



Europese Stichting tot
verbetering van de levens-
en arbeidsomstandigheden

Impact van de recessie op leeftijdsbewust beleid

> samenvatting <

Actief ouder wordende babyboomers zouden kunnen bijdragen tot het antwoord op de demografische uitdaging in plaats van een probleem te zijn. Om deze reden wordt in de Europa 2020-strategie benadrukt hoe belangrijk het is dat ouderen zo lang mogelijk gezond en actief blijven.

László Andor, EU-commissaris voor Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie,
Opportunities and challenges of demographic change in Europe, 13 juli 2010



Inleiding

Focus op oudere werknemers

Demografische kwesties vormen nog steeds een grote uitdaging voor sterke economische groei en het Europese sociale model. De huidige recessie heeft deze problemen nog verergerd, doordat mensen buiten de arbeidsmarkt komen te staan en de afhankelijkheidsgraad verder is toegenomen.

In het onderzoek van *Eurofound Restructuring in recession and labour force participation* (Herstructurering tijdens recessie en arbeidsparticipatie) is gekeken naar de leeftijdsbewuste praktijken van ondernemingen in het licht van herstructureringen tijdens de recessie. In deze studie is onderzoek gedaan naar het beleid inzake het aan het werk houden van oudere werknemers (vijftigplussers) op nationaal en ondernemingsniveau in negen EU-lidstaten: Oostenrijk, België, Hongarije, Letland, Nederland, Spanje, Tsjechië, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Het onderzoek richtte zich eerst op de algemene trends in de werkgelegenheid onder oudere werknemers, de koers van het beleid vóór de economische crisis van 2008, en de ontwikkelingen in beleid en praktijk na de crisis en de gevolgen hiervan voor de deelname aan het arbeidsproces van oudere werknemers. De focus op de crisis is belangrijk omdat de tweede onderzoeksdoelstelling erin bestond vast te stellen hoe de leeftijdsbewuste praktijken in individuele ondernemingen tijdens en na de crisis zijn veranderd, daar in een groot aantal van deze bedrijven herstructureringsmaatregelen zijn doorgevoerd. Voor een beter begrip van de ontwikkeling van het leeftijdsbewust beleid op ondernemingsniveau zijn in de studie de ontwikkelingen in beleid en praktijk in twee ondernemingen in elk van de bovengenoemde lidstaten geanalyseerd.

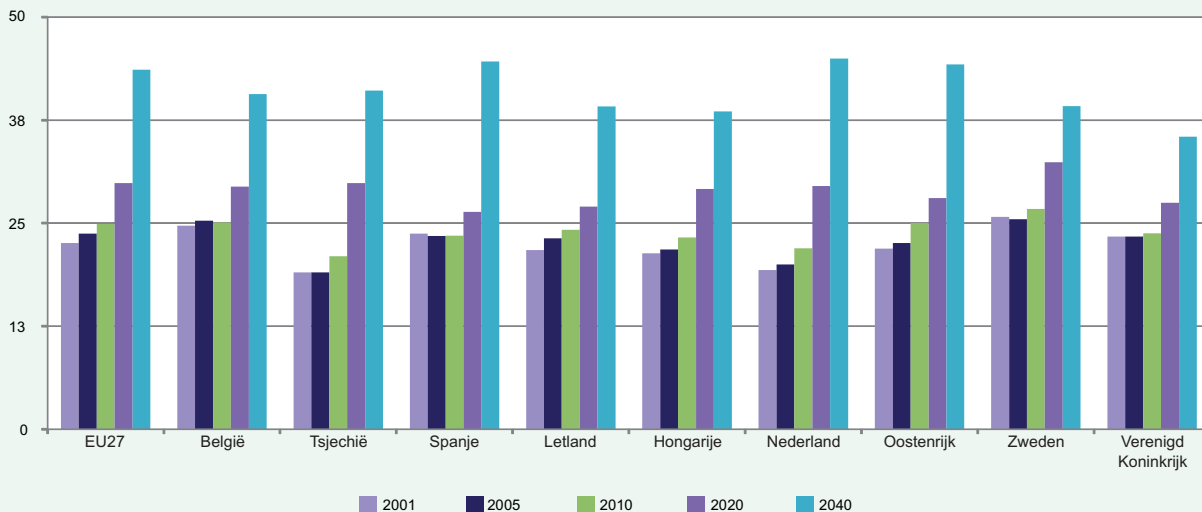
Leeftijdsbewust beleid heeft duidelijk relevantie voor de Europese beleidsmakers. In heel Europa neemt de ouderen-afhankelijkheidsratio toe. In 2040 zal de leeftijdsgroep van

65 jaar en ouder overeenkomen met meer dan 45% van de beroepsbevolking van 15 tot en met 64 jaar in de 27 EU-lidstaten (figuur 1). Als gevolg van de vergrijzing zullen in heel Europa meer mensen langer moeten doorwerken om aan de vraag naar arbeid te kunnen voldoen en de druk op de socialezekerheids- en pensioenstelsels te verlagen.

Grotere arbeidsparticipatie van oudere werknemers

Een algemene uitkomst van deze studie is dat het zwaartepunt van het beleid – gezien deze factoren – is verlegd van het stimuleren van vervroegde pensionering in de periode vóór de recessie naar verschillende vormen van *downshifting* – arbeidstijdverkorting en geleidelijke/gefaseerde pensionering. De algemene beleidsdoelstelling is een grotere arbeidsparticipatie van oudere werknemers en deze resulteerde in de periode 2001–2010 in een stijging daarvan voor iedere leeftijdscategorie van vijf jaar (figuur 2). Zoals uit een groot aantal voorbeelden van individuele ondernemingen in dit project blijkt, behoort vervroegde uittreding evenwel nog steeds tot het instrumentarium van werkgevers wanneer herstructureringen – en het hiermee gepaard gaande banenverlies – van essentieel belang werden geacht tijdens de recessie. Terwijl eerdere perioden van vervroegde pensionering gepaard gingen met sterke dalingen van de arbeidsparticipatie van ouderen, kan er tijdens de recessie worden gesproken van een gelijkmatiger doorvoering van deze maatregelen, aangezien de crisis veel minder grote gevolgen heeft gehad voor de werkgelegenheid voor oudere werknemers dan voor die voor jonge werknemers en werknemers in de middelste leeftijdscategorie. In een aantal van de landen van het onderzoek (Oostenrijk, België, Hongarije, Nederland en Zweden) was de arbeidsparticipatie van 60- tot en met 64-jarigen in 2011 groter dan vóór de crisis in 2008 en in die gevallen waar een uitsplitsing van het personeelsbestand van een onderneming naar leeftijd beschikbaar was van vóór en van na de crisis, bleek het aandeel van de oudere werknemers in evenveel gevallen te zijn toe- als afgenomen.

Figuur 1: Ouderen-afhankelijkheidsratio in de geselecteerde lidstaten in de periode 2001–2010 (Q2) en extrapolatie naar 2040



Bron: Eurostat

Er blijven grote verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. Zo werkt in Zweden bijvoorbeeld ruim 60% van de 60- tot en met 64-jarigen, terwijl dit getal in België en Hongarije onder 20% ligt. De grootste verschillen in arbeidsparticipatie tussen de landen doen zich voor bij de categorie mensen die bijna de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt (60- tot en met 64-jarigen) en uit de gegevens blijkt in het algemeen dat de leeftijd waarop 55-plussers stoppen met werken, sterk verschilt per land. In de meeste landen is een geringere arbeidsparticipatie van oudere werknemers een erfenis uit het verleden, toen vervroegde pensionering werd ingezet als middel om de arbeidsmarkt te reguleren.

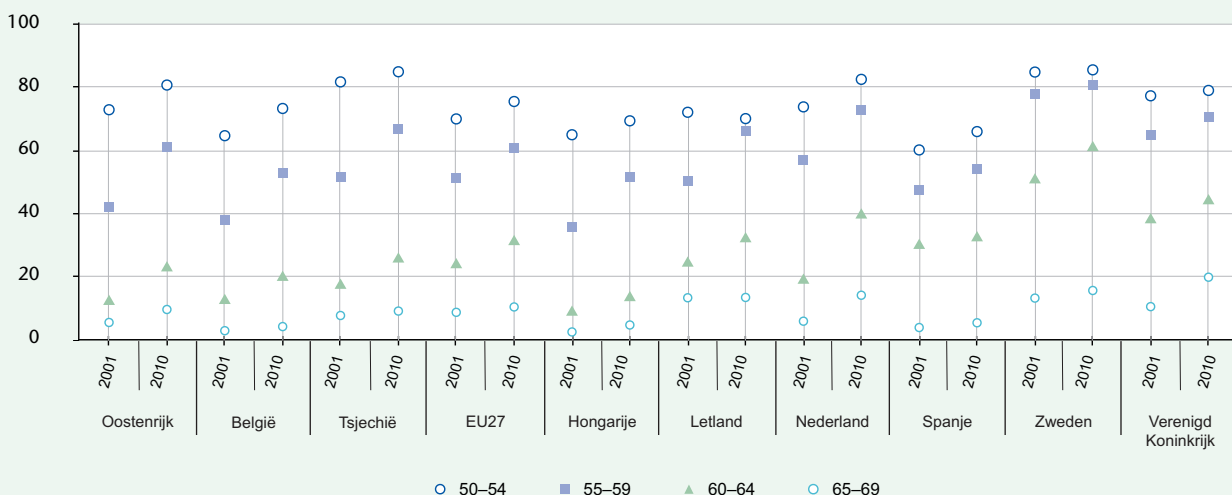
In Tsjechië werkt bijvoorbeeld ruim 80% van de 50- tot en met 54-jarigen, maar slechts 25% van de 60- tot en met 64-jarigen (figuur 2). De arbeidsparticipatie verschilt ook per sekse: onder de oudere werknemers zijn er minder vrouwen dan mannen, maar dit verschil is binnen de groep lidstaten van dit onderzoek minder groot in de nieuwere lidstaten Letland, Hongarije en Tsjechië. Tot slot is er sprake van een grotere arbeidsparticipatie van de mensen met betere kwalificaties, ongeacht de leeftijd.

Overzicht van nationale beleidsontwikkelingen

Scala van beleidsinstrumenten voorafgaand aan de huidige crisis

Voor een goed begrip van de verschillen tussen de lidstaten en tussen de demografische groepen binnen een lidstaat is het van belang te kijken naar de beleidskoers. Wat de negen geselecteerde lidstaten betreft, blijken er vóór de economische en financiële crisis van 2008-2009 grote verschillen te zijn in de mate waarin zij specifiek op oudere werknemers gericht beleid hebben gevoerd en in de mate waarin steun werd verleend aan oudere werknemers via een breder werkgelegenheidsbeleid voor alle leeftijdscategorieën. Ook bleek er vóór de crisis een scala aan beleidsinstrumenten te zijn gebruikt (die in een groot aantal gevallen nog altijd bestaan) om oudere werknemers te ondersteunen of aan het werk te houden. Deze instrumenten omvatten indirectere maatregelen met bredere doelstellingen dan alleen het ondersteunen van oudere werknemers (bijvoorbeeld maatregelen voor grotere doelgroepen en initiatieven om de socialezekerheids- en

Figuur 2: arbeidsparticipatie in de geselecteerde lidstaten binnen de verschillende leeftijdscategorieën (50–69 jaar), 2001–2010 (Q2)



Bron: Eurostat

pensioenuitkeringen terug te dringen). Deze maatregelen omvatten:

- hervorming van het pensioenstelsel (bijvoorbeeld wijzigingen in de uitkeringen voor gepensioneerden en de pensioenbijdragen van werknemers en werkgevers);
- verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd (zie tabel);
- vermindering van de stimulansen voor vervroegde pensionering;
- hervorming van de stelsels voor uitkeringen bij ziekte en arbeidsongeschiktheid;
- antidiscriminatiebeleid;
- stimulansen ter bevordering van een leven lang leren en het ontwikkelen van vaardigheden op de werkplek.

Daarnaast bestaan er maatregelen die direct zijn gericht op leeftijdsbewust beleid, waaronder:

- financiële stimulansen voor werkgevers om oudere werknemers in dienst te houden;
- financiële stimulansen voor werkgevers om de herintreding van oudere werknemers te ondersteunen;

- financiële stimulansen voor werknemers om langer door te werken;
- regelingen voor geleidelijke/gefaseerde/gedeeltelijke pensionering;
- mogelijkheden op het gebied van flexibel werken voor oudere werknemers;
- bewustmakings- en voorlichtingscampagnes om een andere houding tegenover oudere werknemers te bevorderen, waaronder door de overheid gesponsorde ondernemingsprijzen voor 'beste praktijken op het gebied van leeftijdsbewust beleid'.

Het gebruik van deze instrumenten in de periode 2000-2008 verschilt tussen de geselecteerde lidstaten en weerspiegelt de verschillen in de factoren die ten grondslag liggen aan het beleid, zoals uiteenlopende nationale prioriteiten, hervormingstrajecten en uitgangspunten in termen van pensioen- en socialezekerheidsstelsels. Zo worden in de nationale verslagen over Nederland en Tsjechië bijvoorbeeld een potentiële krapte op de arbeidsmarkt en de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel genoemd als factoren die ten grondslag liggen aan het beleid.

Tabel: overzicht van de wettelijke pensioenleeftijd en voorgestelde veranderingen in de negen lidstaten

Land	Mannen	Vrouwen	Voorgestelde verandering	Opmerkingen
Oostenrijk	65	60	Ja	
België	65	65	Nee	
Tsjechië	62	61	Ja	De pensioenleeftijd zal worden verhoogd tot 63 jaar: voor mannen vanaf 2016, voor vrouwen zonder kinderen vanaf 2019. Vrouwen met kinderen zullen tussen de 59 en 62 jaar met pensioen kunnen gaan, afhankelijk van het aantal kinderen dat zij hebben grootgebracht (de pensioenleeftijd voor vrouwen is momenteel 57-61 jaar, afhankelijk van het aantal kinderen).
Hongarije	62	62	Ja	De pensioenleeftijd wordt verhoogd tot 65 jaar: voor mannen vanaf 2018, voor vrouwen vanaf 2020.
Letland	62	62	Ja	Een geleidelijke verhoging van de pensioenleeftijd tot 65 jaar in 2021.
Nederland	65	65	Ja	Er wordt gewerkt aan een akkoord over de verhoging van de pensioenleeftijd tot 66 jaar in 2020 en 67 jaar in 2025.
Spanje	65	65	Ja	Verhoging van de pensioenleeftijd in de periode 2013–2027 van 65 naar 67 jaar.
Zweden	65	65	Nee	De pensioenleeftijd is flexibel. Het overheidspensioen kan weliswaar ingaan bij 61 jaar, maar het pensioenstelsel bevat prikkels om de pensionering uit te stellen.
Verenigd Koninkrijk	65	60	Ja	Met ingang van 2018 wordt de waarop een pensioen kan worden ontvangen, ook voor vrouwen 65 jaar; in 2020 wordt deze voor mannen én vrouwen 66 jaar. De eerdere pensioenwet bepaalt dat de pensioenleeftijd tussen 2034 en 2036 zal worden verhoogd tot 67 jaar en tussen 2044 en 2046 tot 68 jaar. De verplichte pensioenleeftijd is afgeschaft.

Noot: in deze tabel wordt de wettelijke pensioenleeftijd weergegeven. De daadwerkelijke pensioenleeftijd kan lager of hoger liggen, afhankelijk van andere manieren om pensionering te bewerkstelligen of uit te stellen (bijvoorbeeld vervroegde of gedeeltelijke pensionering en doorwerken na pensionering).

Beleids hervormingen in een aantal lidstaten

Sommige lidstaten hebben gekozen voor een veelomvattender aanpak van de ondersteuning van oudere werknemers dan andere en wel door in een eerder stadium eind jaren negentig en begin jaren 2000 een begin te maken met beleids hervormingen.

In Zweden zijn de sociale partners het er in grote mate over eens dat de vergrijzing een beleidsprioriteit is. Bij de hervorming van het pensioenstelsel in 1999 werd de pensioenuitkering gekoppeld aan het verschil tussen de pensioenleeftijd en de gemiddelde levensverwachting voor beide seksen over de voorgaande vijf jaar. De hervormingen betekenden dat werknemers met 61 jaar met pensioen konden gaan. Er zijn echter sterke stimulansen voor werknemers om tot ten minste de 65-jarige leeftijd te blijven doorwerken en deze prikkels zijn sinds 2006 versterkt door veranderingen in het belastingstelsel, waarbij inkomsten uit werk minder zwaar worden belast dan pensioeninkomsten. Tegelijkertijd werd bepaald dat werknemers langer aan het werk konden blijven, namelijk tot 67 jaar. De procedures voor collectief ontslag zijn gebaseerd op het last in, first out-beginsel van het Zweedse arbeidsrecht. In 2006 spitste een nieuw pakket maatregelen zich rechtstreeks toe op de bevordering van de arbeidsparticipatie van ouderen door de arbeidshoffingskorting voor oudere werknemers te verhogen, de werkgeversbijdragen voor werknemers van 65 jaar en ouder te verlagen en te streven naar de hervorming van de arbeidsongeschiktheidsuitkering zodat het minder aantrekkelijk werd het arbeidsproces te verlaten. Werkgevers konden bovendien in het kader van het "nieuwe start-banenprogramma" profiteren van extra belastingvoordelen wanneer zij werklozen van 55 jaar en ouder in dienst namen.

Ook in het Verenigd Koninkrijk was er in het afgelopen decennium sprake van een groeiend besef onder de sociale partners dat langer doorwerken moest worden aangemoedigd. In het Verenigd Koninkrijk kwam de nadruk te liggen op hervormingen van bredere regelgevende structuren die invloed hebben op de arbeidsparticipatie van ouderen, zoals de verhoging van de wettelijke pensioenleeftijd in de pensioenwet van 2007 en de herijking van de voorwaarden voor het verkrijgen van een arbeidsongeschiktheidsuitkering in 2008. De regering heeft in 2011 besloten de verplichte pensioenleeftijd af te schaffen. Enkele andere recente voorstellen waren de verhoging van de leeftijd voor het overheidspensioen tot 68 jaar in 2046 en het stapsgewijs wegnemen van het verschil in pensioenleeftijd voor mannen en vrouwen tussen nu en 2018. Hiernaast zijn de prikkel en de mogelijkheid voor werknemers om vroeg met pensioen te gaan wellicht afgenomen doordat de uitgebreide particuliere pensioenvoorziening in de afgelopen twintig jaar is geheroriënteerd op een vaste-bijdrageregeling.

In sommige lidstaten, zoals Hongarije en Tsjechië, is het leeftijdsbewust beleid vaak nog minder ver ontwikkeld en is de aandacht vooral gericht op de integratie van jongere werknemers in de beroepsbevolking. In beide landen bleef vervroegde pensionering een belangrijk instrument, en werkgevers en de samenleving in Hongarije leken de arbeidsparticipatie van ouderen niet van harte te omarmen. Dit is deels het gevolg van de sterke nadruk op vervroegde pensionering als middel voor de regulering van de arbeidsmarkt gedurende de overgang naar een markteconomie begin jaren negentig. In het geval van

Hongarije worden mensen bijvoorbeeld 'beloond' voor het stoppen met werken aangezien het opgebouwde pensioen vanaf zestig jaar feitelijk afneemt.

Vervroegde en gedeeltelijke pensionering

Andere lidstaten richtten zich vooral op specifieke beleidsterreinen teneinde oudere werknemers te ondersteunen en aan te moedigen, met name op beleid om regelingen voor vervroegde pensionering te beheren en te hervormen. Bij deze hervormingen werden de uitkeringen bij vervroegde pensionering beperkt en geleidelijker stoppen met werken bevorderd. Over het algemeen waren hiervoor twee redenen: bezorgdheid over de houdbaarheid van het socialezekerheidsstelsel en de hieraan gerelateerde doelstelling om de arbeidsparticipatie te vergroten en in te spelen op een eventuele toekomstige krapte op de arbeidsmarkt. Hongarije probeerde de gebruikmaking van regelingen voor vervroegde pensionering te beperken door sommige ervan te schrappen en in andere de overheidsvergoeding te beperken. In België heeft de regering de prepensioenregeling hervormd door de pensioengerechtigde leeftijd hiervoor te verhogen van 58 naar zestig jaar en een werkzaam leven van 30 in plaats van 20 jaar verplicht te stellen. In Nederland werd vervroegde pensionering minder aantrekkelijk gemaakt door de manier waarop de uitkeringen bij vervroegde pensionering werden belast. Een aantal hervormingen had een minder groot effect op de sturing van een geleidelijk overgangproces. In Spanje trachtte de regering de gebruikmaking van regelingen voor gedeeltelijke pensionering aan te moedigen, waarbij een oudere werknemer na de leeftijd van 60-64 geleidelijk met pensioen kon gaan en ten minste 25% van de tijd kon blijven werken, terwijl een nieuwe werknemer de rest van de tijd zijn of haar plaats innam. Er is niet zo heel veel gebruikgemaakt van dit programma, daar het de facto geen manier was om de werkende bevolking te reguleren. Het aantal werknemers binnen een organisatie bleef immers gelijk. Uit het voorbeeld van Ford (Spanje) blijkt evenwel dat deze mogelijkheid voor sommige bedrijven aantrekkelijk genoeg was.

Oostenrijk legde ook sterk de nadruk op gedeeltelijke pensionering met twee opties – een regeling waarbij de arbeidstijd voortdurend wordt gehalveerd tijdens de looptijd van de regeling en een blokmodel waarbij een werknemer in de eerste fase van de regeling voltijds werkt en vervolgens in de tweede fase ervan met vervroegd pensioen gaat. Deze regeling is restrictiever geworden als gevolg van ingrijpende hervormingen in 2004 en 2009, die voorzagen in een verhoging van de minimum pensioengerechtigde leeftijd voor mannen (van 55 naar uiteindelijk 60 in 2013) en vrouwen (van 50 naar uiteindelijk 55 in 2013), hoewel deze stapsgewijze verhoging van de minimumleeftijden in 2009 tijdelijk werd opgeschort ten gevolge van de crisis. De populariteit van het blokmodel onder werkgevers en werknemers vergeleken met dat waarbij de arbeidstijd continu wordt gehalveerd, betekende dat de regeling voor gedeeltelijke pensionering in feite functioneerde als regeling voor vervroegde pensionering. Met hervormingen van deze regeling in 2009 is geprobeerd hier iets aan te doen: werkgevers die voor het continue model kozen, konden hogere vergoedingen tegemoet zien. Het percentage van de gedeeltelijk gepensioneerd volgens het blokmodel liep vervolgens met de helft terug.

Het in dienst houden van oudere werknemers

Diverse lidstaten gingen niet alleen over tot een hervorming van de regelingen voor vervroegde pensionering, maar

voorzagen ook in directe stimulansen voor werkgevers om werknemers in dienst te houden en voor werknemers om te blijven werken. In België lag de nadruk op financiële prikkels voor werkgevers en werknemers teneinde de arbeidsparticipatie en het in dienst houden van oudere werknemers te bevorderen. Hiernaast richtte België zich op activeringsbeleid voor oudere werknemers, zoals de arbeidscellen, die de overgang naar ander werk moeten vergemakkelijken voor werknemers die hun baan verliezen ten gevolge van een herstructurering. Dergelijke maatregelen bevestigen dat er een cultuuromslag plaatsvindt waarbij regelingen voor vervroegde pensionering een steeds minder prominente plaats innemen, en herstructurering en vervroegde pensionering niet meer zo sterk met elkaar worden geassocieerd als eerder het geval was. In Spanje is een aantal stimulansen gekoppeld aan de socialezekerheidsuitkeringen. De socialezekerheidsbijdragen van de werkgever worden voor een werknemer van 60 jaar gehalveerd, waarna ze geleidelijk – steeds met 10% extra – verder worden afgebouwd en uiteindelijk op nul uitkomen wanneer de werknemer 65 wordt. Hoe ernstig de werkloosheid onder de jongeren in deze lidstaat is, blijkt uit het feit dat versies van deze stimulansen tijdens de crisis werden toegepast op lagere leeftijdscategorieën; zo werden maatregelen die oorspronkelijk bedoeld waren om werkgevers te stimuleren oudere werknemers in dienst te nemen of aan te houden, bijvoorbeeld meer toegepast op andere risicogroepen.

Ontwikkeling van vaardigheden

Veel lidstaten richtten zich tevens op inzetbaarheid. Betere inzetbaarheid vereist voortdurende ontwikkeling van vaardigheden en opleiding van werknemers om ervoor te zorgen dat zij over de juiste vaardigheden beschikken om een baan te krijgen of te houden. Diverse lidstaten, zoals Oostenrijk, Hongarije en Letland, voorzagen in stimulansen voor zowel werknemers als werkgevers om te zorgen voor een leven lang leren. Er waren op bedrijfsgezondheidszorg gerichte campagnes, waarbij werkgevers werden geïnformeerd over te treffen voorzieningen voor ouder wordende werknemers en over de bewustmaking van het personeel van de noodzaak om langer door te werken. Een ander belangrijk aspect van initiatieven op het gebied van leeftijdsbewust beleid is dat oudere werknemers worden gezien als aparte categorie in het diversiteitsbeleid. Onder meer Oostenrijk, Letland, Nederland en Zweden beschouwen oudere werknemers bij het ontwerpen van zowel initiatieven als regelgeving als een aparte doelgroep. Gezien de vergrijzing beschouwen lidstaten en bedrijven een beroepsbevolking waarin alle leeftijden zijn vertegenwoordigd, als inherent duurzamer.

Antidiscriminatie- en diversiteitsbeleid

Antidiscriminatie- en diversiteitsbeleid is een thema dat in alle bijdragen van de lidstaten terugkeert, deels ten gevolge van Europese regelgeving. Dit houdt in principe in dat leeftijd geen factor mag zijn bij beslissingen op het gebied van personeelsbeleid (werving en afvloeiing), hoewel de arbeidswetgeving in sommige landen specifieke bepalingen kent die het moeilijker maken om oudere werknemers te ontslaan. Zowel Nederland als Zweden hebben een last in, first out-bepaling bij collectieve ontslagen. In Letland bepaalt de arbeidswetgeving dat mensen die vijf jaar verwijderd zijn van pensionering, voorrang moeten hebben wanneer wordt besloten welke werknemers mogen blijven ingeval van collectief ontslag. In landen waar de verplichte pensioenleeftijd wordt afgeschaft, zoals in het Verenigd

Koninkrijk, hebben werkgevers aangegeven te vrezen voor beschuldigingen van leeftijdsdiscriminatie wanneer oudere werknemers hun ontslag aanvechten. In Hongarije, van de onderzochte landen het land met de geringste arbeidsparticipatie van ouderen, is er recent veel onderzoek gedaan naar leeftijdsdiscriminatie, een punt van zorg dat evenzeer bij het grote publiek als bij de overheid leeft.

Rol van de sociale partners

De rol van de sociale partners bij de formulering van het beleid varieert. In sommige lidstaten, zoals Tsjechië en Hongarije, hebben de sociale partners vooral een adviserende functie. Als zodanig is hun invloed bij de beleidsformulering relatief beperkt. In andere lidstaten, zoals België en Nederland, spelen de sociale partners een centrale rol bij het ontwerpen van specifieke beleidsoplossingen in het algemene, door de regering vastgestelde kader. Zo hebben de sociale partners in Nederland er bijvoorbeeld mee ingestemd extra verlofdagen voor ouderen te schrappen als middel om de kosten van het in dienst hebben van oudere werknemers te drukken. Een ander voorbeeld van een leeftijdsgerelateerd initiatief van de sociale partners is het Oostenrijkse “virtuele adviesorgaan” *Arbeit und Alter*, dat informatie verstrekt over alle leeftijdsgerelateerde kwesties op het gebied van werk en sociale zekerheid en een uitwisselingsplatform vormt.

Recente beleidsinitiatieven in de lidstaten

Trends in de lidstaten in reactie op de crisis

In Europa hebben de lidstaten op uiteenlopende manieren gereageerd op de huidige crisis, deels omdat ze in verschillende mate door de financiële crisis werden getroffen en hun behoefte aan versnelling van de hervormingen verschillend door hen werd ingeschat. Na het begin van de crisis waren er enkele belangrijke trends zichtbaar.

- Er werd teruggegrepen naar het middel van vervroegde pensionering om de arbeidsmarkt gedurende de economische crisis te beheren. Hoewel een groot aantal lidstaten de stimulansen en mogelijkheden voor vervroegde pensionering had gereduceerd doordat de gebruikmaking hiervan niet langer een speerpunt was van het beleid, bood vervroegde pensionering werkgevers een alternatief voor gedwongen ontslagen.
- Regelingen voor gedeeltelijke pensionering werden hervormd en uitgebreid. In sommige landen werden maatregelen getroffen om te bereiken dat de regelingen voor gedeeltelijke pensionering niet langer feitelijk een vorm van vervroegde pensionering inhielden.
- In veel landen is er een trend om de pensioenleeftijd te verhogen en worden er plannen hiervoor uitgewerkt of besproken. In Zweden moet een concrete koppeling tussen de (stijgende) gemiddelde levensverwachting en de pensioenleeftijd de financiering van het pensioenstelsel veiligstellen; in andere landen (zoals Nederland) worden vergelijkbare opties overwogen.
- In samenhang met het bovenstaande heeft een aantal lidstaten met pensioenregelingen met gegarandeerde aanspraken de verplichte bijdragen van werknemers verhoogd, meestal door de verplichte inkomensperiode te verlengen of te snijden in de pensioenbetalingen.

- Er is gekozen voor gedeeltelijke privatisering of de introductie van gemengde, gelaagde publieke en private pensioenstelsels, alsmede voor vaste-bijdrageregelingen waar pensioenvoorziening vooral in private handen is (bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk).
- Een aantal lidstaten ging over tot de invoering of uitbreiding van fiscale en socialezekerheidsprikkels voor werkgevers en werknemers om oudere werknemers in dienst te houden. In sommige landen gingen de pensioenuitkeringen verder omhoog voor mensen die langer bleven doorwerken en dus pas later pensioen gingen ontvangen.

Beleidsveranderingen in de lidstaten

Sommige lidstaten, zoals Zweden en het Verenigd Koninkrijk, hadden al vóór de crisis belangrijke initiatieven ontplooid met het oog op duurzamere leeftijdsbewuste praktijken. In hun leeftijdsbewust beleid vonden dan ook geen ingrijpende wijzigingen plaats. In het Verenigd Koninkrijk startte de regering een aantal opleidingsinitiatieven voor werklozen van vijftig jaar en ouder.

Lidstaten als Oostenrijk, België en Nederland wijzigden hun beleid ten gevolge van de financiële crisis om oudere werknemers bij hun werk en/of pensionering in een situatie van financiële druk te ondersteunen. Nederland heeft in beginsel besloten de wettelijke pensioenleeftijd te verhogen en heeft de stimulansen voor het opleiden van werknemers uitgebreid. Oostenrijk heeft de mogelijkheid van gedeeltelijke pensionering zodanig verder hervormd dat deze nu een echt parttimewerkmodel is voor oudere werknemers. Het heeft een aantal mechanismen ingevoerd om: de overheidscompensatie voor de werkgever te beperken; de verplichting voor bedrijven te schrappen om de vervroegde pensionering van een oudere werknemer te compenseren door een nieuwe werknemer in dienst te nemen; de drempel om in aanmerking te komen te verlagen van 80% naar 60% van de reguliere arbeidstijd, waardoor meer deeltijdwerkers konden deelnemen, en het accent te verleggen van het populaire blokmodel naar het continue model door werkgevers bij dit laatste model hogere inkomensvervangingspercentages te bieden dan bij het blokmodel (90% tegenover 55%). In Hongarije, Nederland en het Verenigd Koninkrijk werden werknemers die hun pensionering uitstelden, bovendien beloond met extra pensioenopbouw voor elk na de pensioenleeftijd gewerkte jaar (in Nederland tot 70 jaar).

In diverse lidstaten werden de veranderingen in het beleid betreffende oudere werknemers hoofdzakelijk ingegeven door algemene begrotingsmotieven. In 2011 besloot de Spaanse regering, hiertoe genoodzaakt door de slechte staat van de overheidsfinanciën, de pensioenleeftijd in de periode 2013-2027 te verhogen van 65 naar 67 jaar. Werknemers zullen bovendien meer moeten bijdragen om een basispensioen te kunnen ontvangen. Tot slot werd de minimumleeftijd waarop een werknemer met vervroegd pensioen kan gaan, verhoogd van 61 naar 63 jaar, hoewel 61-jarigen hier in tijden van crisis nog voor in aanmerking konden komen. De bepalingen inzake gedeeltelijke pensionering bleven ongewijzigd. In Letland leidde de crisis tot een diepe recessie. In reactie hierop werd een maatregel ingevoerd die de mogelijkheden beperkte om een overheidspensioen te genieten en tegelijkertijd te werken (deze maatregel werd later aangevochten en ingetrokken); verder werden in 2011 mogelijkheden voor vervroegde

pensionering geschrapt en de bijdragen aan het basispensioen verhoogd. De eerste twee maatregelen leidden met name tot een sterke daling (ruim 40%) van het aantal werkende gepensioneerden. Dat kan worden verklaard door het feit dat oudere werknemers ervoor kozen te stoppen met werken voordat de nieuwe maatregelen van kracht werden, en door onzekerheid over mogelijke toekomstige beleidsontwikkelingen. Letland introduceerde ook een programma voor gesubsidieerde arbeidsplaatsen dat een hoog percentage werknemers vlak voor hun pensioenleeftijd (74%) binnen drie maanden een vaste baan opleverde.

Leeftijdsbewust beleid binnen ondernemingen

Focus van het beleid

De algemene beleidsontwikkelingen in de verschillende landen hebben een impact op het leeftijdsbewust beleid binnen ondernemingen. Zo is de focus op leeftijdsbewuste praktijken ook zichtbaar in de twee casestudy's in Zweden, bij het regionaal bestuur van Kiruna en bij Vattenfall. Beide voeren een specifiek, geïntegreerd leeftijdsbewust beleid dat vooral gericht is op algemene opleiding, ontwikkeling van vaardigheden, informatieverstrekking en flexibel werken. De doelstelling is de vaardigheden en het aanpassingsvermogen van oudere werknemers te ontwikkelen en hen aan het werk te houden.

Ontwikkeling van vaardigheden en kennisoverdracht

Ondernemingen in andere lidstaten met een progressieve aanpak op het gebied van leeftijdsbewuste praktijken voeren niet noodzakelijkerwijs een op zichzelf staand leeftijdsbewust beleid, maar richten zich bijvoorbeeld op inzetbaarheid of zorgen ervoor dat de vaardigheden van werknemers gedurende hun hele werkende leven up-to-date blijven. Deze organisaties hebben oog voor de inzetbaarheid van werknemers gedurende hun hele leven, in alle leeftijdscategorieën. Oudere werknemers zijn vaak een specifieke doelgroep van inzetbaarheidsprogramma's, waarbij het behoud van de vaardigheden van oudere werknemers belangrijk is. Enkele voorbeelden hiervan zijn Barco in België, Abengoa in Spanje, KPN en DHV in Nederland en de MOL-Groep in Hongarije.

Bij een aantal van deze casestudy's is ook de kennisoverdracht tussen de generaties van groot belang. Deze kennisoverdracht kan bestaan in: opvolgingsplanning, het betrekken van oudere werknemers bij bedrijfsopleidingen en het vastleggen van de vaak impliciete kennis die zij gedurende hun loopbaan hebben verworven. Voorbeelden hiervan zijn de MOL-Groep in Hongarije en het regionaal bestuur van Kiruna in Zweden. In een aantal gevallen was het inschakelen van oudere werknemers als mentor een antwoord op de crisis, omdat er werd gekort op de opleidingsbudgetten.

Mogelijkheden op het gebied van flexibel werken en pensioen

Een ander thema in het leeftijdsbewust beleid van ondernemingen is oudere werknemers mogelijkheden bieden voor een flexibele arbeidsregeling. In Nederland bieden KPN en DHV hun werknemers – waaronder de oudere – flexibele (parttime)regelingen. Het leeftijdsbewuste aspect van deze benadering is dat flexibele arbeidsregelingen oudere werknemers stimuleren te blijven

werken, omdat een dergelijke regeling een geleidelijker overgang naar pensionering mogelijk maakt.

Een bij zowel beleidsmakers als – zoals uit de voorbeelden blijkt – werkgevers steeds populairdere optie om de overgang van werk naar pensionering te regelen, is gedeeltelijke of flexibele pensionering. Een voorbeeld hiervan is het flexibele pensioneringsbeleid bij de districtsraad van Cambridgeshire in het Verenigd Koninkrijk. Dit beleid houdt in dat hiervoor in aanmerking komende werknemers (van 55 jaar en ouder, die ten minste drie maanden deelnemen aan de pensioenregeling) kunnen verzoeken om permanente arbeidstijdverkorting (20% of meer) of om een functie met minder zware taken/verantwoordelijkheden, met behoud van de reeds verworven pensioenaanspraken. Bij de Ford-fabriek in Valencia (Spanje) neemt een meerderheid van de fabrieksarbeiders van 61 jaar en ouder deel aan de door de overheid gesteunde regeling voor gedeeltelijke pensionering, die oudere werknemers in staat stelt hun arbeidstijd met maximaal 85% te verkorten. Ondanks de verplichting om voor iedere gedeeltelijk gepensioneerde werknemer een jongere werknemer aan te nemen, blijft de regeling voor de werkgever rendabel gezien de aanzienlijke anciënniteitspremies die oudere werknemers binnen het bedrijf krijgen. Borealis Agrolinz Melamine GmbH in Oostenrijk begon op grotere schaal gebruik te maken van de gedeeltelijke pensioneringsregeling gedurende de herstructurering na de economische crisis van 2008, die samenviel met de door de Oostenrijkse regering doorgevoerde hervormingen van deze regeling.

Behoeften van kleine ondernemingen

De casestudy's bieden ook inzicht in het leeftijdsbewust beleid van kleine ondernemingen. Uit de voorbeelden van Made in Inox in België en Proniks in Letland blijkt dat, gezien de specifieke in het bedrijf vereiste vaardigheden, alleen al het verlies van één enkele werknemer een groot probleem kan zijn. Deze bedrijven geven bovendien de voorkeur aan oudere, ervaren werknemers die eerder de vaak zeldzame en specifieke expertise hebben die het werk vereist. Deze werknemers hebben doorgaans bescheiden looneisen en weinig bezwaar om zeer specifiek en soms fysiek zwaar werk te verrichten. Gezien het tekort aan arbeidskrachten hebben de in de casestudy's onderzochte ondernemingen een goede bedrijfsreden om te investeren in oudere werknemers en het werk toe te snijden op de persoonlijke omstandigheden.

Andere bedrijfsmaatregelen

Er kunnen sterkere prikkels zijn voor werkgevers om het vertrek te vergemakkelijken van werknemers die door hun anciënniteit een hoge toeslag op hun loon krijgen. Bij Ford Valencia kan deze toeslag tot 60% van het basissalaris bedragen. De anciënniteits toeslag werd binnen de MOL-Groep in Hongarije echter ook genoemd als middel om de bijdrage van oudere werknemers te erkennen en hen te motiveren.

Uit de casestudy's is eveneens gebleken dat het arbeidsaandeel van oudere werknemers in de periode 2008–2010 in slechts een paar van de bestudeerde bedrijven is teruggelopen ondanks het feit dat er veelvuldig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid van vervroegde pensionering. Bij Vattenfall in Zweden was, ondanks een breed scala aan leeftijdsbewuste maatregelen, vervroegde pensionering verantwoordelijk voor 90% van het banenverlies door

herstructureringen in die periode. Ten gevolge van leeftijdsbewuste initiatieven in de afgelopen tien jaar ging de gemiddelde pensioenleeftijd echter omhoog.

Impact van het nationale beleid

Uit de casestudy's bleek, tot slot, in het algemeen dat het in reactie op de crisis ingevoerde nationale beleid geen cruciale invloed had op de ontwikkeling van het leeftijdsbewust beleid van de ondernemingen, hoewel zij in een groot aantal gevallen duidelijk profiteerden van wettelijk geregelde stimulansen met betrekking tot vervroegde of geleidelijke pensionering en de aanwerving van oudere werklozen. Wanneer er sprake was van een meer fundamentele en duurzame hervorming, had deze wel een impact. De hervorming van de regeling voor gedeeltelijke pensionering in Oostenrijk beïnvloedde het besluit van Borealis om bij de herstructurering te kiezen voor de mogelijkheden voor gedeeltelijke in plaats van vervroegde pensionering. Ook waren er onbedoelde effecten. De hervorming van het pensioenstelsel in Letland in 2009 had negatieve gevolgen voor Proniks, omdat diverse oudere werknemers besloten het bedrijf vrijwillig te verlaten om zo een betere pensioenregeling te krijgen dan na de hervorming het geval zou zijn.

Conclusies

Landen en ondernemingen beschouwen en bespreken leeftijdsbewust beleid op verschillende manieren. Alle landen hebben weliswaar beleid dat deze functie op enigerlei wijze vervult, maar de omvang ervan verschilt. Het hervormingstraject verschilt per land, evenals de urgentie om initiatieven op oudere werknemers te richten. In een aantal gevallen en met name tijdens de recessie werden oudere werknemers vaak niet beschouwd als prioritaire groepen. Er was meer aandacht voor de inzetbaarheid van jongere werknemers. Aangezien de crisis jongere werknemers harder heeft getroffen dan de andere leeftijdscategorieën, waren er vaak goede redenen om meer aandacht te hebben voor deze groep dan voor oudere werknemers.

Relatief gezien had de economische crisis die in 2008 begon, geen negatieve gevolgen voor de arbeidsparticipatie van oudere werknemers. In het merendeel van de onderzochte landen steeg de arbeidsparticipatie van ouderen, terwijl die van alle andere leeftijdsgroepen daalde. In een aantal casestudy's, zoals BT in het Verenigd Koninkrijk, steeg het aandeel van de oudere werknemers daadwerkelijk. In veel lidstaten en ondernemingen resulteerde de financiële crisis niet in fundamentele wijzigingen van het leeftijdsbewust beleid, maar waren er wel kleine aanpassingen van het bestaande beleid teneinde latere pensionering aan te moedigen. In landen waarin de overheidsfinanciën sterk verslechterden, werden aanzienlijke hervormingen van het leeftijdsgerelateerde beleid doorgevoerd. Bij deze hervormingen (in bijvoorbeeld Hongarije, Letland en Spanje) werden echter niet uitdrukkelijk leeftijdsbewuste doelen gesteld, maar was de achterliggende gedachte duidelijk het terugdringen van de kosten. De grootschaliger gebruikmaking door organisaties van gedeeltelijke pensionering en het continueren van regelingen voor vervroegde pensionering waren instrumenten om de arbeidsinput van oudere werknemers in termen van arbeidstijd of personeelsbezetting te reduceren. Deze vormde echter slechts een deeltje van een heel scala

aan maatregelen voor de regulering van de arbeidsmarkt, en de algemene arbeidsparticipatie van oudere werknemers bleef relatief stabiel.

Op ondernemingsniveau verliepen de veranderingen in het leeftijdsbewust beleid over het algemeen geleidelijker – zij ontwikkelden zich in reactie op langeretermijntrends in het beleid op het gebied van personele middelen en werkgelegenheid. Oudere werknemers zijn in sommige gevallen boven de wettelijke pensioenleeftijd. Er zijn vele stimulansen: regelingen voor flexibele werkuren, financiële prikkels (voor zowel werkgevers als werknemers) en maatregelen op het gebied van de werkorganisatie, zoals capaciteitsmanagementbeoordeling en functieherziening. De waarde van een beroepsbevolking die alle leeftijden omvat, wordt steeds vaker erkend en is cruciaal bij pogingen om samenhang tussen de generaties en kennisoverdracht binnen ondernemingen te bewerkstelligen. Deze 'zachte' veranderingen voldoen ten dele aan de huidige behoeften van ondernemingen, maar zijn ook een vorm van aanpassing aan een toekomst waarin de vergrijzing een potentieel tekort aan arbeidskrachten en vaardigheden kan opleveren en zal resulteren in een oudere beroepsbevolking.

Meer informatie

John Hurley, onderzoeksmedewerker
joh@eurofound.europa.eu

Europese Stichting tot verbetering van de levens- en
arbeidsomstandigheden
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Ierland
Telefoon: (+35 1) 204 32 00
E-mail: information@eurofound.europa.eu
Website: <http://www.eurofound.europa.eu/>

Meer publicaties over leeftijdsbewust beleid zijn beschikbaar op:
[http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/
agemanagement.htm](http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/agemanagement.htm)

