstellingskansen** dan op het onderhouden van werkloosheid. Er kan ook gedacht worden aan extra ondersteuning via een **herstructureringsfonds**, waarin werkgevers premies bijdragen in ruil voor trekkingsrechten bij herstructurering. Door het risico op voorhand te “mutualiseren” kunnen slachtoffers beter geholpen worden zonder extra kost voor hun onderneming.

De overheid moet er tevens nauwkeuriger op toezien dat **verlofstelsels en stelsels voor vermindering van de arbeid, waaronder het tijdskrediet, niet afgewend worden van het doel om daarmee langere carrières te faciliteren**. De structurele oplossing daarvoor ligt in een betere internalisering van de kostprijs via de geleidelijke uitbouw van de loopbaanrekening, die een beter alternatief is dan gestandaardiseerde verlofsystemen. Ondertussen kan de overheid nauwkeuriger toezien op de modaliteiten van de regulering. Er kan ook gedacht worden aan een vorm van verrekening *ex post*, nadat de uiteindelijke carrière-effecten van verlofstelsels duidelijk zijn, weze het in pensioenrechten of in een vorm van uitgestelde bijdragen.

Tot slot verdient ook de fiscale behandeling aandacht. Een overheid die consequent langer werken wil aanmoedigen, moet er ook over waken dat **vervangingsinkomen uit inactiviteit niet fiscaal gunstiger wordt behandeld dan inkomen uit arbeid**. Vanuit de optiek van armoedebestrijding is het beter de uitkeringen voor lagere inkomenscategorieën te verhogen dan de uitkeringen algemeen een fiscaal gunstregime te geven. Budgettair kan dat minstens als een neutrale maatregel worden uitgewerkt.

#### 4. Pensioenen die werken aanmoedigen

Pensioenhervorming is een “must” voor de volgende regering. Itinera heeft elders uitvoerig de pensioendaging ontrafeld (I. Van de Cloot en J. Hindriks, *Onze pensioenerfenis*, 2011). Een leeftijdsvriendelijke arbeidsmarkt wettigt een pensioensysteem dat werken meer beloont en aanmoedigt. De principes daarvoor liggen voor de hand:

- **Combineer Bonus met Malus:** Beloon langer werken met een bonus, maar verbind ook een pensioenmalus aan vervroegd stoppen. Daarbij kan het pensioensysteem voor zelfstandigen als voorbeeld dienen.
- **Tolereer cumul:** Verplichte inactiviteit heeft geen toekomst. De mogelijkheid tot cumul van het wettelijke pensioen met een beroepsactiviteit wordt dus best doorgetrokken om onbeperkt te worden vanaf de wettelijke pensioenleeftijd.
- **Limiteer gelijkgestelde periodes:** Gemiddeld bestaat nagenoeg een derde van alle officiële pensioenjaren uit periodes van inactiviteit die met activiteit worden gelijkgesteld. Om werken meer aan te moedigen kan geopteerd worden voor quota van maximale gelijkstelling per type inactiviteit, eventueel gekoppeld aan gewogen verrekening in de pensioenrechten, opnieuw in functie van het type van inactiviteit.
- **Link de pensioenleeftijd aan demografie:** De demografische logica maakt een uiteindelijk opwaartse evolutie van de wettelijke pensioenleeftijd onvermijdelijk. Men kan, zoals verschillende van onze buurlanden, kiezen voor een lineaire verhoging die geleidelijk wordt ingevoerd. Een meer sluitend alternatief is het gebruik – naar het Zweeds model – van zogenaamde “notionele” pensioenrekeningen die zowel het vroeger stoppen ont-raden als de pensioenvoorwaarden koppelen aan de evoluerende levensverwachting.

- **Veralgemeen de tweede pijler**: Een veralgemeende tweede pijler van pensioenopbouw via kapitalisatie zal niet alleen geleidelijk en gedeeltelijk de financieringsnood van de pensioenen uit de eerste pijler opvangen. Hij zal ook – door een meer direct verband tussen arbeid en pensioenkapitaal – een bijkomende stimulans geven aan langer werken.

## 5. Onmiddellijke overgangsmaatregelen die ingrijpen op kosten/baten

Zowat alle van de hierboven voorgestelde hervormingen zijn strategische keuzes die geleidelijke invoering en doorvoering vergen. Maar België heeft niet langer de luxe van de tijd. We moeten niet alleen verbouwen: we moeten ook dweilen met de kraan open. **Enmalige of tijdelijke maatregelen met onmiddellijke impact** zijn daarom nuttig. We suggereren hierbij de volgende pistes voor het politieke debat:

- **Vermindering van sociale bijdragen voor oudere werknemers**: Een versterkte degressiviteit van sociale bijdragen gekoppeld aan leeftijd kan de tewerkstelling van ouderen stimuleren & als pendant fungeren voor de geleidelijke afbouw van de koppeling tussen loonstijging en leeftijd/anciënniteit. Als de budgettaire context het noodzaakt, kan deze maatregel beperkt blijven tot bijzondere categorieën van oudere werknemers (bepaalde groepen werklozen) of bedrijven (in moeilijkheden of herstructurering).
- **Verhogen van sociale bijdragen op uitkeringen voor inactiviteit**: Inactiviteit en vroegde pensionering verder ontraden door het opleggen van hogere sociale bijdragen op uitkeringen – in afwachting van, en in combinatie met, de geleidelijke afbouw van de uitkeringen. Dat is de bescheiden filosofie van het Generatiepact ten aanzien van brugpensioenen. Ze kan worden veralgemeend en nog worden opgetrokken tot op een hoger niveau. Maak het brugpensioen zeer duur voor de werkgevers (bijdragen) en voor de werknemers (belasting), en het zal enkel als laatste redmiddel worden gebruikt.
- De **belastingwetgeving** kan een analoge rol vervullen als sociale bijdragen, opnieuw met als doelstelling het langer werken aan te moedigen. Zo kan bijvoorbeeld de fiscale behandeling van pensioen- en/of werkloosheidsuitkeringen variëren met de leeftijd. Een andere optie is het systeem van het **belastingkrediet**, dat door een focus op oudere werknemers, positief inspeelt op de opbrengst van langer werken.
- **Verhoging van de ontslagkost**: In dezelfde filosofie als het voorgaande kan overwogen worden een tijdelijke bijzondere belasting te innen die de ontslagkost voor de samenleving meer wil internaliseren bij de werkgever. Dit kan de vorm aannemen van een progressieve bijdrage in verhouding tot de leeftijd van de ontslagenen, of van een activeringsbijdrage wanneer de werkgever onvoldoende inspanningen voor vorming en begeleiding heeft verricht. In de context van herstructureringen kan de bijdrage gekoppeld worden aan de negatieve beoordeling van de initiatieven van wedertewerkstelling en van de werking van de tewerkstellingscel, op basis van het sociaal plan. De essentie is niet zozeer een verhoging van de ontslagkost *per se*, maar een betere

responsabilisering van de werkgever in het ontslagbeleid en een betere internalisering van de externe maatschappelijke effecten van ontslag.

- **Penaliseren van leeftijdsbias:** naar Nederlands voorbeeld kan het “afspiegelingsprincipe” – dat een demografisch profiel van de hele onderneming of afdeling als referentie neemt – weerhouden worden als toetssteen bij collectieve ontslagen. Eerder dan een verplichte proportionele ontslagsamenstelling, kan gedacht worden aan een bijkomende ontslagbijdrage wanneer de ontslagsamenstelling te veel afwijkt van het algemene demografische profiel van de onderneming of afdeling waarin de ontslagen vallen.
- **Activering oudere werklozen:** Binnen de beschikbare budgettaire marge moet alles op alles worden gezet om de trajectbegeleiding van oudere werklozen te veralgemenen en te intensifiëren. Onder de noemer activering kan ook gekozen worden om (een deel van) wat als werkloosheidsuitkering aan de oudere werklozen zou worden uitgekeerd, te gebruiken als een voorwaardelijke loonsubsidie.

## 6. Mobilisatie en symbolische “quick-wins”

Langer werken is een natuurlijke evolutie wanneer – zoals overal in het Westen – de beroepsbevolking geleidelijk veroudert én gezond blijft. Deze natuurlijke evolutie loopt ook bij ons, maar ze vertrekt er met een zeer grote achterstand en gaat zeer traag, terwijl we instant succes moeten boeken.

Het kernprobleem is dat eender welke beleidsagenda voor langer werken **gelijktijdige collectieve actie veronderstelt van alle betrokken actoren**: wetgever, overheid, sociale partners, werkgevers en werknemers. De les van het Generatiepact is dat dit moment van collectieve catharsis en cultuuromslag er nog niet is gekomen. Daarvoor was de draagwijdte van het Pact te bescheiden en is de publieke discussie rond het Pact te eenzijdig over de brugpensioenen gegaan.

Een volgende regering kan en moet de omslag forceren met een mix van onmiddellijke en structurele hervormingen die elkeen op de eigen taboes aanspreekt. Om de geesten overal te beroeren en de werkvloer te bereiken, is een symbolische mobilisatie, met onmiddellijk herkenbare actiepunten (“quick-wins”), ook nuttig. Een grote **Staten-Generaal van het sociaal overleg en de relevante bevoegdheidsniveaus** kan uit de volgende voorbeelden wellicht enige inspiratie halen:

- Een **totemcampagne** die visibel in de media en op de bedrijfsterreinen de ommekeer visualiseert en manifesteert, met prijzen voor de beste voorbeelden.
- **50+ Flexi-Plan** dat, via diverse technische ingrepen, de tewerkstelling van oudere werknemers flexibeler en dus gemakkelijker maakt. Alle studies tonen aan dat oudere werknemers meer in langer werken geïnteresseerd zijn wanneer dat voor hen flexibel kan.

- **Move-On**, dat de cultuur van loopbaanplanning een kick-start geeft door een algemene carrière check-up voor 45+, met als finaliteit het openbreken van de geesten en het bepalen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Hiervoor bestaan al regionale beleidsaanzetten, terwijl zowel publieke als private arbeidsbemiddelaars ter zake ervaring hebben.
- **Work@Work**, dat “best practices” over werkbaar werk identificeert en ondernemingen zichzelf doet scoren, als aanzet voor een doordachte bewustzijnsvorming over arbeidsomstandigheden.