



KATHOLIEKE
UNIVERSITEIT
LEUVEN



Een verhoging van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen: Conclusies en beleidsaanbevelingen

**In opdracht van:
VIONA
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap**

**Prof. Dr. Filip Abraham
Dr. Anneleen Peeters
Stephanie Devisscher
Dr. Dafne Reymen
Kristien Coucke**

Brussel, oktober 2001

Inhoud

1	INLEIDING	2
2	SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN	3
2.1	<i>De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen: een situatieschets</i>	3
2.1.1	<i>Definitie en evolutie</i>	3
2.1.2	<i>Profielkenmerken in Europees perspectief</i>	4
2.1.3	<i>Besluit Vlaamse situatie</i>	5
2.2	<i>Sterkte-zwakke analyse van het beleid</i>	5
2.2.1	<i>Doorlichting beleidsinitiatieven</i>	5
2.2.2	<i>Recent uitgevaardigde maatregelen</i>	7
2.2.3	<i>Besluit sterkte/zwakke analyse</i>	8
2.3	<i>Goede praktijkvoorbeelden uit het buitenland</i>	9
3	BELEIDSAANBEVELINGEN	10
3.1	<i>Probleemstelling</i>	10
3.2	<i>Visie</i>	11
3.3	<i>Maatregelen</i>	16
3.3.1	<i>Aanbevelingen m.b.t. de werklozen</i>	16
3.3.2	<i>Aanbevelingen m.b.t. de oudere werknemers</i>	19
3.3.3	<i>Aanbevelingen m.b.t. de werkenden</i>	22
3.3.4	<i>Aanbevelingen m.b.t. de inactieven</i>	24
3.3.5	<i>Samenvattend overzicht</i>	27
4	BESLUIT	28

1 INLEIDING

Het overheidsbeleid heeft meer dan ooit aandacht voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Verschillende redenen kunnen hiervoor aangehaald worden. Ten eerste speelt het bestaan van de zogenaamde arbeidsmarktparadox hierin een rol: moeilijk invulbare vacatures bestaan naast een belangrijke onbenutte arbeidsmarktreserve. Ten tweede stijgen de kosten voor sociale zekerheid en pensioenen door de veroudering van de bevolking. De financiering van deze kosten wordt gedragen door de actieve bevolking. De druk op de groep actieven neemt bovendien nog toe door dalende geboortecijfers en een steeds stijgende leeftijd waarop jongeren toetreden tot de arbeidsmarkt. Ten derde vormt het Europese beleidsniveau in toenemende mate een kader waarop de regionale niveaus hun beleid enten. Het verhogen van de werkzaamheidsgraad is nu een belangrijke Europese beleidsdoelstelling.

Concreet werden op Europees niveau een aantal kwantitatieve doelstellingen vooropgesteld voor de werkzaamheidsgraad tegen 2010:

- een totale werkzaamheidsgraad van 70%
- een vrouwelijke werkzaamheidsgraad van 60%.
- een werkzaamheidsgraad onder de ouderen (55-64 jaar) van 50%.

De Vlaamse regering heeft deze doelstellingen expliciet opgenomen in haar beleidsnota's en heeft daarenboven een tussentijdse doelstelling geformuleerd, namelijk het verhogen van de totale werkzaamheidsgraad tot 66,4% tegen 2004.

Het VIONA-arbeidsmarktonderzoeksprogramma van de Vlaamse regering speelt hierop in met een onderzoek naar het verhogen van de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Katholieke Universiteit van Leuven in samenwerking met IDEA Consult. Voorliggend stuk bevat de resultaten van het vierde en laatste deel van het onderzoek met de concrete aanbevelingen om de tussentijdse en einddoelstellingen te halen. De aanbevelingen voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad zijn gestructureerd per doelgroep van de arbeidsmarkt die men kan activeren (zie model van Schmid). De aanbevelingen zijn niet geformuleerd op het niveau van individuele maatregelen, maar richten zich telkens naar een set van maatregelen die samenhangen in het kader van één doelgroep. De resultaten uit de binnenlandse beleidsanalyse (deel 2) en de buitenland-analyse (deel 3) vormen de basis voor deze aanbevelingen. Vooraleer de aanbevelingen te formuleren, vatten we daarom de resultaten van de vorige drie delen samen.

2 SAMENVATTING VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

2.1 De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen: een situatieschets

2.1.1 Definitie en evolutie

Vooraleer we de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen cijfermatig illustreren, herhalen we nog even de juiste definitie¹. De werkzaamheidsgraad van een bepaald jaar meet hoeveel personen er werken in dat jaar in verhouding tot het totaal aantal personen op beroepsactieve leeftijd.

Het aantal werkende personen binnen de arbeidsmarkt

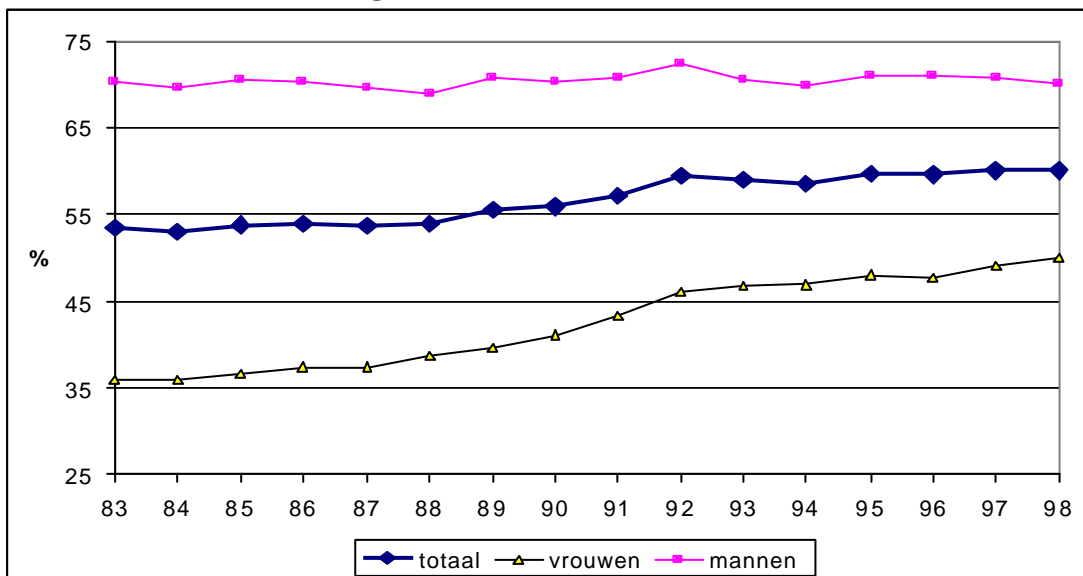
$$\text{Werkzaamheidsgraad} = \frac{\text{Het aantal werkende personen binnen de arbeidsmarkt}}{\text{De bevolking op beroepsactieve leeftijd}}$$

De werkende bevolking bestaat uit de werknemers in loondienst, zelfstandigen, helpers en uitgaande grensarbeiders.

De bevolking op beroepsactieve leeftijd is het aantal personen tussen 15 en 64 jaar. Het gaat om de werkende personen binnen de arbeidsmarkt en de personen buiten de arbeidsmarkt (onderwijs, pensioen, werklozen, inactieven en thuiswerkenden).

De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen, gebaseerd op de nieuwe Enquête naar de Arbeidskrachten van het NIS, bedroeg in 1999 62,6% en **in 2000, 63,9%**.

Grafiek 1: Werkzaamheidsgraad in Vlaanderen (1983–1998).



Bron : Berekening KUL/IDEA Consult op basis van EAK en bevolkingsstatistieken van het NIS

¹ Bron: Steunpunt WAV, verklarende woordenlijst www.kuleuven.ac.be/staw

Zoals we kunnen afleiden uit Grafiek 1 is dit cijfer het resultaat van een langzame evolutie met stijgende trend tijdens de laatste twee decennia.

Bovendien is het geaggregeerde cijfer een (gewogen) gemiddelde waarachter een sterk verschillende werkzaamheidsgraad van mannen en vrouwen ligt. De werkzaamheidsgraad van de mannen ligt veel hoger dan die van de vrouwen. De lichte stijging van de totale werkzaamheidsgraad is vooral het resultaat van de lagere, maar sterk gestegen, werkzaamheidsgraad van de vrouwen. De werkzaamheidsgraad van de mannen daarentegen is wel hoger, maar stagnerend.

2.1.2 Profielkenmerken in Europees perspectief

We kunnen de werkzaamheidsgraad niet alleen opsplitsen naar geslacht maar ook naar leeftijdscategorie en opleidingsniveau. Tabel 1 plaatst elk van deze opsplitsingen tevens in Europees perspectief.

Tabel 1: Profielkenmerken in Europees perspectief (1999)

Werkzaamheidsgraad in 1999			
Kenmerken		Vlaanderen	EU
Totaal		62,6%	62,1%
Geslacht	Man	71,3%	71,6%
	Vrouw	53,6%	52,6%
Leeftijd	15-24	33,1%	38,7%
	25-49	83,5%	76,5%
	50-64	38,3%	48,6%
Scholing	Laag	45,3%	
	Midden	68,7%	
	Hoog	86,3%	

Bron: KUL/IDEA Consult, Samenvatting uit deel 1 van deze studie

De werkzaamheidsgraad van Vlaanderen sluit nauw aan bij die van het Europees gemiddelde (EU), met een zelfs een betere score voor de vrouwen en voor het totaal cijfer in 1999.

In Tabel 1 zien we dat het feit dat de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen beter is dan het Europees gemiddelde, grote verschillen tussen de leeftijdscategorieën verhuult. De werkzaamheidsgraad van de beroepsbevolking in Vlaanderen van 25 tot 49 jaar is opmerkelijk hoog (83,5%) en contrasteert sterk met de lage werkzaamheidsgraad van de jongere en de oudere leeftijdscategorie (respectievelijk 33,1% en 38,3%). Bij de 55-plussers heeft België zelfs de laagste werkzaamheidsgraad ten opzichte van alle andere landen in de Europese Unie.

In Tabel 1 zien we ook dat de werkzaamheidsgraad stijgt met de scholing en voor de hooggeschoolden bijna dubbel zo hoog is dan bij de laaggeschoolden.

2.1.3 Besluit Vlaamse situatie

Tabel 2 vat de sterkten en zwakten van de Vlaamse situatie, zoals ze zijn naar voren gekomen in het statistisch deel van deze studie (deel 1) samen.

Tabel 2: Sterkte en zwakte van de Vlaamse situatie

Vlaanderen	Sterkte	Zwakte
Verschilpunten met de Europese Unie	<ul style="list-style-type: none">▪ Vlaanderen heeft een relatief hoge werkzaamheidsgraad in de leeftijdsgroep tussen 25 en 49 jaar	<ul style="list-style-type: none">▪ Relatief lage werkzaamheidsgraad bij:<ul style="list-style-type: none">- leeftijdsgroep 50+- leeftijdsgroep jonger dan 25▪ 94% van de inactieven wenst geen betrekking
Gelijkenissen met de Europese Unie	<ul style="list-style-type: none">▪ Participatiegraad van de vrouwen stijgt en biedt nog een belangrijk potentieel.	<ul style="list-style-type: none">▪ Relatief lage werkzaamheidsgraad bij:<ul style="list-style-type: none">- vrouwen- laaggeschoolden

Bron: KUL/IDEA Consult, Samenvatting uit deel 1 van deze studie

2.2 Sterkte-zwakte analyse van het beleid

2.2.1 Doorlichting beleidsinitiatieven

In deel 2 van deze studie werden de beleidsinitiatieven in Vlaanderen en België doorgelicht. De verschillende types van maatregelen werden geëvalueerd op hun impact (positief of negatief, direct of indirect) op de werkzaamheidsgraad.

Tabel 3 bevat een samenvattend overzicht van deze evaluatie. Deze tabel geeft geen exhaustieve lijst van maatregelen, het betreft hier enkel maatregelen waarover vrij grote consensus bestond, bij de geïnterviewde experts, met betrekking tot hun effect op de werkzaamheidsgraad. Maatregelen waarvoor het effect op de werkzaamheidsgraad (nog) niet duidelijk was (bijvoorbeeld PWA, lokale werkwinkels, werktijdverkorting, loonvorming op basis van anciënniteit), zijn niet opgenomen in Tabel 3.

Tabel 3 bevat bovendien een aantal nieuwe beleidsinitiatieven die in de loop van dit jaar geïnitieerd werden. In de zomer en de herfst van 2001 werden er inderdaad een aantal beleidsmaatregelen genomen met het oog op activeren en het actief houden van de werknemers. Deze maatregelen, met allen dus een positieve impact op de werkzaamheidsgraad, staan in cursief gedrukt. Ze zijn uitgevaardigd sinds het verschijnen van de vorige delen van deze studie. Bijgevolg bespreken we kort deze nieuwe initiatieven in de volgende paragraaf.

Tabel 3: Overzicht maatregelen volgens impact op de werkzaamheidsgraad

Doelgroepen	Maatregelen	
	Positieve impact op werkzaamheidsgraad	Negatieve impact op werkzaamheidsgraad
Werklozen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Controle op beschikbaarheid ▪ Trajectbegeleiding werklozen ▪ Doorstromingsprogramma's langdurige werklozen ▪ Dienstenbanen/Voordeelbanen ▪ <i>Dienstencheques</i> ▪ <i>Activering van de werkloosheidsuitkering</i> ▪ <i>Behoud financiële voordelen bij werkhervatting</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkloosheidsuitkering onbeperkt in de tijd ▪ Vrijstelling oudere werklozen (50+) (<i>afbouw wordt besproken</i>):
Oudere werknemers	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Premies voor begeleiding (van jongere) door oudere werknemers. <i>Halftijdse begeleiding</i> ▪ Opleiding van oudere werknemers ▪ Landingsbanen/halftijds brugpensioen/ <i>Tijdskrediet</i> ▪ Leeftijdsbewust HRM ▪ <i>Verlaging loonkost bij aanwerven of tewerkstellen oudere werknemers</i> ▪ <i>Recht op outplacement</i> 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Vervroegd pensioen/brugpensioen
Werkenden	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loopbaanonderbreking ▪ Combinatie opleiding/werk ▪ Deeltijds werken ▪ Tijdelijk werk/ Uitzendarbeid ▪ Verhoging netto-loon laagste inkomens ▪ Lagere loonlasten werkgever 	
Inactieven	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opleiding herintre(e)d(st)ers ▪ Kinder- en schoolopvang/ Mobiliteitspremies ▪ Startbanen ▪ <i>Dienstencheques</i> 	

Bron: KUL/IDEA Consult

2.2.2 Recent uitgevaardigde maatregelen

Onlangs werd een waaier van maatregelen genomen die oudere werknemers ertoe wil aanzetten om aan de slag te blijven en die niet-actieven wil stimuleren om het werk te hervatten. De lijst van besproken maatregelen² hieronder is niet exhaustief.

(1) Maatregelen voor oudere werknemers :

Vermindering van de sociale bijdragen voor de werknemer ouder dan 58 jaar

De vermindering zal schommelen in functie van de leeftijd van de werknemer.

Oudere werknemers krijgen recht op outplacement

De werknemer van ten minste 45 jaar oud met een dienstanciënniteit van ten minste één jaar, krijgt recht op een procedure voor beroepsherklassering. Deze procedure wordt aangeboden door ofwel de werkgever, ofwel een fonds van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid betaald door de werkgever.

Oudere werknemers krijgen het recht om over te stappen naar de vierdaagse werkweek of naar een halftijdse baan: "tijdscrediet"

De werknemer moet tenminste 50 jaar oud zijn, een anciënniteit hebben van 20 jaar als loontrekkende, en een arbeidsovereenkomst hebben met zijn werkgever gedurende de vijf jaren die de aanvraag voorafgaan.

Oudere werknemers kunnen stappen in een systeem van halftijdse monitoring-begeleiding van jonge werknemers

(2) Maatregelen voor werklozen

Oudere werklozen en bruggepensioneerde die terug aan het werk gaan mogen hun financiële voordelen behouden

Het betreft financiële voordelen zoals de anciënniteitstoeslag en de aanvullende vergoeding door een vorige werkgever.

Vermindering van sociale bijdragen en activering van de uitkeringen bij de aanwerving van langdurig werklozen en voor de aanwerving van werklozen van 45 jaar of ouder die tenminste 6 maanden werkloos zijn

Bovenop aanzienlijke vermindering in sociale bijdragen voor werkgever, krijgt de werkloze 20.000 BEF per maand (de activering) en betaalt de werkgever slechts het verschil tussen het normale loon en de activering.

² Deze maatregelen zijn allen reeds gestemd in het Parlement (met uitzondering van de dienstencheques), en de meerderheid van de maatregelen zullen in werking treden in het voorjaar van 2002.

(3) Maatregelen voor inactieven

Dienstencheques

Deze cheques, waarvoor de consument slecht 250BEF/uur betaald, worden aangewend voor arbeidsintensieve diensten door laag of middelmatig opgeleide personen. Het betreft diensten als schoonmaak en kinderoppas aan huis, en ook ouderen-, zieken- of gehandicaptenoppas. De werknemers zijn in loondienst bij ondernemingen erkend door de Gewesten. De publieke overheden betalen het verschil terug tussen de reële kost en het bedrag dat betaald wordt door de consument.

Het wetsontwerp dient nog te worden gestemd door de parlementen (federaal en gewesten).

2.2.3 Besluit sterkte/zwakte analyse

Tabel 4 vat de resultaten van de interne analyse van beleidsmaatregelen, samen in een sterkte-zwakte kader.

Tabel 4: Sterkte/zwakte-analyse van het beleid

	Sterkte	Zwakte
Algemeen	<ul style="list-style-type: none">Recentelijk toename van een coherent beleid onder invloed van het opstellen van actieplannen werkgelegenheid volgens Europese richtsnoeren.	<ul style="list-style-type: none">Beleid vooral gericht op werknemers, hoewel een toename van zelfstandigen en ondernemers ook de werkzaamheidsgraad verhoogt.
Doelgroepen	<ul style="list-style-type: none">Meer aandacht voor gelijke kansen voor mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt	<ul style="list-style-type: none">Ouderen en werklozen: Paradoxen in het beleid: financiering van maatregelen met tegenstelde effectenJongeren en werknemers: Combinatie van leren en werken tegelijk is weinig ingeburgerdInactieven: Deeltijds werken is minder prominent aanwezig dan in andere landen Beleid schenkt tot nu toe weinig aandacht aan deze groep

Bron: KUL/IDEA Consult

We stellen vast dat het werkgelegenheidsbeleid zich vooral richt op de werkenden en de werklozen. Er is duidelijk minder aandacht voor het aantrekken van zelfstandigen en ondernemers naar de arbeidsmarkt. Ook voor de transitie van inactiviteit naar werk is er relatief weinig aandacht. De stille arbeidsmarktreserve is een doelgroep die met de bestaande maatregelen nog onvoldoende bereikt wordt. Een aantal maatregelen

bemoeilijken bovendien de activering: bijvoorbeeld het huwelijksquotiënt en andere financiële vallen.

Het arbeidsmarktbeleid bevat een aantal paradoxen. Zo zijn er voor oudere werknemers zowel activerende als desactiverende maatregelen: premies voor oudere werknemers, lastenverlaging voor het aanwerven van oudere werknemers, et cetera staat haaks tegenover vervroegd pensioen, het stelsel van de oudere werklozen et cetera. De overheid financiert zowel het voortijdig einde van de actieve loopbaan als het vermijden van deze vervroegde uittrede. Ook voor de werklozen zien we dat er zowel activerende als desactiverende maatregelen naast elkaar bestaan.

Het beleid bevat een waaier van maatregelen waarvan het overgrote deel een gunstige invloed heeft op de werkzaamheidsgraad. We zien recentelijk ook een toename van coherent beleid gericht op activering, ten dele onder invloed van de Europese richtsnoeren. Een drietal maatregelen met een negatief effect op de werkzaamheidsgraad hebben echter een uitgesproken uitstoot-karakter en domineren dan vaak het gecombineerde positieve effect van de andere maatregelen.

2.3 Goede praktijkvoorbeelden uit het buitenland

In het derde deel van de studie werd een buitenland-analyse uitgevoerd. Doelstelling van deze analyse was voornamelijk om buitenlandse initiatieven en maatregelen met een positief effect op de werkzaamheidsgraad in kaart te brengen. De onderzochte landen zijn Nederland, Zweden en Ierland. De eerste twee landen hebben een zeer hoge werkzaamheidsgraad, terwijl Ierland geselecteerd werd omwille van de sterke groei in de werkzaamheidsgraad.

De buitenland-analyse leverde duidelijk een aantal goed praktijkvoorbeelden met betrekking tot initiatieven die in Vlaanderen/België niet bestaan, meer bepaald voor het activeren van de inactieven. Ook bracht deze analyse meer inzicht over de impact van maatregelen met onduidelijke effecten op de werkzaamheidsgraad.

De verschillende goede praktijkvoorbeelden worden hier niet expliciet terug herhaald of opgesomd. Zij worden wel meegenomen in de volgende sectie over beleidsaanbevelingen. De verschillende aanbevelingen worden aldus geïllustreerd en onderbouwd met de lessen uit de buitenland-analyses.

3 BELEIDSAANBEVELINGEN

3.1 Probleemstelling

Het verhogen van de werkzaamheidsgraad is een belangrijke beleidsdoelstelling die onder impuls van de Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren in alle landen van de Europese Unie centraal is komen te staan. Concreet werden in Europees verband volgende doelstellingen vooropgesteld tegen 2010:

- een totale werkzaamheidsgraad van 70%
- een vrouwelijke werkzaamheidsgraad van 60%.
- een werkzaamheidsgraad onder de ouderen (55-64 jaar) van 50%.

De Vlaamse regering heeft deze doelstellingen expliciet opgenomen in haar beleidsnota's en heeft daarenboven een tussentijdse doelstelling geformuleerd, namelijk het verhogen van de totale werkzaamheidsgraad tot 66,4% tegen 2004.

De toenemende aandacht voor deze problematiek kan verklaard worden door:

(1) de kloof tussen de stijgende levensverwachting en de dalende participatie van ouderen.

Sinds de jaren '50 is de gemiddelde levensverwachting in de EU met 8 tot 10 jaar gestegen. In dezelfde periode is de participatie van mannen in de beroepsbevolking van 60 tot 64 jaar van bijna 80% gedaald tot ongeveer 30%. In de laatste decennia heeft de tendens van een steeds vroegere uittreding uit het arbeidsproces ook de participatie van de werknemers van 50 tot 60 jaar sterk doen dalen (EC (1999)).

(2) de stijgende druk op de overheidsfinanciën als gevolg van de vergrijzing.

Door demografische ontwikkelingen zal de beroepsbevolking in de nabije toekomst niet langer toenemen. Voorspellingen geven aan dat de Belgische beroepsbevolking vanaf 2011 zal beginnen afnemen. Een daling van de jongste leeftijdsgroep (15-24 jaar) begint zich reeds nu af te tekenen. De middengroep (25-49 jaar) zal vermoedelijk vanaf de periode 2000-2010 kleiner worden. Daarnaast zal de cohorte van de ouderen groter worden. De afname in het aantal werkenden creëert een druk op de overheidsfinanciering. Een bredere basis voor de financiering van het sociale zekerheidssysteem moet verzekerd worden door een hogere participatiegraad van de bevolking op beroepsactieve leeftijd.

(3) knelpunten in bepaalde beroepen of sectoren.

Door de voorbije periode van aanhoudende sterke economische groei werden bepaalde sectoren geconfronteerd met ernstige personeelstekorten. De combinatie van hoogconjunctuur met de evolutie naar een kennismaatschappij heeft geleid tot het ontstaan van knelpuntberoepen en knelpuntvacatures. Deze ontwikkelingen verklaren mede de verhoogde aandacht voor een toename van het aantal werkenden.

3.2 Visie

De beleidsaanbevelingen vertrekken van de doelstelling om de werkzaamheidsgraad in Vlaanderen substantieel en structureel te verhogen tot het niveau zoals voorgesteld door de Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren. Het uitwerken van een coherent beleid ten aanzien van het verhogen van de werkzaamheidsgraad dient stevig onderbouwd te zijn door een strategische visie omtrent deze problematiek.

Bij het uitstippelen van een beleid om de vooropgestelde doelstellingen te bereiken, houden we in de aanbevelingen rekening met de volgende principes die daarna verder worden besproken:

- activerend arbeidsmarktbeleid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad
- nood aan voldoende afstemming tussen verschillende beleidsniveaus
- prioriteit op het activeren van werklozen en inactieven én het voorkomen van uitstroom van werkenden
- durf voor verandering in combinatie met gepaste begeleidingsmaatregelen
- nood aan een consistent pakket van maatregelen, zonder paradoxen en met doordachte implementatie
- haalbaarheid van de vooropgestelde doelstellingen inzake verhogen van de werkzaamheidsgraad, vooral m.b.t. werkzaamheidsgraad van ouderen

▪ **Activerend arbeidsmarktbeleid is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad.**

Activerend arbeidsmarktbeleid heeft een belangrijke invloed op de werkzaamheidsgraad, maar is op zich geen voldoende voorwaarde om het aantal werkenden te verhogen. De werkzaamheidsgraad wordt immers ook beïnvloed door externe factoren, zoals de conjunctuur en demografische ontwikkelingen. Ook institutionele factoren en de bredere sociale context spelen een rol. Instituties en sociale context zijn geen statisch gegeven, maar vertonen wel een grote inertie bij verandering. Veranderingen zijn bijgevolg moeilijk door te voeren van vandaag op morgen.

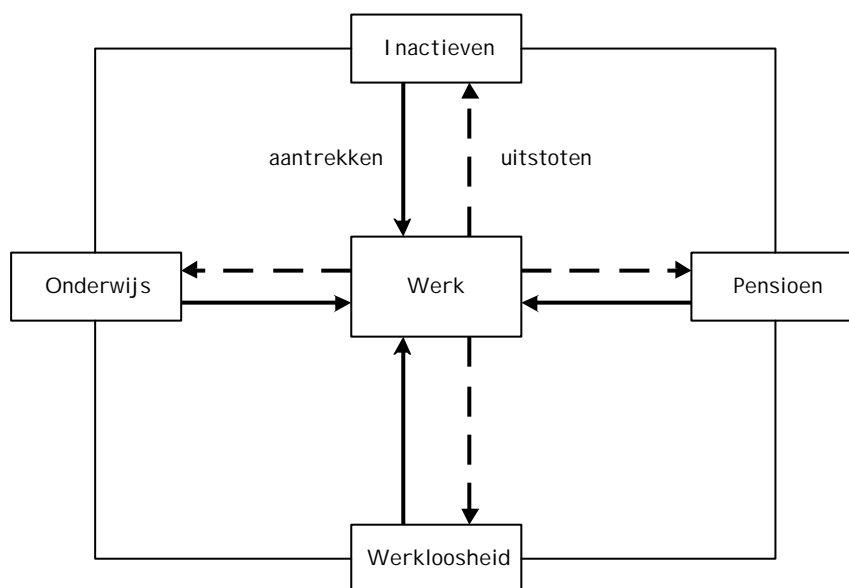
▪ **Nood aan voldoende afstemming tussen verschillende beleidsniveaus**

Het arbeidsmarktbeleid in Vlaanderen is gekenmerkt door een complexe regulering die volgt uit de staatsstructuur enerzijds, en de werking van het sociale overlegmodel anderzijds. Bovendien zijn er veel administratieve verplichtingen, frequente wijzigingen van de wetgeving, enzovoort. Een gevolg hiervan is onzekerheid voor werknemers en werkgevers. Een ander gevolg is een weinig consistent arbeidsmarktbeleid: het federale en regionale beleid enten op een duidelijke strategie is een aandachtspunt. De Europese richtsnoeren kunnen hierbij een positieve rol vervullen.

- **Prioriteit op het activeren van werklozen en inactieven én het voorkomen van uitstroom van werkenden.**

Het optrekken van het aantal werkenden kan gebeuren via diverse kanalen. De verschillende mogelijkheden worden visueel voorgesteld in Figuur 1³. Een verhoging van de werkzaamheidsgraad kan enerzijds het gevolg zijn van maatregelen die personen aantrekken uit werkloosheid, onderwijs, inactiviteit of pensioen naar werk (**activeringsmaatregelen**). Anderzijds kan de werkzaamheidsgraad ook stijgen door maatregelen die de uitstoot uit het arbeidsproces tegengaan of afremmen (**beperken van de uitstoot**).

Figuur 1: Verschillende arbeidsmarktsituaties



Bron: KUL / IDEA Consult op basis van model G. Schmid (1997)

Een strategische visie vereist een zekere prioritering ten aanzien van de verschillende kanalen. Volgende prioriteiten worden naar voren geschoven:

(1) Activeringsmaatregelen focussen op werklozen en inactieven

Inactieven vormen een belangrijk potentieel om de werkzaamheidsgraad te verhogen⁴. Deze groep is wel heel heterogeen en niet iedereen heeft dezelfde afstand tot de arbeidsmarkt.

³ Voor meer uitleg rond het basisconcept verwijzen we naar het eerste deel van het onderzoek.

⁴ Zie cijfers in bijlage en deel 2 van de studie, waaruit blijkt dat de groep inactieven in omvang veel groter is dan de groep werklozen.

Uit de buitenlandse ervaringen⁵ blijkt dat dat de aandacht voor de groep van werklozen sterk afhankelijk is van de conjunctuur. In perioden van hoogconjunctuur is deze groep relatief beperkt en gaat er meer aandacht naar het activeren van inactieven. De huidige vertraging van de economische groei zal vermoedelijk de aandacht opnieuw doen verschuiven van de inactieven naar de werklozen. Toch is het belangrijk ook de inactieven niet uit het oog te verliezen, gegeven de vooropgestelde doelstellingen m.b.t. het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Het activeren van inactieven vormt immers een structurele oplossing voor het optrekken van het aantal werkenden⁶.

Activeringsmaatregelen ten aanzien van de personen in onderwijs lijken minder prioritair. Bovendien is het verhogen van de werkzaamheidsgraad door jongeren te stimuleren om vroeger op de arbeidsmarkt te komen in plaats van te studeren niet (noodzakelijk) wenselijk. Hooggeschoolden zijn immers van fundamenteel belang voor het economisch weefsel en groeikracht van een lokale economie en dit belang zal in een kenniseconomie alleen maar toenemen. Daarnaast blijkt dat de werkzaamheidsgraad toeneemt met het scholingsniveau. Een lage werkzaamheidsgraad van jongeren omwille van langere onderwijsparticipatie wordt bijgevolg gecompenseerd door een groter aandeel hogergeschoolden die na afstuderen bijdragen tot een hogere totale werkzaamheidsgraad.

(2) Voorkomen van uitstroom uit de arbeidsmarkt

Door de vergrijzing van de beroepsbevolking zal de totale werkzaamheidsgraad in de toekomst meer en meer beïnvloed worden door het participatiegedrag van de oudere generaties (die in omvang steeds groter worden). De tendens van vervroegde uittreding moet daarom worden omgebogen. De uitdaging ligt in het uitwerken van een beleid dat werknemers in staat stelt én motiveert om langer aan het arbeidsproces deel te nemen en voor een latere en geleidelijkere uittreding uit het arbeidsproces te kiezen.

In het licht van het verhogen van de werkzaamheidsgraad is het voorkomen van (vervroegde) uitstroom van werkenden zeker zo belangrijk dan het activeren van personen uit werkloosheid of één of andere vorm van inactiviteit⁷. Met vervroegde uitstroom uit het arbeidsproces bedoelen we niet alleen de uitstroom van oudere werknemers vóór het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd, maar tevens de uitstroom van werkenden tijdens hun loopbaan (bijv. de transitie naar inactiviteit omwille van de opvang van kinderen of zorg voor familieleden).

⁵ Ierland en Zweden kunnen hier als voorbeeld vermeld worden. Voor meer uitleg verwijzen we naar deel 3 van dit onderzoek.

⁶ De omvang van de groep werklozen wordt in belangrijke mate gedetermineerd door de economische situatie en is dus sterk conjunctuurafhankelijk.

⁷ Zie cijfers in Figuur 2 in Bijlage 1. De totale omvang van de groep werklozen in Vlaanderen bedraagt ongeveer 140.000 personen, terwijl de groep inactieven én gepensioneerden op beroepsactieve leeftijd (15-64 jaar) uit meer dan 900.000 personen bestaat. Voor een stijging van de werkzaamheidsgraad naar 70% zal het aantal werkenden met meer dan 300.000 personen moeten toenemen (zie berekening in deel 1 van het onderzoek).

- **Durf voor verandering in combinatie met gepaste begeleidingsmaatregelen**

De erfenis uit het verleden weegt door: er zijn maatregelen die niet durven ter discussie gesteld worden. Sommige maatregelen worden beschouwd als verworven rechten. Ook al is het negatieve effect op het aantal werkenden duidelijk voor alle betrokken arbeidsmarktpartijen, toch gebeuren de aanpassingen niet of nauwelijks. Er is nood aan politieke moed om hier een verandering te initiëren.

In het kader van een volledig loopbaanperspectief (“levensloopbaan”) dienen bepaalde maatregelen ter discussie gesteld te worden. Een consensus tussen alle betrokken partijen (overheid, sociale partners én bedrijfsleven) is noodzakelijk opdat veranderingen gesteund worden door een breed draagvlak. Daarnaast is het ook belangrijk gepaste begeleidingsmaatregelen te voorzien. Graduele aanpassingen en lange overgangsperiodes zijn belangrijk.

- **Nood aan een consistent pakket van maatregelen, zonder paradoxen en met doordachte implementatie.**

Voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad dient de overheid te beschikken over een consistent pakket van maatregelen ten aanzien van verschillende doelgroepen.

Ten eerste is het noodzakelijk maatregelen met een tegengesteld effect op de werkzaamheidsgraad te vermijden. Het in stand houden van deze paradoxen impliceert immers dubbele uitgaven voor het overheidsbudget. Concreet betekent dit dat het inefficiënt is om allerlei maatregelen te financieren die de uitstroom moeten beperken (vb. landingsbanen, loopbaanonderbreking), terwijl andere maatregelen deze uitstroom juist sterk stimuleren (vb. brugpensioen).

Ten tweede vereist effectiviteit van het beleid tevens een doorzichtig pakket van maatregelen en wel om verschillende redenen. Door het naast elkaar bestaan van een veelheid van maatregelen worden deze moeilijk toegankelijk voor de betrokken actoren (individuen, ondernemingen, enz.). Daardoor bereikt een maatregel vaak niet de volledige potentiële doelgroep. Bovendien verlaagt de individuele doelmatigheid van een maatregel wanneer twee gelijkaardige initiatieven naast elkaar bestaan. Als voorbeeld vermelden we de nieuwe dienstencheques die ingevoerd zullen worden naast het bestaande PWA-systeem.

Ten derde vraagt de ontwikkeling van een beleidsmaatregel een duidelijke identificatie van zijn impact. Bij het uitvaardigen van een nieuwe maatregel kan het inlassen van een experimentele fase voor beleidsevaluatie bepaalde hiaten in de reglementering aan het licht brengen (bijvoorbeeld creatie van een inactiviteitsval). Deze experimentele fase kan dus leiden tot het bijsturen van de maatregel (doelgroep, hoogte subsidie e.a.) voordat een maatregel definitief wordt opgenomen in het pakket van beleidsmaatregelen.

- **Haalbaarheid van de vooropgestelde doelstellingen inzake verhogen van de werkzaamheidsgraad, vooral m.b.t. werkzaamheidsgraad van ouderen.**

Het verhogen van de werkzaamheidsgraad is noodzakelijk, in het bijzonder voor de financiering van het sociale zekerheidssysteem in de toekomst. Toch kunnen er vragen gesteld worden bij de haalbaarheid van de vooropgestelde doelstellingen. Tussen 1995 en 2000 steeg de Vlaamse werkzaamheidsgraad van 61% naar 64%. Vlaanderen zit dus duidelijk in de goede richting, maar het bereiken van 70% tegen 2010 is geen evidente zaak, vooral gezien de verwachte economische conjunctuur en wijzigende bevolkingssamenstelling⁸.

Vlaanderen (en België) zal vooral problemen ondervinden om de doelstelling van 50% te halen in de groep van de ouderen (55-64 jaar). In 2000 bedroeg de Vlaamse werkzaamheid slechts 25% bij de 55 tot 64-jarigen.

⁸ Het aandeel 50-plussers in de beroepsbevolking zal in het komende decennium geleidelijk toenemen. Dit zal een neerwaartse druk uitoefenen op de totale werkzaamheidsgraad (Steunpunt WAV (2001)).

3.3 *Maatregelen*

In de voorgaande paragraaf gingen we dieper in op een algemene visie omtrent het verhogen van de werkzaamheidsgraad. In wat volgt, formuleren we concrete beleidsaanbevelingen per doelgroep. De aanbevelingen zijn niet geformuleerd op het niveau van individuele maatregelen, maar richten zich telkens naar een set van maatregelen die betrekking hebben op eenzelfde doelgroep. We onderscheiden de volgende groepen: werklozen, oudere werknemers, werkenden en inactieven.

3.3.1 *Aanbevelingen m.b.t. de werklozen*

- **Activering van langdurig werklozen vereist een aangepaste en sterk geïndividualiseerde aanpak**

De trajectbegeleiding door de VDAB is een goed voorbeeld van een sterk geïndividualiseerde aanpak van de activering van werklozen. Voor de langdurig werklozen is het verstrekken van opleiding en begeleiding vaak niet voldoende. Het gebrek aan werkervaring is voor velen een belangrijke hinderpaal voor het vinden van werk. Op dit ogenblik biedt de VDAB ook verschillende programma's aan met als doel opleiding te combineren met het opdoen van werkervaring (vb. individuele beroepsopleiding (IBO), voltooiingsstages, WEP+). Een nieuw initiatief in Zweden kan inspiratie geven voor alternatieve maatregelen ter activering van langdurig werklozen.

Good practice: "Activity Guarantee Programme" in Zweden

Het "Activity Guarantee Programme", geïntroduceerd in augustus 2000, voorziet in een voltijdse tewerkstellingsactiviteit voor langdurig werklozen. Het programma geeft langdurig werklozen de kans werkervaring op te doen in een reële werkomgeving, eventueel gecombineerd met het volgen van bijkomende opleiding. Het doel van dit programma is vooral het doorbreken van de vicieuze cirkel tussen arbeidsmarktprogramma's en werkloosheidsuitkeringen en het verhogen van de kans dat langdurig werklozen werken vinden in het reguliere circuit. De voltijdse tewerkstelling maakt het tevens onmogelijk de werkloosheidsperiode te combineren met arbeid buiten de reguliere arbeidsmarkt (zwartwerk).

De sterkte van dit nieuwe programma is de mogelijkheid om werkervaring op te doen in het reguliere circuit. Dit vereist een mentaliteit waarin het bedrijfsleven open staat voor zulke initiatieven en voldoende jobs openstelt voor langdurig werklozen. Deze randvoorwaarde is belangrijk opdat dit programma ook in Vlaanderen geïmplementeerd zou kunnen worden.

Good practice: Sluitende aanpak in Nederland

Ook in Nederland worden recent meer inspanningen gedaan om (langdurig) werklozen te activeren. De sluitende aanpak omvat een individuele trajectbegeleiding, die in functie van de behoefte kan bestaan uit individuele begeleiding, scholing, training of opdoen van werkervaring. Na maximaal een jaar wordt een (gesubsidieerde) baan aangeboden, tenzij een ander traject meer is

aangewezen om de kansen op werk te vergroten. Deze (gesubsidieerde) baan is tijdelijk en bedoeld als opstap naar een reguliere baan.

- **Activeringsmaatregelen voor werklozen moeten gericht zijn op doorstroming naar het reguliere circuit**

In België krijgen vooral de gesubsidieerde tewerkstellingsplaatsen en het systeem van PWA de kritiek dat deze maatregelen weinig doorstromen genereren naar reguliere jobs in de arbeidsmarkt.

Good practice: Afbouw van het “Community Employment Scheme” in Ierland

Het “Community Employment Scheme” is een werkgelegenheidsprogramma dat langdurig werklozen voorziet in part-time werk, meestal in gemeenschap- of ‘non-market’ projecten. Na verschillende negatieve evaluaties is beslist dit programma in de toekomst af te bouwen. De belangrijkste kritiek is de lage doorstroming naar reguliere jobs in de privé sector.

- **Nood aan een activeringsstrategie ten aanzien van oudere werklozen**

In tegenstelling tot andere Europese landen voert België (en Vlaanderen) geen specifiek activeringsbeleid ten aanzien van de oudere werklozen. Integendeel, sinds het midden jaren van de jaren '80 worden werklozen ouder dan 50 jaar niet langer geregistreerd als “uitkeringsgerechtigde werkloze” (UVW) en worden zij vrijgesteld van sollicitatieplicht. Sinds de introductie van deze maatregel is het aantal oudere werklozen enorm gestegen: van 38.284 personen in 1985 tot 65.801 twee jaren later. Nadien stabiliseerde dit aantal zich rond de 70.000 gedurende een decennium. Sinds 1996 is het aantal oudere werklozen terug gestegen tot een niveau van 139.294 in 2000⁹. Daardoor is vandaag het aantal oudere werklozen (139.294) groter dan het aantal bruggepensioneerden (118.434)¹⁰.

Op federaal vlak bestaan er momenteel wel plannen om de vrijstelling voor oudere werklozen geleidelijk af te bouwen. Op het Vlaamse niveau wil men ook een actiever beleid voeren ten aanzien van de oudere werklozen. Dit blijkt ondermeer uit de nieuwe beheersovereenkomst die recent afgesloten werd tussen de Vlaamse regering en de VDAB. In deze overeenkomst wordt expliciet verwezen naar initiatieven die genomen zullen worden voor kansengroepen (waaronder de oudere werkzoekenden ouder dan 50 jaar) die niet meer formeel geregistreerd zijn als werkzoekende. In de toekomst zullen jaarlijks objectieven geformuleerd (en opgelegd) worden ten aanzien van de verschillende kansengroepen.

⁹ Cijfers hebben betrekking op België en zijn afkomstig van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.

¹⁰ Het feit dat er in 2000 meer oudere werklozen (50+) zijn dan bruggepensioneerden is ten dele te verklaren door institutionele factoren. Aanvankelijk werd het brugpensioen voornamelijk toegepast in de industriële sectoren in herstructurering. De generatie die deel uitmaakte van deze herstructureringsring is nu reeds op pensioen gesteld. Bovendien vindt men in de industriële sector typisch een hoger aandeel bruggepensioneerden én daalt het aandeel van de industrie in de werkgelegenheid ten voordele van tewerkstelling in de dienstensector. Uit cijfers van de studiedienst van het ACV blijkt bijvoorbeeld dat in de secundaire sector 40% van de 50 tot 65 jarigen op brugpensioen gesteld zijn, terwijl dit aandeel slechts 6% bedraagt in de non-profit sector. Beide sectoren vertegenwoordigen elk ongeveer 850.000 arbeidsplaatsen.

Good practice: Actieve arbeidsmarktprogramma's voor ouderen in Zweden

Zweden doet heel wat inspanningen om de ouderen te laten deelnemen aan de actieve arbeidsmarktprogramma's en aldus hun kansen op het vinden van werk te vergroten. In principe worden de ouderen geplaatst in de bestaande programma's die openstaan voor alle leeftijdsgroepen. Sinds het begin van de jaren '90 werden ook een aantal specifieke programma's ontwikkeld voor deze doelgroep. Een voorbeeld hiervan is "Temporary Public Sector Jobs for Older Workers" (OTA). Dit programma was gericht op langdurig werklozen tussen 55 en 64 jaar. Heel recent werd er ook een specifieke loonsubsidie ("special recruitment incentive") geïntroduceerd voor langdurig werklozen ouder dan 57 jaar.

Uit de Zweedse ervaringen blijkt wel dat de actieve arbeidsmarktprogramma's voor ouderen over het algemeen minder effectief en succesvol zijn dan deze voor jongeren.

- **Het beleid ten aanzien van werklozen is sterk gericht op passieve maatregelen. De recente evolutie van passieve werkloosheidssteun naar activeringsstrategieën is positief, maar wordt best nog verder gestimuleerd.**

De onbeperkte duur van de werkloosheidsuitkeringen¹¹ in België maakt dat werklozen minder prikkels krijgen om actief op zoek te gaan naar werk, tenzij er een adequate controle is op de beschikbaarheid en bereidheid om te werken. Conform studies¹² en aanbevelingen o.a. van het IMF¹³, kan overwogen worden om - als activeringsmaatregel voor werklozen - de duur van de werkloosheidsuitkeringen te beperken.

Een voordeel van de onbeperkte duur van de werkloosheidsuitkeringen is wel dat de werkzoekenden gekend zijn bij de overheid. Hierdoor is het veel eenvoudiger deze doelgroep te bereiken met specifieke activeringsmaatregelen, zoals trajectbegeleiding en activering van de uitkeringen. De trajectbegeleiding door de VDAB is een stap in de goede richting naar een meer activerend arbeidsmarktbeleid. De recente initiatieven rond het activeren van uitkeringen¹⁴, om werken terug financieel aantrekkelijk te maken, moeten hier ook toe bijdragen.

Good practice: Het activerend arbeidsmarktbeleid in Zweden

Reeds decennia lang wordt Zweden gekenmerkt door een sterke focus op een actief arbeidsmarktbeleid. Opleiding en tewerkstellingsprogramma's zijn daarbij de belangrijkste instrumenten. Passieve maatregelen (uitkeringen) zijn beperkt in de tijd, maar langdurig werklozen verdwijnen niet naar inactiviteit¹⁵.

¹¹ In principe worden de uitkeringen toegekend voor onbeperkte duur. Sommige categorieën van werklozen kunnen wel geschorst worden wegens langdurige werkloosheid. De criteria voor schorsing zijn afhankelijk van leeftijd, geslacht en werkloosheidsbureau. Bepaalde groepen (zoals werklozen boven 50 jaar, personen met minimum 20 jaar beroepsverleden als loontrekkende en gezinshoofden) kunnen nooit geschorst worden wegens langdurige werkloosheid.

¹² Een recent onderzoek van Lieve De Lathouwer (2000) heeft aangetoond dat 30% van de geschorste werklozen na 14 tot 17 maanden werk heeft (zie deel 2 van dit onderzoek).

¹³ Zie IMF Public Information Notice (PIN), n° 01/18 (7 maart 2001).

¹⁴ Zie recent uitgevaardigde maatregelen voor werklozen besproken in paragraaf 2.2.2.

¹⁵ De transitie van werkloosheid naar inactiviteit heeft het nadeel dat de personen niet langer geregistreerd zijn en aldus moeilijker te bereiken zijn.

Verschillende actieve arbeidsmarktprogramma's¹⁶ fungeren als brug tussen werkloosheid en werk.

3.3.2 Aanbevelingen m.b.t. de oudere werknemers

In het huidige beleid ten aanzien van de ouderen worden we geconfronteerd met een belangrijke paradox. Enerzijds zijn er maatregelen die (vervroegde) uitstoot van ouderen stimuleren en anderzijds is er een hele waaier van initiatieven die duidelijk tot doel hebben om de ouderen te stimuleren om te blijven werken. Deze paradox zou moeten opgelost worden door aan de ene kant de financiële prikkels om zich vervroegd uit het arbeidsproces terug te trekken, af te bouwen en aan de andere kant de stimulerende maatregelen voor de werkzaamheidsgraad van de ouderen te versterken. Volgende aanbevelingen moeten hiertoe bijdragen:

▪ **Afbouw van financiële prikkels om zich vervroegd uit het arbeidsproces terug te trekken**

In Vlaanderen (België) wordt vervroegde uittreding financieel aangemoedigd door een systeem van brugpensioen. Dit creëert een sterke financiële prikkel voor vervroegde uitstoot uit het arbeidsproces (d.w.z. uitstroom vóór de pensioengerechtigde leeftijd).

Het verhogen van de werkzaamheidsgraad van de ouderen vereist dan ook een hervorming van het brugpensioensysteem. Enkele argumenten vóór hervorming zijn:

- de gewijzigde context: het brugpensioen is ontstaan op een ogenblik van grote herstructureringen in de industrie en hoge werkloosheid onder de jongeren. Tijdens de recente hoogconjunctuur is de jongerenwerkloosheid zeker in Vlaanderen geen acuut probleem geweest.
- de demografische ontwikkelingen: de eerste groepen van de babyboomgeneraties bereiken binnen korte tijd de leeftijd waarop vervroegde uittreding mogelijk is. Als deze generaties het huidige patroon van vervroegde uittreding volgen, zal het arbeidsaanbod sterk teruglopen en de druk op de overheidsfinanciën zeer sterk toenemen.

Aanpassingen aan het huidige systeem van brugpensioen liggen zeer gevoelig en worden bemoeilijkt door verschillende factoren. Ten eerste wordt het brugpensioen beschouwd als een 'verworven recht', en dit zowel vanuit het standpunt van de werkgever als de werknemer. Wat oorspronkelijk ontstaan is als een maatregel voor het opvangen van oudere werknemers in het geval van bedrijfsherstructureringen is geëvolueerd naar een algemeen instrument om ouderen vervroegd uit het arbeidsproces te stoten, op kosten van de maatschappij.

¹⁶ Voor concrete voorbeelden zie deel 3 van de studie.

Ten tweede is het brugpensioen opgenomen in CAO's, waardoor het een algemeen bindend karakter kreeg. Hervormingen van het systeem kunnen bijgevolg niet doorgevoerd worden door een overheidsbeslissing, maar vereisen een consensus tussen de sociale partners.

Afbouwen van het brugpensioensysteem is een absolute noodzaak, maar kan – gegeven bovenstaande argumentatie – niet van vandaag op morgen. Een aanpassing van het brugpensioen vereist een gefaseerde aanpak, omdat spelregels van een systeem niet plots gewijzigd kunnen worden.

Een gefaseerde aanpak kan ingevuld worden door een korte termijn overbruggingsstrategie te plaatsen naast een lange termijn aanpak. Op korte termijn kunnen de modaliteiten van het brugpensioen aangepast worden waardoor vervroegde uittreding enkel toegelaten wordt in uitzonderlijke situaties (bijv. bij grote bedrijfsherstructureringen) zoals oorspronkelijk het geval was. Ook het wegwerken van financiële vallen en het uitbreiden van een gepast omkaderingsbeleid zijn belangrijk om vervroegde uittreding te beperken. Op lange termijn zou het systeem van brugpensioen gradueel afgebouwd moeten worden. Deze gefaseerde aanpak dient gespreid te worden over een lange overgangperiode. Alleen op die manier is het mogelijk een breed draagvlak voor de veranderingen te creëren.

Het geleidelijk afbouwen van het brugpensioensysteem neemt niet weg dat er behoefte zal blijven bestaan aan regelingen voor sociale bescherming die mensen in staat stellen onder bepaalde omstandigheden vervroegd met pensioen te gaan (bijv. bij langdurige ziekte of werkloosheid). Vervroegde uittreding moet echter opnieuw de uitzondering worden en het is belangrijk om te vermijden dat oudere werknemers denken dat ze geen andere keuze hebben dan vervroegde uittreding. Het is belangrijk een duidelijk signaal te geven dat vervroegde uittreding niet langer financieel gestimuleerd zal worden.

Good practices: Hervorming VUT-regeling in Nederland

Ook Nederland kampt met het probleem van een lage werkzaamheidsgraad onder de ouderen. De vervroegde uittrederegeling (VUT) was ook hier een belangrijke verklaring voor dit fenomeen. Recent werd beslist de bestaande VUT-regeling grondig te hervormen om zo vervroegde uittrede financieel minder aantrekkelijk te maken. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat veel ouderen in Nederland ook vervroegd uittreden via een ander kanaal, namelijk de ziekteverzekering (WAO). Maar ook deze regeling wordt momenteel hervormd.

- **Oudere werknemers stimuleren om te blijven werken**

Er is nood aan een strategie die ouderen in staat stelt en motiveert om langer aan het arbeidsproces deel te nemen. Men dient daarom positieve prikkels te geven om langer in het arbeidsproces actief te blijven.

Een mogelijk instrument is het inbouwen van financiële prikkels in de pensioenopbouw: het pensioen kan bijvoorbeeld sterker toenemen op oudere leeftijd (bijvoorbeeld vanaf 60 jaar) indien de persoon bereid is te blijven werken¹⁷.

De prikkels hoeven echter niet noodzakelijk van financiële aard te zijn. Het voorzien van allerlei mogelijkheden om geleidelijk uit te treden kan voor oudere werknemers een stimulans betekenen om langer actief te blijven op de arbeidsmarkt. Deeltijdarbeid en landingsbanen zijn voorbeelden van alternatieven voor een (vervroegde) volledige uittreding uit het arbeidsproces.

De participatie van ouderen dient ook te worden gekaderd in een breder loopbaanperspectief¹⁸. Ook tijdens de carrière moeten rustmomenten ingebouwd worden (bijv. voor opleiding, zorg voor kinderen of familieleden). Een betere spreiding van de werkdruk en productiviteitsdruk over de ganse loopbaan moet het mogelijk maken langer op de arbeidsmarkt actief te blijven. Maatregelen zoals loopbaanonderbreking en tijdskrediet moeten dit stimuleren. Hierbij kan wel de bedenking gemaakt worden dat het voor de maatschappij (en de actieve bevolking in het bijzonder) niet draagbaar is om én een systeem van tijdskrediet (voor rustmomenten tijdens de loopbaan) én een systeem van brugpensioen (voor vervroegde uittreding) te financieren.

- **Werkgevers stimuleren om ouderen aan te werven en aan het werk te houden**

Vervroegde uittreding heeft een complexe achtergrond. Het veranderen van de praktijken van werkgevers en vakbonden (o.a. op gebied van leeftijdsbewust personeelsbeleid) zal grote inspanningen vergen, alsmede een nauwe samenwerking met en tussen de sociale partners.

Daarnaast kan de overheid via allerlei maatregelen werkgevers stimuleren om ouderen aan te werven en aan het werk te houden. Twee belangrijke instrumenten zijn het verlagen van de sociale lasten voor oudere werknemers¹⁹ en een financiële tussenkomst in opleiding voor ouderen. Ook een beperken van ontslagmogelijkheden voor ouderen kan voor de werkgever een stimulans betekenen om voor oudere werknemers te investeren in opleiding.

Het investeren in opleiding voor ouderen mag echter niet losgekoppeld worden van de permanente inspanningen die noodzakelijk zijn voor het behouden en versterken van de competenties van alle werknemers gedurende hun ganse loopbaan. Permanente vorming en levenslang leren moeten immers bijdragen tot een blijvende inzetbaarheid (“employability”) van alle werknemers.

¹⁷ Momenteel is dergelijke maatregel (“pensioenbonus”) reeds in voege voor de overheidssector in België.

¹⁸ Voor meer uitleg rond het loopbaanperspectief verwijzen we naar de aanbevelingen voor de werkenden.

¹⁹ Zie nieuwe federale maatregel beschreven in paragraaf 2.2.

▪ **Nood aan een veranderende mentaliteit t.o.v. oudere werknemers**

In de discussie rond het verhogen van de werkzaamheidsgraad van de ouderen is het cruciaal te wijzen op de nood aan een collectieve mentaliteitsverandering ten aanzien van de ouderen. De algemene houding ten opzichte van de oudere werknemers moet veranderen.

Positieve beeldvorming is hierbij belangrijk. Zo kan men beter spreken van “ervaren” werknemers in plaats van “oudere” werknemers. Belangrijk is ook dat de participatie van ouderen gezien wordt als een meerwaarde, onder andere omwille van opgebouwde ervaring, netwerk, en bedrijfskennis. Gegeven de huidige levensverwachting²⁰ dienen de ouderen zich op een leeftijd van 60 jaar niet afgeschreven te voelen (“oud is niet out”).

Om deze mentaliteitsverandering teweeg te brengen of te versnellen kan de overheid positieve initiatieven stimuleren o.a. door het toekennen van labels of certificaten. Dit bevordert de bewustmaking en verspreiding van goede praktijken.

3.3.3 Aanbevelingen m.b.t. de werkenden

In het kader van het verhogen van de werkzaamheidsgraad is het van fundamenteel belang dat de werkenden gestimuleerd worden om zo lang mogelijk aan het werk te blijven. De volgende concrete aanbevelingen kunnen hiertoe bijdragen.

▪ **Stimuleren van initiatieven die de inzetbaarheid van werknemers verhogen**

Inzetbaarheid (of “employability”) krijgt meer en meer aandacht. Enkele belangrijke verklaringen hiervoor zijn:

- Toenemende werkonzekerheid. Het begrip “werkzekerheid” ruimt de weg voor het begrip “loopbaanzekerheid”. Zekerheid wordt niet langer gegarandeerd door het contracttype, maar wel door het feit dat een werknemer zijn kennis en vaardigheden op peil houdt en aldus inzetbaar blijft op de arbeidsmarkt.
- Toenemende kennisintensivering. Kennis veroudert aan een steeds sneller tempo. Een leven lang putten uit wat men als jongere geleerd heeft, is bijgevolg volledig achterhaald. Leerbereidheid en leervaardigheid zijn daarom basiscompetenties, waarover iedereen zou moeten beschikken.

In het licht van deze evoluties is het belangrijk de kennis en vaardigheden van alle werknemers op peil te houden. Levenslang leren en permanente vorming zijn daarom een absolute noodzaak. Het verbeteren van de inzetbaarheid is een aandachtspunt voor alle personen gedurende hun ganse levensloop.

²⁰ In het Vlaams Gewest is de levensverwachting bij geboorte momenteel 76 jaar voor mannen en 82 jaar voor vrouwen (Vrind 2000).

Iedereen is zich bewust van het belang van inzetbaarheid. Maar dit impliceert niet dat dit automatisch moet vertaald worden in meer overheidsinspanningen inzake permanente vorming en levenslang leren. Het versterken van inzetbaarheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van werknemers en werkgevers. De overheid heeft op dit vlak vooral een stimulerende rol. Maatregelen zoals betaald educatief verlof en tijdskrediet voor het volgen van opleiding zijn hiervan voorbeelden. Belangrijk is dat de overheid niet alleen eigen initiatieven neemt, maar andere actoren (werknemers, werkgevers, sociale partners, sectororganisaties, enz.) ook aanzet tot positieve acties ter stimulering van levenslang leren.

▪ **Maatregelen kaderen in een loopbaanperspectief: belang van een uitgebouwd omkaderingsbeleid**

Een beleid gericht op het motiveren van werknemers om (langer) aan de slag te blijven, dient tevens rekening te houden met de combinatie arbeid-gezin. Aan de aanbodzijde (de werknemers) is een duidelijke trend merkbaar naar meer flexibiliteit en individualisering van de loopbaan, wat zich reflecteert in meer geïndividualiseerde arbeidsvoorwaarden.

Dit wordt nog versterkt door het feit dat meer en meer mensen afwijken van het traditionele levenslooppatroon waarin men eerst studeert, vervolgens gaat werken, om daarna op pensioen te gaan. Het afwisselen van verschillende arbeidsmarktsituaties tijdens de loopbaan (bijv. bepaalde periodes van deeltijds werken, zorgverlof of verlof voor opleiding) maakt het werken aantrekkelijk en moet het mogelijk maken langer actief te blijven.

Van beleidsoogpunt is het belangrijk om op deze ontwikkelingen in te spelen. Federale en Vlaamse maatregelen zoals het systeem van ouderschapsverlof en loopbaanonderbreking (tijdskrediet) zijn hiervan goede voorbeelden. Een verdere uitbouw van deze en andere maatregelen ter stimulering van de combinatie arbeid-gezin vereist niet alleen initiatieven van de overheid, maar tevens een consensus tussen de sociale partners. In dit debat is het belangrijk dat de verschillende partijen inzien dat een betere combinatie arbeid-gezin een belangrijke hefboom is om werknemers te motiveren en (langer) aan het werk te houden.

Een goed uitgebouwd omkaderingsbeleid (bijv. goede kinderopvangmogelijkheden, ouderschapsverlof, enz.) is een belangrijk instrument om dit te verwezenlijken. Een omkaderingsbeleid moet inspelen op twee dimensies. Vooreerst moet het personen op elk ogenblik toelaten arbeid en gezin beter met elkaar te verzoenen. Daarnaast moet het bijdragen tot een betere spreiding van de werkdruk over de ganse loopbaan.

Good practice: Omkaderingsbeleid in Zweden

In landen met een hoge werkzaamheidsgraad, zoals Zweden, blijkt de omkadering sterk uitgebouwd te zijn. Zo beschikt Zweden over een uitgebreid kinderopvangsysteem en een heel genereuze regeling inzake ouderschapsverlof en dit zowel voor vrouwen als voor mannen.

- **Aandacht voor verdringingseffecten van selectieve lastenverlaging**

Een belangrijk overheidsinstrument ter stimulering van de arbeidsvraag is het toekennen van lastenverlagingen op de loonkost. Deze maatregelen kunnen algemeen of selectief zijn. In het laatste geval is de lastenverlaging beperkt tot een welbepaalde doelgroep. Alhoewel selectieve lastenverlagingen (zoals de startbanen voor jongeren, voordeelbanen voor werklozen) efficiënter zijn dan de algemene maatregelen in termen van jobcreatie, blijken zij gevoeliger te zijn voor verdringingseffecten (“crowding-out”)²¹.

3.3.4 Aanbevelingen m.b.t. de inactieven

Inactieven vormen een belangrijk potentieel om de werkzaamheidsgraad te verhogen. De groep inactieven is immers veel groter dan de groep van werklozen.

- **Nood aan beter inzicht in de omvang en samenstelling van de groep van inactieven en hun beschikbaarheid tot de arbeidsmarkt**

De inactieven vormen een aanzienlijk potentieel voor het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Het is evenwel belangrijk rekening te houden met de heterogeniteit van deze groep. De term “inactieven” is een verzamelterm voor huisvrouwen, arbeidsongeschikten, bijstandstrekkers, enz. Deze subgroepen verschillen in hun afstand tot de arbeidsmarkt²².

Een beter inzicht in de omvang en samenstelling van de groep van inactieven en hun beschikbaarheid tot de arbeidsmarkt is bijgevolg vereist. Deze kennis is noodzakelijk voor het ontwikkelen van een aangepaste strategie en instrumentarium ter activering van deze doelgroep (of verschillende subgroepen).

- **Ontwikkelen van een strategie voor inactieven die potentieel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt**

Bestaande activeringsstrategieën (afgestemd op langdurig werklozen bijvoorbeeld) kunnen uitgebreid worden naar andere doelgroepen, met name andere uitkeringsgerechtigde groepen (vb. OCMW-steuntrekkers), partners van uitkeringsgerechtigden, enz. Het is evenwel noodzakelijk deze strategieën aan te passen aan de specificiteit van de inactieven. Het feit dat inactieven over het algemeen niet geregistreerd staan als “werkzoekende” bemoeilijkt bijvoorbeeld het bereiken en informeren van deze groep.

In Vlaanderen werden de bestaande maatregelen voor werklozen juridisch opengesteld voor inactieven. Dit is echter niet voldoende. In andere landen voert de overheid een veel actiever beleid ten aanzien van de inactieven. Deze groep wordt door de lokale instanties zelf benaderd.

²¹ “Crowding-out” wil zeggen dat een bepaalde maatregel positieve effecten heeft voor de beoogde doelgroep (bijvoorbeeld de jongeren tot een leeftijd van 25 jaar) ten koste van negatieve effecten voor een andere groep (bijvoorbeeld diegenen die net boven de leeftijdsgrens vallen).

²² Dit wil zeggen dat bepaalde subgroepen makkelijker te activeren zijn dan anderen.

Good practice: Activeringsstrategie en “Qualified Adults”-principe in Ierland

Een belangrijk en recent accent in de Ierse activeringspolitiek is de verruimde toegang tot arbeidsmarktprogramma's. Het “Qualified Adults”-principe is hierbij een belangrijk instrument. “Qualified Adults” zijn partners van personen met een sociale uitkering. Vaak zijn deze personen niet ingeschreven als werkzoekende, waardoor zij minder in aanraking komen met de traditionele kanalen voor arbeidsbemiddeling. Om de arbeidskansen voor deze groep te verhogen, beschouwt de Ierse overheid hen als een specifieke doelgroep voor hun activeringsbeleid. In dit kader kunnen personen met een werkloosheidsuitkering hun recht op deelname aan arbeidsmarktprogramma's overdragen aan hun “Qualified Adult”. Sommige arbeidsmarktprogramma's worden ook opengesteld voor zowel de uitkeringsgerechtigden als voor de “Qualified Adults. Belangrijk is ook dat de lokale arbeidsmarktverantwoordelijken naar de potentiële deelnemers toestappen. Zo is er sprake van een gepersonaliseerde benadering, wat van belang is voor de aanpak van deze groep.

Good practice: “Return to Work” in Ierland

Het “Return to Work” programma in Ierland, opgericht midden jaren '80, is voornamelijk gericht op het activeren van vrouwen boven 35 jaar (herintreedsters). Een belangrijke doelstelling van dit programma is het vertrouwen van de deelnemers te versterken om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Daarnaast speelt het programma ook een belangrijke rol als brug naar andere activeringsprogramma's (opleidings- en/of werkgelegenheidsprogramma's).

▪ **Inactieven stimuleren om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden**

Inactieven verkiezen vaak bewust zich terug te trekken uit de arbeidsmarkt. Deze keuze is vaak het gevolg van een financiële afweging tussen de kosten en baten van het betaald werken versus het niet werken op de reguliere arbeidsmarkt. Door inactiviteitsvallen worden bepaalde groepen financieel ontmoedigd arbeid aan te bieden.

Financiële prikkels zijn daarom een belangrijk instrument om de participatie van inactieven te stimuleren. De transitie van inactiviteit naar werken, in het bijzonder voor vrouwen, kan onder andere gestimuleerd worden door volgende maatregelen:

- Individualisering van het belastingstelsel. Een belastingsheffing op het niveau van het individu in plaats van het gezin stimuleert de arbeidsmarktparticipatie van een tweede kostverdiener. Het Belgische belastingstelsel wordt meer en meer in die richting aangepast, maar het huwelijksquotiënt blijft behouden. Deze maatregel heeft een zeer negatief effect op de werkzaamheidsgraad, in het bijzonder onder de vrouwen.
- Goede kind- en schoolopvang. Het uitbouwen van een kinderopvangstelsel met voldoende capaciteit tegen een betaalbare prijs (vooral voor lagere inkomens) is cruciaal voor het verhogen van de vrouwelijke werkzaamheidsgraad. Een uitbreiding van de opvangmogelijkheden heeft een dubbel effect. Enerzijds creëert dit meer tewerkstelling in de opvangsector, anderzijds biedt dit aan meer jonge ouders de mogelijkheid te participeren.

- Mobiliteitsmaatregelen. Een belangrijke belemmerende factor voor de arbeidsparticipatie van inactieven is gebrekkige mobiliteit. Mogelijke initiatieven die deze drempel kunnen verkleinen, zijn bijvoorbeeld financiële tegemoetkomingen voor het volgen van autorijlessen, fiscale aftrekken voor woon-werkverkeer ten aanzien van inactieven die deeltijds gaan werken.

In dit kader is het belangrijk te wijzen op de nieuwe mogelijkheden voor het uitwerken van een Vlaams fiscaal beleid. Door de recente hervorming van de personenbelasting beschikt Vlaanderen over een nieuw instrumentarium, dat ingezet kan worden voor het activering van bepaalde groepen (bijv. de inactieven).

De gewesten kunnen in de personenbelasting voortaan opcentiemen heffen of kortingen toestaan, al dan niet gedifferentieerd per belastingschijf, die worden toegepast op alle personen die personenbelasting verschuldigd zijn, zijnde de tariefautonomie. Ze kunnen daarenboven in de personenbelasting belastingverminderingen en –vermeerderingen invoeren, die gebonden zijn aan hun bevoegdheden. Dit geeft mogelijkheden voor gericht fiscaal beleid. Hierdoor wordt het bijvoorbeeld mogelijk in de personenbelasting een Vlaamse aftrek te voorzien voor woon-werkverkeer of kinderopvang. Deze aftrek kan selectief gericht worden op bepaalde doelgroepen. Een mobiliteitstoelage kan bijvoorbeeld beperkt worden tot de deeltijds werkenden, ter compensatie van de relatief hoge mobiliteitskost (in vergelijking met voltijds werkenden).

Good practice: Sterk uitgebouwde kinder- en schoolopvang in Zweden

Het Zweedse kinderopvangsysteem, ontstaan in de jaren '70, wordt gekenmerkt door zijn hoge kwaliteit en algemeen principe dat het toegankelijk is voor alle kinderen. Een belangrijke maatregel is dat de gemeente verplicht is een opvangplaats te voorzien voor elk kind vanaf 1 jaar. Hierdoor moet het in de praktijk voor elk gezin mogelijk zijn dat beide ouders buitenshuis kunnen gaan werken.

▪ **Verbeteren van de combinatie studeren en werken bevordert de integratie op de arbeidsmarkt**

Het combineren van studeren en werken heeft heel wat voordelen. Zo leidt dit ondermeer tot:

- een betere aansluiting op de arbeidsmarkt
- meer werkervaring
- een positief effect op de werkzaamheidsgraad

In Vlaanderen is dit echter nog weinig ingeburgerd. Initiatieven ter verbetering van de combinatie studeren-werken dienen in de eerste plaats geïnitieerd te worden door gezamenlijke inspanningen van het onderwijs en het bedrijfsleven. De overheid kan op dit vlak wel een coördinerende en stimulerende rol vervullen. Studenten aanzetten om hun studie te combineren met werk vraagt ook een mentaliteitsverandering bij de jongeren.

3.3.5 Samenvattend overzicht

De volgende tabel bevat een overzicht van aanbevelingen gegroepeerd per doelgroep.

Tabel 5: Aanbevelingen per doelgroep

<i>Aanbevelingen m.b.t. de werklozen</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Activering van langdurig werklozen vereist een aangepaste en sterk geïndividualiseerde aanpak▪ Activeringsmaatregelen voor werklozen moeten gericht zijn op doorstroming naar het reguliere circuit▪ Nood aan een activeringsstrategie ten aanzien van oudere werklozen▪ Het beleid ten aanzien van werklozen is sterk gericht op passieve maatregelen. De recente evolutie van passieve werkloosheidssteun naar activeringsstrategieën is positief, maar wordt best nog verder gestimuleerd.
<i>Aanbevelingen m.b.t. de oudere werknemers</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Afbouw financiële prikkels om zich vervroegd uit het arbeidsproces terug te trekken▪ Oudere werknemers stimuleren om te blijven werken▪ Werkgevers stimuleren om ouderen aan te werven en aan het werk te houden▪ Nood aan een veranderende mentaliteit t.o.v. oudere werknemers
<i>Aanbevelingen m.b.t. de werkenden</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Stimuleren van initiatieven die de inzetbaarheid van werknemers verhogen▪ Maatregelen kaderen in een loopbaanperspectief: belang van een uitgebouwd omkaderingsbeleid▪ Aandacht voor verdringingseffecten van selectieve lastenverlaging
<i>Aanbevelingen m.b.t. de inactieven</i>
<ul style="list-style-type: none">▪ Nood aan beter inzicht in de omvang en samenstelling van de groep van inactieven en hun beschikbaarheid tot de arbeidsmarkt▪ Ontwikkelen van een strategie voor de inactieven die potentieel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt▪ Inactieven stimuleren om zich op de arbeidsmarkt aan te bieden▪ Verbeteren van de combinatie studeren en werken bevordert de intergratie op de arbeidsmarkt

Bron: KUL/IDEA Consult

4 BESLUIT

De werkzaamheidsgraad in Vlaanderen ligt perfect in lijn met de gemiddelde werkzaamheidsgraad van de Europese Unie. In vergelijking met Europa scoort Vlaanderen wel zeer zwak bij de ouderen (50-64), en vooral dan bij de 55-plussers. Daartegenover staat een zeer hoge werkzaamheidsgraad in de leeftijdsklasse 25-49. Deze twee fenomenen zijn natuurlijk niet onafhankelijk van elkaar. De extreem hoge productiviteit gedurende 25 jaar bij de werkenden, vraagt om vervroegde rust.

Het beleid zelf heeft een waaier van initiatieven voor activering, waarvan het merendeel met impact in de “goede” richting. De meeste maatregelen hebben een positief effect op de werkzaamheidsgraad. Tevens zien we ook verhoogde aandacht voor een coherent beleid gericht op het verhogen van de werkende actieve bevolking. Deze laatste vormt immers ook de financiële draagkracht van onze maatschappij.

Voor de doelgroep van de ouderen zijn er toch enkele maatregelen met desactiverende werking. Meer specifiek gaat het hier over de vrijstelling van oudere werklozen en het brugpensioen. Deze maatregelen hebben een uitgesproken sterk uitstoot-effect (uit de arbeidsmarkt), en domineren de vele andere initiatieven qua impact. Zij vormen dus belangrijke knelpunten. Een beleid met visie en durf sleutelt aan deze mechanismen op een verantwoorde en graduele wijze. Aangepaste begeleidingsmaatregelen kunnen dienen als draagvlak voor de verandering.

Aansluitend kan een omkaderingsbeleid, waarin de werkenden hun job kunnen invullen in het kader van een loopbaanperspectief, ook een belangrijke factor zijn om de vervroegde uittreding te beperken. De uitdaging ligt in het uitwerken van een beleid dat werknemers in staat stelt én motiveert om langer aan het arbeidsproces deel te nemen en voor een latere en geleidelijkere uittreding uit het arbeidsproces te kiezen.

Zulk een omkaderingsbeleid is trouwens niet alleen belangrijk om de werkenden zoveel mogelijk in de arbeidsmarkt te houden, maar ook om de grote groep inactieven de activeren. Vooral de omkadering blijkt in landen met hoge werkzaamheidsgraad sterk uitgebouwd te zijn. Deze omkadering betreft niet alleen faciliteiten zoals bijvoorbeeld loopbaanonderbrekingen, of kinderopvang. Uitbouw van een omkaderingsbeleid situeert zich ook in de fiscale sfeer.

Bij de evaluatie van het beleid inzake werkzaamheidsgraad dient men ook rekening te houden met de bevoegdheidsverdeling tussen het Vlaams en het federaal niveau. Binnen haar bevoegdheden heeft Vlaanderen een aantal instrumenten ter beschikking waarvan verschillende zich situeren binnen het omkaderingsbeleid. De initiatieven die reeds werden ontwikkeld aan de hand van deze instrumenten hebben een positief effect op de werkzaamheidsgraad.

Tot slot dient men ook voor ogen te houden dat bij het ontwikkelen van een beleid gericht op het verhogen van de werkzaamheid, de aandacht voor het optrekken van het kwantitatief aantal werkenden slechts één enkel aspect is. Aandacht voor het verhogen van het aantal werkenden zou niet mogen leiden tot de verdringing van andere “productieve” activiteiten buiten de reguliere arbeidsmarkt zoals bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Niet alleen de kwantiteit, maar ook de kwaliteit van de jobs, draagt bij tot de welvaart van de maatschappij en van elk individu.

Bijlage 1: Het transitie­model toegepast voor Vlaanderen

Figuur 2: De bevolking in Vlaanderen tussen 15 en 64 jaar volgens het transitie­model

