



Mobiliteit in de latere loopbaan

Een vergelijkende studie van mobiliteitsregimes in Finland, Groot-Brittannië en Nederland en beleidslessen in de Vlaamse context

SYNTHESE RAPPORT

Montserrat González Garibay,
Ludo Struyven & Peter De Cuyper





MOBILITEIT IN DE LATERE LOOPBAAN

Een vergelijkende studie van mobiliteitsregimes
in Finland, Groot-Brittannië en Nederland en
beleidslessen in de Vlaamse context

Montserrat González Garibay & Ludo Struyven

Projectleiding: Ludo Struyven i.s.m. Peter De Cuyper

Een onderzoek in opdracht van de Vlaamse minister bevoegd voor Werk,
in het kader van het VIONA-onderzoeksprogramma.



Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA - Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
Parkstraat 47 – bus 5300, BE 3000 Leuven
www.hiva.be

D/2012/4718/10 – ISBN 9789055504978

OMSLAGONTWERP Altera
OMSLAGILLUSTRATIE @ Shutterstock

© 2012 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Lijst afkortingen	5
Lijst tabellen	7
Inleiding	9
Samenvatting van het project	9
Leeswijzer	11
Dankwoord	11
- DEEL 1 Mobiliteit: concept en buitenlandse modellen -	13
1 Mobiliteit: een conceptueel kader	15
1.1 Mobiliteitsconcept	15
1.2 Barrières voor mobiliteit	16
1.3 Beleidsinstrumenten	16
1.4 Mobiliteitsregimes	17
2 Mobiliteit in de praktijk: de landenstudies	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Nederland	19
2.3 Verenigd Koninkrijk	21
2.4 Finland	23
2.5 Andere landen	24
- DEEL 2 Het Vlaamse mobiliteitsregime in perspectief -	27
3 De Vlaamse arbeidsmobiliteit	29
4 Institutionele knelpunten en hefboomen voor een Vlaams mobiliteitsbeleid	33
4.1 Arbeidsbetrekkingen	33
4.2 Opbouw van competenties	34
4.3 Arbeidsmarktbeleid	34
4.4 Pensioenstelsel	35
5 De intenties van het Vlaamse beleid met betrekking tot mobiliteit tijdens de latere loopbaan	37
5.1 Langetermijnperspectief: het Pact 2020	37

5.2	Middellange termijn: de Beleidsnota, het VESOC-akkoord loopbaanbeleid en de VDAB	38
5.2.1	Beleidsnota	38
5.2.2	VESOC-akkoord loopbaanbeleid	38
5.2.3	De VDAB	40
- DEEL 3 Perspectieven voor een Vlaams mobiliteitsbeleid-		41
6 Beleidsaanbevelingen en conclusies		43
6.1	Opzet van het onderzoek	43
6.2	Aanbevelingen voor een mobiliteitsbeleid	43
6.2.1	Een beleidsvisie ontwikkelen op mobiliteit	44
6.2.2	Instrumenten om mobiliteit te bevorderen of te faciliteren	46
6.2.3	Afstemming van mobiliteitsbeleid doorheen verschillende domeinen	48
6.3	Aanbevelingen voor een beleid rond latere loopbanen	49
6.3.1	Een visie op het verlengen van loopbanen	49
6.3.1	Instrumenten om loopbanen te verlengen	51
6.4	Onderzoeksagenda	52
6.5	Conclusies	53
Bibliografie		55

Lijst afkortingen

CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
ESF	Europees Sociaal Fonds
FINPAW	Finnish National Programme on Ageing Workers
KMO	Kleine en Middelgrote Onderneming
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
POP	Persoonlijk Ontwikkelingsplan
SER	Sociaal-Economische Raad
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
ULR	Union Learning Representative
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VESOC	Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité
VK	Verenigd Koninkrijk
VONK	VDAB op Nieuwe Koers

Lijst tabellen

Tabel 1.1	Barrières voor mobiliteit tijdens de latere loopbaan	16
Tabel 1.2	Beleidsinstrumenten	17
Tabel 3.1	Latere loopbanen en mobiliteit: internationale vergelijking	30
Tabel 3.2	De Vlaamse mobiliteit in internationaal perspectief, in %	30
Tabel 3.3	De sectorale vervangingsvraag op Belgisch niveau	31

Inleiding

Samenvatting van het project

Dit rapport vat het onderzoek samen dat tussen september 2011 en juni 2012 plaatsvond in het kader van het project ‘Het wegnemen van belemmeringen voor arbeidsmobiliteit met het oog op kwalitatieve transitie in de latere loopbaan. Vergelijkende studie en succesvoorwaarden van beleidsmodellen en goede praktijken’. Het project kadert binnen de VIONA-oproep 2011 van het Vlaams Programma Strategisch Arbeidsmarktonderzoek.

Het hoofddoel van het project werd in de oproep omschreven als ‘de barrières voor sector-, job- en functiemobiliteit te inventariseren, buitenlandse modellen van een heroriënterend mobiliteitsbeleid in kaart te brengen en voorstellen te formuleren voor een competentiegericht mobiliteitsbeleid naar knelpuntberoepen in het kader van een betere ontsluiting van de externe en interne arbeidsmarkt’. Daarbij werd specifiek aandacht gevraagd voor oudere werknemers en werkzoekenden.

Het formuleren van een mobiliteitsbeleid is geen eenvoudig gegeven. Enerzijds zijn er talloze definities van mobiliteit, anderzijds is het onduidelijk of mobiliteit in haar verschillende gedaanten effectief leidt tot een betere functionering van de arbeidsmarkt. Daarom werd er een kritisch standpunt ingenomen bij het ontwerpen en uitvoeren van het onderzoek. *We gingen niet uit van de assumptie dat mobiliteit per se gestimuleerd moet worden. In de plaats daarvan stelden we ons de vraag of mobiliteit een alleenzaligmakend middel is om loopbanen te verlengen en om voor een betere functionering van de arbeidsmarkt te zorgen.* Met andere woorden, we namen een kritisch standpunt in ten aanzien van mobiliteit en het mobiliteitsbeleid.

Voor de uitvoering van de studie werden er overeenkomstig het projectvoorstel drie fasen ingezet:

- *het opstellen van een conceptueel en theoretisch kader.* Deze fase had als belangrijkste doel de parameters van het onderzoek te operationaliseren en een kader te bieden voor de datacollectie in de tweede fase (cf. infra). Ze werd uitgevoerd in drie opeenvolgende stappen. Ten eerste werd het begrip ‘mobiliteit’ onderworpen aan een uitvoerige analyse. Ten tweede werd er een uitgebreide literatuurstudie uitgevoerd met betrekking tot de barrières voor mobiliteit, met speciale aandacht voor de latere loopbaan. We maakten daarbij gebruik van de internationale wetenschappelijke literatuur en van Belgische en Vlaamse bronnen voor zover ze beschikbaar waren. Daarnaast werden er twee voorbereidende interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de overheid en van de sociale partners. Ten derde werd er een theoretisch kader ontworpen om verschillende modellen van mobiliteitsbeleid in kaart te brengen. Dat kader

bestond uit een typologie van mobiliteitsregimes en een typologie van beleidsinstrumenten. Daarbij wordt aandacht besteed zowel aan de individuele beleidsinstrumenten als aan hun bredere institutionele context (mobiliteitsregimes). Daardoor kunnen we zien welke instrumenten in welk land een rol spelen in het verlengen van loopbanen, en hoe mobiliteit daarin past;

- *de verkenning van buitenlandse mobiliteitsmodellen.* Gebruikmakend van het theoretisch kader werd het mobiliteitsbeleid van verschillende landen geanalyseerd. De analyse bestond uit drie stappen. Ten eerste werd het institutionele kader van het land verkend aan de hand van literatuur. Ten tweede werden de instrumenten gerelateerd aan mobiliteit en aan het verlengen van loopbanen uitvoerig onderzocht (met inbegrip van hun evaluaties). Ten derde werden er algemene beleidslessen getrokken uit de cases:
 - de dataverzameling voor de cases gebeurde aan de hand van verschillende bronnen. Voor eerst werden beleidsdocumenten uitvoerig geraadpleegd, met speciale aandacht voor beleids-evaluaties. Ten tweede werden er twee studiereizen (naar het Verenigd Koninkrijk en Nederland) georganiseerd, waarbij een totaal van 18 interviews werden afgenomen bij beleidsmakers, experts en vertegenwoordigers van de sociale partners. Bij elke case werd een onderscheid gemaakt tussen twee soorten cases. Enerzijds waren er drie ‘kerncases’. Voor die drie cases (Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Finland) werd er een diepgaande analyse van zowel het mobiliteitsregime als van de concrete beleidsinstrumenten uit dat regime uitgevoerd. Anderzijds werden er vier kleinere cases bestudeerd. Afzonderlijke maatregelen uit verschillende landen (Japan, Frankrijk, Zweden, Verenigde Staten) werden verkend en hun gevolgen voor mobiliteit en voor langer werken geanalyseerd. Die cases leverden ook een aantal beleidslessen op.
- *de vertaling naar de Vlaamse context.* Om die vertaling door te voeren, werden er drie stappen gevolgd naar analogie van de andere case-landen. Eerst werden de Vlaamse mobiliteitspatronen verkend aan de hand van beschikbaar cijfermateriaal. De tweede stap betrof het verkennen van de Vlaamse institutionele hefboomen voor mobiliteit (i.e. het mobiliteitsregime; cf. supra), en van de beleidsvisie op mobiliteit en haar relatie met langer werken. In een derde stap werden de beleidslessen uit de verschillende cases vertaald naar de Vlaamse context, wat een aantal beleidsaanbevelingen opleverde voor het uittekenen van beleidsstrategieën en instrumenten rond langer werken.

Het project leidde tot volgende producten:

- een eerste deelrapport waarin het kader van het onderzoek wordt uiteengezet;
- vier deelrapporten over de cases (VK, Nederland, Finland en de kleinere cases);
- een samenvattend rapport waarin beleidsaanbevelingen geformuleerd worden;
- een conferentiepapier die als basis dient voor een wetenschappelijk artikel.

Volgende vijf deelrapporten liggen aan de basis van dit eindrapport:

- Gonzalez Garibay M. & Struyven L. (2011), *Late-career labour mobility. An analytical framework (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L. (2012a), *Late-career mobility: a short overview of policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L. (2012b), *Late-career mobility in Finland: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L. (2012c), *Late-career mobility in the United Kingdom: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L. (2012d), *Late-career mobility in the Netherlands: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.

Leeswijzer

Dit rapport bevat de kern van alle documenten die geproduceerd werden in het kader van het project. Het vormt een coherent geheel dat als zodanig gelezen kan worden, maar tegelijkertijd kan de lezer de verschillende delen afzonderlijk bekijken. De tekst is als volgt opgebouwd:

- deel 1 vat de vier deelrapporten samen:
 - hoofdstuk 1 zet het theoretisch kader uiteen. Daar wordt mobiliteit gedefinieerd, en worden de institutionele en beleidsdeterminanten van het fenomeen ontrafeld;
 - hoofdstuk 2 stelt de belangrijkste bevindingen uit de verschillende cases voor. Elke sectie behandelt een land, met uitzondering van de laatste, waar de kleine cases gebundeld zijn. Voor elk land worden het mobiliteitsregime en verschillende beleidsinstrumenten toegelicht. De beleidslessen worden eveneens kort voorgesteld.
- deel 2 is een samenvatting van de fenomenen mobiliteit en langer werken binnen de Vlaamse beleidscontext:
 - in hoofdstuk 3 wordt een diagnose van de Vlaamse mobiliteit voorgesteld op basis van cijfermateriaal;
 - hoofdstuk 4 identificeert de belangrijkste institutionele hefboomen en valkuilen voor een mobiliteitsbeleid overeenkomstig de verschillende componenten van een mobiliteitsregime die geïdentificeerd werden in het theoretische kader.
- deel 3 bevat de conclusies en beleidsaanbevelingen. De aanbevelingen worden verdeeld over twee domeinen: mobiliteit en langere loopbanen.

Dankwoord

We willen enkele personen bedanken die aan het tot stand komen van dit project en de verschillende deelrapporten hebben bijgedragen. Ten eerste bedanken we de respondenten die informatie en contacten verschaft hebben omtrent zowel de Belgisch-Vlaamse context als de verschillende case-landen. Ten tweede willen we graag mevrouw Lieve de Lathouwer en de leden van de Werkgroep Transitionele Loopbanen bedanken voor hun feedback en commentaren. Tot slot willen we de opdrachtgever, het Departement Werk en Sociale Economie en de Vlaamse minister van Werk, bedanken, die het onderzoek mogelijk maakte.

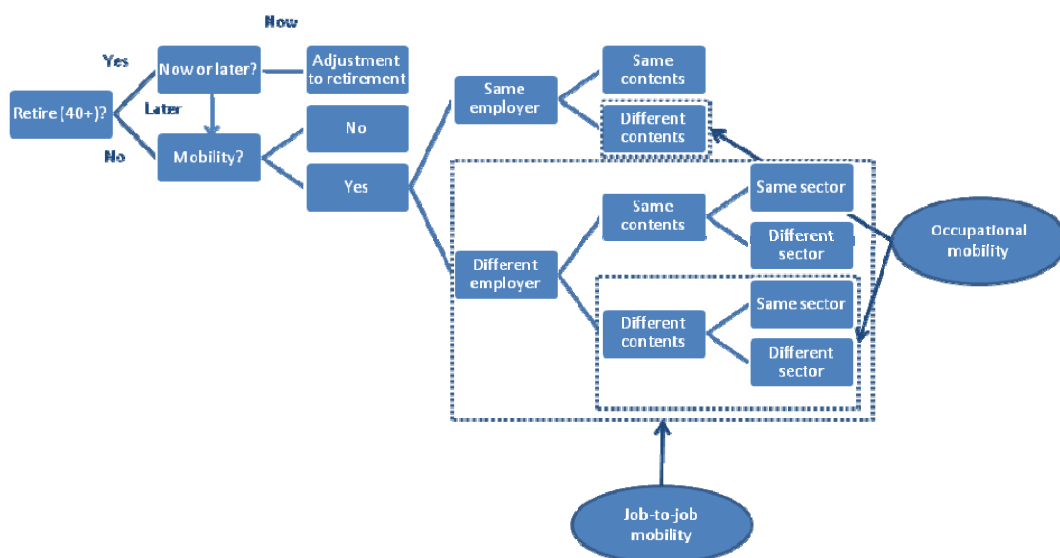
**- DEEL 1 MOBILITEIT: CONCEPT EN
BUITENLANDSE MODELLEN -**

1 | Mobiliteit: een conceptueel kader

De eerste fase van het project bestond uit het ontwerpen van een conceptueel en theoretisch kader waarin de verschillende landenstudies ingebed zouden worden.¹ Tijdens die fase werden er vier stappen gezet. Ten eerste werd het mobiliteitsconcept kritisch geanalyseerd en werd een definitie ontworpen die als basis voor het project kon dienen. Ten tweede werden de belangrijkste barrières voor mobiliteit in kaart gebracht en geclassificeerd onder vier verschillende categorieën. Ten derde werd er een typologie van beleidsinstrumenten aangenomen, waarin de instrumenten om mobiliteit te bevorderen of te faciliteren ondergebracht werden. Ten vierde werd er een conceptueel kader vastgelegd om de verschillende institutionele systemen aan verschillende mobiliteitspatronen van oudere werknemers te relateren.

1.1 Mobiliteitsconcept

Figuur 1.1 Soorten arbeidsmobiliteit



¹ Dit hoofdstuk is een uittreksel van Gonzalez Garibay en Struyven (2011).

Mobiliteit in het kader van deze studie omvat ‘vrijwillige’ en ‘onvrijwillige’ (gedwongen) jobveranderingen, zowel als interne en externe jobveranderingen. Daarbinnen vallen ook intersectorale jobveranderingen. Die verschillende soorten mobiliteit worden afgebeeld in de figuur 1.1.

Hierbij dient gezegd dat de studie focust op *arbeids* mobiliteit in tegenstelling tot *geografische* mobiliteit, die op de ruimtelijke patronen van tewerkstelling wijst.

1.2 Barrières voor mobiliteit

Op basis van de bovenvermelde definitie worden de internationale en de Belgisch-Vlaamse literatuur onderzocht om de belangrijkste barrières voor mobiliteit te identificeren. Daarbij wordt vooral aandacht besteed aan de latere leeftijd, waardoor we ook focussen op de barrières voor langer werken en de motieven waarom werknemers (vroegtijdig) op pensioen vertrekken. De barrières, afgebeeld in de tabel 1.1, worden onderverdeeld in vier categorieën al naargelang het niveau waarop ze zich bevinden: het institutioneel of macroniveau, het individueel niveau, het niveau van de werkgever en een combinatie van de voorgaande (i.e. *cross-level barriers*).

Tabel 1.1 Barrières voor mobiliteit tijdens de latere loopbaan

Niveau			
Institutioneel	Individueel	Werkgever	Verschillende niveaus
Ontslagbescherming	Niet-werkende partner	Leeftijdscriminatie	Gender
Loonvorming o.b.v. anciënniteit	Vrijtijdsbesteding	Grootte van het bedrijf	Zorgverantwoordelijkheden
Financiële prikkels voor pensioenen	Laag zelfbeeld	Psychosociaal milieu	Training
Cultuur m.b.t. leeftijd en langer werken	Opleidingsniveau	Jobkenmerken (i.e. fysiek of mentaal belastende arbeid)	Afnemende competenties
	Lage mobiliteit in het verleden	Werkuren	Type contract
	Afhankelijkheid van uitkeringen		
	Gezondheid		
	Attitudes t.o.v. werken en leren		
	Financiële situatie		
	Jobtevredenheid		

1.3 Beleidsinstrumenten

De beleidsinstrumenten die kunnen helpen om de mobiliteitsbarrières te bestrijden of om mobiliteit te promoten, worden gekaderd in de typologie van Hood (1986), die vier soorten beleidsinstrumenten onderscheidt afhankelijk van het middel dat ze hoofdzakelijk gebruiken: *nodality* (gebruik van informatie), *authority* (regelgeving), *treasure* (geld) en *organisation* (dienstverlening door de overheid of andere actoren). Enkele voorbeelden van elke categorie worden in tabel 1.2 weergegeven.

Tabel 1.2 Beleidsinstrumenten

Nodality	Authority	Treasure	Organisation
Evaluatie van levenslang leren (Struyven, 2010)	Frankrijk: <i>bilan de compétences</i> (OECD, 2006)	VK: subsidies voor training (OECD, 2006)	Vlaanderen: trainingsactiviteiten door de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB)
VK: campagnes ter bestrijding van leeftijdsdiscriminatie (De Koning, Gelderblom, Gravesteijn-Ligthelm & van den Boom, 2003)	Nederland: covenanten tegen leeftijdsdiscriminatie (Hartlapp & Schmid, 2008)	Zweden: compatibiliteit van pensioenuitkeringen met deeltijds werk	Nederland: mobiliteitscentra (publiek-privé partnerschappen) (Sociaal-Economische Raad, 2011)
Finland: Work Ability Index (Morschhäuser & Sochert, 2006)	Contracten tussen werklozen en de overheid (Jorgensen & Madsen, 2007)		Zweden: <i>Job Security Councils</i> (i.e. transitieagentschappen die ontslagen werknemers helpen)
Vlaanderen: expertisecentrum Leefijd en Werk			

1.4 Mobiliteitsregimes

De institutionele setting die de mobiliteitspatronen binnen een bepaald land sterk beïnvloedt, wordt geconceptualiseerd in termen van vier dimensies of beleidsthema's (Buchholz, Hofäcker & Blossfeld, 2006):

- het *systeem van arbeidsbetrekkings*, dat bepaalt hoe contracten worden beëindigd, hoe tijdelijk werk aan banden wordt gelegd en wat de voorwaarden zijn voor collectief ontslag. Mobiliteit zal hoger zijn in systemen waar contracten soepeler zijn en waar de contractuele relatie weinig beschermd is;
- het *pensioenstelsel*, dat kenmerken omvat zoals de minimum pensioenleeftijd en loopbaanduur om een uitkering te krijgen, de voorwaarden voor vervroegde uittrede en de mate waarin het pensioeninkomen het loon vervangt. Hoe vrijgevinger het pensioensysteem, hoe groter de prikkel om op pensioen te gaan en hoe lager de mobiliteit van werknemers;
- de *opbouw van competenties* verwijst naar de manier waarop werknemers hun competenties ontwikkelen, wat nauw verband houdt met het onderwijs- en opleidingsregime. De verantwoordelijkheid voor die ontwikkeling kan bij de individuele werknemer geplaatst worden, bij de werkgever of bij de staat. Systemen waar de opbouw van competenties in handen van de staat is en sterk gestandaardiseerd wordt, zoals het Duitse, zullen minder mobiliteit kennen dan systemen waar weinig standaardisering en certificering van beroepsopleidingen bestaat (het VK);
- het *arbeidsmarktbeleid* verwijst naar de combinatie van maatregelen die de tewerkstelling van individuen alsook hun integratie op de arbeidsmarkt bevorderen. Landen waar die maatregelen schaars zijn, zullen minder succesvol zijn in het verlengen van loopbanen.

2 | Mobiliteit in de praktijk: de landenstudies

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk vat de landenstudies samen.² Vooreerst worden de kerncases toegelicht: Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Finland. Voor elk van die cases wordt ingegaan op het institutioneel regime en de manier waarop de kenmerken van dat regime de mobiliteitspatronen beïnvloeden. Daarna worden er enkele beleidsinstrumenten toegelicht die vanuit het standpunt van mobiliteit en langer werken van belang zijn. Ten slotte worden de algemene beleidslessen geformuleerd die we uit elke case kunnen afleiden. De laatste sectie bevat de kleinere cases. Elk beleidsinstrument wordt kort besproken en de beleidslessen die we daaruit kunnen trekken, worden uiteengezet.

2.2 Nederland

De tewerkstellingspatronen van de Nederlandse oudere werknemers vertonen twee belangrijke karakteristieken. Enerzijds, in tegenstelling tot België, is de activiteitsgraad van oudere werknemers (55-64 jaar) sterk toegenomen tijdens het laatste decennium. Anderzijds lijkt de mobiliteit van die werknemers op het eerste gezicht niet significant hoger dan in België. Met andere woorden, mobiliteit en een hogere activiteitsgraad lijken niet verbonden te zijn met elkaar.

De twee kenmerken zijn sterk ingebed in het Nederlandse mobiliteitsregime, dat op zijn beurt gekenmerkt wordt door:

- een gemiddeld niveau van ontslagbescherming, waarbij de verplichting bestaat om bij collectief ontslag sociale plannen te onderhandelen die de transitie van de ontslagen werknemers naar een andere job faciliteren;
- een beroepssysteem waarbij een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen het verplicht onderwijs, waarvoor de staat verantwoordelijk is, en de beroepsopleiding van volwassenen, die essentieel als een gedeelde taak van werkgevers en werknemers wordt gezien;
- een op activering gericht arbeidsmarktbeleid, waar de privé-sector een belangrijke rol speelt als dienstverlener en waar werkgevers als mede verantwoordelijk worden geacht bij de ongeschiktheid van hun werknemers;
- een pensioenstelsel waar vervroegde uittrede wordt ontmoedigd en pensioenrechten transferbaar zijn doorheen verschillende functies.

² De tekst is een uittreksel uit Gonzalez Garibay en Struyven (2012a; 2012b; 2012c; 2012d).

De rode draad doorheen het mobiliteitsregime is de centrale rol van de sociale partners: in de Nederlandse beleidsvisie worden werknemers en werkgevers gezien als de verantwoordelijken voor de mobiliteit en activiteit van oudere werknemers, zij het door middel van sociale plannen (cf. gedwongen mobiliteit), de versterking van competenties, de responsabilisering bij ongeschiktheid en werkloosheid en de regulering van pensioenen in collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's). Daarbij nemen de sociale partners hun verantwoordelijkheid op vooral op CAO-niveau.

In het kader van het Nederlandse mobiliteitsregime moet de evolutie in de activiteitsgraad van oudere werknemers op de eerste plaats toegeschreven worden aan ingrijpende maatregelen met betrekking tot de afschaffing van vervroegde uittreding en de verhoging van de pensioenleeftijd. Er zijn desalniettemin een aantal initiatieven die, zonder zulke grootschalige effecten te vertonen, inspiratie kunnen bieden voor het Vlaamse beleid:

- zowel op het vlak van mobiliteitsbeleid (zonder onderscheid naar leeftijd), als op het vlak van de tewerkstelling van oudere werknemers hebben er in Nederland intensieve reflectieprocessen plaatsgevonden binnen het beleid. Die denkprocessen werden vaak in gang gezet door beleidsadviezen van onafhankelijke commissies (de Taskforce Ouderen en Arbeid, de Commissie Bakker) of organen (de Sociaal-Economische Raad, SER). Die reflectieprocessen steunen op uitvoerig onderzoek (mobiliteit wordt vaak onderzocht) en gaan uit van een holistisch beeld van het beleid, waar de verschillende aspecten van werk en hun onderlinge relaties aan bod komen. Het concept 'duurzame inzetbaarheid', dat recent wordt toegepast in het Nederlandse beleidsdiscours, biedt een interessante kapstok voor die aspecten, vermits het mobiliteit, scholing en gezondheid omvat. Bovendien worden de verantwoordelijkheden van respectievelijk de sociale partners en de overheid expliciet geschetst bij elk proces;
- om 'harde' beleidsmaatregelen zoals de afschaffing van vervroegd pensioen te vervolledigen, worden er zachte maatregelen ingesteld, zoals de Regiegroep 'Grijs Werkt', die als hoofdtaak het initiëren van een culturele verandering had. Daarnaast is het doel van het 'Vitaliteitsparen'-initiatief het fiscaal aanmoedigen van loopbaaninvesteringen en het faciliteren van transitie. Deze maatregel kadert bovendien in de trend naar individualisering van budgetten (i.e. 'loopbaanrugzakjes');
- om gedwongen mobiliteit te faciliteren, heeft de overheid een netwerk van lokale mobiliteitscentra opgericht. Ze zijn ingebed in bestaande diensten (i.e. arbeidsbemiddeling), maar tegelijkertijd bekleden ze een preventieve rol bij gedwongen mobiliteit. Ze hebben als voorname rol het adviseren van werkgevers;
- op sectorniveau zijn de sociale partners actief bij het zoeken naar manieren om langere loopbanen te stimuleren bij beroepen en functies die fysiek zwaar of mentaal belastend zijn.³ Een eerste *best practice* in verband daarmee is het Tweede Loopbaanbeleid bij de brandweer, vastgelegd in een CAO. De loopbaanduur in zo'n functie wordt beperkt tot twintig jaar, waarna werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een transitie naar een tweede loopbaan. Daartoe worden er instrumenten zoals Persoonlijke Ontwikkelingsplannen (POP's), opleiding en erkenning van verworven competenties vanaf de aanwerving ingezet;
- op sectorniveau heeft ook het *Loopbaanproject bouw* plaatsgevonden. Daar worden transitie's vergemakkelijkt van werknemers die ofwel een carrièrewending ambiëren (ambitie), ofwel in de arbeidsongeschiktheid dreigen te belanden (preventie). Het project wordt gekenmerkt door een intensieve trajectbegeleiding waarbij aandacht besteed wordt aan zowel loopbaangerelateerde aspecten zoals competenties, maar ook aan persoonlijke ontwikkeling en medische aspecten;

3 We kiezen ervoor om niet naar 'zware beroepen' te verwijzen omwille van het feit dat er geen consensusdefinitie van het begrip bestaat.

- op kleinere schaal worden er ook initiatieven ondernomen door de sociale partners, zoals kennisdeling tussen KMO's, adviesverlening met betrekking tot loopbaanbewust personeelsbeleid, of samenwerking binnen bedrijfsterreinen om arbeidsoverschotten aan arbeidstekorten te koppelen.

Uit de Nederlandse case zijn er talrijke lessen te trekken:

- er is nood aan een diepgaande reflectie omtrent het concept 'mobiliteit' vooraleer hiervoor een beleid wordt ontworpen. Daaraan moet een explicitering van de verwachtingen en verantwoordelijkheden van de sociale partners gekoppeld worden;
- er is nood aan beleidsruimte om 'grijze zones' met betrekking tot de verantwoordelijkheid van de overheid en de sociale partners aan te pakken (zoals bij gedwongen mobiliteit);
- nieuwe beleidsmaatregelen zouden stapsgewijs geïntroduceerd moeten worden, door bijvoorbeeld proefprojecten die intensief opgevolgd en geëvalueerd worden;
- er is een sterke nood aan coördinatie doorheen verschillende beleidsdomeinen, zowel op nationaal als sectorniveau;
- er zijn andere manieren om met collectief ontslag om te gaan dan brugpensioen;
- intersectorale mobiliteit kan onmogelijk vanzelf ontstaan. Er is met andere woorden nood aan een regisseur om die mobiliteit vanuit een hoger niveau te stimuleren;
- er is nood aan een overkoepelende, duidelijke visie van mobiliteit die gedeeld wordt door de overheid en de sociale partners. Die visie kan als leidraad fungeren bij het ontwerpen van concrete beleidsmaatregelen;
- het mobiliteitsbeleid moet geïnformeerd zijn door wetenschappelijk onderbouwde kennis om specifieke doelstellingen op bijvoorbeeld sectorvlak te kunnen identificeren;
- nieuwe beleidsmaatregelen worden best ingebed in bestaande structuren;
- een sterk netwerk van privé-dienstverleners kan de allocatie van arbeid faciliteren bij zowel gedwongen als vrijwillige mobiliteit.

2.3 Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk wordt gekenmerkt door:

- een hoog aandeel actieve oudere werknemers, dat op de eerste plaats het gevolg is van de kenmerken van het Britse institutionele regime;
- de afwezigheid van mobiliteit als beleidsvraagstuk. Mobiliteit wordt met andere woorden niet aangekaart door de verschillende beleidsinstrumenten;
- een gebrek aan maatregelen voor oudere werknemers als een specifieke doelgroep. De meeste beleidsmaatregelen die concrete effecten hebben gehad op oudere werknemers zijn 'horizontale' maatregelen die op de hele arbeidsbevolking toegepast worden, zonder onderscheid naar leeftijd.

De belangrijkste kenmerken van het Britse institutionele regime die gevolgen hebben voor de graad van activiteit en voor de mobiliteit van oudere werknemers zijn:

- het laagste niveau van ontslagbescherming uit de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Dit impliceert dat er weinig drempels zijn voor gedwongen mobiliteit;
- een opleidingssysteem waarin de instabiliteit van contracten ervoor zorgt dat werknemers in transfereerbare vaardigheden investeren, in plaats van in specifieke vaardigheden. Dit heeft als gevolg dat werknemers inzetbaar zijn in verschillende beroepen, al leidt dat systeem tot een 'low skills equilibrium' waarbij werknemers weinig gespecialiseerd zijn;
- een arbeidsmarktbeleid dat sterk gegrond is in de principes van individualisme en activering, en dat zich weinig richt op inkomensvervanging door middel van uitkeringen;

- een pensioenstelsel waar de mogelijkheden tot vervroegd uittreden zijn verdwenen, en waar pensioenrechten meeneembaar zijn doorheen verschillende jobs.

Naast de analyse van het regime werden er verschillende beleidsinstrumenten geïdentificeerd die hebben bijgedragen tot de verlenging van de loopbanen van oudere werknemers, of die positieve gevolgen hebben gehad voor hun mobiliteit. Gegeven het structurele karakter van mobiliteit in het Verenigd Koninkrijk zijn er weinig initiatieven ondernomen die rechtstreeks op de mobiliteit van oudere werknemers proberen in te grijpen. Daarnaast worden er ook weinig maatregelen aangenomen (bewustwordingscampagnes, verbod van discriminatie op basis van leeftijd) die specifiek gericht zijn op het verlengen van de loopbanen van oudere werknemers, vermits er geen traditie bestaat om beleidsacties te richten op bepaalde doelgroepen. Desalniettemin zijn er tussen de generieke maatregelen een aantal die mogelijk een positieve impact gehad hebben op oudere werknemers:

- het trainingsprogramma *Train to Gain*. Het programma bestond uit twee maatregelen. Enerzijds werd er advies gegeven aan werkgevers met betrekking tot de opleiding van hun werknemers. Anderzijds werden er opleidingsactiviteiten gesubsidieerd. Uit de evaluatie van het programma blijkt dat het bijzonder succesvol was in het bereiken van oudere werknemers en dat het vaak als brug diende naar andere trainingsactiviteiten;
- het programma *Union Learning Representatives (ULR)*, dat uitgevoerd wordt door de grootste Britse vakbond (het *Trade Union Congress*) met behulp van overheidssubsidies. ULR's zijn vakbondsleden die als taak hebben het promoten van training op de werkvloer. Volgens verschillende evaluaties bevinden ze zich in een bijzonder gunstige positie om oudere werknemers te bereiken;
- de hervorming van de Schotse diensten voor loopbaanbegeleiding, *Careers Scotland*. De focus van de hervorming was de uitbreiding van loopbaanbegeleiding. De vroegere focus op de school-werk transitie werd vervangen door een *all-age* focus, waardoor loopbaanbegeleidingsdiensten aangeboden worden aan de hele bevolking. In het kader van de hervorming werden er eveneens projecten uitgevoerd waaruit bleek dat de effecten van loopbaanbegeleiding op vaardigheden en motivatie hoger waren bij oudere werknemers dan bij andere leeftijdscategorieën. Bovendien faciliteerden die projecten de vrijwillige mobiliteit van oudere werknemers.

De concrete invloed van de verschillende maatregelen op de activiteitsgraad van oudere werknemers is echter niet gemakkelijk te peilen om twee redenen. Ten eerste wordt een aantal van de projecten (zoals in Schotland) op kleine schaal opgezet, wat veralgemeningen naar de hele arbeidsmarkt onmogelijk maakt. Ten tweede wordt er in evaluaties weinig onderscheid gemaakt tussen de beleidseffecten in functie van de verschillende leeftijdscategorieën.

Uit de analyse van zowel de institutionele structuur als de concrete beleidsmaatregelen kunnen er een aantal conclusies getrokken worden met uitzicht op de Vlaamse beleids- en onderzoeksagenda's.

Met betrekking tot beleidsdesign stellen we het volgende vast:

- mobiliteits- en vergrijzingsbeleid zijn niet de exclusieve bevoegdheid van de staat, zoals de proactieve houding van de Britse vakbonden met betrekking tot training ons leert. In deze zin kunnen de Belgische sectorfondsen een voortrekkersrol gaan bekleden in het bevorderen van deelname aan opleiding door oudere werknemers;
- de fragmentering van bevoegdheden doorheen verschillende overheidsactoren kan negatieve gevolgen hebben voor het tot stand komen van een geïntegreerde visie rond langer werken. Daarentegen kunnen goed uitgebouwde coördinatiesystemen de versnippering verhelpen;
- beleidsdoelinden met betrekking tot de tewerkstelling van oudere werknemers kunnen door middel van zowel gerichte als niet-gerichte beleidsinstrumenten gerealiseerd worden;

- een hoge activiteitsgraad van oudere werknemers gaat niet noodzakelijk gepaard met een systeem waar positieve of kwalitatieve transitie de norm zijn. Met andere woorden, naast mobiliteit op zich moet het beleid ook rekening houden met aspecten van jobkwaliteit en een onderscheid maken tussen werknemers die langer in de arbeidsmarkt blijven wegens financiële nood en werknemers die actief blijven omwille van hun eigen motivatie;
- bij het uittekenen van het mobiliteits- en vergrijzingsbeleid is het nodig om de sterke interacties in het oog te houden tussen de structurele kenmerken van het mobiliteitsregime, belichaamd door onder meer het pensioenstelsel, en de zachte maatregelen gericht op het verbeteren van de positie van de werknemers in de arbeidsmarkt. Met andere woorden, een hervorming van de eerste soort maatregelen is niet voldoende om een regime van positieve transitie te verzekeren.

Op het vlak van beleidsgericht onderzoek kunnen we een drietal lessen uit de Britse case trekken:

- zelfs indien er generieke beleidsmaatregelen genomen worden, kunnen deze gedifferentieerde effecten hebben op de mobiliteit of activiteitsgraad van verschillende leeftijdsgroepen. Daarom is het belangrijk om bij evaluaties rekening te houden met deze verschillen;
- mobiliteit tijdens de latere loopbaan is geen noodzakelijke voorwaarde voor langere loopbanen: dit wordt bewezen door het feit dat de meeste werknemers die na hun pensioen werken, bij hun vroegere werkgever actief blijven. In deze zin is er onderzoek nodig naar de activiteitspatronen van oudere Vlaamse werknemers;
- om de effecten van mobiliteit goed te kunnen inschatten en een gepast beleid te kunnen uittekenen, is de beschikbaarheid van gegevens en betrouwbaar onderzoek cruciaal.

2.4 Finland

Finland slaagde er vanaf 2000 in om de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers aanzienlijk te verhogen. Het Finse beleid rond oudere werknemers focuste echter niet op mobiliteit, maar bouwde eerder op het *Work Ability* concept, dat het welzijn van werknemers ziet als een samenstelling van verschillende domeinen. Hierbij wordt er in eerste instantie aandacht besteed aan de werkvloer, maar ook aan de balans werk-privé. De beleidscontext waarin het *Work Ability* concept werd ontwikkeld, vertoont vier hoofdkenmerken:

- een gemiddeld niveau van ontslagbescherming waarbij speciale regels van toepassing zijn op werknemers ouder dan 68 jaar. Die werknemers kunnen namelijk ontslagen worden zonder opzegperiode en zijn niet gebonden aan de beperkingen van tijdelijke contracten indien ze daarover een overeenkomst sluiten met hun werkgever. Bovendien variëren de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers in functie van het aantal werknemers uit hun bedrijf dat een invaliditeitspensioen krijgt. Er zijn uitzonderingen voor werknemers die bij de indiensttreding ouder zijn dan 50 jaar;
- een pensioenstelsel waar een flexibele pensioenleeftijd geldt (tussen 63 en 68 jaar) en waar vroegtijdig uittreden afgeschaft werd;
- training en opleiding worden verschaft door zowel de overheid als de sociale partners, op basis van het principe van decentralisering (lokale overheden spelen daarbij een belangrijke rol). De meeste opleidingsactiviteiten vinden plaats in een schoolcontext. Bedrijfsopleiding is minder frequent;
- het arbeidsmarktbeleid is gefocust op inkomensvervangende. Er is een sterk onderscheid tussen werkenden en werklozen, wat het moeilijk maakt om transitie tussen de twee statuten te maken.

De problematiek van oudere werknemers wordt in Finland aangepakt door middel van het *Work Ability* concept. Dat concept gaat na in hoeverre een werknemer in staat is om zijn werk uit te oefenen, en om dat na te gaan maakt het gebruik van een multidimensioneel model. *Work Ability* wordt in dat model als een huis afgebeeld, met vier verschillende verdiepingen: *human resources* (daartoe behoren de gezondheid en de fysieke, mentale en sociale functionering van de werknemer), de individuele capaciteiten van de werknemer (kennis, vaardigheden), de waardeoriëntatie van het individu ten opzichte van zijn werk en ten slotte het werk zelf (arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud, arbeidsorganisatie en management). *Work Ability* heeft met andere woorden betrekking op zowel het individu als op zijn werkomgeving. Vermits het om een allesomvattend concept gaat, waarbij verschillende beleidsdomeinen betrokken zijn, wordt het concept in de praktijk benaderd vanuit verschillende ministeries (gezondheid, werk, onderwijs, ...), die onderling hun beleid afstemmen.

Het recente Finse beleid met betrekking tot oudere werknemers werd geïmplementeerd aan de hand van drie grote projecten:

- het *Finnish National Programme on Ageing Workers* (FINPAW), dat essentieel een grootschalige coördinatie-oefening was tussen de ministeries van Sociale Zaken en Gezondheid, Cultuur en Werk, de sociale partners en het Finse Instituut voor Arbeidsgeneeskunde. Het beleid van de verschillende partners werd afgestemd om de *Work Ability* en de employability van oudere werknemers te bevorderen;
- het Noste programma, dat de toegang tot opleiding van laagopgeleide volwassenen trachtte te stimuleren. Het programma was succesvol in het bereiken van werknemers ouder dan 40;
- het VETO-programma, vergelijkbaar met FINPAW, dat mechanismen van interministeriële coördinatie creëerde, waarbij sociale partners en het Finse Instituut voor Arbeidsgeneeskunde eveneens betrokken werden;
- de TYKE-FWDP- en TYKES-programma's die projecten subsidieerden met betrekking tot innovatie op de werkvloer, met als hoofddoel het verbeteren van de kwaliteit van het werk.

Uit de Finse case trekken we vier belangrijke lessen:

- gegeven de multidisciplinaire natuur van de problematiek rond oudere werknemers zijn er maatregelen nodig die alle betrokken beleidsdomeinen dekken, zoals arbeidsgeneeskunde, onderwijs en pensioenen;
- de vestiging van links tussen de beleidsinfrastructuur en het onderzoek met betrekking tot oudere werknemers vergemakkelijkt het design en de coördinatie van allesomvattende maatregelen;
- zelfs in de afwezigheid van 'harde' wetgeving kunnen er beleidsinstrumenten ontworpen en geïmplementeerd worden om oudere werknemers langer aan het werk te houden, al is hun impact beperkt;
- mobiliteit is geen noodzakelijke component van het beleid rond oudere werknemers. In Finland wordt dat beleid eerder verankerd in het *Work Ability* concept, waarbij het werk aangepast wordt aan het individu naast de aanpassing van het individu aan het werk.

2.5 Andere landen

Naast de drie kerncases die boven werden beschreven werden er vier andere maatregelen vermeld die de mobiliteit van oudere werknemers helpen faciliteren of stimuleren. Die maatregelen zijn:

- de Zweedse *Job Security Councils*, die outplacementdiensten aanbieden aan ontslagen werknemers. Die diensten omvatten onder meer loopbaanadvies, scholing of herscholing en ontslagvergoedingen. Indien de werknemer werk vindt tegen een lager loon dan zijn vroegere

- vergoeding betalen de *Councils* het verschil (voor een beperkte duur). De evaluatie van de diensten levert positieve resultaten op: ze reduceren lange termijn werkloosheid;
- de Franse *Bilan de compétences* en *Bilan d'étape* kunnen beschouwd worden als het equivalent van POP's, waarbij de competenties van individuen geëvalueerd worden. Elk individu heeft recht op een *bilan*. Het *bilan d'étape* is een gezamenlijke evaluatie door werknemer en werkgever, terwijl het *bilan de compétences* door een externe dienstverlener wordt uitgevoerd. Daarbij wordt er een diepgaande analyse van de individuele competenties, motivatie en potentieel uitgevoerd, en er worden actieplannen opgesteld;
 - de Japanse *Shukko* en *Tenseki* praktijken zijn een voorbeeld van mobiliteit waarbij alle verantwoordelijkheid bij de werkgever geplaatst wordt. Ze komen neer op het detacheren van werknemers vanuit het moederbedrijf naar dochterondernemingen of geassocieerde bedrijven in functie van de personeelsstrategie van de werkgever. Bij *Shukko* blijft de werknemer contractueel verbonden aan het moederbedrijf, terwijl bij *Tenseki* de werknemer volledig overgedragen wordt aan de nieuwe werkgever. Beide praktijken zijn diep geworteld in het Japanse systeem van arbeidsverhoudingen, waar een levenslange loyaleiteit ten aanzien van dezelfde werkgever de norm is, en worden gezien als een middel om loopbanen te verlengen, al bestaan er geen omvattende evaluaties daarvan;
 - het systeem van *Experience Rating* wordt toegepast in de VS, Frankrijk, Finland en Nederland. Het systeem bestaat uit het koppelen van de sociale zekerheidsbijdragen van de werkgever aan het effectieve gebruik van een zekere maatregel die kan toegepast worden met betrekking tot doelgroepen of op de bevolking als geheel. Het systeem is succesvol gebleken in de Verenigde Staten, terwijl het weinig succes kent in Frankrijk, waar het afgeschaft werd omdat het de tewerkstelling van oudere werknemers benadeelde.

De belangrijkste lessen uit de verschillende maatregelen zijn:

- de Zweedse benadering van outplacement toont aan dat de sociale partners autonoom kunnen optreden met betrekking tot mobiliteit, en dat ze een complementaire rol kunnen spelen aan die van de overheid;
- de Franse *bilan de compétences* en *bilan d'étape* illustreren de nood om competentiebeleid te kaderen in het bredere arbeidsmarktbeleid. Het maakt eveneens duidelijk dat de individuele, zelfsturende werknemer een belangrijke rol dient te krijgen bij het ontwerpen en uitvoeren van mobiliteitsgerelateerde maatregelen;
- het Japanse voorbeeld toont aan dat mobiliteitsmaatregelen geïmplementeerd kunnen worden op het bedrijfsniveau, en dat samenwerking tussen bedrijven mogelijk is in deze context. Desalniettemin is het nodig om geen te eenzijdig top-down perspectief te hanteren, en om de wensen van de individuele werknemer in rekening te brengen. In deze context is het *bilan de compétences* een interessant instrument;
- gegeven het wisselende succes van *Experience Rating* in verschillende landen is het nodig om de mogelijke effecten van zulke maatregelen aan te kaarten vooraleer ze geïmplementeerd worden.

- DEEL 2 HET VLAAMSE

MOBILITEITSREGIME IN PERSPECTIEF -

3 | De Vlaamse arbeidsmobiliteit

Om de Vlaamse beleidsprioriteiten inzake mobiliteit te identificeren hebben we eerst nood aan een contextualisering van de Vlaamse mobiliteitscijfers: hoe vaak veranderen Vlamingen van job? Hoe positioneert de Vlaamse mobiliteit zich ten opzichte van andere Europese landen? Wat is de mobiliteitsgraad van oudere werknemers? Waar liggen de noden aan intersectorale mobiliteit?

Om deze vragen te beantwoorden grijpen we naar enkele illustratieve cijfers, afgebeeld in de volgende tabellen.⁴ Die cijfers maken twee zaken duidelijk. Ten eerste zijn oudere werknemers minder actief dan in de case-landen. Ten tweede is het niveau van mobiliteit, zowel algemeen als tijdens de latere loopbaan, aan de lagere kant ten opzichte van andere OESO-landen. Ten derde zijn er een aantal krimpende en groeiende sectoren die in de komende jaren een groeiende vervangingsvraag zullen kennen als gevolg van vergrijzing.

Tabel 3.1 toont een aantal kenmerken van oudere werknemers en hun loopbanen voor België, Vlaanderen (indien beschikbaar) en de verschillende case-landen. Daaruit leiden we een aantal conclusies af. Ten eerste is België het land met de hoogste uitgaven aan pensioenen, het laagste aandeel tewerkgestelde oudere werknemers, het laagste aandeel oudere werknemers die aan training participeren en de hoogste anciënniteit van oudere werknemers. Ten tweede is de afstand tussen België en sommige van de andere landen bijzonder groot, bijvoorbeeld wat deelname aan opleiding door oudere werknemers betreft,⁵ inzake participatie van oudere werknemers in de arbeidsmarkt en gemiddelde anciënniteit. Die verschillen kunnen deels verklaard worden door de verschillende institutionele settings (cf. supra), en door de hervormingen van pensioenstelsels die plaatsvonden in de meeste case-landen in recentere jaren.

4 Hierbij dient gezegd te worden dat er bijzonder weinig kwantitatieve analyses zijn uitgevoerd die de Vlaamse mobiliteit uitgebreid behandelen. De gevolgen van dat gebrek voor het beleid worden behandeld in de beleidsaanbevelingen en de onderzoeksagenda (cf. infra).

5 De lage deelname aan opleiding kan deels uitgelegd worden door het lage aandeel tewerkgestelden in die leeftijdsgroep.

Tabel 3.1 Latere loopbanen en mobiliteit: internationale vergelijking ¹

	BE	VL	NL	FIN	VK
Aandeel 65+-plussers als aandeel van de bevolking op werkleeftijd	28,8	27,7 ²	24,1	27,4	27,3
Pensioenuitgaven (aandeel in BNP)	8,9		4,7	8,3	5,4
Aandeel tewerkgestelden in de leeftijdsgroep 55-64 jaar	37,3	38,9	54,1	56,3	56,7
Aandeel werkenden binnen de leeftijdsgroep 55-64 jaar die aan opleidingsactiviteiten deelnemen	5,8	6,3 ³	8,5	13,3	13,6
Gemiddelde loopbaanduur (jaren)	32,1	33,2	39,8	36,9	37,9
Gemiddelde jobanciënniteit van oudere werknemers (55-64), 2010	24,2		21,0	20,7	15,4
Gemiddelde jobanciënniteit, 2008	11,2	11,3	9,6	9,8	7,9

1 Voor alle landen worden de meest recente statistieken als referentie genomen.

2 Voor Vlaanderen werd dit aandeel berekend op basis van WSE-cijfers volgens de ILO-definitie van bevolking op werkleeftijd (15-64 jaar). Voor de overige landen werd het overgenomen van OECD (2011).

3 Voor zowel België als Vlaanderen werden de cijfers overgenomen van de WSE-cijfers. Voor de overige landen werden de cijfers van de Europese Commissie gebruikt.

Bron European Commission. DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities (2010); OECD (2011 & 2012); 'OECD Statistics' n.d.; WSE (2012) (eigen bewerking)

Tabel 3.2 toont aan dat de mobiliteit in België lager ligt dan in andere OESO-landen: met 46,02% werknemers die hun huidige job al minstens 10 jaar doen bevindt België zich tussen de landen met de langste *job tenure* (anciënniteit) van de groep. Dit is vooral opvallend indien we rekening houden met het feit dat er in Australië, het land met de kortste *tenure*, enkel 23% van de werknemers langer dan 10 jaar bij dezelfde werkgever heeft gewerkt. Bij oudere werknemers zijn de verschillen minder uitgesproken. Met andere woorden, mobiliteit neemt af in alle landen naarmate de leeftijd vordert in alle landen. Met de hoogste proportie oudere werknemers die langer dan 10 jaar bij dezelfde werkgever werken bekleedt België daarin de laatste positie met betrekking tot mobiliteit.

Tabel 3.2 De Vlaamse mobiliteit in internationaal perspectief, in %

	Percentage werknemers met een anciënniteit hoger dan 10 jaar	Percentage werknemers met een anciënniteit hoger dan 10 jaar (55-64 jaar)
Portugal	48,48	75,45
Italië	48,32	79,05
België	46,02	81,16
Frankrijk	44,38	75,60
Duitsland	43,73	74,12
Oostenrijk	42,00	72,33
Tsjechische Republiek	41,76	64,01
Luxemburg	41,69	74,39
Nederland	41,00	74,25
Polen	40,65	66,47
Finland	39,99	72,79
Spanje	38,56	73,93
Hongarije	37,93	62,38
Ierland	37,41	66,85
Zwitserland	34,92	67,33
Noorwegen	34,83	71,50
Mexico	33,05	61,04
VK	32,30	56,78
IJsland	31,32	58,63
Canada	31,26	57,65
Denemarken	28,13	58,38
Australië	23,74	48,97

Bron OECD Statistics n.d. (eigen bewerking)

Tabel 3.3 toont de noden van de verschillende Belgische sectoren in termen van vervangingsvraag ten gevolge van vergrijzing en van uitbreiding. Daaruit kunnen we afleiden dat er nood is aan intersectorale mobiliteit. Enerzijds is er een negatieve vraag (werknemers worden dus uitgestoten) vanuit krimpende sectoren zoals de productie van transportmiddelen en de textiel-industrie. Anderzijds zijn er een aantal groeiende sectoren waarvan maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, informatica en zakelijke dienstverlening de koplopers zijn.

Tabel 3.3 De sectorale vervangingsvraag op Belgisch niveau

	Tewerkstelling (totaal) (1)			Gemiddelde jaarlijkse vervangingsvraag 55+ (2)			Gemiddelde jaarlijkse uitbreidingsvraag (3)		Gemiddelde jaarlijkse totale vraag (4)	
	2006	2010	2014	06-10	10-14	'10-'14/ '06-'10	06-10	10-14	06-10	10-14
Maatschappelijke dienstverlening (*)	206 039	284 043	391 577	1 065	2 136	2,01	19 501	26 884	20 566	29 019
Gezondheidszorg	158 908	177 737	198 797	1 747	2 898	1,66	4 707	5 265	6 454	8 163
Informatica, media en telecom	93 781	94 065	94 350	1 146	1 597	1,39	71	71	1 217	1 668
Zakelijke dienstverlening (*)	220 624	256 176	297 293	1 789	2 484	1,39	8 870	10 297	10 660	12 780
Horeca en toerisme	116 416	119 652	122 978	721	976	1,35	809	831	1 530	1 807
Transport, logistiek en post	222 753	222 163	221 575	4 308	5 783	1,34	-148	-147	4 160	5 636
Uitzendbureaus & arbeidsbemiddeling	144 978	152 583	160 587	724	971	1,34	1 901	2 001	2 625	2 972
Recreatie, cultuur en sport	28 508	30 159	31 805	265	343	1,29	300	412	656	754
Productie dranken, voeding en tabak	89 683	88 743	87 813	1 154	1 467	1,27	-235	-233	919	1 234
Groot- en kleinhandel	474 482	493 358	512 985	5 132	6 474	1,26	4 719	4 907	9 851	11 381
Diensten aan personen (*)	27 549	29 740	32 104	166	209	1,26	548	591	714	800
Bouw	199 822	211 757	224 405	2 700	3 343	1,24	2 984	3 162	5 684	6 505
Openbare besturen	219 786	217 688	215 610	4 752	5 878	1,24	-525	-519	4 228	5 359
Energie, water en afvalverwerking	28 954	33 531	38 832	563	681	1,21	1 144	1 325	1 707	2 006
Overige dienstverlening	42 571	42 028	41 492	624	742	1,19	-136	-134	488	608
Financiële diensten	136 931	129 701	122 853	3 035	3 476	1,15	-1 808	-1 712	1 228	1 764
Houtindustrie en verv. van meubels	25 047	23 071	21 251	436	493	1,13	-494	-455	-58	38
Chemie, rubber en kunststoffen	95 722	92 372	89 139	1 685	1 879	1,12	-838	-808	847	1 071
Productie transportmiddelen	55 985	45 295	36 646	1 015	1 126	1,11	-2 673	-2 162	-1 657	-1 036
Primaire sector	20 447	22 382	24 500	223	244	1,09	484	530	707	773
Metaal	95 762	87 334	79 648	2 112	2 253	1,07	-2 107	-1 922	5	331
Productie machines en toestellen	71 618	63 928	57 064	1 405	1 499	1,07	-1 923	-1 716	-517	-217
Onderwijs	354 233	372 906	392 563	8 629	9 115	1,06	4 668	4 914	13 297	14 030
Overige industrie	7 856	7 166	6 537	152	160	1,05	-173	-157	-20	3
Grafische nijverheid	32 154	27 555	23 614	598	601	1,01	-1 150	-985	-552	-384
Productie bouwmaterialen	30 125	28 417	26 806	674	668	0,99	-427	-403	247	265
Textiel en kleding	37 726	28 294	21 220	898	854	0,95	-2 358	-1 768	-1 460	-915

(1) Simulatie tewerkstelling 2014 op basis van (geometrisch) gemiddelde jaarlijkse groeiwet voor periode 2006-2010

(2) Op basis van de vervangingsvraag per eenjarige leeftijdscohort (vanaf 55 jaar); 2006-2010: reële cijfers, 2010-2014: gesimuleerde cijfers

(3) Gemiddelde jaarlijkse groei

(4) Vervangingsvraag 55-plussers + uitbreidingsvraag

(*) Gecorrigeerd voor de impact van de sectorverschuivingen bij de dienstcheque-ondemeringen in 2010 (op basis van cijfers voor de periode 2006-2009 i.p.v. 2006-2010)

Bron Sels, Herremans & Vanderbiesen (2011, p. 86)

We kunnen dus concluderen dat de Vlaamse en Belgische externe mobiliteit zich over het algemeen aan de lage kant bevindt ten opzichte van andere ontwikkelde landen. Dit geldt zowel voor de bevolking in het algemeen als voor oudere werknemers.

Bepaalde sectoren hebben op middellange termijn een relatief grotere vervangingsvraag dan andere. Dit zijn sectoren waarin relatief meer knelpunten te verwachten zijn, en waarop een beleid van intersectorale mobiliteit kan inspelen (cf. infra).

4 | Institutionele knelpunten en hefboomen voor een Vlaams mobiliteitsbeleid

Het eerste deelrapport uit dit project heeft vier institutionele domeinen geïdentificeerd die mobiliteit beïnvloeden, in het bijzonder tijdens de latere loopbaan: arbeidsbetrekkingen, opbouw van competenties, arbeidsmarktbeleid en pensioenstelsel. Ze kunnen eveneens aangeduid worden als de ‘basisinfrastructuur’ die de verdere uitwerking en het succes van concrete beleidsinstrumenten zullen bevorderen of in de weg staan. Hierna leggen we de nadruk op de manier waarop bepaalde kenmerken uit die vier domeinen interageren met de Vlaamse arbeidsmobiliteit. Vermits die domeinen grotendeels verankerd zijn in de federale bevoegdheden focussen we ons zowel op het Belgische als op het Vlaamse beleidsniveau.

4.1 Arbeidsbetrekkingen

Volgens de OESO behoort het Belgische systeem tot de strengere stelsels van ontslagbescherming (OECD, 2004 & 2008). Er zijn vier kenmerken uit dat systeem die relevant blijken voor de mobiliteit van oudere werknemers:

- de *hoge ontslagvergoedingen* kunnen als een obstakel optreden om werknemers te ontslaan. Er geldt in België een complexe regelgeving voor gedwongen ontslag, waarbij hoge ontslagvergoedingen toegekend worden aan de werknemer. Bij collectieve ontslagen⁶ moeten de ondernemingsraad of de vakbondsdelegatie en de VDAB geïnformeerd en geraadpleegd worden. Het feit dat ontslagvergoedingen gekoppeld zijn aan lonen, die op hun beurt vaak gekoppeld zijn aan anciënniteit, vormen een verdere belemmering voor mobiliteit;
- het *onderscheid tussen arbeiders en bedienden*,⁷ waarbij de laatste een langere opzegperiode hebben, belemmert de mobiliteit tussen de twee statuten;
- er bestaat een *uitgebreid systeem van outplacement* voor ontslagen oudere werknemers. Dat systeem is vrij uniek op internationaal vlak, en betreft het recht tot outplacementbegeleiding voor ontslagen werknemers die ouder zijn dan 45, zowel bedienden als arbeiders. Outplacement wordt daarbij gedefinieerd als ‘een geheel van begeleidende diensten en adviezen die in opdracht van een werkgever door een derde (...) tegen betaling individueel of in groep worden verleend om een werknemer in staat te stellen zelf binnen een zo kort mogelijke termijn een betrekking bij een nieuwe werkgever te vinden of een beroepsbezigheid als zelfstandige te ontplooiën’;

6 Gedefinieerd als het ontslag van tien of meer werknemers in een periode van 60 dagen voor bedrijven met 20 tot 99 werknemers, 10% van de werknemers in bedrijven met 100-300 werknemers en 30 of meer werknemers in bedrijven met meer dan 300 werknemers.

7 Overeenkomstig een arrest van het Grondwettelijk Hof van 7 juli 2011 is dat onderscheid discriminerend en derhalve ongrondwettelijk, en zou moeten weggewerkt zijn tegen juli 2013.

- loonbepaling is in België sterk afhankelijk van *anciënniteit*. Alhoewel de koppeling van loon aan leeftijd formeel verboden is wordt in de praktijk het aantal gewerkte jaren vaak gebruikt bij de bepaling van de loonbarema's. Dit impliceert een belangrijke barrière voor het in dienst nemen van oudere mobiele werknemers;
- de overgang van werknemers van de private naar de publieke sector en omgekeerd gebeurt nauwelijks.

4.2 Opbouw van competenties

Het systeem voor de opbouw van competenties in België en Vlaanderen steunt op twee pilaren. Enerzijds voorziet de staat in beroepsopleiding (Kis, 2010). Anderzijds bekleden de sociale partners een belangrijke rol in het kader van bedrijfsopleiding via instrumenten zoals CAO's en de sectorfondsen, en op institutioneel niveau via de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) (Geers, 1995). Belangrijke kenmerken van dat systeem in het kader van mobiliteit zijn:

- het volwassenenonderwijs (vroeger 'onderwijs voor sociale promotie'), dat gebaseerd is op het idee dat een betere positie in de samenleving verworven kan worden door onderwijs tijdens het latere (volwassen) leven. Er wordt beroepsopleiding verstrekt door de Centra voor Volwassenenonderwijs, die gesubsidieerd worden door het Departement Onderwijs. Daarnaast verschaft de VDAB training aan werkzoekenden en werkenden met als voornaamste doel de certificering voor specifieke vaardigheden. Syntra Vlaanderen, een agentschap van het Departement Werk en Sociale Economie, subsidieert en overziet 24 opleidingscentra doorheen Vlaanderen en focust specifiek op ondernemersvorming. Die centra focussen op stages, bedrijfstraining, bijkomende gespecialiseerde opleidingen en programma's op maat voor bedrijven. Vanuit het standpunt van mobiliteit kunnen zowel Syntra als het volwassenenonderwijs een belangrijke rol bekleden. Terwijl het volwassenenonderwijs een hefboom kan zijn voor beroepsopleiding kan Syntra, over het algemeen, een belangrijke rol spelen met betrekking tot de overstap van loontrekkenden naar zelfstandigen. Dit laatste lijkt van belang, gegeven het stijgende aantal zelfstandigen in bijberoep dat tijdens de laatste jaren werd geregistreerd (Kis, 2010);
- de rol van de sociale partners in de opbouw van competenties via de fondsen voor bestaanszekerheid (sectorfondsen), die gefinancierd worden door werkgeversbijdragen en die beheerd worden door zowel werkgevers als werknemers. Een van de basisfuncties van die sectorfondsen is het organiseren van vakopleidingen voor werknemers. Bekeken vanuit het standpunt van mobiliteit, kunnen de sectorfondsen een belangrijke rol spelen naar Nederlands voorbeeld (cf. infra). Het feit dat die fondsen zich enkel focussen op de werknemers van de eigen sector veronderstelt echter een belangrijke belemmering voor intersectorale mobiliteit (Geers, 1995).

4.3 Arbeidsmarktbeleid

België wordt vaak geclassificeerd in de internationale literatuur als een conservatieve, continentale welvaartsstaat (Esping-Andersen, 1999) gericht op *inkomensvervanging*, wat in principe arbeidsmobiliteit tegenwerkt (Kuipers, 2006). Tijdens het laatste decennium is de focus op inkomensvervanging echter verschoven naar activering. We kunnen daarbij de volgende kenmerken van het systeem aanhalen (Vrijens, 2003):

- een preventieve benadering van werkloosheid, vertaald in de trajectbegeleiding van de VDAB. De benadering verschilt al naargelang de leeftijd van de werkzoekende;
- een actief arbeidsmarktbeleid, met verschillende mechanismen om langdurig werklozen te activeren: sociale werkplaatsen, werkervaringsprogramma, individuele beroepsopleiding, en subsidies voor jobcreatie;
- financiële prikkels voor de arbeidsmarktparticipatie van ouderen (cf. infra);

- diversiteit en streefcijfers voor een hogere werkzaamheidsgraad bij vrouwen, minderheden en gehandicapten. Dit impliceert een sterke focus op doelgroepen, in tegenstelling tot de horizontale benadering die toegepast wordt in het Verenigd Koninkrijk.

4.4 Pensioenstelsel

Vanuit mobiliteitsstandpunt is een volgend kenmerk van het Belgische institutionele systeem van belang (OECD, 2011):

- alhoewel de officiële pensioenleeftijd in België 65 jaar is zorgen de mogelijkheden voor vroegtijdig pensioen voor een feitelijk lage pensioenleeftijd (60, verhoogd door de huidige federale regering tot 62). Dit impliceert een sterke prikkel voor werknemers om zich vroegtijdig terug te trekken uit de arbeidsmarkt in plaats van hun loopbaan te verlengen al dan niet door een jobverandering.

Uit het voorgaande kunnen we volgende conclusies trekken met betrekking tot de mobiliteit van Vlaamse werknemers:

- de hoge ontslagvergoedingen, de anciënniteitsgebonden loonschalen en de discriminatie van arbeiders ten opzichte van bedienden impliceren een drempel voor de vrijwillige en de gedwongen mobiliteit van werknemers;
- daarentegen biedt outplacement een goed uitgebouwde institutionele basis voor de bescherming van gedwongen mobiliteit tijdens de latere loopbaan;
- sectorfondsen kunnen een belangrijke institutionele hefboom vormen voor mobiliteit, gegeven hun rol in de opbouw van competenties, maar hun focus op de eigen sector kan eveneens een belemmering zijn voor intersectorale mobiliteit;
- de verschillende componenten uit het institutionele systeem kunnen elkaar versterken of verzwakken. Dit impliceert, voor het concrete geval van pensioenhervorming, dat een verlenging van de loopbaanduur niet meteen zal leiden tot meer arbeidsmobiliteit of omgekeerd. Een hervorming van de drempels voor mobiliteit op andere vlakken, zoals ontslagbescherming en loonvorming (cf. anciënniteitsgebonden loonschalen), is daarvoor nodig.

5 | De intenties van het Vlaamse beleid met betrekking tot mobiliteit tijdens de latere loopbaan

In tegenstelling tot Nederland, waar het mobiliteitsbeleid duidelijk vorm heeft gekregen aan de hand van concrete maatregelen, kan er tot nu toe geen sprake zijn van een uitgewerkt, coherent Vlaams mobiliteitsbeleid. Daarentegen kunnen we wel spreken over een aantal beleidskaders die het concept mobiliteit en zijn aanverwante kenmerken impliciet of expliciet aankaarten in hun doelstellingen. Vanuit een langetermijnperspectief is het Pact 2020 de belangrijkste referentie. Op middellange termijn zijn er verschillende documenten die het concept mobiliteit aankaarten: de Beleidsnota ‘Werk. Een nieuwe arbeidsmarktvisie voor Vlaanderen’, het akkoord van het Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité (VESOC) loopbaanbeleid van februari 2012, dat de beleidsnota concretiseert, en de documenten die de beleidsvisie van de VDAB uiteenzetten.⁸

5.1 Langetermijnperspectief: het Pact 2020

Het Pact 2020 is geënt op de Europa 2020-strategie van de Europese Commissie, die concrete beleidsdoelstellingen stelt met betrekking tot ondermeer de tewerkstelling van de Europese bevolking⁹ vanuit een langetermijnperspectief. Het Pact 2020 streeft in dit kader naar ‘meer mensen aan de slag, in meer werkbare jobs en in gemiddeld langere loopbanen’. Daarnaast stelt het Pact dat Vlaanderen zorgt voor ‘meer vrijwillige interne en externe arbeidsmobiliteit. De noodzakelijke maatregelen worden gebundeld in een actieplan, gericht op het wegwerken van barrières, het positief motiveren en het gericht opleiden en begeleiden van werknemers’. Daaruit kunnen we een aantal basiskenmerken van mobiliteit afleiden:

- mobiliteit wordt expliciet geconceptualiseerd in termen van vrijwillige mobiliteit. Gedwongen mobiliteit, die al ondersteund wordt door outplacementmaatregelen, valt erbuiten;
- instrumenten ter bevordering van mobiliteit worden essentieel in termen van opleiding en loopbaanbegeleiding opgevat.

8 VDAB op Nieuwe Koers (VONK), de Memorie van toelichting bij het decreet tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk voorgeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding’ en het document ‘Van baanzekerheid naar loopbaanzekerheid’.

9 75% van de bevolking tussen 20 en 64 jaar.

5.2 Middellange termijn: de Beleidsnota, het VESOC-akkoord loopbaanbeleid en de VDAB

Het Vlaams beleid over mobiliteit op middellange termijn steunt op drie pijlers:

- de Beleidsnota 2009-2014 ‘Werk. Een nieuwe arbeidsmarktvisie voor Vlaanderen’, die mobiliteit plaatst in het kader van een evolutie van jobzekerheid, waarbij jobs beschermd worden, naar werkzekerheid, waarbij de mobiliteit in de arbeidsmarkt en het vinden van een job beschermd worden;
- het VESOC-akkoord loopbaanbeleid, dat de beleidsnota tracht te concretiseren. Het besteedt aandacht aan de doorstroom van werknemers (transitie van werk naar werk) en aan de mobiliteit van (laagopgeleide) 50-plussers;
- de VDAB-documenten, waarin de VDAB zijn rol als regisseur van het Vlaamse arbeidsmarktbeleid beschrijft.

5.2.1 Beleidsnota

De beleidsnota hanteert impliciet een dubbele benadering van mobiliteit, waarbij de Vlaamse overheid zowel de voorwaarden tracht te scheppen voor vrijwillige mobiliteit door middel van de versterking van competenties, als de processen die gepaard gaan met gedwongen mobiliteit probeert te ondersteunen. De voornaamste kenmerken van de benadering kunnen als volgt worden samengevat:

- mobiliteit wordt geconcipieerd als een gegeven waarmee omgegaan moet worden (i.e. een neutrale ontwikkeling, product van technologische en economische veranderingen), eerder dan een doel of een obstakel: ‘De toenemende mobiliteit op de arbeidsmarkt is een gegeven. In de komende legislatuur wensen we daarom alle werkenden meer werkzekerheid te bieden (...)’;
- de beleidsnota bevat geen duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de sociale partners, de overheid en andere actoren met betrekking tot mobiliteit. Desalniettemin suggereert ze een cruciale rol voor de overheid door nadruk te leggen op het ‘recht op hertewerkstelling, outplacement en loopbaanadvies en –begeleiding’. De rechtenbenadering wijst op een sterke rol voor de overheid;¹⁰
- in de beleidsnota als geheel wordt er aandacht besteed aan een ‘globale systeemvisie over de determinanten van de instroom en uistroom uit de werkloosheid’, te realiseren door een ‘versterkt partnerschap’ zowel tussen de sociale partners en de overheid als doorheen verschillende beleidsdomeinen. Andere stakeholders, subregio’s, sectoren en private en publieke uitvoerders van het arbeidsmarktbeleid worden ook vermeld;
- mobiliteit wordt vertaald in concrete instrumenten langs twee kanalen. Ten eerste wordt er gewerkt aan de versterking van competenties en het actief ondersteunen van loopbanen door middel van POP’s, opleidings- en begeleidingscheques, het ervaringsbewijs en het digitaal portaal ‘Mijn loopbaan’. Ten tweede streeft men ernaar om meer mensen aan het werk te zetten na herstructureringen door middel van arbeidsherverdeling, de afbouw van de drempels voor het volgen van een opleiding, een adequaat loopbaanbeleid en het verhogen van de kwaliteit van outplacement.

5.2.2 VESOC-akkoord loopbaanbeleid

Het VESOC-akkoord loopbaanbeleid kan gezien worden als de praktische vertaling door de sociale partners van de Beleidsnota. Daarin valt op dat mobiliteit geen centrale plaats inneemt.

¹⁰ Hier kunnen we het sterk contrast opmerken met het Nederlandse mobiliteitsbeleid, waar de rechtenbenadering nagenoeg afwezig is en plannen voor de invoering van een ‘recht op opleiding’ afgevoerd werden. In deze zin leunt het Vlaamse systeem eerder aan bij de Franse benadering, waar elke werknemer recht heeft op een inschatting van zijn competenties.

De belangrijkste kenmerken van de visie van het akkoord rond mobiliteit kunnen als volgt worden samengevat:

- het Loopbaanakkoord wijst op een zekere *shift* in het denken over mobiliteit: het kan beschouwd worden als een neerslag van de consensus over de nood aan maatwerk om transitities te bevorderen;
- mobiliteit wordt gezien als een middel om de retentie van werknemers in de arbeidsmarkt te verwezenlijken, een benadering die letterlijk overgenomen wordt uit het Pact 2020 (cf. supra). Verder wordt mobiliteit geconceptualiseerd in termen van ‘werk-naar-werk’ transitities;
- er wordt echter een dubbelzinnige positie aangenomen met betrekking tot het al dan niet bevorderen van mobiliteit. Enerzijds wordt gesteld dat Vlaanderen voor ‘meer vrijwillige interne en externe arbeidsmobiliteit zorgt’, wat suggereert dat de Vlaamse overheid en de sociale partners mobiliteit moeten *aanmoedigen*. Anderzijds suggereren de strategische actielijnen van het akkoord dat het beleid zich eerder richt op het *faciliteren* van jobveranderingen door aan zijn randvoorwaarden (competenties, loopbaandiensten, ...) te werken. Mobiliteit wordt met andere woorden niet tot elke prijs gestimuleerd, maar verschijnt indirect in het concept ‘loopbaanbegeleiding’. Het VESOC-akkoord is in deze zin geen ‘mobiliteitsakkoord’, maar er worden wel pogingen gedaan om via instrumenten zoals loopbaanbegeleiding mobiliteit toch een plaats te geven in het beleid. Hierbij dienen we wel rekening te houden met het feit dat het innemen van een actieve positie ten opzichte van mobiliteit op Vlaams niveau moeilijk is als gevolg van het feit dat er zich een aantal hefbomen voor dat mobiliteitsbeleid (zoals ontslagbescherming) op het federale niveau bevinden. Het akkoord noemt enkele instrumenten ter bevordering van mobiliteit: COMPETENT, sectorale actieplannen, POP’s, loopbaanbegeleiding, outplacement en de overdracht naar VDAB bij geen werk na outplacement. Het wegwerken van drempels in termen van vrijwillige mobiliteit wordt gelinkt aan de federale bevoegdheden (cf. ontslagbescherming);
- alhoewel het belang van verschillende beleidsthema’s (loopbaanbeleid, competentiebeleid, leeftijdsbewust personeelsbeleid en werkbaarheid) voor mobiliteit erkend wordt, wordt er weinig gezegd over de *samenhang* tussen de verschillende thema’s en instrumenten in het kader van mobiliteit;¹¹
- mobiliteit tijdens de latere loopbaan wordt niet benaderd: alhoewel intersectorale mobiliteit kort aan bod komt (*ze zou namelijk vergemakkelijkt moeten worden*) zijn er geen bepalingen omtrent bij voorbeeld die sectoren waar de productiviteit reeds vroeger daalt naarmate de leeftijd stijgt, zoals de bouw, of waar stressrisico’s stijgen samen met de leeftijd, zoals het onderwijs. Gegeven de inkrimping van traditionele sectoren en de vergrijzing kan dit toch als een prangend beleidsvraagstuk beschouwd worden;
- het loopbaanakkoord identificeert 50-plussers met onvoldoende kwalificaties als een van de kwetsbare groepen die speciale aandacht moeten krijgen. Ze zijn, met andere woorden, een horizontale prioriteit in het beleid. Om hun participatie te verhogen, worden er een aantal speciale acties ingezet: de 50 plus-premie voor werkgevers die oudere werklozen aannemen, die varieert in functie van de werkloosheidsduur (hoe langer de werkloosheid, hoe hoger de premie); de verplichting van nieuwe werkzoekenden tot 58 jaar om begeleiding te volgen bij de VDAB; de sensibilisering over leeftijdsbewust personeelsbeleid om vroegtijdige uittrede tegen te gaan en een verhoging van de werkbaarheid.

We moeten echter opmerken dat de relatie tussen mobiliteit en langer werken niet expliciet aan bod komt in het beleid: alhoewel mobiliteit beschreven wordt als een middel om retentie te bevorderen wordt er niet concreet uitgewerkt hoe de mobiliteit van oudere werknemers aangepakt moet worden: moet die specifiek gestimuleerd worden?

¹¹ Het belang van de staatshervorming wordt echter aangekaart in het loopbaanakkoord. Een aantal mobiliteitsgerelateerde bevoegdheden (tijdskrediet, betaald educatief verlof) zijn relevant voor de mobiliteit van werknemers.

5.2.3 De VDAB

De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), een van de belangrijkste actoren in het kader van de dagelijkse uitvoering van het Vlaamse loopbaanbeleid, ondergaat tegenwoordig een intensief veranderingsproces. Zijn visie van mobiliteit wordt als volgt omschreven:

- de VDAB tracht om ‘de juiste persoon op de juiste plaats’ te krijgen, en benadrukt het voorkomen en het verhelpen van de mismatch tussen arbeidsvraag en –aanbod. Daarbij is het duidelijk dat mobiliteit *geen doel op zich* is, en dat het *niet gestimuleerd moet worden*: ‘Een loopbaanbeleid heeft niet de bedoeling om mensen aan te sporen tot méér en snellere transitie, wel om transitie zo vlot mogelijk te laten verlopen’;
- het individu wordt benaderd door de VDAB als een ‘zelfsturende burger’, die zoveel mogelijk verantwoordelijkheid draagt voor zijn eigen loopbaan. Dit veronderstelt een indirecte link met vrijwillige mobiliteit: indien het individu de regisseur is van de eigen loopbaan, dan zijn loopbaanbeslissingen op de eerste plaats zijn of haar eigen verantwoordelijkheid. Vanuit deze optiek is de functie van de VDAB het ondersteunen van de burgers en bedrijven bij hun transitie binnen en buiten de arbeidsmarkt, en het versterken van de competenties van die burgers.

Uit de voorgaande beschrijving kunnen we volgende conclusies afleiden:

- mobiliteit wordt vaak in Vlaanderen gezien als een middel om een hoger doel (retentie op de arbeidsmarkt, preventie van mismatch, ...) te bereiken. Het is echter niet duidelijk of de Vlaamse regering en de sociale partners mobiliteit willen bevorderen (i.e. ervoor zorgen dat meer mensen van job veranderen) of faciliteren (i.e. ervoor zorgen dat degene die van job willen veranderen dat effectief kunnen doen);
- gedwongen mobiliteit is in Vlaanderen sterk beschermd door outplacement;
- de instrumenten aan de hand waarvan mobiliteit gestimuleerd of gefaciliteerd dient te worden zijn voornamelijk gerelateerd aan de opbouw van competenties;
- mobiliteit wordt niet gelinkt aan langere loopbanen. De nood aan mobiliteit vanuit functies en beroepen in sectoren die fysiek of mentaal belastend zijn wordt niet aangekaart.

**- DEEL 3 PERSPECTIEVEN VOOR EEN
VLAAMS MOBILITEITSBELEID-**

6 | Beleidsaanbevelingen en conclusies

6.1 Opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk bevat concrete beleidsaanbevelingen met betrekking tot een Vlaams mobiliteitsbeleid, met speciale aandacht voor de latere loopbaan. Die beleidsaanbevelingen zijn de uitkomst van een analytische oefening waarbij mobiliteitsmodellen uit verschillende landen werden verkend.

De analytische oefening is vertrokken vanuit de vraag naar de vertaling van de visie ‘Making Transitions Pay’ naar de Vlaamse context, zowel in termen van een algemene strategie als in termen van concrete instrumenten. Die vertaling is instrumenteel in het formuleren van ‘een competentiegericht mobiliteitsbeleid naar knelpuntberoepen’.

De vraag werd beantwoord in drie stappen. Ten eerste werd er een uitgebreide studie uitgevoerd van de barrières die de mobiliteit van oudere werknemers belemmeren en werd er een conceptueel kader ontwikkeld om hun mobiliteitsbeleid in kaart te brengen. Dat kader bestond uit een classificatie van mobiliteitsregimes en een classificatie van beleidsinstrumenten. Ten tweede werden het beleid rond mobiliteit en het beleid rond latere loopbanen en langer werken verkend aan de hand van drie landenstudies: Verenigd Koninkrijk, Nederland en Finland. Daarbij werd er rekening gehouden met de institutionele achtergrond van elk land. Data werd verzameld door middel van interviews en documentenanalyse. Daarnaast werden er een aantal afzonderlijke instrumenten verkend die in Zweden, Frankrijk, Japan en de Verenigde Staten worden toegepast. Ten derde werden de beleidslessen die uit de cases werden afgeleid benaderd vanuit het Vlaamse perspectief om coherente aanbevelingen te formuleren.

De resultaten van het onderzoeksproces worden hieronder weergegeven in de vorm van beleidsaanbevelingen. Die aanbevelingen worden onderverdeeld in twee categorieën: mobiliteitsbeleid en beleid rond latere loopbanen. Daarnaast worden de hoofdlijnen van een verdere onderzoeksagenda uitgetekend en enkele concluderende beschouwingen geformuleerd.

6.2 Aanbevelingen voor een mobiliteitsbeleid

Deze sectie presenteert een aantal beleidsaanbevelingen met betrekking tot het ontwerpen en het implementeren van een mobiliteitsbeleid. Die aanbevelingen worden gegroepeerd onder verschillende categorieën: de ontwikkeling van een beleidsvisie rond mobiliteit, het ontwerpen van instrumenten om mobiliteit te bevorderen of te faciliteren en het afstemmen van instrumenten doorheen verschillende beleidsdomeinen.

6.2.1 Een beleidsvisie ontwikkelen op mobiliteit

Een eerste belangrijke vaststelling met betrekking tot het beleid rond mobiliteit betreft de variëteit aan beleidsvisies op het fenomeen. Het concept wordt niet op dezelfde manier begrepen en uitgewerkt in de verschillende geanalyseerde landen:

- ten eerste wordt mobiliteit in het Verenigd Koninkrijk niet aangekaart als een beleidsvraagstuk, vermits de historisch gegroeide instellingen ‘automatisch’ voor mobiliteit in de arbeidsmarkt zorgen;
- in Nederland, waar mobiliteit niet historisch gegroeid is, wordt ze daarentegen duidelijk aangekaart. Daarbij wordt ze als een middel gezien om voor andere doelen te zorgen: het voorkomen van werkloosheid, het oplossen van allocatieproblemen op de arbeidsmarkt als geheel (mismatch) en het verlengen van loopbanen (door middel van duurzame inzetbaarheid). Daarbij wordt mobiliteit dus op een collectief niveau aangekaart;
- in Finland is er noch een historisch gegroeide mobiliteit van werknemers noch een expliciet mobiliteitsbeleid. Het basisconcept van waaruit men het beleid ontwerpt is *Work Ability*, dat naar de match tussen de individuele werknemer en zijn werk kijkt. Beleid wordt dan ontworpen om die match te verbeteren.

Binnen het Vlaamse beleid is er tot nu toe geen expliciete reflectie gevoerd over de rol van mobiliteit in de Vlaamse arbeidsmarkt. Dit wil echter niet zeggen dat het concept niet aanwezig is binnen het Vlaamse beleid: de eerste stappen daartoe zijn reeds gezet in de beleidsnota en het VESOC-akkoord, maar er bestaat tot nu toe geen consensusdefinitie van het concept. Enerzijds worden interne, externe en intersectorale mobiliteit impliciet gebruikt in de beleidsnota. Anderzijds focust het VESOC-akkoord op het faciliteren van mobiliteit door in te zetten op competenties en loopbaanontwikkeling. Binnen deze context bevelen we de ontwikkeling aan van een coherente beleidsvisie op mobiliteit vooraleer concrete instrumenten ter bevordering of ter facilitering ervan worden ontworpen of ingezet.

De concrete uitwerking van een beleidsvisie kan plaatsvinden met het advies van de Nederlandse SER omtrent mobiliteit als voorbeeld. Op basis van dat advies kunnen we de volgende basisvereisten voor zo’n reflectie onderscheiden:

- *betrokkenheid van alle sociale partners*. De Nederlandse visie van mobiliteit werd ontwikkeld op basis van een consensus bereikt binnen tripartiete instellingen: de SER en de Stichting van de Arbeid. Voor de Vlaamse situatie zijn de SERV en het VESOC de meest evidente locaties voor zo’n reflectie. Daarbij moet er eveneens rekening gehouden worden met de visie van de VDAB, die vanuit zijn rol als arbeidsmarktregisseur een belangrijke rol te spelen heeft;
- *een duidelijke definitie van mobiliteit*. In het SER-advies wordt een duidelijke classificatie gemaakt van de verschillende soorten mobiliteit: interne, externe, intrasectorale en intersectorale. Er wordt eveneens nagegaan welke rol die verschillende soorten mobiliteit bekleden in het beleid: ze zijn een middel voor een betere allocatie van arbeid binnen de arbeidsmarkt. Dezelfde oefening kan gemaakt worden voor Vlaanderen op basis van volgende vragen: *Wat verstaan we onder mobiliteit? Wordt mobiliteit gezien als een doel of als een middel? Willen we mobiliteit door een concreet beleid aanpakken?*;
- *verantwoordelijken expliciet benoemen*. Het SER-advies benoemt expliciet de basisverantwoordelijkheden van elke beleidsactor ten aanzien van het realiseren van het optimale niveau van mobiliteit: op de eerste plaats wordt mobiliteit gezien als het product van individuele keuzes. De sociale partners dienen die keuzes te faciliteren, en de overheid schept de randvoorwaarden voor mobiliteit op een macroschaal vanuit een ‘flankerende’ rol. Een vergelijkbare oefening kan gemaakt worden voor Vlaanderen, waar de rollen van de sociale partners, het individu, de VDAB en de Vlaamse regering duidelijk gemaakt worden. Daarbij is het van belang om twee zaken aan te kaarten. Ten eerste is een beleid rond mobiliteit niet uitsluitend de verantwoor-

delijkheid of het voorrecht van de staat: de cruciale rol toegekend aan sectoren en sectorfondsen in Nederland maakt dat duidelijk. Ten tweede dienen de rechten en verantwoordelijkheden van het individu duidelijk gemaakt worden. Een goed aanknopingspunt bij die oefening is het concept ‘zelfsturend individu’ van de VDAB, dat tot nu toe te weinig expliciet weerspiegeld wordt in andere beleidsdocumenten;

- *het beleid wordt geïnformeerd door concrete gegevens.* De Nederlandse visie op mobiliteit die geformuleerd wordt in het SER-advies is gebaseerd op kwantitatieve analyses van de Nederlandse mobiliteitspatronen. Zulke analyses zijn tot nu toe weinig aanwezig in Vlaanderen¹² (cf. infra, onderzoeksagenda): alhoewel sectorale mobiliteit in kaart wordt gebracht weten we weinig over de verschillen in mobiliteit tussen verschillende bevolkingscategorieën (bij voorbeeld naar opleiding of leeftijd) doorheen en binnen sectoren. Daarom is het aangewezen dat het bepalen van een mobiliteitsvisie aandacht schenkt aan het bestaande cijfermateriaal, en indien nodig bijkomend materiaal ontwikkelt. Die informatie kan dan gekoppeld worden aan cijfermateriaal omtrent de personeelsbehoeften in (knelpunt)sectoren;
- *analyse van bestaande beleidsinstrumenten en instellingen vanuit mobiliteitsperspectief.* Het SER-advies analyseert het Nederlandse beleid en de Nederlandse arbeidsmarktinstellingen in functie van het mobiliteitsconcept. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de belemmeringen voor mobiliteit binnen de Nederlandse context, en de manier waarop het bestaande beleid die belemmeringen aanpakt. Om zo’n analyse voor Vlaanderen te vergemakkelijken kan deze studie als basis dienen.

Bij het uitwerken van een visie op mobiliteit moet er rekening gehouden worden met volgende beperkingen van het beleid:

- *mobiliteitspatronen en de duur van loopbanen vallen niet zomaar te veranderen.* Zowel de Britse als de Nederlandse case illustreren het feit dat mobiliteitspatronen sterk verbonden zijn aan historisch gegroeide institutionele dynamieken, die moeilijk te veranderen vallen zonder het hele institutionele systeem van een land overboord te gooien. In het VK wordt mobiliteit niet als een beleidsvraagstuk beschouwd, vermits het soepele institutionele regime (lage ontslagbescherming, weinig vrijgeevige pensioen- en werkloosheidstelsels, verantwoordelijkheid van het individu om competenties te ontwikkelen) natuurlijke mobiliteitsprikkel bevat. En in Nederland werden loopbanen pas langer en werd mobiliteit in de hand gewerkt bij ingrijpende veranderingen aan het pensioenstelsel en een CAO-gemandateerde loopbaanduur. Met andere woorden, om een mobiliteitsvisie en –beleid te kunnen ontwikkelen is het nodig om voldoende inzicht en daadkracht te hebben op een transversaal beleidsniveau (cf. infra, coördinatie). Zulke transversale benadering wordt extra bemoeilijkt voor de Vlaamse case door de versnippering van bevoegdheden, die ingrijpende en coherente institutionele hervormingen praktisch onmogelijk maakt;
- *mobiliteit bevorderen staat niet gelijk aan positieve transitie voor iedereen.* De Britse case illustreert dat langer werken en mobiliteit tijdens de latere loopbaan voor sommige werknemers een positieve, vrijwillige transitie impliceert, terwijl bij anderen mobiliteit juist een verplichte keuze is om te ontsnappen aan armoede. We kunnen ons vanuit deze optiek de vraag stellen of mobiliteit een doel is dat in naam van de hele arbeidsbevolking gesteld mag worden. Daarom moet er vooraleer we mobiliteit als een doel gaan beschouwen rekening gehouden worden met de motivatie van werknemers: *willen ze überhaupt mobiel zijn*, ongeacht de macro-economische voordelen van een mobiliteitsbeleid? Wat zijn de effecten van bepaalde maatregelen op het

¹² Het Departement Werk en Sociale Economie (WSE) van de Vlaamse gemeenschap heeft cijfers met betrekking tot intersectorale mobiliteit ter beschikking gesteld, m.i.v. de instroom en uitstroom op sectorniveau. Deze cijfers kunnen geraadpleegd worden op de volgende website:
http://www.werk.be/analytics/saw.dll?dashboard&PortalPath=%2Fshared%2FSectoren%2F_portal%2FJobmobiliteit.

welzijn van verschillende bevolkingsgroepen? Deze vragen moeten zeker gesteld worden bij ingrijpende veranderingen op het vlak van pensioenen of ontslagbescherming.

6.2.2 Instrumenten om mobiliteit te bevorderen of te faciliteren

Uit de casestudies hebben we talloze lessen getrokken met betrekking tot concrete beleidsinstrumenten die als voorbeeld kunnen dienen voor Vlaanderen. In deze sectie zetten we de belangrijkste beleidslessen uiteen en passen ze toe op de Vlaamse context.

6.2.2.1 Policy mix – Tweede Loopbaanbeleid bij de Brandweer (Nederland)

Het Nederlandse Tweede Loopbaanbeleid bij de Brandweer toont aan hoe zachte en harde instrumenten uit verschillende domeinen gecombineerd kunnen worden om transities te faciliteren. Het Tweede Loopbaanbeleid werd ontworpen als gevolg van de afschaffing van de vervroegde uittrede in de brandweersector. In plaats van vervroegde uittrede kwam er een maximum loopbaanduur van 20 jaar, waarna de werkgever en werknemer gezamenlijk verantwoordelijk werden voor de transitie van de werknemer naar een ander beroep. Om die transitie te verzekeren worden er verschillende instrumenten aangewend: een POP, middelen van de werkgever voor scholing in het kader van het POP, sancties in geval van niet-nakoming van verplichtingen, gezondheidscontroles, het toekennen van een persoonlijk budget aan werknemers om voor verschillende doeleinden (waaronder opleiding) te sparen en de vereiste om een minimum scholingsniveau te bereiken tijdens de loopbaan.

Het Tweede Loopbaanbeleid werd geïntroduceerd in Nederland door middel van een gesubsidieerd project waarbij de verschillende brandweerkorpsen begeleid werden bij het invoeren van het beleid. Bovendien werd er eerst gewerkt via pilots.

Terwijl het aanwenden van harde instrumenten zoals veranderingen in de pensioenleeftijd niet altijd binnen het bereik van de Vlaamse overheid vallen, kunnen we verschillende manieren vermelden waarop het Tweede Loopbaanbeleid als voorbeeld kan dienen voor Vlaamse maatregelen met betrekking tot mobiliteit:

- *omscholing voor mobiliteit naar knelpuntsectoren*. Dit kan zowel door de toewijzing van middelen aan de scholing van instromers of zij-stromers in het kader van sectorfondsen via CAO's, of door de toewijzing van persoonlijke middelen (rugzakje) aan de werknemer, die eveneens in scholing kunnen of moeten geïnvesteerd worden. Zo'n beleid is vooral nuttig voor knelpuntsectoren, waar men verwacht dat de instroom van jonge werknemers zal afnemen en waar zij-stromers nodig zullen zijn. Dit is bij voorbeeld het geval in het onderwijs. Daarbij kan men eveneens putten uit bestaand beleidswerk bij de zij-stroom van verpleegkundigen in Vlaanderen.

Bij het aanwenden van subsidies voor omscholing moet men op twee zaken letten. Ten eerste moet er een onderscheid gemaakt worden tussen de verantwoordelijkheid van de werkgever voor de financiering van bedrijfsspecifieke scholing en de medeverantwoordelijkheid van de overheid voor de financiering van scholing gericht op transfereerbare vaardigheden. Ten tweede moeten die transfereerbare vaardigheden die eventueel via rugzakmiddelen gefinancierd worden duidelijk gedefinieerd worden;

- *transities uit beroepen en functies die fysiek zwaar of mentaal belastend zijn*. Het Tweede Loopbaanbeleid in zijn geheel kan als inspiratie worden gezien voor sectoren die gekenmerkt worden door vroegtijdige uitstroom (bouw, onderwijs, ...);
- *koppeling van POP's aan scholing*. Voor de werknemers die naar aanleiding van hun POP (cf. infra, 6.2.2.2) van job willen veranderen kunnen er middelen voorzien worden, zij het in de vorm van een individueel budget of via de sectorfondsen (cf. supra);

- *begeleiding en pilots*. De Vlaamse overheid kan de introductie van mobiliteitsbevorderende instrumenten ondersteunen door middelen vrij te maken voor het uittekenen van beleid en het bestuurskundig ondersteunen ervan;
- *aandacht voor het allesomvattende karakter van mobiliteit*. Het Tweede Loopbaanbeleid concipieert mobiliteit als een samenspel van verschillende domeinen: opleiding, loopbaanbegeleiding, scholing en gezondheid. Vlaamse projecten met betrekking tot mobiliteit kunnen uit deze allesomvattende benadering leren en bestaande instrumenten zoals POP's, de Work Ability index en loopbaancheques op elkaar afstemmen. De overdracht van het systeem van Betaald Educatief Verlof naar de gewesten in het kader van de huidige staatshervorming kan in deze zin kansen bieden. Bij voorbeeld, het Betaald Educatief Verlof kan hervormd worden zodat het de opleidingsacties die uit POP's voortkomen financiert.

6.2.2.2 Instrumenten op het bedrijfsniveau - bottom-up projecten (Nederland)

De Nederlandse casestudy maakt duidelijk dat mobiliteit in Nederland vaak wordt aangepakt door middel van kleinschalige initiatieven op lokaal niveau. Aan de ene kant werden het Loopbaanproject Bouw (cf. infra) en het Tweede Loopbaanbeleid (cf. supra) geïntroduceerd via kleinschalige pilots die later uitgebreid werden. Aan de andere kant werden er talrijke projecten en samenwerkingsverbanden opgestart in verband met zowel gedwongen als vrijwillige mobiliteit door middel van subsidies. Deze bottom-up benadering heeft drie voordelen. Ten eerste laat ze de specificiteit van de lokale arbeidsmarkten een rol spelen. Ten tweede biedt ze actiemogelijkheden aan actoren op het lokale niveau. Ten derde laat ze trial-and-error leerprocessen toe.

De belangrijkste les die we uit de Nederlandse bottom-up benadering onthouden betreft het kaderen van kleine projecten in een groter geheel. Alhoewel er in Vlaanderen veel initiatieven plaatsvinden onder hetzelfde format (gesubsidieerde pilots waarvoor geld wordt toegekend op basis van projectaanvragen), vaak via het Europees Sociaal Fonds (ESF) Vlaanderen, worden die projecten later zelden uitgebreid naar de hele Vlaamse beleidscontext. Daarom pleiten we voor de afstemming van (ESF-)pilots met de bredere beleidsprioriteiten van het Vlaamse beleid, zowel inhoudelijk als financieel. ESF-projecten kunnen bij voorbeeld gecontinueerd worden door ze te koppelen aan de besteding van overheidsmiddelen inzake bepaalde thema's. Een mogelijke focus voor zulke projecten is intersectorale scholing.

6.2.2.3 Intersectorale mobiliteit – nood aan een beleidsregisseur (Nederland)

Ondanks het feit dat intersectorale mobiliteit in Nederland als een van de prioriteiten wordt beschouwd sinds een paar jaar geleden, en ondanks het feit dat er talrijke projecten gestart zijn op dat vlak komen experts en beleidsmakers overeen dat er in de praktijk te weinig intersectorale mobiliteit is, voornamelijk omwille van het gebrek aan samenwerking tussen de sectoren. De oorzaak van het probleem wordt gepercipieerd als zijnde het gebrek aan een regisseur voor intersectorale mobiliteit die effectief de samenwerking tussen sectoren of sectorfondsen kan aanmoedigen of desnoods afdwingen.

Daaruit leren we een belangrijke les voor de Vlaamse context: intersectorale mobiliteit heeft een regisseur nodig. Bij voorkeur bevindt zo'n regisseur zich boven het niveau van individuele sectoren, waar de neiging bestaat om werknemers niet te willen afstaan aan andere sectoren. In deze zin kan de rol op de eerste plaats toegeschreven worden aan de sociale partners op Vlaams niveau via de oprichting van een nieuw adviesorgaan, eventueel binnen de schoot van de SERV. De Vlaamse overheid kan daar eveneens aan participeren. De regisseur heeft de volgende taken:

- het overzien van de trends op de arbeidsmarkt op korte, middellange en lange termijn: welke sectoren hebben werknemers nodig? Welke sectoren stoten werknemers uit?;
- het identificeren van aanpalende sectoren waartussen vaardigheden transfereerbaar zijn;

- het uitwerken van een beloningssysteem, bij voorbeeld via subsidies, voor sectoren die inspanningen doen om overgangen mogelijk te maken. Zo worden de sociale partners ook geresponsabiliseerd voor intersectorale mobiliteit.

6.2.2.4 Loopbaaninstrumenten - *Bilan de compétences* (Frankrijk)

Het *Bilan de compétences* kan best gedefinieerd worden als de Franse versie van een POP. Daarom is dit instrument extreem relevant in het kader van de huidige ontwikkelingen met betrekking tot een Vlaams POP-beleid. Vermits de POP's tegenwoordig het onderwerp zijn van een aparte beleidsevaluatie die evenwel lessen trekt uit het Franse beleid wordt hier enkel de belangrijkste les uit de POP's met betrekking tot mobiliteit uiteengezet.

Het is in principe onduidelijk of POP's als een mobiliteitsbevorderend of –faciliterend instrument kunnen dienen. Indien ze binnen de context van een bedrijf ingebed worden, zullen de werkgevers niet gemotiveerd zijn om POP's voor hun werknemers te financieren en organiseren indien die POP's potentieel zullen leiden tot externe mobiliteit.

Het Franse *Bilan* lost het dilemma rond de POP's op door een sterk reguleringskader, vastgelegd in wetgeving. Ten eerste heeft elke burger *recht* op een *Bilan*. Ten tweede is de werkgever verplicht om dat *Bilan* te financieren. Ten derde is de finale inhoud van het *Bilan* privé tenzij de werknemer zijn bekendmaking aan derde partijen (zoals de werkgever) toelaat. Het privé karakter beschermt de eventuele beslissing van de werknemer om van job te veranderen.

Alhoewel het Vlaamse beleid rond POP's nog maar in zijn kinderschoenen staat kan de Franse les met betrekking tot het privé karakter van POP's eventueel toegepast worden om er een mobiliteitsbevorderend instrument van te maken.

6.2.3 Afstemming van mobiliteitsbeleid doorheen verschillende domeinen

Doorheen de verschillende landenstudies werden er verschillende positieve en negatieve lessen getrokken met betrekking tot mobiliteit:

- in het Verenigd Koninkrijk wordt de coherentie van het beleid rond arbeidsvraagstukken belemmerd door de fragmentatie van bevoegdheden doorheen verschillende gouvernementele instanties. Bij voorbeeld, arbeidsmarktbeleid, met inbegrip van de scholing van werklozen, behoort tot het actieterrein van het Departement voor Werk en Pensioenen, terwijl bedrijfsopleiding de bevoegdheid is van het Departement Ondernemen, Innovatie en Skills;
- in Nederland daarentegen wordt mobiliteit als een multidisciplinair fenomeen gezien. Er is een zekere afstemming van beleidsthema's op het niveau van projecten, en op het overheidsniveau is het concept 'duurzame inzetbaarheid', waar inzetbaarheid als het product van mobiliteit, vitaliteit (gerelateerd aan gezondheid) en scholing gezien wordt, een kapstok die verschillende beleidsthema's dekt. Het duidelijkste voorbeeld van de integratie van thema's is het Tweede Loopbaanbeleid bij de Brandweer, waarbij transities gezien worden in termen van scholing, fysieke bekwaamheid en loopbaanbegeleiding. Een tweede voorbeeld is het Loopbaanproject Bouw (cf. infra), waar ook aandacht wordt besteed aan de psychische aspecten van transities om loopbanen te verlengen.

Op basis van die twee lessen formuleren we de volgende aanbevelingen:

- *het mobiliteitsbeleid gaat verder dan het arbeidsmarktbeleid*. Binnen de Vlaamse beleidscontext wordt mobiliteit te vaak exclusief gezien in termen van competenties en arbeidsmarktbeleid. De Nederlandse aanpak, waarbij het concept 'duurzame inzetbaarheid' als kapstok wordt gehanteerd voor het mobiliteitsbeleid, biedt een mogelijke inspiratiebron bij het uittekenen van verbanden tussen beleidsdomeinen;
- *er is coördinatie nodig tussen verschillende beleidsdomeinen*. Het belang van coördinatie wordt aangevoeld door het negatieve Britse voorbeeld. De Belgische versnippering van bevoegdheden,

waarbij een aantal cruciale beleidsinstrumenten zoals pensioenen zich op het federaal niveau bevinden, kan deels overstegen worden door de sociale partners, die zowel op Vlaams als op Belgisch nationaal niveau vertegenwoordigd zijn en die ervoor kunnen zorgen dat beleidsniveaus op elkaar afgestemd worden en dat contradicties tussen verschillende instrumenten weggewerkt worden.

6.3 Aanbevelingen voor een beleid rond latere loopbanen

Naast de beleidslessen met betrekking tot het opzetten van een algemeen beleid rond mobiliteit formuleren we een aantal meer concrete aanbevelingen om loopbanen te verlengen. We besteden aandacht aan een algemene visie of strategie rond de verlenging van loopbanen, en trekken lessen uit verschillende beleidsinstrumenten.

6.3.1 Een visie op het verlengen van loopbanen

Net zoals in het geval van mobiliteit worden de landenstudies gekenmerkt door een veelheid aan visies op de verlenging van loopbanen en het al dan niet relateren van die loopbanen aan een mobiliteitsbeleid. Daarbij dienen we vooral op te merken dat *mobiliteit niet de unieke manier is om loopbanen te verlengen*:

- in het Verenigd Koninkrijk worden loopbanen niet verlengd door middel van een mobiliteitsbeleid. Dit wordt aangetoond door het feit dat werknemers die na hun pensioen blijven werken dit het vaakst bij hun oudere werkgever doen. Daarnaast wordt de duur van loopbanen vooral verlengd door het aanwenden van ‘harde’ beleidsinstrumenten gerelateerd aan financiële prikkels, zoals de afschaffing van het vervroegd pensioen, de verhoging van de pensioenleeftijd of veranderingen in de berekening van de pensioenuitkeringen. Andere maatregelen, bij voorbeeld met betrekking tot training, worden niet specifiek aangewend voor oudere werknemers als doelgroep, maar zijn van toepassing op de arbeidsbevolking als geheel. Die focus op vooral harde maatregelen heeft echter niet geleid tot bevredigende resultaten: verschillende respondenten wijzen op een algemene verslechtering van de situatie van oudere werkenden ondanks de verhoogde participatiegraad. Tussen de werknemers die actief zijn worden er twee groepen onderscheiden: werknemers die uit een intrinsieke motivatie actief blijven maar die geen financiële nood hebben om langer te werken, en werknemers die de financiële nood hebben om langer te werken;
- in Nederland hebben statistische analyses duidelijk gemaakt dat de verhoogde graad van participatie van oudere werknemers op de eerste plaats het gevolg is van cohortheffecten. Daarnaast wordt het effect van de pensioenhervorming genoemd. Desalniettemin proberen de Nederlandse overheid en de sociale partners de loopbanen van werknemers te verlengen door zowel ‘harde’ maatregelen, zoals de verhoging van de pensioenleeftijd en het aanwenden van financiële incentives, als ‘zachte’ maatregelen, zoals het bevorderen van opleiding of het opzetten van informatiecampagnes. In die mix van ‘harde’ en ‘zachte’ instrumenten speelt het mobiliteitsbeleid een belangrijke rol (cf. supra): mobiliteit wordt gezien als een middel om loopbanen te verlengen. Daarbij wordt er duidelijk een sequentiële benadering gebruikt: eerst wordt de participatiegraad verhoogd door ‘harde’ maatregelen. Daarna wordt de allocatie binnen de arbeidsmarkt efficiënter gemaakt door middel van ondermeer ‘zachte’ maatregelen zoals opleiding en loopbaanbegeleiding (cf. supra, mobiliteitsbeleid);
- in Finland wordt mobiliteit niet in acht genomen in het beleid omtrent de verlenging van loopbanen. Die visie wordt op de eerste plaats gekenmerkt door een multidisciplinaire verankering in het Work Ability concept, dat naar het arbeidsmarktbeleid kijkt vanuit het standpunt van de individuele werknemer. In functie van de match tussen die individuele werknemer en zijn job wordt er gekeken naar zowel individuele kenmerken (zoals capaciteiten, gezond-

heid, motivatie) als naar kenmerken van de werkomgeving (zoals leiding, jobinhoud en werkomstandigheden). Het beleid wordt dan gericht op het verbeteren van die match. Een tweede kenmerk betreft de bewuste keuze voor ‘zachte’ beleidsinstrumenten, die het best weerspiegeld wordt in het instellen van een flexibele pensioenleeftijd (i.e. een periode gedurende dewelke werknemers op pensioen mogen gaan) in tegenstelling tot een plotse verhoging van de pensioenleeftijd naar een bepaalde leeftijd.

De belangrijkste aanbevelingen die we kunnen afleiden uit het analyseren van de drie algemene visies op mobiliteit zijn:

- *oudere werknemers hoeven niet mobiel te zijn om langer te werken.* In tegenstelling tot de *common sense* opvatting die stelt dat langer werken door mobiliteit bevorderd kan worden werd in geen enkel van de case-landen bewijs daarvan gevonden. Dit wil zeggen dat een eventueel Vlaams beleid rond oudere loopbanen niet primair gebaseerd hoeft te zijn op het mobiliteitsconcept. We bevelen in deze zin aan om mobiliteit geen unieke plaats te geven bij de ontwikkeling van beleidsinitiatieven rond langer werken. Gegeven het gebrek aan mobiliteit onder de Vlaamse oudere werknemers zou een op mobiliteit gebaseerd beleid omtrent langer werken hoge kosten impliceren (een culturele verandering zou teweeg gebracht moeten worden) tegen een onzekere effectiviteit (geen verband tussen mobiliteit en langer werken gevonden). Een uitzondering hierop zijn functies en beroepen zoals in de bouw en het onderwijs, waar de intrinsieke kenmerken van de job lange loopbanen fysiek of mentaal onmogelijk maken (cf. infra, Loopbaanproject Bouw);
- *Work Ability is een beter alternatief dan mobiliteit om langere loopbanen te promoten in Vlaanderen.* Beleid rond Work Ability wordt toegepast in Finland, waar het profiel van oudere werknemers vergelijkbaar is met het Belgische profiel (i.e. lage pensioenleeftijd, weinig mobiliteit). Gegeven de geringe mobiliteit van oudere werknemers in Vlaanderen lijkt dat concept geschikt om het Vlaamse beleid te verankeren. Met andere woorden, het Vlaamse beleid kan het verhogen van de Work Ability vooropstellen als middel om loopbanen te verlengen. De voordelen van de benadering zijn drievoudig. Ten eerste focust het concept op individuele werknemers en jobaanpassingen.¹³ Ten tweede betreft het verschillende beleidsdomeinen. Ten derde moeten er geen ingrijpende institutionele veranderingen plaatsvinden, zoals het verhogen van de pensioenleeftijd, om een Work Ability beleid te ontwerpen. Met andere woorden, de Vlaamse overheid kan het concept toepassen zonder dat er aanpassingen moeten uitgevoerd worden op het federale niveau;
- *om positieve transities te verzekeren zijn er zowel ‘harde’ als ‘zachte’ maatregelen nodig.* Het beleid rond langere loopbanen in het Verenigd Koninkrijk, waarbij een hogere participatiegraad wordt bereikt ten koste van de financiële zekerheid van oudere werknemers, toont aan dat harde maatregelen in de vorm van de manipulatie van financiële prikkels niet genoeg is om voor positieve transities te zorgen. Daarentegen lijken het Nederlandse en het Finse model beter, omdat zij ook aandacht schenken aan andere aspecten van het beleid, zoals gezondheid en opleiding, om voor soepelere transities te zorgen. Daarom bevelen we voor de Vlaamse context een strategie aan die oog heeft voor de twee aspecten. Daarnaast hoeven harde maatregelen zachte maatregelen niet vooraf te gaan. Met andere woorden, we hoeven niet eerst de pensioenleeftijd aan te passen om voor langere loopbanen te zorgen: de Finse keuze voor een zachte aanpak is er een voorbeeld van;
- *oudere actieve werknemers zijn geen homogene groep.* Het Britse voorbeeld, waarin twee soorten oudere werknemers geïdentificeerd werden (degenen die de nood hebben om langer te werken en degenen die langer werken uit motivatie) toont aan dat de oudere werkenden geen homo-

¹³ In deze zin kunnen we spreken dat Work Ability mogelijks bepaalde ingrediënten kan bevatten van interne of functiemobiliteit, zonder daardoor een mobiliteitsgerichte benadering te zijn.

gene groep zijn. In die zin is er nood aan beleidsdifferentiatie voor verschillende groepen. Voor oudere werknemers die in hun werk gemotiveerd blijven is de bevordering van mobiliteit niet nodig. Daarentegen kunnen de transities van werknemers die *moeten* blijven werken verbeterd worden door bij voorbeeld mobiliteit vanuit fysiek of mentaal belastende beroepen in de bouw of het onderwijs te faciliteren door middel van opleiding. POP's voor oudere werknemers kunnen daarbij als belangrijk hulpmiddel fungeren: aan de hand daarvan krijgen oudere werknemers inzicht in hun mogelijkheden om alternatieve loopbanen na te streven die tegelijkertijd hun financiële stabiliteit verzekeren en hun persoonlijke ontwikkeling bevorderen.

6.3.1 Instrumenten om loopbanen te verlengen

Deze sectie bevat een aantal voorbeelden uit de landenstudies waaruit we lessen trekken voor het Vlaamse beleid rond de verlenging van loopbanen.

6.3.1.1 Opleiding – Union Learning Representatives (Verenigd Koninkrijk)

Union Learning Representatives (ULR's) zijn vakbondsleden die zich inzetten voor de leeractiviteiten van werknemers op het niveau van het bedrijf. Ze promoten opleiding, zowel bij de werkgever als bij de werknemers. Daarnaast ageren ze als intermediairen bij dienstverleners om leeractiviteiten in het bedrijf te organiseren. Ze worden gefinancierd door de overheid langs een Union Learning Fund, en genieten de steun van de werknemers. ULR's zijn vooral succesvol geweest in het bereiken van oudere werknemers.

Uit deze maatregel kunnen we twee aanbevelingen afleiden voor het Vlaamse beleid:

- *gerichte maatregelen zijn niet nodig om oudere werknemers te bereiken.* ULR's werden niet specifiek ingezet voor een ouder doelpubliek, maar de maatregel vertoonde wel specifieke effecten op die groep. Dit illustreert het feit dat een doelgroepbenadering niet noodzakelijk is om oudere werknemers met een bepaalde beleidsactie te bereiken. Daarom pleiten we voor de evaluatie van bestaande en toekomstige maatregelen in functie van hun impact op verschillende leeftijdsgroepen, zodat hun effect, positief of negatief, op oudere werknemers ingeschat kan worden;
- *vakbonden hebben een cruciale rol te spelen in het verlengen van loopbanen.* De nabijheid van ULR's ten opzichte van oudere werknemers wordt aangehaald als een van de redenen waarom ze instrumenteel zijn in het bereiken van oudere werknemers. Daarom pleiten we voor de introductie van een gelijkaardig systeem in Vlaanderen, waarbij oudere werknemers aangemoedigd worden om leeractiviteiten te ondernemen. ULR's, eventueel opgeleid met behulp van de VDAB, zouden bij voorbeeld het gebruik van opleidingscheques of Betaald Educatief Verlof kunnen promoten onder hun collega's, en eventueel ingeschakeld worden als eerste contactpunt voor de werknemer bij een POP-beleid. Bij de financiering van zo'n maatregel kunnen sectorfondsen een belangrijke rol spelen.

6.3.1.2 Mobiliteit als instrument om loopbanen te verlengen – Loopbaanproject Bouw (Nederland)

Het Loopbaanproject Bouw is een voorbeeld van hoe mobiliteit kan aangewend worden om loopbanen te verlengen. Het project werd uitgevoerd in de bouwsector, met als doelgroep werknemers die van loopbaan wilden veranderen of die in de invaliditeit dreigden terecht te komen. De beleidsactie bestond uit een holistische aanpak waarbij de werknemer van het begin tot het einde van zijn transitie naar een andere loopbaan, al dan niet binnen de bouwsector, begeleid werd. Bij die begeleiding werden artsen betrokken, die de medische situatie van de werknemers evalueerden. Daarnaast werden er POP's opgesteld om de capaciteiten en doelstellingen van de

werknemers in kaart te brengen. Die POP's dienden als blauwdruk om de transitie te verzilveren.

Op basis van het Loopbaanproject Bouw stellen we drie aanbevelingen voor ten aanzien van het Vlaamse beleid rond latere loopbanen:

- *er is meer aandacht nodig voor sectoren die door een vroegtijdige uittrede getroffen worden.* In de Vlaamse beleidsdocumenten komt de problematiek van de latere loopbaan in sectoren zoals de bouw en het onderwijs weinig of niet aan bod. We zien echter dat Nederland een proactieve houding aanneemt in de bouwsector. Het is van belang om erop te wijzen dat de introductie van instrumenten zoals begeleiding of het preventief inzetten van POP's een meerwaarde kan betekenen in deze context;
- *mobilititeit kan als middel dienen voor sectoren met een vervroegde uittrede.* Ondanks onze sceptische benadering van mobilititeit als middel om loopbanen te verlengen beschouwen we het geval van sectoren zoals de bouw en het onderwijs als een uitzondering daarop: gegeven de kenmerken van die sectoren, waarbij de belemmeringen om te blijven werken inherent aan de job zijn, kan het stimuleren van mobilititeit een goed alternatief bieden voor vervroegd uittreden;
- *sectoren die door vervroegde uittrede getroffen worden moeten preventief benaderd worden.* Indien de transitie van een werknemer vanuit zo'n sector naar een andere, 'tweede' loopbaan niet gestart wordt voor de werknemer bedreigd wordt met arbeidsongeschiktheid is het al te laat. Daarom pleiten we voor een preventieve benadering van mobilititeit, waarbij al tijdens de eerste jaren van de loopbaan de transitie voorbereid wordt. Zie in dit verband het Tweede Loopbaanbeleid bij de beleidsadviezen met betrekking tot mobilititeit.

6.3.1.3 Beleidscoördinatie – *Finnish National Programme for Ageing Workers (FINPAW)*

Het FINPAW was een coördinatieproject tussen verschillende ministeries en andere actoren (onderzoeksinstituten, sociale partners), waarbij het beleid van elk van die actoren afgestemd werd op het concept van Work Ability. Daaruit kunnen we volgende aanbevelingen afleiden:

- *het beleid rond oudere werknemers is allesomvattend en heeft daardoor nood aan coördinatiestructuren.* Het Work Ability concept waarop het FINPAW was verankerd dekte verschillende domeinen: onderwijs, pensioenen, werkomgeving, gezondheid, ... Dat maakte het vestigen van interministeriële coördinatiemechanismen noodzakelijk. In dit verband bevelen we de afstemming in Vlaanderen tussen beleidsdomeinen aan. Dit kan bij voorbeeld gebeuren door het beleid van elk ministerie te toetsen aan het Work Ability concept. Daarnaast moeten alle relevante entiteiten op federaal niveau eveneens betrokken worden bij de beleidsprocessen;
- *het vestigen van relaties tussen het beleid en de onderzoekswereld komt de coherentie van het beleid ten goede.* Het feit dat het *Finnish Institute for Occupational Health* nauwe banden heeft met het beleid heeft als een katalysator opgetreden voor de invoering van het concept in de Finse beleidswereld. Daarom bevelen we aan om wetenschappelijke actoren zoals universiteiten te betrekken bij het beleidsproces in een adviserende rol. Zo kunnen innovaties hun weg gemakkelijker vinden in het beleid.

6.4 Onderzoeksagenda

Deze studie heeft een aantal hiaten in het Vlaams onderzoek duidelijk gemaakt, die als basis fungeren van een vernieuwde agenda met betrekking tot het onderwerp mobilititeit en zijn connectie met langere loopbanen. De belangrijkste componenten uit die agenda zijn:

- *empirisch onderzoek naar de barrières voor mobilititeit en langer werken in Vlaanderen.* Bij het uitvoeren van het onderzoek kwamen we tot de vaststelling dat de studie van de Vlaamse mobilititeit en latere loopbanen sterke tekorten vertoont. Ten eerste is er nooit een omvattende studie ondernomen van de barrières die Vlaamse oudere werknemers ondervinden om van werk te ver-

anderen of om langer te werken. Ten tweede zijn de bestaande bronnen, zoals Elchardus en Cohen (2003) sterk verouderd. Het uitvoeren van zo'n studies is onontbeerlijk om een beleid rond mobiliteit uit te tekenen;

- *kwantitatieve mapping van de intersectorale mobiliteit van oudere werknemers.* Een tweede hiaat in de literatuur betreft de kwantitatieve benadering. In Nederland werd het mobiliteitsbeleid ontworpen op basis van kwantitatieve metingen van mobiliteit, waar gedetailleerde kenmerken van de mobiele bevolking (leeftijd, beroepsniveau, inkomen, enzovoort) worden beschreven, en waar de mobiliteit tussen sectoren in kaart gebracht werd. Zulke gedetailleerde studies zijn ook cruciaal om de noden, vooral in termen van intersectorale mobiliteit, te kunnen identificeren. Bovendien is het vrij ter beschikking stellen van data daaromtrent nodig, zoals in het geval van de British Household Survey, die vrij door onderzoekers gebruikt kan worden. Voor Vlaanderen kan het DynaM-project (www.dynam-belgium.org), waarbij jobcreatie en destructie in kaart gebracht worden, een eerste kwantitatief aanknopingspunt bieden voor verdere analyses;
- *diepgaande studie van de oudere werknemers als heterogene groep.* Gegeven de grote verschillen in individuele situaties met betrekking tot langer werken is het nodig om de zeer heterogene oudere arbeidsbevolking in Vlaanderen te analyseren. Wie zijn de oudere werknemers die actief blijven? Wat is hun motivatie? Welke rol speelt financiële zekerheid daarin? Aan de hand van een mixed-method benadering, die surveys of de analyse van administratieve data combineert met kwalitatieve interviews en focusgroepen, kunnen we daar inzichten over krijgen om het beleid beter te informeren en desnoods af te stemmen op verschillende deelgroepen;
- *diepgaande analyse van het Vlaamse mobiliteitsbeleid.* Deze studie heeft een eerste aanzet gegeven tot een analyse van het Vlaamse beleid doorheen de bril van het mobiliteitsbeleid. Een verdere, diepgaandere analyse is echter nodig, waar de potentiële gevolgen van elk beleidsinstrument op het vlak van mobiliteit en de mogelijke interacties tussen instrumenten in rekening gebracht worden. De oefening kan eveneens uitgevoerd worden voor het Work Ability concept;
- *design van mobiliteitsbevorderende instrumenten die de huidige focus van mobiliteit op competenties verruimen.* Zoals reeds werd gezegd is het Vlaamse beleid vooral gefocust op competenties, terwijl een succesvol mobiliteitsbeleid meer domeinen zoals gezondheid omvat, die nu nauwelijks aanwezig zijn in het Vlaamse beleid. Een onderzoek naar het ontwerp en de implementatie van nieuwe instrumenten die rekening houden met de verschillende domeinen zou derhalve het Vlaamse perspectief met betrekking tot mobiliteit sterk verruimen;
- *duidelijke monitoring en evaluatiesystemen voor de verschillende instrumenten.* Een obstakel dat vaak voorkwam bij de analyse van de verschillende beleidsinitiatieven bij de cases was het gebrek aan evaluaties vanuit een mobiliteitsperspectief of vanuit het perspectief van oudere werknemers als doelgroep. Het wordt daarbij van belang om, indien er bepaalde instrumenten ingezet worden met mobiliteitsgerelateerde doeleinden, de effecten van die instrumenten na te gaan, en de verschillen tussen de effecten op verschillende doelgroepen te identificeren.

6.5 Conclusies

Dit project, waarin het Vlaamse beleid rond mobiliteit en latere loopbanen gecontrasteerd werd met buitenlandse voorbeelden, heeft een aantal belangrijke inzichten opgeleverd. Die inzichten worden hieronder samengevat:

- *loopbanen in Vlaanderen zijn te kort, maar dit is niet noodzakelijk door een gebrek aan mobiliteit.* De belangrijkste barrières om langer te werken bevinden zich namelijk op het gebied van de pensioenleeftijd. Het belang van culturele componenten in het bepalen van mobiliteitspatronen zou evenmin onderschat mogen worden;
- *de relatie tussen loopbaanondersteunende instrumenten en langere loopbanen moet in rekening gebracht worden.* Het huidige Vlaamse beleid rond POP's en andere instrumenten (Mijn loopbaan,

COMPETENT) riskeert om gekanaliseerd te worden naar jongere werknemers met meer perspectieven dan werknemers op het einde van hun loopbaan. Daarom is het nodig om de rol van die instrumenten in de verlenging van loopbanen aan te kaarten, en om rekening te houden met oudere werknemers bij het uittekenen, implementeren en evalueren van beleid;

- *langer werken brengt niet automatisch positieve transities teweeg*, zoals de Britse case aantoonde. Om hiermee rekening te houden vergt dit van het beleid een differentiatie tussen twee groepen: werknemers die langer blijven werken omwille van hun eigen motivatie en werknemers die financieel genoodzaakt zijn om langer te werken;
- de Britse, Nederlandse en Finse ervaringen weerleggen de *common sense* opvatting dat loopbanen automatisch verlengd worden door een verhoogde mobiliteit. Mobiliteit en mobiliteitsbeleid hebben nauwelijks iets te maken gehad met de stijging van de activiteitsgraad van oudere werknemers in die landen. Een uitzondering hierop zijn sommige sectoren waar vervroegde uittrede veralgemeend is, zoals de bouw en het onderwijs, waar omwille van de kenmerken van het werk zelf transities naar andere loopbanen een alternatief kunnen bieden voor vervroegd uittreden. Daarnaast kan mobiliteit wél aangewend worden voor een betere allocatie van arbeid binnen de arbeidsmarkt;
- als gevolg van voorgaande vaststelling concluderen we dat *een mobiliteitsbevorderend beleid geen noodzakelijke voorwaarde is om de loopbanen van oudere werknemers als dusdanig te verlengen*. Enerzijds hebben we vastgesteld dat er benaderingen zijn, zoals Work Ability, die erin slagen om de problematiek van de langere loopbanen aan te pakken zonder noodzakelijk naar mobiliteit te verwijzen. Anderzijds wordt mobiliteit wel als instrument gebruikt in sommige sectoren met fysiek of mentaal belastende beroepen zoals de bouw of de brandweer in Nederland. *Mobiliteit is voor de meeste geanalyseerde landen geen beleidsvraagstuk. Voorlopig heeft enkel Nederland een uitgebreid mobiliteitsbeleid, maar wel in functie van andere doelen zoals langer werken*. Alhoewel veel besproken instrumenten in andere landen gevolgen hebben voor de mobiliteit van werknemers (i.e. Japanse praktijken of Zweedse *Job Security Councils*) worden die instrumenten niet gezien in termen van mobiliteit. Langer werken bekleedt een belangrijker plaats in het beleid, wat niet wegneemt dat er een beleid rond mobiliteit kan ontwikkeld worden voor alternatieve doeleinden, zoals een betere arbeidsmarktallocatie.

Bibliografie

-
- Buchholz S., Hofäcker D. & Blossfeld H.-P.** (2006), 'Globalization, accelerating economic change and late careers. A theoretical framework', in H.-P. Blossfeld, S. Buchholz & D. Hofäcker (Eds.), *Globalization, uncertainty and late careers in society*, Abingdon, Routledge, pp. 1-24.
- De Koning J., Gelderblom A., Gravesteijn-Ligthelm J. & van den Boom L.** (2003), *Meer vrouwen en ouderen aan het werk: wat zijn de randvoorwaarden voor werkgevers?*, Erasmus, Rotterdam.
- Elchardus M. & Cohen J.** (2003), 'De vroege uittrede uit de arbeidsmarkt. Exploratie van de factoren die bijdragen tot een vroege arbeidsmarktexit', in W. Herremans, K. Geurts, M. Tielemans & P. van der Hallen (Eds.), *De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek, Editie 2003*, Steunpunt WSE/VIONA/Garant Uitgevers, Leuven/Brussels/Antwerp, pp. 149-162.
- Esping-Andersen G.** (1999), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford.
- European Commission - DG Employment Social Affairs and Equal Opportunities** (2010), *Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis. 2010 compendium*, European Commission, Brussels.
- Geers F.G.** (1995), 'The role of the private sector in vocational education and training in the Belgian-Flemish community', *Journal of European Industrial Training*, 19(7), 26-32.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L.** (2011), *Late-career labour mobility. An analytical framework*.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L.** (2012a), *Late-career mobility: a short overview of policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L.** (2012b), *Late-career mobility in Finland: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L.** (2012c), *Late-career mobility in the United Kingdom: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Gonzalez Garibay M. & Struyven L.** (2012d), *Late-career mobility in the Netherlands: the impact of institutions and policies (unpublished manuscript)*, Leuven.
- Hood C.** (1986), *The tools of government*, Chatham, Chatham House, NJ.
- Jorgensen H. & Madsen P.K.** (2007), 'Flexicurity and beyond - Reflections on the nature of a political celebrity', in H. Jorgensen & P.K. Madsen (Eds.), *Flexicurity and beyond. Finding a new agenda for the European Social Model*, DJOF Publishing, Copenhagen, pp. 7-38.
- Kis V.** (2010), *Learning for Jobs. OECD Reviews of Vocational Education and Training. Belgium (Flanders)*, OECD, Paris.
- Kuipers S.** (2006), *The crisis imperative. Crisis rhetoric and welfare state reform in Belgium and the Netherlands in the early 1990s*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Morschhäuser M. & Sochert R.** (2006), *Healthy Work in an Ageing Europe*, Federal Association of Company Health Insurance Funds, Essen.
- OECD** (2004), *OECD Employment Outlook*, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2006), *Live longer, work longer*, OECD Publishing, Paris.
- OECD** (2008), *Employment protection in Belgium - 2008*. Retrieved June 1, 2012, from <http://www.oecd.org/dataoecd/25/3/42745360.pdf>
- OECD** (2011), *Pensions at a glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*. *Pensions*, OECD Publishing, Paris.

- OECD** (2012), OECD Factbook 2012. Retrieved April 5, 2012, from http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-factbook-2010_factbook-2010-en
- OECD Statistics** (n.d.), Retrieved April 2, 2012, from <http://stats.oecd.org/>
- Sels L., Herremans W. & Vanderbiesen W.** (2011), 'De demografische wissel. Impact op de Belgische arbeidsmarkt', *Over. Werk, Tijdschrift van het Steunpunt WSE*, 21(4), 81-90.
- Sociaal-Economische Raad** (2011), *Werk maken van baan-baanmobiliteit. Advies 11/05*, Den Haag.
- Struyven L.** (2010), Mutual Learning Program: Peer review comments paper - Belgium. Older workers as a resource rather than a problem, (1998), 8.
- Vrijens M.** (2003), 'The Flemish region of Belgium: Moving decentralisation one step further', in OECD (Ed.), *Managing Decentralisation. A new role for labour market policy*, OECD, Paris, pp. 103-116.
- WSE** (2012), Interactieve cijfers. Retrieved June 9, 2012, from <http://www.werk.be/analytics/saw.dll?dashboard>

Mobiliteit tussen jobs is laag, loopbanen zijn kort. Dat is voor ons land het beeld dat telkens weer opduikt in internationale vergelijkingen. Maar betekent dit ook dat ons land meer moet inzetten op mobiliteit van werknemers, om aldus de loopbanen te verlengen?

Het onderzoek vertrekt vanuit een literatuurstudie naar barrières voor mobiliteit en analyseert beleidsmodellen en -instrumenten in verschillende institutionele systemen of mobiliteitsregimes. De systemen die diepgaand worden geanalyseerd zijn Finland, Groot-Brittannië en Nederland. Daarnaast zijn afzonderlijke instrumenten bestudeerd in Frankrijk, Japan, Verenigde Staten en Zweden. Uit elk van de cases worden beleidslessen getrokken voor eigen land.

De centrale stelling van het onderzoek is dat mobiliteit geen alleen-zaligmakend middel is voor langere loopbanen. Bovendien is het niet voldoende om enkel maar te sleutelen aan de pensioenleeftijd of de ontslagregeling: een beleid voor langere loopbanen vergt een bredere mix van harde én zachte maatregelen. Het onderzoek breekt ook een lans voor beleidsdifferentiatie op basis van leeftijd: zo verdient het aanbeveling om de maatregelen in het Vlaamse loopbaanakkoord meer te betrekken op de groep van oudere werknemers.

Montserrat González Garibay (doctor in de sociale wetenschappen) is als senior onderzoeker verbonden aan het HIVA-KU Leuven.

Ludo Struyven (doctor in de sociale wetenschappen) is hoofd van de Onderzoeksgroep Arbeidsmarkt van het HIVA-KU Leuven en titularis van de Federgon-leerstoel Dynamiek op de Arbeidsmarkt (DynaM).

Peter De Cuyper (socioloog) is als onderzoeksleider verbonden aan de onderzoeksgroepen 'Arbeidsmarkt' en 'Armoede, maatschappelijke integratie en migratie' van het HIVA-KU Leuven.