

TITEL: HET WEGNEMEN VAN BELEMMERINGEN VOOR ARBEIDSMOBILITEIT MET HET OOG OP KWALITATIEVE TRANSITIES IN DE LATERE LOOPBAAN. VERGELIJKENDE STUDIE EN SUCCESSVOORWAARDEN VAN BELEIDSMODELLEN EN GOEDE PRAKTIJEN

Auteur(s): Montserrat González Garibay, Ludo Struyven & Peter De Cuyper

1. Korte samenvatting van het onderzoek

“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 alleenzaligmakend 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.”

Key words:

latere loopbaan, mobiliteit tijdens de latere loopbaan, transities

2. Doel van het onderzoek

Het doel van het project was om goede beleidspraktijken te dystilleren voor het wegnemen van barrières voor mobiliteit of het faciliteren van mobiliteit, die als voorbeeld zouden kunnen dienen om de EU beleidsrichtlijnen rond “making transitions pay” in België en Vlaanderen te implementeren. Om dat te doen stelden we drie doelen van het onderzoek voorop:

- a) Het begrijpen van de rol van arbeidsmobiliteit binnen het beleid van verschillende landen: hoe interpreteren de relevante actoren het concept van mobiliteit in de context van de latere loopbaan? Wat is hun opvatting van hun eigen rol in de promotie of de facilitatie van vrijwillige mobiliteit? Onder “relevante actoren” verstaan we vakbonden, vertegenwoordigers van de werkgevers, gouvernementele agentschappen en arbeidsbemiddelingsdiensten.
- b) Het identificeren van beleidsinstrumenten die de mobiliteit van oudere werknemers in het verleden hebben gefaciliteerd, ongeacht hun oorspronkelijk doel.
- c) *Het bestuderen van de systemische kenmerken van elk caseland die cruciaal zijn geweest voor het succes van de beleidsinstrumenten, zoals de interfaces tussen het onderwijssysteem, het systeem van sociale bescherming, het systeem van arbeidsverhoudingen en het arbeidsmarktbeleid.*

Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren

Mobiliteit wordt hier verstaan in termen van jobverandering, vrijwillig of onvrijwillig, zowel binnen eenzelfde werkgever als tussen werkgevers. Daarbinnen valt ook intersectorale jobverandering. Hierbij dient gezegd dat de studie focust op arbeidsmobiliteit in tegenstelling tot geografische mobiliteit, die op ruimtelijke patronen van tewerkstelling wijst. Dit concept sluit nauw aan bij de definitie van mobiliteit in de internationale literatuur. Om het mobiliteitsconcept te ontwikkelen werden er namelijk bronnen geraadpleegd uit zowel de beleidsliteratuur (Europese Unie) als uit de literatuur rond Transitional Labour Markets. Er werd eveneens gekeken naar de manier waarop mobiliteit binnen de Vlaamse beleidscontext wordt aangepakt. Daarvoor raadpleegden we de Vlaamse Beleidsnota rond werk, het Vlaamse Loopbaanakkoord uit 2012 en verschillende documenten die de loopbaanvisie van de VDAB uiteenzetten.

3. Methoden en data

Het onderzoek werd onderverdeeld in drie fasen:

- 1) Verkenning van de barrières voor mobiliteit en beleidsinstrumenten om die barrières aan te pakken.
 - a. Dataverzameling: literatuurstudie (Belgische en internationale literatuur), en interviews met de Belgische stakeholders. In deze fase van het project werd er een conceptueel en methodologisch kader ontworpen. Ten eerste werd het concept van mobiliteit kritisch geanalyseerd, en een definitie van mobiliteit werd samengesteld. Ten tweede werden de belangrijkste barrières voor de mobiliteit van oudere werknemers geïnventariseerd en geclassificeerd in vier grote categorieën. Ten derde werd er een conceptueel kader ontwikkeld om de mobiliteitspatronen van verschillende landen te relateren aan verschillende institutionele systemen.
 - b. Deliverable: achtergrondrapport.
- 2) Studie van de mobiliteitspatronen in de case-landen (het VK, Nederland, Finland en enkele kleinere cases – Japan, Frankrijk, Zweden en Verenigde Staten).
 - a. Aanpak. Ten eerste werden er verschillende vragen gesteld met betrekking tot de cases: wat is het niveau van mobiliteit? Waar komt het vandaan? Welke beleidsinstrumenten en/of institutionele factoren bekleeden een cruciale rol in het determineren van het mobiliteitsniveau? Naast de drie centrale caselanden werden er enkele individuele maatregelen onderzocht voor Frankrijk, de Verenigde Staten, Zweden en Japan. Voor elke case werd het institutionele regime in kaart gebracht, alsook de manier waarop de kenmerken van dat regime mobiliteitspatronen beïnvloeden. Vervolgens werd er een analyse uitgevoerd van specifieke beleidsinstrumenten die gevolgen hadden voor de mobiliteit tijdens de latere loopbaan en de lengte van loopbanen in elk land. Tot slot trokken we enkele lessen uit de belangrijkste bevindingen.
 - b. Dataverzameling: desk research, interviews.
 - c. Deliverable: landenrapporten.
- 3) Beleidsaanbevelingen: hoe kunnen we de lessen uit de cases toepassen op de Vlaamse context?
 - a. Aanpak: vooraleer de bevindingen uit het onderzoek te vertalen naar de Vlaamse context brachten we het Vlaamse beleidsveld in kaart met betrekking tot mobiliteit tijdens de latere loopbaan. Om dat te doen keken we zowel naar bestaand onderzoek als naar de kenmerken van het Vlaamse institutionele regime.
 - b. Dataverzameling: desk research, vergelijkende analyse.
 - c. Deliverable: syntheserapport met beleidsaanbevelingen

4. Bevindingen

De bevindingen van het project kunnen samengevat worden door middel van de beleidslessen die we trokken uit de verschillende cases

Nederland

Nederland wordt gekenmerkt door een sterke toename in de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers tijdens het laatste decennium, maar tegelijkertijd door een lage graad van mobiliteit. Het land vertoont verder een gemiddeld niveau van arbeidsbescherming, een systeem waarin competentie-ontwikkeling de verantwoordelijkheid is van de sociale partners en de staat, actief arbeidsmarktbeleid en een pensioenstelsel dat vervroegde uittrede ontmoedigt.

In dat institutioneel systeem zijn er talrijke instrumenten en initiatieven die de mobiliteit van oudere werknemers kunnen faciliteren:

a) Ten eerste zijn er diepgaande reflecties gevoerd in het Nederlandse politieke stelsel met betrekking van zowel mobiliteit als de verlenging van loopbanen. Die processen hebben geleid tot consensus, en zijn vaak gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. De discussies hebben geleid tot een Taskforce Ouderen en Arbeid, en tot een beleidsadvies van de tripartiete Sociaal-Economische Raad.

b) "Harde" maatregelen zoals het optrekken van de pensioenleeftijd worden aangevuld met "zachte" maatregelen zoals informatiecampagnes en de fiscale aanmoediging van loopbaaninvesteringen.

c) Op sectorniveau zijn er talrijke initiatieven in gang gezet om de transities te faciliteren van oudere werknemers of van werknemers die in de arbeidsongeschiktheid dreigen te belanden. Zulke transities kunnen ofwel binnen de eigen sector plaatsvinden, ofwel tussen sectoren. Dit is het geval van de brandweer, waar loopbanen beperkt worden tot twintig jaar, en voor de bouwsector, waar een grootschalig project werd opgezet voor de ondersteuning van de transities van werknemers die in de arbeidsongeschiktheid dreigen te belanden.

Verenigd Koninkrijk

Het VK wordt gekenmerkt door een hoog aandeel actieve oudere werknemers, de afwezigheid van mobiliteit als een beleidsprioriteit, en het gebrek aan specifieke maatregelen van oudere werknemers als een specifieke doelgroep. Zijn institutionele setting wordt gekenmerkt door een van de laagste niveaus van arbeidsbescherming tussen de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), een systeem van competentie-ontwikkeling waar werknemers in hun eigen training investeren, een actief arbeidsmarktbeleid en een pensioenstelsel dat vervroegde uittrede ontmoedigt.

In deze context zijn er verschillende maatregelen die gevolgen hebben gehad voor de loopbanen van oudere werknemers:

a) Het *Train to Gain* programma, waar advies werd gegeven aan werkgevers met betrekking tot de opleiding van hun werknemers, en opleidingsactiviteiten werden gesubsidieerd. Het programma was succesvol in het bereiken van oudere werknemers, en diende als een brug naar andere trainingsactiviteiten.

b) Het *Union Learning Representatives* programma, waar vakbondsleden dienden als bemiddelaars tussen hun collega's en hun werkgever. Het programma was evenwel succesvol in het bereiken van oudere werknemers.

c) De hervorming van de Schotse arbeidsbemiddelingsdiensten (*Careers Scotland*), waarbij de focus veranderde van de school-werk transitie naar een focus op alle leeftijden. Kwalitatief bewijs werd gevonden voor het feit dat de transities van oudere werknemers naar andere jobs gefaciliteerd werd.

Finland

Finland slaagde erin om de werkzaamheidsgraad van oudere werknemers te verhogen sinds 2000. Dit gebeurde in een context van gemiddelde arbeidsbescherming, een flexibele pensioenleeftijd, competentie-ontwikkeling door de publieke sector en de sociale partners, en een arbeidsmarktbeleid dat op inkomensbehoud focust. Het Finse beleid met betrekking tot oudere werknemers bevatten geen mobiliteitscomponenten als middel voor langere loopbanen, maar zijn gebaseerd op *Work Ability*, een concept dat de match tussen individuele werknemers en hun jobs aanpakt vanuit een multi-dimensioneel perspectief dat gezondheid, het mentaal functioneren van de werknemer en de jobkenmerken (onder andere) in rekening brengt. In deze context verschillende projecten werden uitgevoerd die *Work Ability* als een pijler van het Finse beleid rond oudere werknemers:

a) Het *Finnish Program on Ageing Workers*, dat neerkomt op een grootschalige coördinatie-oefening tussen verschillende ministeries (Gezondheid, Cultuur, Werk, en het Finse Instituut voor Arbeidsgeneeskunde). Het beleid van de verschillende partners werd gecoördineerd om *Work Ability* en inzetbaarheid te verbeteren.

b) Het *Noste-Programma*, dat de toegang van oudere werknemers tot opleiding trachtte te stimuleren.

c) Het *VETO-programma*, dat ook tools ontwikkelde met betrekking tot interministeriële coördinatie.

d) Het *TYKES-programma*, dat projecten rond innovatie op de werkvloer subsidieerde.

5. Conclusies en beleidsimplicaties

Conclusies

- a) Loopbanen in Vlaanderen zijn kort, maar dit is niet noodzakelijk wegens een gebrek aan mobiliteit. De belangrijkste barrières voor mobiliteit kunnen gevonden worden op het vlak van pensioenleeftijd. Het belang van culturele patronen in het determineren van mobiliteit is een tweede belangrijke factor die verder onderzocht dient te worden.
- b) Er is een verhoogde aandacht nodig voor het verband tussen instrumenten voor loopbaanondersteuning en langere loopbanen. Het huidige Vlaams beleid rond Persoonlijke Ontwikkelingsplannen (POP's) en andere instrumenten (Mijn Loopbaan, COMPETENT), riskeert om gefocust te worden op jongere werknemers die verschillende perspectieven hebben dan oudere werknemers op het einde van hun loopbaan. Het is daarom van belang om rekening te houden met oudere werknemers tijdens de processen van beleidsvoorbereiding, -implementatie en -evaluatie.
- c) Langere loopbanen leiden niet automatisch tot positieve transities. We kunnen best een verschil maken in deze context tussen twee groepen werknemers: zij die langer blijven in de arbeidsmarkt omwille van hun intrinsieke motivatie om te werken, en zij die uit financiële noodzaak blijven.
- d) De Britse, Nederlandse en Finse ervaringen weerleggen de *common sense* opvatting dat loopbanen automatisch verlengd kunnen worden door een verhoogde mobiliteit. Mobiliteit en mobiliteitsbeleid houden nauwelijks verband met de toename in de werkzaamheid van oudere werknemers in de drie landen. Dit is desalniettemin niet het geval voor sommige sectoren, waar de kenmerken van de job zelf het noodzakelijk maken om mobiliteit als een alternatief voor vervroegde uittrede te beschouwen.
- d) Als gevolg van voorgaand argument kunnen we concluderen dat een *mobilitateitsbevorderend beleid geen noodzakelijke voorwaarde is om de loopbanen van oudere werknemers te verlengen*. Enerzijds zijn er andere aanpakken, zoals Work Ability, die erin slagen om dat te doen zonder naar jobveranderingen te grijpen. Anderzijds kunnen we mobiliteit wel in bepaalde sectoren aanwenden om werknemers langer aan het werk te houden.

Beleidsimplicaties

We kunnen enkele lessen en aanbevelingen afleiden uit het onderzoek. Hieronder worden de belangrijkste uiteengezet:

- a) Het is nodig om een visie over arbeidsmobiliteit te ontwikkelen, waarbij alle relevante actoren (overheid, sociale partners, arbeidsbemiddelingsdiensten) worden betrokken. Deze visie heeft in eerste instantie betrekking op de definitie van mobiliteit en op de belangrijkste beleidsdoelen in verband met die definitie. Een duidelijke definitie van verantwoordelijkheden is een ander essentieel component. Bij het ontwikkelen van die visie zouden bestaande beleidsinstrumenten geanalyseerd moeten worden vanuit het standpunt van mobiliteit.
- b) Intersectorale mobiliteit kan een oplossing bieden voor de feitelijk lage uittredeleeftijd in bepaalde sectoren. Om die mobiliteit te promoten en/of faciliteren is er een beleidsregisseur nodig die de belangen van de individuele sectoren overstijgt. Zo'n regisseur kan, bijvoorbeeld, instrumenten ontwikkelen om werknemers op te leiden die van sector wensen te veranderen. Dit is echter niet nodig voor alle sectoren, maar enkel voor deze waar een lage uittredeleeftijd de norm is.
- c) Een succesvolle benadering van langere loopbanen en mobiliteit vereist een mix van zachte en harde instrumenten die verschillende beleidsniveaus en beleidsomeinen betreft (coördinatie) en die een preventieve aanpak toepast op het bevorderen van langere loopbanen (en die dus ook aandacht heeft voor de jongere generaties). Alhoewel maatregelen die oudere werknemers als doelgroep hebben niet altijd nodig zijn, is het ook gepast om rekening te houden met de nood aan differentiatie tussen verschillende doelgroepen.

Volledige referentie van onderzoeksrapport(en) of paper(s) en andere sleutelpublicaties van het hier samengevatte onderzoek

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.

González Garibay, M., Struyven, L. & De Cuyper, P. (2012). *Mobiliteit in de latere loopbaan. Een vergelijkende studie van mobiliteitsregimes in Finland, Groot-Brittannië en Nederland en beleidslessen in de Vlaamse context. Syntheserapport.* HIVA: Leuven.