

Beleidsuitdagingen voor de Vlaamse arbeidsmarkt in 2010



Hoger instituut
voor de arbeid

1. Opzet onderzoek

Als uitgangspunt worden in het onderzoek de vier arbeidsmarktgerelateerde doelstellingen genomen uit het Pact van Vilvoorde. Deze zijn het verhogen van de werkzaamheidsgraad, de werkbaarheidsgraad, het levenslang leren en het bereiken van een evenredige participatie van kansengroepen. Voor elk van deze doelstellingen worden in het Pact van Vilvoorde streefcijfers vooropgesteld tegen 2010.

Teneinde de haalbaarheid van deze doelstellingen te ondersteunen, verkent het onderzoek in een eerste fase de te verwachten ontwikkelingen op de Vlaamse arbeidsmarkt in de periode 2004-2010 en de *uitdagingen* die deze ontwikkelingen stellen voor het arbeidsmarktbeleid teneinde deze vier doelstellingen te bereiken. In een tweede fase wordt een beleidsstrategie uitgewerkt met een overzicht van *beleidsinstrumenten* die een antwoord vormen op de geformuleerde uitdagingen. De workshop op 9 oktober kadert in de tweede fase van het onderzoek.

Het onderzoek hanteert daarbij een aantal uitgangspunten teneinde het beleidsinstrumentarium evenals de workshopdiscussie een focus te verlenen.

- De doelstellingen van het Pact van Vilvoorde worden niet ter discussie gesteld maar als *uitgangspunt* genomen. Dit is met inbegrip van de wijze waarop deze doelstellingen in concrete en meetbare indicatoren werden geoperationaliseerd.
- Gelet op de horizon van 2010 moeten de beleidsinstrumenten een *duurzaam* karakter vertonen. Het moet zodoende om meer gaan dan het verzinnen van een pakket aan maatregelen ten aanzien van actuele knelpunten die in hun primaire doelstelling mogelijk succesvol zijn, doch op langere termijn een dynamiek ontwikkelen die nieuwe obstakels creëert voor het bereiken van de vier vermelde arbeidsmarktdoelstellingen.
- De voorgestelde beleidsinstrumenten dienen maximaal betrekking te hebben op het *arbeidsmarktbeleid*. Dit betekent bv. dat maatregelen inzake financieel of economisch beleid die eveneens kunnen bijdragen tot het bereiken van de vermelde doelstellingen niet in het onderzoek worden uitgewerkt.

In volgende paragrafen wordt een *capita selecta* aangeboden van de voornaamste uitdagingen die zich voor het arbeidsmarktbeleid tot 2010 stellen inzake respectievelijk de werkzaamheidsgraad, de evenredige participatie van kansengroepen, de werkbaarheidsgraad en het levenslang leren evenals de voornaamste beleidsstrategieën teneinde de vooropgestelde doelstellingen terzake te bereiken. Ze dienen als opstap in de discussie tijdens de workshop.

2. Een verhoging van de werkzaamheidsgraad

2.1 Beleidsuitdaging

‘In het Vlaanderen van 2010 heeft elke persoon op actieve leeftijd de gelegenheid om een volwaardige job uit te oefenen. De werkzaamheidsgraad ligt tegen 2010 zo dicht mogelijk bij de 70%.’ Bijkomende doelstellingen binnen de Europese Unie, overeenkomstig de conclusies van de Top van Lissabon, schrijven voor dat 60% van de vrouwen en 50% van de 55-plussers werken in 2010.

In 2001 bedroeg de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen 63,4%. Er is nog een grote kloof te overbruggen. Jaarlijks zouden gemiddeld ongeveer 32000 personen bijkomend aan het werk moeten. Velen trekken de haalbaarheid van de doelstelling van 70% tegen 2010 in twijfel indien er niet snel een andere koers gevaren wordt in het beleid. Niet alleen beleidsmaatregelen kunnen echter de werkzaamheidsgraad beïnvloeden. Er zijn tal van externe ontwikkelingen die inspelen op de evolutie van de werkzaamheidsgraad. Zo zal de beroepsbevolking (na 2010) afnemen ten gevolge van demografische ontwikkelingen. Anderzijds kunnen onder meer de trend naar differentiatie in werkpatronen en de verdere Europeanisering een positieve impact hebben op de werkzaamheidsgraad.

Rekening houdend met deze demografische, sociaal-maatschappelijke en politiek-institutionele trends blijft het halen van de 70%-doelstelling niettemin een grote uitdaging.

2.2 Strategische uitgangspunten

2.2.1 In wat volgt zal de idee centraal staan van een ‘transitionele arbeidsmarkt’. De transitie van onderwijs naar werk en van inactiviteit naar werk dienen door beleidsmaatregelen gestimuleerd te worden. De transitie van werk naar inactiviteit dient afgeremd te worden. Bewegingen tussen werk, zorg, scholing en vrije tijd dienen soepeler te verlopen en beschouwd te worden als facetten van loopbanen, die kunnen bijdragen tot (onderhoud van) kwaliteitsvolle arbeid (Van der Hallen, 2001).

2.2.2 Het bereiken van een werkzaamheidsgraad van 70% is een maatschappelijke opdracht, waarvoor een draagvlak moet gecreëerd worden en eenieder zijn verantwoordelijkheid dient op te nemen. Incentieven zijn daarom noodzakelijk om gedragsveranderingen te versnellen en in de juiste richting te stimuleren.

2.3 Enkele beleidsopties

2.3.1 Ervaring aan het werk

De uittredingstrend van de afgelopen decennia maakt duidelijk dat de meeste werknemers een onverminderde voorkeur hebben om ver voor de officiële pensioenleeftijd van 65 jaar te stoppen met werken. Om deze trend om te keren (en de normleeftijd voor pensionering te verhogen) is dan ook een mix van beleidsmaatregelen noodzakelijk.

- Langer werken dient beloond te worden. De oudere werknemer moet geprikkeld worden om zijn/haar arbeidscarrière te verlengen. Hiervoor zijn meerdere pistes van incentives mogelijk. Zo kan de fiscale behandeling van regelingen voor vervroegde uitdiensttreding worden gewijzigd. De hoogte van de uitkering kan afhankelijk worden gemaakt van de leeftijd waarop men stopt met werken. Anderzijds kunnen ouderen ook via (eventueel gefaseerde) kortingen op de verschuldigde personenbelasting gestimuleerd worden om langer aan de slag te blijven. De nieuwe Vlaamse bevoegdheden in de personenbelasting kunnen hiervoor ingezet worden, terwijl het federale niveau eerder kan toespitsen op de parafiscale lastenverlaging om aldus de kost op arbeid te verlagen.
- Naast deze financiële incentives zijn echter flankerende beleidsmaatregelen vereist. Aangepaste eindloopbaantrajecten zoals een arbeidsduurverkorting, een andere invulling van het werk (bijvoorbeeld mentorschap) of uitzendarbeid als uitstroomkanaal kunnen de financiële incentives versterken. Toch moet men opletten dat men de ouderen niet op een zijspoor plaatst. Voor het einde van de loopbaan moet er dus voldoende flexibiliteit bestaan die mensen toelaat verschillende keuzes te maken, waarbij vervroegd stoppen echter niet langer gestimuleerd mag worden.
- Ook werkgevers dienen gesensibiliseerd te worden. Zij moeten zich realiseren dat leeftijd op zich geen objectief criterium is voor de productiviteit van hun werknemers. Oudere werknemers dragen heel wat know how in zich, maar zijn niet te oud om nog bij te leren.

2.3.2 Een vlotte overgang van opleiding naar werk

Een tweede uitdaging bestaat er in de stijgende trend in de jongerenwerkloosheid om te draaien. De hoge werkloosheid onder jongeren wordt deels veroorzaakt door het vroegtijdig schoolverlaten, maar voor een aanzienlijk deel ook door de slechte conjunctuur. Het is niettemin belangrijk om te voorkomen dat jongeren twee of drie jaren werkloos zijn en daarna zonder werkervaring minder kansen maken ten opzichte van een verse groep schoolverlaters.

Om de jongerenwerkloosheid te verminderen dient men zowel preventief als curatief op te treden.

Preventief ingrijpen impliceert een sterkere coördinatie tussen het onderwijs- en werkgelegenheidsbeleid. Jongeren moeten zo snel mogelijk vertrouwd gemaakt worden met de arbeidsmarkt, onder meer via het verruimen van de stagemogelijkheden.

Daarnaast is curatief ingrijpen onontbeerlijk. Het bestaande beleid kan echter aangevuld worden met een uitbreiding en verdere professionalisering van de trajectbegeleiding. We pleiten

voor een snellere tussenkomst van de begeleiders na het werkloos worden. De begeleiding kan ook interactiever verlopen. Waarom niet via een individuele jobrekening voor jongeren? De werkzoekende jongere krijgt dan een budget (vouchers) dat hij/zij in overleg met de trajectbegeleider besteedt aan opleiding, begeleiding en andere initiatieven die de stap naar werk vergemakkelijken.

2.3.3 Van ‘stille’ naar ‘werkende’ arbeidsreserve

Om de 70%-doelstelling te bereiken dient er niet enkel een voldoende grote arbeidsvraag te zijn. Er moet een even groot arbeidsaanbod tegenover staan. De stille reserve, met andere woorden de inactieven die geen werkloosheid- of arbeidsgeschiktheidsuitkering genieten, dient geïdentificeerd en aangeboord te worden. Tot op heden zijn er nauwelijks maatregelen getroffen om deze groep te activeren.

- Los van het waardendebat rond de wenselijkheid om bijvoorbeeld 45-plussers (die een grote groep uitmaken van deze stille reserve) te activeren, zou het mogelijk moeten zijn dat wie wenst terug te keren naar de arbeidsmarkt daarover voldoende informatie kan inwinnen en opleiding kan volgen.
- De klassieke trajectbegeleiding zou voor de herintreders een inschakelingsparcours vormen. Belangrijke aandachtspunten daarbij zijn joboriëntatie, het verschaffen van inzicht in de eigen kennis en ervaring en tenslotte het verhogen van het zelfvertrouwen van de herintreders. Mentoring kan een toegevoegde waarde leveren door het geven van steun, begeleiding en het verschaffen van rolmodellen. Het kanaal hiertoe kan de lokale werkwinkel zijn.
- Flankerend dient aandacht besteed te worden aan de verwerving van kennis met betrekking tot de jobcreatie in de toekomst. Via een soort van “Job-radarsysteem” kunnen arbeidsmarktprognoses gemaakt worden, die aangeven waar op termijn problemen te verwachten vallen voor bepaalde beroepen. De inschakeling van de stille arbeidsreserve kan aldus doelgericht plaatsvinden.
- Ook hier kunnen de Vlaamse bevoegdheden op vlak van fiscaliteit ingezet worden.

2.3.4 Combineren in plaats van afhaken

Er vindt een intensivering plaats van werken en leren. Vele gezinnen ervaren een combinatiedrukke, mede veroorzaakt onder invloed van een verandering in leefpatronen. Het Vlaamse en federale beleid heeft reeds tal van maatregelen genomen die deze combinatiedrukke verminderen. Denken we maar aan het tijdskrediet, het ouderschapsverlof, de kinderopvangfaciliteiten, de mogelijkheden inzake flexibele werkuren, enz.

Toch blijft men vaststellen dat jonge moeders die de arbeidsmarkt verlaten om voor de kinderen te zorgen niet altijd opnieuw aan de slag gaan. De vraag stelt zich dan ook of men niet beter het probleem aan de bron zou aanpakken en ervoor zou zorgen dat ouders op een flexibele manier hun werk met zorg kunnen combineren. Zo zou men de duurtijd van het ouderschapsverlof kunnen verlengen tot 1 jaar en tot het kind 12 jaar oud is. De mogelijkheden inzake tijdssparen en de benutting ervan door *beide* partners dienen verder verkend te worden.

Flankerend dient het beleid in te spelen op het promoten van een gelijke spreiding van de huishoudelijke werkdruk over de beide partners. De idee van het “nieuwe gezin” waarbij man en vrouw vrijwillig deeltijds werken en beiden een deel van de gezinslast op zich nemen dient een maatschappelijk draagvlak te vinden.

3. Evenredige participatie kansengroepen

3.1 Beleidsuitdaging

In het Pact van Vilvoorde onderschrijven de Vlaamse regering en de sociale partners de doelstelling om een evenredige arbeidsparticipatie van kansengroepen te realiseren tegen 2010. Dat betekent dat de Vlaamse arbeidsmarkt meer en meer een spiegelbeeld wordt van de diversiteit in de maatschappij. Deze uitdaging heeft dan ook belangrijke raakvlakken met andere beleidsdomeinen zoals cultuur, welzijn, maatschappelijke integratie. De evenredige participatie vertaalt zich in een hogere arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, allochtonen, ouderen, laaggeschoolden en vrouwen. Waar de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen 63,3% bedraagt¹, ligt het cijfer bij de kansengroepen duidelijk lager: 37,2% bij de allochtonen, 40,1% bij de ouderen (50-64 jaar), 44,8% bij de laaggeschoolden en tenslotte 54,5% bij de vrouwen. De kloof inzake werkloosheid dient eveneens weggewerkt te worden. Iedereen verdient een gelijke kans op werk aangepast aan individuele wensen en mogelijkheden.

Vanuit het arbeidsmarktbeleid zijn er meerdere actiedomeinen opdat tegen 2010 de achterstand van kansengroepen inzake deelname aan het arbeidsproces zou zijn weggewerkt. Werk dient aantrekkelijk gemaakt te worden voor kansengroepen, diversiteitsbeleid wordt (is) een noodzaak voor alle organisaties, gepaste voorzieningen dienen getroffen te worden voor kansengroepen, en zij moeten de kans krijgen om opleidingen te volgen.

3.2 Strategische uitgangspunten

3.2.1 Acties voor een ruim doelpubliek

Het uitgangspunt bij het verhogen van de werkzaamheidsgraad, namelijk maatschappelijk draagvlak, is zeker van toepassing bij het realiseren van een evenredige participatie. Centraal staat de relatie tussen de kansengroepen enerzijds en de werkende bevolking in Vlaanderen die niet tot de kansengroepen behoort anderzijds. Vanuit sociaal-psychologisch standpunt is het belangrijk om er op toe te zien dat maatregelen niet te zeer gericht worden op kansengroepen alleen. Er worden namelijk wellicht evenveel inspanningen verwacht van de groep die de

¹ De vermelde cijfers hebben betrekking op het jaar 2001. Voor de arbeidsgehandicapten is de werkzaamheidsgraad niet beschikbaar.

meerderheid vormt op de arbeidsmarkt, in de literatuur ook wel de dominante groep genoemd. Vandaar dat het belangrijk is om ook middelen te voorzien voor acties gericht op de dominante groep.

3.2.2 Betrokkenheid van kansengroepen

Tegenover een houding die kansengroepen “bemoedert” staat een beleid dat een maximale betrokkenheid en inspraak van kansengroepen nastreeft. Het is van belang dat Vlaanderen voldoende aandacht heeft voor actieve rol van kansengroepen in haar beleid. Deze zogeheten empowerment als uitgangspunt voor het beleid vergt een evenwicht tussen subsidiëring van werkgevers, opleidingsinstanties, bemiddelaars en het geven van steun aan de kansengroep zodat deze zelf kan beslissen over de nodige acties.

3.3 Enkele beleidsopties

3.3.1 Uitgaan van een fasesdenken

Tijdens de evolutie naar een “diversiteits”-onderneming doorlopen bedrijven verschillende fases: van een passieve, onverschillige houding over het opzetten van eerste acties tot een pro-actieve, waarderende houding (Meerman & Scholten, 2003). Dit fasesdenken geldt ons inziens voor alle organisaties. Het verklaart mee waarom de integratie van diversiteit een geleidelijke proces is binnen de arbeidsmarkt. Vanuit deze theorie dienen de beleidsacties zich meer te richten op het begeleiden van organisaties naar hogere fases in hun diversiteitsdenken. Concreet zou men bijvoorbeeld bedrijfsbegeleiding kunnen voorzien voor het opstellen van een actieplan en een ondersteuning op langere termijn bij het uitvoeren en opvolgen van het plan. Het centraal stellen van het fasesdenken in het beleid zal leiden tot een globale heroriëntering door middel van:

- toetsen van het huidige instrumentarium en de impact ervan op het fasesdenken
- afstemmen van bestaand instrumentarium op het bevorderen van het fasesdenken
- aanvullen met nieuw beleid waar nodig

3.3.2 Stimuleren en valoriseren van innovatie inzake evenredige participatie

De overheid (Vlaams, federaal, Europees) stimuleert via verschillende programma's innovatie op vlak van de tewerkstelling van kansengroepen. Onder meer projecten in het kader van het VESOC-fonds, het ESF Doelstelling 3 programma en het EQUAL-programma zijn specifiek gericht op de arbeidsmarktintegratie van kansengroepen. Er dient echter meer aandacht te gaan naar de disseminatie en de verbrede toepassing van de projectresultaten. De succesvolle methodieken dienen door te stromen in het reguliere arbeidsmarktbeleid naar de kansengroepen

en de werkende bevolking die niet tot de kansengroepen behoort. Zo kunnen de investeringen optimaal benut worden. Het Trivisi-forum kan hierbij als goed voorbeeld dienen.

Naast het stimuleren van innovatieve methodieken, blijft er nood aan het werken met goede praktijkvoorbeelden binnen sectoren en binnen organisaties. Ze tonen aan hoe diversiteit en arbeid elkaar versterken in een dagelijkse werkomgeving. De organisatie krijgt op deze manier erkenning, haar aanpak kan andere organisaties inspireren en bovendien biedt het aanknopingspunten voor onderzoekers om na te gaan welke factoren een rol spelen in het succesvol omgaan met diversiteit.

Er is dus nog heel wat potentieel voor een ruimere implementatie en valorisatie van bestaande initiatieven. Het is de taak van de overheid om dit ganse proces te stimuleren, op te volgen en te bewaken.

3.3.3 Flankerende maatregelen

We wijzen tenslotte op een aantal belangrijke pistes bij het flankerend beleid ter ondersteuning van de diversiteit op de arbeidsmarkt. De hoofdlijnen van het *Vlaamse diversiteitsbeleid* liggen momenteel bij de samenwerking met de sectoren (sectorconvenanten), bij de sociale economie, de ondersteuning van arbeidsgehandicapten, en bij het gelijkheidsbeleid onder de bevoegdheid van de Vlaamse Minister van Welzijn.

We benadrukken in de eerste plaats de toekomstmogelijkheden van de sociale economie en de diensteneconomie. De sociale economie in brede zin beantwoordt aan de stijgende vraag naar maatschappelijke en persoonsgebonden diensten vanwege individuen en gezinnen (bijvoorbeeld kinderopvang, groendienst, thuishulp, et cetera). De sociale economie biedt een mogelijkheid om kwaliteitsvolle werkgelegenheid te scheppen voor kansengroepen. Zo kan zij een rol vervullen bij de (her)inschakeling van jonge of langdurige werklozen. Ze kan een overgang bieden voor personen die zich qua functie en beroep dienen te heroriënteren. Bij dit alles dient de doorstroming naar de reguliere economie bewaakt te worden. Verdere professionalisering en samenwerking met de privé-sector zijn aangewezen.

Een andere vorm van flankerend beleid is het stimuleren van empowerment van kansengroepen. Het Vlaamse beleid beschikt over mogelijkheden om actie te ondernemen. Ze kan bijvoorbeeld (een deel van) de inschakelingspremies voor de werkgevers die arbeidsgehandicapten aanwerven, toekennen aan de arbeidsgehandicapte zelf. Dit laat de personen toe om te investeren in een (thuis)werkplek, in mobiliteit, in opleiding.

Tenslotte vermelden we het quotasysteem. Het is een moeilijk onderwerp waarover de meningen sterk verdeeld zijn. Momenteel is het van toepassing in het politieke stelsel en bij de bestuursorganen van overheidsinstellingen (toegepast op de verhouding man/vrouw). Hoewel er

pro's en contra's zijn, zou een quotasysteem kunnen overwogen worden als men een doorbraak wil realiseren bij kansengroepen zoals allochtonen.

4. Verhogen van de werkbaarheidsgraad

4.1 Beleidsuitdaging

In tegenstelling tot de doelstellingen inzake werkzaamheidsgraad, evenredige participatie van kansengroepen en levenslang leren, is de doelstelling tot “een substantiële verhoging van de werkbaarheidsgraad” slechts vaag omschreven in het Pact van Vilvoorde. Er wordt geen meetbare indicator voorgesteld en er is ter zake geen uitgekristalliseerd beleidsinstrumentarium.

De opname van de werkbaarheidsdoelstelling in het Pact van Vilvoorde sluit aan bij de doelstelling tot het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Onder het motto “als meer mensen aan het werk moeten, moet dit werk ook beter werkbaar zijn”. Werkbaarheid kan daarbij begrepen worden als synoniem voor de begrippen ‘kwaliteit van de arbeid’ of ‘welzijn in het werk’.

Omdat inzake werkbaarheid geen eenduidige kwantitatieve indicator beschikbaar is voor Vlaanderen, werd een werkbaarheidsmonitor opgesteld die door STV Innovatie & Arbeid wordt afgenomen. Een eerste meting vindt plaats eind 2003 met een driejaarlijkse opvolging in 2006 en 2009, zodat voor 2010 – einddatum voor de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde – een balans kan opgemaakt worden.

In deze monitor wordt gebruik gemaakt van de schalen uit de VBBA², waardoor in de operationalisering van de werkbaarheid de nadruk gelegd wordt op het aspect werkstress. De VBBA meet immers de ‘psychische vermoeidheid in de arbeidssituatie’ (PVA) die betrekking heeft op “negatieve veranderingen in psychische functies op basis waarvan het moeilijk of zelfs onmogelijk wordt om doelgericht taakgedrag te ontwikkelen of in stand te houden”. Deze PVA is te beschouwen als de kern van werkstress die op zijn beurt kan leiden tot werkstress in brede zin als ‘problemen met betrekking tot het welbevinden in het werk’.

Gelet op diverse maatschappelijke ontwikkelingen, wordt een substantiële verhoging van de werkbaarheidsgraad een moeilijke opgave. We verwijzen hierbij onder meer naar:

- verhoogde concurrentiedruk als gevolg van globalisering en de weerslag daarvan op het organisatiebeleid (flexibilisering, nieuwe managementconcepten,...)
- veranderende structuur van de actieve bevolking (vergrijzing, vervrouwelijking,...);
- veranderende aard van het werk (groei diensteneconomie, mentaal informatiewerk, contact met klanten, taken die sociale en communicatieve vaardigheden vereisen,...).

² Vragenlijst Beoordeling en Beleving van de Arbeid opgesteld door Van Veldhoven (1995). De VBBA kent in Nederland en deels ook in Vlaanderen een brede toepassing, onder meer in de preventiepraktijk.

4.2 Strategische uitgangspunten

4.2.1. Een bronaanpak

Gelet op de horizon van 2010 die voor de doelstellingen van het Pact van Vilvoorde gesteld werd en de vereiste tot duurzame arbeidsmarktinstrumenten die hieruit werd afgeleid, moet het beleid niet enkel op symptomen, maar op structurele oorzaken inspelen. Ten aanzien van een werkbaarheidsbeleid vertaalt zich dit in de eis tot een bronaanpak. Een *bronaanpak* houdt een focus in op de arbeidssituatie zelf en de daaraan verbonden werkbaarheidsrisico's eerder dan op de werknemer en zijn of haar vermogen tot verwerking of 'coping'. Inspelen op het persoonlijk verwerkingsvermogen of de 'stressbestendigheid' van werknemers kan op korte termijn bijdragen aan de reductie van klachten als gevolg van blootstelling aan de 'hier en nu' aanwezige werkbaarheidsrisico's, maar laten deze risico's ongewijzigd.

Een bronaanpak vereist een verschuiving van de vraag waarom individuele werknemers in gelijkaardige arbeidssituaties klachten formuleren over hun werk, naar de vraag waarom in sommige arbeidssituaties meer werknemers met klachten kampen dan in andere arbeidssituaties. Hiermee wordt de aandacht gevestigd op objectieve kenmerken van de arbeidssituatie die een werkbaarheidsrisico vormen. Een risico waaraan werknemers blootgesteld kunnen staan.

Dit is ook in eerste instantie de benadering die ten aanzien van veiligheids- en gezondheidsrisico's op het werk wordt gevolgd. En het is ook de invalshoek die in de welzijnwet van 1996 wordt vooropgesteld, waarbij veiligheids- en gezondheidsrisico's worden uitgebreid naar welzijnrisico's. Deze wet maakt de 'psychosociale belasting veroorzaakt door het werk' tot een aandachtspunt in het preventiebeleid van organisaties.

4.2.2. Focus op werkintrinsieke factoren

Binnen het geheel van objectieve kenmerken van de arbeidssituatie, houden de kritische werkbaarheidsrisico's in het bijzonder verband met de *werkintrinsieke* factoren van de job. In de werkbaarheidsmonitor wordt voor het in kaart brengen van deze kritische werkbaarheidsrisico's gebruik gemaakt van VBBA-schalen met betrekking tot afwisseling in het werk, zelfstandigheid in het werk, werktempo en -hoeveelheid, emotionele belasting, relatie met directe chef en leermogelijkheden in het werk. Globale gedachtengang achter deze kritische werkbaarheidsrisico's is dat de functie zo moet samengesteld zijn dat de uitvoerder over voldoende regelmogelijkheden beschikt om de regelproblemen die in het werk optreden te kunnen oplossen.

De focus op de werkintrinsieke aspecten van functies, betekent dat een werkbaarheidsbeleid zal moeten ingrijpen in de wijze waarop functies door organisaties vorm wordt gegeven. Hoe functies zijn samengesteld - en hun bijhorende werkbaarheidsrisico's - is immers het resultaat van de manier waarop taken in organisaties gedeeld, gegroepeerd en gecoördineerd worden. Een herontwerp van functies met het oog op het reduceren van werkbaarheidsrisico's zal dan ook aan de arbeidsdeling in organisaties moeten sleutelen.

4.3 Enkele beleidsopties

4.3.1. Aansluiten bij mobilisatie inzake levenslang leren

Negatief geformuleerd houdt een werkbaarheidsbeleid het vermijden van werkbaarheidsrisico's in. Positief geformuleerd gaat het om het ondersteunen van werkbaarheidsmogelijkheden in functies. Inzake mogelijkheden is het vergroten van de leermogelijkheden in functies een essentieel onderdeel van een betere werkbaarheid. Werkbare functies zijn in eerste instantie functies die de uitvoerder toelaten de beschikbare kwalificaties verder te ontwikkelen. De nadruk op leermogelijkheden in de job in een werkbaarheidsbeleid:

- laat toe aan te sluiten bij de aanwezige maatschappelijke mobilisatie inzake levenslang leren;
- vormt een noodzakelijke aanvulling op dit beleid in zoverre het bij uitstek een preventief karakter heeft (werken om te kunnen leren in plaats van leren om te kunnen werken);
- benadrukt de win-win situatie voor werknemers, werkgevers en overheid, belangrijk voor het verkrijgen van een maatschappelijk draagvlak;
- laat toe aan te sluiten bij inspanningen die organisaties zelf reeds leveren om hun human resources optimaal te benutten en verder te ontwikkelen;
- laat toe aan te sluiten bij bevoegdheden en inspanningen die op Vlaams niveau en op sectorniveau rond opleidingsbeleid reeds aanwezig zijn.

4.3.2. Sectorale invalshoek

De werkbaarheidsmonitor die momenteel wordt afgenomen, maakt het mogelijk om risicosectoren inzake werkbaarheid aan te duiden, waarnaar de beleidsaandacht prioritair moet uitgaan. Een sectorale invalshoek voor een werkbaarheidsbeleid is zinvol omdat de aard van functies en hun werkbaarheidsrisico's nog sterk verschillen naargelang de sector. Tevens laat een werkbaarheidsbeleid zich moeilijk door de overheid opleggen. Daartoe is samenwerking vereist met de sociale partners en maatwerk die binnen sectorale overlegstructuren plaats kan vinden. Een werkbaarheidsbeleid in de vastgestelde risicosectoren kan aansluiten bij de praktijk van sectorconvenanten waarin sectorale actieplannen afgesloten worden tussen sectoren en de Vlaamse overheid. In het kader van de convenanten worden engagementen opgenomen van de regering en sectorale partners (eventueel uitgebreid met andere partners) en worden consulenten toegekend die de sector bijstaan in het realiseren van de engagementen.

4.3.3. Invulling van een convenantstraject

De afname van de werkbaarheidsmonitor zal echter onvoldoende aankopingspunten aanreiken om een werkbaarheidsbeleid in risicosectoren uit te werken. Een convenantstraject zal daartoe moeten bestaan uit een onderzoekstraject; de ontwikkeling van een instrumentarium om

werkbaarheid te screenen en verbeteren; en ondersteuning bieden aan de betrokken actoren inzake werkbaarheid.

- onderzoekstraject: nadere precisering welke functies in de sector werkbaarheidsrisico's bevatten. In het bijzonder is ook een kwalitatieve verdieping van de monitorgegevens noodzakelijk om de achterliggende oorzaken van de vastgestelde werkbaarheidsrisico's die gelegen zijn in de arbeidsdeling van organisaties te duiden;
- ontwikkeling van een instrumentarium: overzicht van bestaande instrumenten voor screening van werkbaarheidsrisico's; sectorspecifieke invulling geven aan deze instrumenten; lacune opvullen inzake instrumentarium en voorbeelden om functies te herontwerpen met het oog op het terugdringen van werkbaarheidsrisico's;
- ondersteuning aan betrokken actoren: personen die een rol spelen in het concretiseren van het werkbaarheidsbeleid in organisaties (management, afgevaardigden in CPB en OR, experts psychosociale arbeidsbelasting in externe diensten voor preventie en bescherming op het werk) ondersteunen in het gebruik van dit instrumentarium. Maximale integratie van werkbaarheidsmaatregelen in het reguliere organisatiebeleid, zodat ze niet tot eenmalige en bijkomende acties door specialisten beperkt blijven.

Aan de hand van een convenantstraject kunnen organisaties ondersteund worden in de opstelling van hun globale preventieplan, waarin een risico-inventarisatie en –evaluatie en de te nemen maatregelen vermeld worden. Een koppeling daarvan aan monitorgegevens inzake werkbaarheid over meerdere jaren kan aangeven of de psychosociale arbeidsrisico's in de RI&E juist geduid werden en of de juiste interventies werden genomen. Zodoende kunnen organisaties ook inzake werkbaarheid lerende organisaties worden.

5. Levenslang leren

5.1 Beleidsuitdaging

Sinds enkele jaren staan in Europa (en via een sturingsproces van 'open coördinatie', richtsnoeren, NAP's en RAP's ook in Vlaanderen) de doelstellingen van Lissabon centraal. Europa moet tegen 2010 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot een duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang'. Een van de sleutelementen in dit proces is een sterke jaarlijkse groei van de investeringen in menselijke hulpbronnen wat in de huidige richtsnoeren vertaald wordt in een opleidingsparticipatie onder de bevolking van 25 tot en met 64 jaar van 12,5% in 2010.

Enkele jaren geleden lag de lat nog op 10%, en dat was ook de inspiratie voor de doelstellingen die in het Pact van Vilvoorde werden geëxpliciteerd. Tegen 2010 moet deze volgens dit Pact op 10% liggen. Dit aandeel wordt gemeten met de Enquête naar de Arbeidskrachten. Als opleidingsparticipatie wordt gerekend elkeen die zichzelf als student beschouwt ofwel deelgenomen heeft aan een opleiding tijdens een referentieperiode van vier

weken. Dit kunnen personen zijn die een basisopleiding volgen en personen die leren in een bijkomende opleiding.

Daarnaast wordt in het Pact ook een verhoging van vaardigheden voorop gesteld, in casu van ICT-basisvaardigheden, zonder hieromtrent evenwel een concrete doelstelling naar voor te schuiven. Ten slotte wordt aandacht gevraagd voor het erkennen van competenties, in Vlaanderen bijvoorbeeld middels het EVC-traject (Erkenning Verworven Competenties).

5.2 Strategische uitgangspunten

5.2.1 Wil men de cultuur van ‘voortdurende aanpassing van de burger aan de snel veranderende kennissamenleving’ verspreiden, dan is het noodzakelijk dat het onderhoud van kennis beter ingeburgerd raakt, dat er een *leerattitude wordt ontwikkeld* onder de bevolking.

5.2.2 Er wordt permanent aandacht besteed aan de steeds veranderende *basisvaardigheden* die noodzakelijk zijn om te functioneren in de samenleving en op de arbeidsmarkt.

5.2.3 De *participatie* aan het levenslang leren is in 2010 meer *evenredig verdeeld* dan vandaag. In concreto zijn de verschillen binnen de bevolking (bij bijvoorbeeld ouderen, laaggeschoolden, ...) als binnen de bedrijfswereld (bij bijvoorbeeld KMO's) ten opzichte van de gemiddelde opleidingsparticipatie afgenomen.

5.3 Enkele beleidsopties

5.3.1 Een minder feestelijk karakter bij de promotie van het levenslang (en levensbreed) leren

Momenteel staat ‘the joy of learning’ centraal bij een leerfestival als de Vlaamse Leerweek. Een positief leerklimaat is echter niet per definitie een klimaat waar leren ‘vooral leuk’ is. Bij de promotie van levenslang leren zijn twee aspecten belangrijk. Ten eerste hoort bij het levenslang leren een gedragstendentie, wat wil zeggen dat er een streven aanwezig is om over bepaalde kwalificaties of competenties te beschikken. Ten tweede dient het een bepaald doel, met name het zelfredzaam participeren in een veranderende samenleving gedurende alle levensfasen. Eerder dan het plezier, moet dus de unieke kans op een toegenomen zelfredzaamheid van de lerende beklemtoond worden. Het aanbieden van een beloning - in de vorm van een baan - is de beste manier om de lerende hiervan te overtuigen.

Enkele voorbeelden:

- bij de communicatie kan beter worden aangegeven waartoe het leren kan dienen;
- bij werkzoekenden zijn werkgarantieplannen een goed voorbeeld van een beloningssysteem.

5.3.2 Sectoren aan te sporen meer inspanningen te doen om evenredige participatie voor ogen te hebben bij het opleidingsbeleid

Er bestaat een ruilverhouding tussen een bedrijf en een samenleving. Wanneer de samenleving voldoende inspanningen levert om arbeidskrachten te vormen, dan kan de bedrijfsweld verplicht worden dat zij de competenties van het personeel op peil houdt. Momenteel bestaat een dergelijke heffing in België, die wordt voorbehouden om vorming te organiseren op het niveau van de sector. Deze mutualisering heeft evenwel niet geleid tot een evenredige verspreiding van de werkelijke opleidingsinspanningen. Maatregelen die effectieve vorming garanderen voor kansengroepen, personen met niet-reguliere arbeidscontracten en/of KMO's zijn dan ook wenselijk.

Een voorbeeld:

- afspraken en streefcijfers in protocols met sectoren rond de participatie van kansengroepen, tijdelijke werknemers en KMO's.

5.3.3 Bijbrengen van sleutelcompetenties voor de toekomst

De geraadpleegde experts verwachten dat in 2010 slechts een kleine groep van de bevolking digitaal ongeletterd zal zijn. De doelstelling over ICT-vaardigheden in het Pact van Vilvoorde lijkt dan ook realistisch. Wie geen ICT-vaardigheden bezit, behoort in 2010 tot een kansengroep.

Opleidingen zullen in 2010 dan ook niet meer zo sterk georiënteerd zijn op het bijbrengen van ICT-vaardigheden, maar eerder op het aanleren van die competenties die voor het functioneren in de postindustriële samenleving nog aan belang toenemen. In het dagelijkse leven zijn dat burgerschap, competenties gericht op interactie met medeburgers en op de participatie in instellingen. In het arbeidsleven blijft beroepskennis bij de intrede op de arbeidsmarkt belangrijk, maar nemen arbeidsmarktvaardigheden die transitieën faciliteren aan belang toe.

Enkele voorbeelden:

- bij eindtermen in initieel onderwijs blijvende aandacht voor generieke beroepskennis (met het oog op de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt);
- subsidiëren van opleidingen in 'soft skills' bij programma's voor permanente vorming;
- loopbaanbegeleiding kan mobiliteitscompetenties helpen ontwikkelen.

5.3.4 Garanderen van een minimaal opleidingsniveau van de instroom op de arbeidsmarkt

Het verhogen van het kwalificatieniveau van de bevolking is een van de prioritaire doelstellingen van het beleid Levenslang Leren in Scandinavische landen. In Noorwegen en Denemarken vertaalt men dat in een recht voor iedere volwassene op minimum hoger secundair onderwijs (Douterlungne, 2002). Ook in het Vlaanderen van 2010 wordt resoluut gekozen voor het reduceren van de omvang van de risicogroep van laaggeschoolden door het optrekken van het initiële opleidingsniveau van deze groep. Laag- of kortgeschoolden worden betrokken bij opleidingen, minstens tot ze het niveau van een 'middengeschoolde' bereiken. Dit gebeurt in

eerste instantie door jongeren sterk aan te moedigen (onder meer via een formule als het alternerend leren) om het onderwijs niet te verlaten vooraleer een diploma HSO is verworven. Veel heil wordt op dit punt verwacht van aanpassingen aan de leermethodiek (zie Jaarboek LLBL). Wanneer jongeren toch beslissen om een of andere reden af te haken vooraleer ze dit niveau bereiken, worden ze gestimuleerd om via modulaire, flexibele trajecten bij het begin van hun loopbaan het onderwijsniveau alsnog op te krikken tot een HSO-niveau.

5.3.5 Tijd maken voor opleiding (tijdens niet-productieve periodes)

Een belangrijke drempel om deel te nemen aan opleiding is de tijdsordening (Baert et al., 2002). Een vlotte combinatie van arbeid en kinderopvang is een voorwaarde om in het bijzonder vrouwen te laten participeren aan de arbeidsmarkt. Wanneer bovendien ook verwacht wordt dat tijd geïnvesteerd wordt in 'blijven', wordt de organisatie van tijd een nog uitdagender agendapunt. Het huidige instrumentarium kent een (gesubsidieerde) verlofperiode toe aan diegene die wenst te leren. Dit gebeurt onder meer via het Betaald Educatief Verlof, het Opleidingskrediet, de Individuele leerrekening, of het vergoeden van werklozen die een opleiding volgen. Bijkomende mogelijkheden bestaan in het voorzien van een opleiding tijdens niet-productieve periodes.

Enkele voorbeelden:

- bij tijdelijke werkloosheid worden overtallige werknemers opgeleid;
- bij herstructureringen viseert men niet meteen de oudere werknemers, maar vangt men tijdelijk het capaciteitsoverschot op door 'jongere' werknemers eindelijk de tijd te gunnen om een opleiding te volgen.