



# Hoe uniek is de Belgische ambitie om de werkzaamheidsgraad te verhogen tot 80% tegen 2030?

België wil in minder dan 10 jaar de **werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 80%**.

**Nederland en Duitsland** deden ons dit voor maar hadden hiertoe zeer ingrijpende hervormingen en maar liefst **22 en respectievelijk 14 jaar nodig**.

De Belgische ambitie is een zeer **grote uitdaging**.

## Abstract

De federale regering wil de werkzaamheidsgraad verhogen tot 80% tegen 2030, wat neerkomt op een toename met 10% in één decennium. Een fors hogere werkzaamheid is essentieel om de overheidsfinanciën uit de gevarenzone te krijgen. Maar hoe uniek en haalbaar is deze doelstelling? In het recente verleden kon alleen Estland de werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 80% in één decennium, maar deze toename was vooral een herstel van de sterk gedaalde werkzaamheidsgraad na de financieel-economische crisis. Zelfs met de zeer ingrijpende Hartz-hervormingen had Duitsland 14 jaar nodig om de werkzaamheidsgraad te verhogen van 70 tot 80%. Ook Nederland slaagde in dit opzet maar had hiertoe 22 jaar nodig. Zonder zeer ingrijpende hervormingen inzake arbeidsmarkt, sociale zekerheid en fiscaliteit dreigt deze unieke Belgische ambitie vooral een verre droom te blijven.



## Inleiding

Het coronavirus vergroot de budgettaire uitdagingen van ons land. Door de begrotingstekorten in 2020, 2021 en 2022 dreigt de publieke schuld op te lopen tot 125% van het BBP in 2022. Deze budgettaire uitdaging wordt bovendien aangescherpt door de toenemende kost van de vergrijzing. Hierdoor zullen de pensioen- en gezondheidszorguitgaven samen stijgen met 4,7 % van het BBP tussen 2018 en 2040.

Het verhogen van de werkzaamheids- of tewerkstellingsgraad is voor velen de basisvoorwaarde om de overheidsfinanciën uit de gevarezone te krijgen. Met meer mensen aan de slag groeit de fiscale basis en dalen de inactiviteitsuitkeringen. En tewerkstelling is veel meer dan alleen een bron van arbeidsinkomens. Een plaats in de arbeidsmarkt biedt evenzeer menselijke contacten en is voor velen een belangrijke bron van zingeving en eigenwaarde.

## Een historiek van grote ambities

Ook de federale regering ambieert een hogere werkzaamheidsgraad. In het regeerakkoord lezen we: *'Tegen 2030 is de doelstelling om een werkzaamheidsgraad van 80% te bereiken. Dit vereist dat ook wordt gewerkt op de inactiviteitsgraad, die momenteel 22,8 % bedraagt in de categorie van 25 tot 64 jaar. Hiertoe organiseert de federale regering jaarlijks een werkgelegenheidsconferentie om, samen met de deelstaten, de sociale partners en andere stakeholders, concrete actieplannen uit te werken en te evalueren.'*<sup>1</sup>

Het verhogen van de werkzaamheidsgraad<sup>2</sup> van 70,5% in 2019 tot 80% in 2030 lijkt haalbaar omdat in Nederland en Duitsland vandaag iets meer dan 80% van de bevolking tewerkgesteld is. En onze buurlanden zijn dan nog niet eens de echte koplopers. In Europa kunnen Zweden, IJsland en Zwitserland pronken met een tewerkstellingsgraad van ongeveer 82,5% (zie Tabel 1).

België ambieert terecht een plaats in de Europese kopgroep inzake tewerkstelling. Maar deze ambities zijn allesbehalve nieuw. We willen intussen al een kwarteeuw onze werkzaamheidsgraad verhogen. In bijvoorbeeld het Pact Van Vilvoorde met '21 doelstellingen voor de 21ste eeuw'<sup>3</sup> formuleerde de Vlaamse regering in 2001 de ambitie om de werkzaamheidsgraad tegen 2010 te verhogen tot 70%, wat intussen met enkele jaren vertraging gelukt is. Het Generatiepact van de regering Verhofstadt II<sup>4</sup> van 2005 wou o.a. de toegang tot het brugpensioen beperken om een hogere werkzaamheid in de groep van vijftigplussers te realiseren. Ook in het 'Pact 2020' van 2009 formuleerde de Vlaamse regering een werkzaamheidsdoelstelling voor 2020 - namelijk 76% in 2020 tegenover 72,3% in 2009- die bovendien bijna gehaald werd<sup>5</sup>.

1 [https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord\\_2020.pdf](https://www.belgium.be/sites/default/files/Regeerakkoord_2020.pdf)

2 Deze publicatie gebruikt cijfers van Eurostat waarbij de werkzaamheidsgraad als een percentage van de bevolking met een leeftijd van 20 tot 64 jaar uitgedrukt wordt. In heel wat landen worden nationale statistieken inzake werkzaamheid opgemaakt op basis van een bevolking vanaf 18 of zelfs 16 jaar.

3 <https://www.serv.be/serv/publicatie/pact-vilvoorde-21-doelstellingen-21ste-eeuw>

4 [https://web.archive.org/web/20070207064004/http://www.premier.fgov.be/nl/051011\\_generatiepact.pdf](https://web.archive.org/web/20070207064004/http://www.premier.fgov.be/nl/051011_generatiepact.pdf)

5 Ghiotto, Simon (2020). Pact 2020, de proef op de som? Itinera Institute Analyse 2020/10, <https://www.itinerainstitute.org/wp-content/uploads/2020/12/Pact-2020.pdf>



Al deze doelstellingen en maatregelen hebben zeker een impact gehad maar in de andere landen van de Eurozone is de werkzaamheid sinds 2000 sterker gestegen dan in België. In 2000 lag de Belgische werkzaamheidsgraad met 65,8 % iets boven het gemiddelde van de landen van de Eurozone (zie Tabel 1). Maar in 2019 lag de werkzaamheidsgraad in de Eurozone 2,2% hoger dan in België (72,7% tegenover 70,5%). België bengelt vandaag achteraan het Europoloton terwijl bijvoorbeeld Duitsland in één ruk naar de kopgroep kon fietsen. Voorts is er opvallend weinig interesse in verklaringen voor het minder presteren van ons land in vergelijking tot de andere landen van de Eurozone.

**Tabel 1 – Werkzaamheidsgraad (% van de bevolking, 20-64 jaar)**

	2000	2019	+/-
Eurozone	65,6	72,7	7,1
België	65,8	70,5	4,7
Nederland	74,3	80,1	5,8
Duitsland	68,7	80,6	11,9
Frankrijk	68,1	71,6	3,5
Denemarken	78	78,3	0,3
Zweden	76,8	82,1	5,3
Finland	71,6	73,4	1,8
Noorwegen	80,3	79,5	-0,8
IJsland	84	82,3	-1,7
Estland	66,6	80,3	13,7
Letland	63,6	77,4	13,8
Litouwen	65,5	78,2	12,7
Polen	61,0	73,0	12,0
Oostenrijk	71,4	76,8	5,4
Zwitserland	78	82,5	4,5
Italië	57,4	63,5	6,1
Portugal	73,5	75,4	1,9
Spanje	60,7	68	7,3
Slovenië	69,4	76,4	7
Tsjechië	71	80,3	9,3
Bulgarije	55,3	75	19,7
Hongarije	61,2	75,3	14,1
Verenigd Koninkrijk	74	79,3	5,3

bron: Eurostat (2021). Employment rate by sex, age group 20-64 years,  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en)



## Hoe uniek is de recente Belgische ambitie?

Hoeveel andere Europese landen slaagden erin om hun werkzaamheidsgraad te verhogen van 70 naar 80%? En vooral: hoeveel jaren hadden ze hiervoor nodig? Kortom, welke landen realiseerden in het recente verleden wat België ambieert tegen 2030?

Tabel 1 maakt duidelijk dat een forse toename van de werkzaamheidsgraad niet uitzonderlijk is over een periode van bijna 20 jaar. Tussen 2000 en 2019 konden zeven Europese landen de werkzaamheidsgraad laten toenemen met meer dan 10 procentpunten: Duitsland (+11,9%), Polen (+12%), Estland (+13,7%), Letland (+13,8%), Litouwen (+12,7%), Hongarije (+14,1%) en Bulgarije (+19,7%). In landen met al een hoge werkzaamheidsgraad in 2000 is de toename dikwijls zeer beperkt tot soms negatief. Ook hier worden de laatste *marginal gains* blijkbaar zeer duur betaald. In Denemarken – toch het pioniersland inzake *flexicurity* – steeg de werkzaamheidsgraad van 78% in 2000 tot 78,3% in 2019. In Noorwegen daalde de werkzaamheidsgraad van 80,3% in 2000 tot 79,5% in 2019. Ook IJsland zag de zeer hoge werkzaamheidsgraad licht terugvallen.

## Transitie-economieën aan de top?

De landen met een forse toename van de werkzaamheidsgraad hebben gemeen dat hun economie in 2000 nog volop in een (pijnlijke) transitie was van een centraal geleide planeconomie naar een markteconomie. Met uitzondering van Duitsland hebben al deze landen unieke sociaal-economische hervormingen moeten doorvoeren in een zeer beperkt tijds kader en veelal zonder een gedegen voorbereiding. Met de transitie naar een markteconomie en de creatie van klassieke arbeidsmarkten op basis van de marktvraag, fluctueerde de tewerkstelling in deze landen enorm. Zo was er bijvoorbeeld in de Baltische staten geen officiële werkloosheid voor de implosie van de Sovjet-Unie. Na de onafhankelijkheid in 1991 werd pas duidelijk welke jobs de pijnlijke transitie naar een markteconomie overleefden. Hierdoor daalde de tewerkstellingsgraad zeer sterk om na verloop van tijd terug toe te nemen.

Met de éénmaking in 1990 moest het nieuwe Duitsland de DDR als voormalige planeconomie integreren en hervormen naar het economische model van de Bundesrepublik Deutschland. Deze integratie verliep moeizamer dan verwacht maar bood wel de voedingsbodem voor grondige hervormingen waardoor na 2005 gans de Duitse economie beter kon functioneren. De forse toename van de werkzaamheidsgraad in Duitsland wordt toegeschreven aan de Hartz-hervormingen<sup>6</sup> van de arbeidsmarkt tussen 2003 en 2005. De Hartz-hervormingen van de werking van de arbeidsmarkt werden ondersteund door hervormingen in de sociale zekerheid, evenals door fiscale hervormingen (in het bijzonder wat betreft de belastingen op lage inkomens uit arbeid). Een deel van deze hervormingen was allesbehalve populair tot zelfs controversieel. Maar Duitsland kon zich geen lang aanslepende economische malaise permitteren die automatisch werd gelinkt aan het politieke éénmakingsproject. De Duitse werkzaamheidsgraad steeg tussen 2005 en 2019 van 70 naar 80%.

6 Over de impact van de Hartz-hervormingen bestaat heel wat literatuur. Voor een goed overzicht zie; Burda, M. en Seele, S. (2020). Reevaluating the German labor market miracle, *GERMAN ECONOMIC REVIEW*, Vol.21(2), 139-179, DOI: 10.1515/ger-054-19, en; Carrillo-Tudela, C., Launov, A. en Robin, J-M. (2021). The fall in german unemployment: A flow analysis, *EUROPEAN ECONOMIC REVIEW*, Vol.132, Article Number: 103658, DOI: 10.1016/j.euroecorev.2021.103658



Zelfs met de zeer ingrijpende Hartz-hervormingen duurde het 14 jaar om de werkzaamheidsgraad met 10 procentpunten te verhogen. Ter vergelijking; in Nederland duurde het 22 jaar om de werkzaamheidsgraad van 70% in 1997 naar 80% in 2019 te verhogen. Tsjechië klaarde deze klus als voormalige planeconomie in 15 jaar tijd maar Estland geeft iedereen het nakijken met een forse toename van de werkzaamheidsgraad – van 70 naar 80% – in slechts 8 jaar.

## Hoe snel klaarden de voorbeeldlanden de klus?

Naast de sterke toename van de werkzaamheidsgraad in deze ‘transitie-economieën’ konden landen zoals Nederland (+5,8%), Zweden (+5,3%), Oostenrijk (+5,4%) en het Verenigd Koninkrijk tussen 2000 en 2019 de werkzaamheidsgraad – vertrekkende van een vrij hoog niveau in 2000 – verder verhogen met meer dan 5%. België kan deze evolutie in principe zeker evenaren maar wil op relatief korte termijn de werkzaamheidsgraad niet met 5 maar met 10% verhogen.

Tabel 2 toont hoeveel jaar de best presterende Europese landen nodig hadden om de werkzaamheidsgraad te verhogen van 70 tot 75%, van 75 tot 80% en eventueel van 70 tot 80%. Deze tabel is opgemaakt op basis van Eurostatdata<sup>7</sup> waarbij voor heel wat landen pas data beschikbaar zijn vanaf 1995 of later. Omdat de werkzaamheidsgraad in een land zoals Zweden altijd al hoger was dan 70%, biedt Tabel 2 geen informatie over het aantal jaren dat Zweden er over deed om de werkzaamheidsgraad te verhogen van 70 tot 75%. Een land zoals Denemarken is niet opgenomen in Tabel 2 omdat de werkzaamheidsgraad er altijd schommelde tussen 75% en 80%.

Tabel 2 leert dat de Belgische doelstelling om de werkzaamheidsgraad te verhogen tot 80% tegen 2030 een quasi uniek event zou zijn. Alleen Estland deed in het recente verleden beter maar Estland had hierbij een startpositie die sterk afwijkt van de Belgische context (zie verder). Duitsland, Nederland en Tsjechië hebben niet kunnen realiseren wat België vandaag ambieert.

---

<sup>7</sup> Voor niet alle landen zijn de werkzaamheidspercentages voor 2020 al gekend.



**Tabel 2 – Fasering verhoging werkzaamheidsgraad in Europa**

	70% -> 75%	75% -> 80%	70% -> 80%
Duitsland	5 (2005-2010)	9 (2010-2019)	14 (2005-2019)
Nederland	4 (1997-2001)	18 (2001-2019)	22 (1997-2019)
Tsjechië	11 (2004-2015)	4 (2015-2019)	15 (2004-2019)
Estland	4 (2011-2015)	4 (2015-2019)	8 (2011-2019)
Zweden		8 (1999-2007)	
Portugal	20 (1998-2018)		
Slovenië	14 (2004-2018)		
Oostenrijk	13 (2004-2017)		
Finland	9 (1999-2008)		
Hongarije	3 (2016-2019)		
Ierland	3 (2016-2019)		
Letland	4 (2014-2018)		
Litouwen	3 (2013-2016)		
Bulgarije	2 (2017-2019)		

Bron: eigen weergave op basis van Eurostat (2021). Employment rate by sex, age group 20-64 years, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en)

Vele landen konden hun werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 75%. In Portugal duurde dit wel 20 jaar en ook Oostenrijk, Slovenië en Tsjechië hadden hiervoor meer dan 10 jaar nodig. Daarnaast zijn er heel wat landen die in amper 3 tot 4 jaar tijd de werkzaamheid verhoogden tot 75%. Hierbij vinden we ook Nederland (4 jaar) en Duitsland (5 jaar) naast een aantal transitielanden. Tot slot leert Tabel 2 dat de evolutie van 75 tot 80% veel langer duurt dan de toename van 70 tot 75%. Nederland moest 18 jaar wachten op de toename van de werkzaamheidsgraad van 75 tot 80%. Zweden en Duitsland hadden hiertoe 8 en respectievelijk 9 jaar nodig. Estland en Tsjechië verhoogden de werkzaamheidsgraad van 75 tot 80% in slechts 4 jaar.

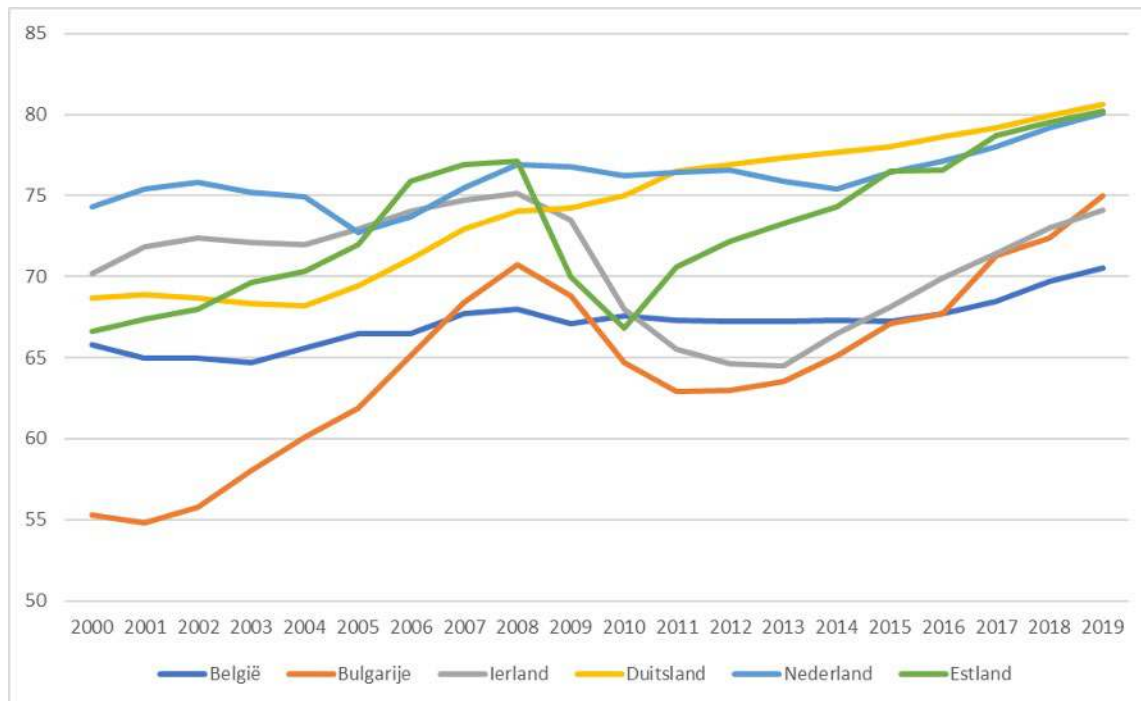
## Estland

Estland kon tussen 2011 en 2019 de werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 80%. Maar deze exploit is vooral het ongewilde resultaat van de financieel-economische crisis waardoor de werkzaamheidsgraad in Estland daalde van 77,1% in 2008 tot 66,8% in 2010. Tijdens het herstel van deze ingrijpende crisis kon Estland de werkzaamheidsgraad laten doorgroeien tot 80,2% in 2019. Figuur 1 toont de sterke fluctuatie van de werkzaamheidsgraad in Estland. In Bulgarije - de andere transitie-economie in Figuur 1- zien we vergelijkbare maar nog sterkere fluctuatie. In Estland en Bulgarije reageert de werkzaamheidsgraad sterk op de internationale conjunctuur. Dit is ook het geval in Ierland waar de werkzaamheidsgraad door de financieel-economische crisis daalde van 75 naar 65% en vandaag nog steeds iets lager is dan in 2008.





**Figuur 1- Evolutie van de werkzaamheidsgraad in geselecteerde landen**



bron: Eurostat (2021). Employment rate by sex, age group 20-64 years,  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020\\_10/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_10/default/table?lang=en)

Duitsland valt sterk op in Figuur 1 omdat de toename van de werkzaamheidsgraad er blijkbaar immuun was voor de financieel-economische crisis. In Nederland bleef de werkzaamheidsgraad stabiel tijdens de financieel-economische crisis maar daalde deze wel beperkt in de nasleep van de Eurocrisis. Pas na 2014 steeg de Nederlandse werkzaamheidsgraad gradueel verder tot 80% vandaag. Maar ook België valt op in Figuur 1; de financieel-economische en latere Eurocrisis hebben niet de minste impact gehad op de werkzaamheidsgraad. De Europese economie kraakte in haar voegen maar de Belgische werkzaamheidsgraad gaf geen krimp. En gelukkig steeg de werkzaamheidsgraad in ons land van 2003 tot 2008 en na 2015.

In de afgelopen 20 jaar kende België vooral een stabiele tot zelfs statische werkzaamheidsgraad. Het contrast met de andere landen in Figuur 1 is groot maar kan toe te schrijven zijn aan toevallige factoren zodat de ambitie om de werkzaamheidsgraad te verhogen tot 80% haalbaar is. Maar de vlakke werkzaamheidsgraad kan ons ook confronteren met een zeer statische economie die gewoonweg niet snel kan reageren op externe en endogene prikkels. In dit geval is de ambitie om de werkzaamheid te verhogen van 70 tot 80% in 2030 ronduit utopisch, ongeacht de vaststelling dat maar één Europees land dit heeft gerealiseerd in één decennium.



## Conclusies

De federale regering wil de werkzaamheidsgraad verhogen tot 80% tegen 2030, wat neerkomt op een toename met 10% in één decennium. Een fors hogere werkzaamheid is essentieel om de overheidsfinanciën uit de gevarenzone te krijgen. De Belgische ambities zijn mooi maar allesbehalve nieuw, denk maar aan het Pact van Vilvoorde uit 2001 en het Generatiepact uit 2005. Erger nog, tussen 2000 en vandaag steeg de werkzaamheidsgraad in de andere landen van de Eurozone sterker dan in ons land. De vraag waarom België minder goed presteert dan de andere Eurolanden wordt amper of niet gesteld.

In het recente verleden kon alleen Estland de werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 80% in één decennium, maar deze toename was vooral een herstel van de sterk gedaalde werkzaamheidsgraad na de financieel-economische crisis. Zelfs met de zeer ingrijpende Hartz-hervormingen van de arbeidsmarkt had Duitsland 14 jaar nodig om de werkzaamheidsgraad verhogen van 70 tot 80%. Ook Nederland slaagde in dit opzet maar had hiertoe 22 jaar nodig. De Belgische ambities zijn zonder meer uniek in de Europese context en moeten snel onderbouwd worden met even ambitieuze hervormingen inzake arbeidsmarkt, sociale zekerheid en fiscaliteit.

Uit de analyse blijkt dat heel wat Europese landen de werkzaamheidsgraad konden verhogen van 70 naar 75%, soms zelfs in amper 4 tot 5 jaar tijd. Vooral de verdere toename van 75 naar 80% is geen evidentie. Bovendien valt op dat Belgische werkzaamheidsgraad in tijden met economische turbulenties zoals de financieel-economische of de Eurocrisis zeer stabiel blijft. Indien dit patroon wijst op zeer statische economie die gewoonweg niet snel kan reageren op externe en endogene prikkels, dreigt een forse toename van de werkzaamheidsgraad vooral een wensdroom te blijven.